

UNIVERSITATEA TITU MAIORESCU
ȘCOALA DOCTORALĂ DOMENIUL DREPT



MIGRAȚIA - FENOMEN GLOBAL AL CONTEMPORANEITĂȚII.

ABORDARE NORMATIVĂ LA NIVEL EUROPEAN

REZUMAT

Conducător științific,

Prof.univ.dr Nicolae VOICULESCU

Doctorand,

Diana Camelia BOROI

București

2019

Obiectivul acestui demers științific îl constituie prezentarea evoluțiilor fenomenului migraționist la nivel european și internațional prin prisma formelor actuale de manifestare, precum și a cadrului normativ menit a reglementa diverselor efecte produse la nivel mondial. În ultima perioadă, mai mult ca oricând, doctrina juridică aduce în discuție subiectul migrației, dar mai ales a celei ilegale.

În momentul inițierii acestui demers academic, am dorit să găsim răspunsul unei întrebări: ”cadrul juridic internațional este în măsură și în concordanță cu dinamica acestui fenomen ce se află într-o continuă schimbare? “

Parcursul etapelor premergătoare și răspunsurile găsite pe măsură ce am aprofundat acest subiect, ne-au condus la ideea că fenomenul migrației este unul complex, iar variațiunile ce le precedă trebuie reglementate, atât în plan juridic internațional, dar mai ales în plan juridic național.

Metodologia cercetării a fost adecvată naturii dinamice a subiectului abordat și a îmbinat atât latura cantitativă, cât și pe cea calitativă, având la bază studierea aprofundată, selectivă, critică și constructivă a literaturii de specialitate.

Pe parcursul lucrării am utilizat, atât la nivel teoretic cât și practic: *metoda istorică, metoda logică, metoda comparativă, metoda studiului de caz, metoda de analiză a indicatorilor economici și de impact, metoda prospectivă.*

Metoda istorică a fost utilizată pentru a surprinde aspectele de structură și dinamică din perspectivă istorică și evolutivă a fenomenului migrației, dar și la evidențierea evoluției trăsăturilor și a obiectivelor specifice acestui fenomen.

Reperle cadru, standardele și strategiile internaționale și europene în domeniul migrației au fost logic deduse din textele tratatelor, regulamentelor, directivelor și deciziilor europene, și în mod special, din practicile de aplicare și implementare a acestora. *Metoda logică* a fost folosită pentru descifrarea și înțelegerea considerentelor și fundamentelor reglementărilor din domeniul migrației, dar și în identificarea implicațiilor, factorilor și cauzelor generatoare ale acestui fenomen. Metoda logică a fost folosită la sintetizarea rezultatelor cercetării și la formularea concluziilor și propunerilor de modificări legislative.

Pe parcursul tezei am utilizat *metoda comparativă*, mai ales în analiza opiniilor formulate în literatura de specialitate, a normelor juridice reliefate, dar mai ales în compararea acestora cu cele din legislația internă a statelor membre ale Uniunii Europene și cu legislația națională incidentă. Considerăm că utilizarea metodei comparative favorizează determinarea unor factori de influență, ce au rolul de a implementa în practică politicile eficiente atât de necesare pentru gestionarea migrației .

O altă metodă de cercetare utilizată este cea a *studiului de caz*, metodă prin care am arătat cum sunt implementate și care sunt rezultatele strategiilor și proiectelor promovate de Uniunea Europeană în România. Analiza situației din România a fost realizată pe de o parte prin interpretarea datelor statistice puse la dispoziție de instituțiile naționale, precum Inspectoratul General pentru Imigrări și Inspectoratul Poliției de Frontieră, respectiv prin analiza datelor publicate de instituțiilor europene cu privire la țara noastră. Cu ajutorul acestei metode am reliefat mult mai lesne anumite disfuncționalități pe care le-am întâlnit în decursul documentării acestei cercetări.

În cadrul cercetării, am folosit *metoda de analiză a indicatorilor economici și de impact*, când am analizat efectele economico-sociale pe care le produce fenomenul migrației, dar atunci când am expus implicațiile fenomenului asupra Uniunii Europene, am insistat în expunerea mecanismelor financiare specifice pentru diminuarea migrației.

Am utilizat *metoda prospectivă* în capitolul final, tocmai pentru a prezenta tendințele fenomenului migrator, dar și cadrul juridic ce trebuie să însoțească aceste tendințe, atât în plan național cât și în plan european și internațional.

În primul capitol al acestui demers am prezentat impactul social al acestui fenomen, reliefând implicațiile ce le produce, implicații ce se manifestă atât în plan național, cât și în plan regional și internațional, dar și tipurile și teoriile migraționiste existente la nivel global, lucru ce evidențiază complexitatea migrației.

Tot aici am prezentat dinamica evenimentelor și factorilor ce stau la baza fenomenului, insistând totodată și pe cauzele care îl determină. Toate acestea au condus cercetarea și spre aflarea efectelor pe care le are migrația asupra societății. Astfel am detaliat efectele demografice, economico-sociale ce le produce fenomenul insistând pe studiul de caz România, prin prezentarea efectelor produse de migrația asupra structurii social-economice ale societății românești.

În sens restrâns, prin mișcare migratorie se înțelege deplasarea populației dintr-o localitate în alta, sau dintr-o țară în alta, însoțită de schimbarea statutului rezidențial, adică a domiciliului stabil. În ceea ce privește fenomenul migrației, putem afirma că acesta a existat din cele mai vechi timpuri fiind rezultatul transumanței, al invaziilor, al cruciadelor și al colonizărilor. De asemenea, un alt factor generator este dat de atracția statelor mai bogate asupra populațiilor mai sărace. În prezent, factorul demografic intervine din cauza riscurilor pe care le generează în declanșarea unor crize la diferite niveluri, respectiv la nivel local, zonal, continental sau planetar. Aceste discrepante influențează în mod negativ ordinea socială. Pe lângă toate aceste aspecte, este cunoscut faptul că factorul demografic influențează în mod negativ echilibrele etnice sau religioase.

Migrația prezintă pe de o parte o serie de avantaje clare ce ar putea fi sporite, dar coroborate acestora și o serie de dezavantaje, ce prin politici și strategii concrete și bine aplicate, ar putea fi minimalizate.

Astfel, pentru țara gazdă, beneficiile se manifestă, în primul rând, pe piața forței de muncă prin contribuția migranților la reducerea deficitului de forță de muncă, fie în profesii de înaltă calificare, fie pentru forța de muncă strict specializată, fie cu o calificare redusă sau necalificată în locuri de muncă pentru care forța de muncă autohtonă manifestă reticențe.

Tot prin gestionarea viabilă a fenomenului de migrației am putea contribui la creșterea producției, inclusiv a exportului țărilor de “adopte”, uneori chiar în țările lor de origine.

Problema demografică cu care se confruntă o serie de state din nordul Europei și-ar putea găsi rezolvarea tot prin intermediul migrației prin atenuarea procesului de îmbătrânire demografică, deoarece statisticile arată că migranții sunt de regulă tineri, cu vârste cuprinse între 18 și 40 ani, persoane care vin și cu un bagaj cultural destul de vast ceea ce contribuie la schimbul inter-cultural.

Beneficiile pentru cealaltă parte, migranții, constau în asigurarea siguranței personale și a resurselor esențiale vieții, prin creșterea propriului nivel de trai și de aici și beneficii și pentru statul de origine, deoarece în majoritatea cazurilor migranții reprezintă un sprijin financiar important pentru familiile rămase acasă. De asemenea prin intermediul acestui fenomen

migrațiile dobândesc acces la educație sau la servicii ce vizează sănătatea superioare față de cele la care au avut acces în statele din care provin¹.

Printre competențele Organizației Națiunilor Unite se numără și reglementarea anumitor concepte internaționale, iar unul dintre aceste este cel al „migrantului internațional”, definit de către organizație ca fiind: „Orice persoană care schimbă țara în care își are domiciliul”². Conform Organizației Mondiale pentru Migrație³, *migrantul* este „persoana mobilă care își stabilește reședința sau care rămâne pentru o perioadă mai lungă într-o țară străină”.

Astfel Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați definește *emigrantul*⁴ ca fiind persoana care își părăsește țara și are intenția de a se stabili în altă țară și totodată și acțiunea acestei persoane ca fiind emigrare.

Prin intermediul Organizației Internaționale pentru Migrație noul concept de *migrant de mediu* este definit ca fiind „acele persoane sau grupul de persoane care, din cauza unor motive stringente cum ar fi schimbările progresive de mediu care le afectează negativ viețile sau condițiile de viață, sunt obligate să își părăsească căminul sau aleg să facă acest lucru, temporar sau permanent, și care se mută fie în interiorul lor, fie în afara granițelor”⁵.

Pe parcursul istoriei, doctrina a formulat o serie de teorii privind migrația, teorii ce vizau doar anumite categorii sau tipuri de migrație, dar care apoi au putut fi extinse asupra întregului fenomen.

Una dintre aceste teorii este cea a *mercantilismului*⁶, ce avea drept argument legătura dintre creșterea populației și disponerea banilor (aurului) ca sursă importantă de prosperitate a statelor. Această teorie a câștigat teren în secolul XVII, iar conform acestei teorii migrația era încurajată în rândul muncitorilor străini, în special a meseriașilor, iar accentul se punea pe interdicțiile emigrației propriilor cetățeni.

O altă teorie ce s-a remarcat în decursul timpului este *teoria neoclasică*⁷ ce explică fenomenul migrației atât prin nivelul diferit al costului muncii, populația privită ca forță de muncă se deplasează din statele cu nivel scăzut al salarizării spre statele cu un nivel crescut, cât și prin mișcarea în direcție inversă a veniturilor spre statele de origine ale migrantilor. Fluxurile de migrație internațională devin, în concepția susținătorilor acestei teorii, mecanismele de echilibrare ale deficiențelor interne de pe piața forței de muncă la nivel global.

Tot din domeniul economic provine și următoarea teorie migraționistă și anume *teoria dezvoltării extensive a economiei*⁸, ce susține faptul că migrația populației în număr cât mai mare va avea ca efect și o creștere economică a acelei zone. Teoria este specifică perioadei postbelice,

¹ Carl-Ulrik Schierup, Ronaldo Munck, Branka Likic-Brboric, and Anders Neergaard, *Migration precarity and global governance*, Ed. Oxford University Press Academy, 2015, p. 35

² Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați, *Glosar de terminologie relevantă în domeniile migrației și azilului*, editat de UNCHR / Reprezentanța pentru România, p. 9.

³ Organizația Internațională pentru Migrație are în componență 146 de state membre, cărora li se adaugă încă treisprezece state care au statut de observator. Este un organism care colaborează cu guvernele în privința managementului migrației astfel încât această mișcare să fie una ordonată, benefică atât migrantilor, cât și societăților în ansamblul lor.

⁴ Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați, *Glosar de terminologie relevantă în domeniile migrației și azilului*, editat de UNCHR / Reprezentanța pentru România, p. 9.

⁵ <http://www.growthOIMission.org/> Employment in Europe 2014, consultat la data de 04.03.2017.

⁶ Bîrsan Corneliu, *Convenția europeană a drepturilor omului*. Comentariu pe articole. Vol.I. Drepturi și libertăți, Editura All Beck, București, 2005, p.25.

⁷ Duculescu Victor, *Protecția juridică a drepturilor omului*, Editura Lumina Lex, București, 1994, p.29.

⁸ Breazu G. *Aspecte privind fundamentarea programelor de reconversie și formare profesională*. În: Raporturi de muncă, nr.7/1999, p.44.

în condițiile de reabilitare a economiilor care au avut de suferit în urma celui de-al doilea război mondial. Se bazează pe atragerea forței de muncă ieftine din exterior, menținând nivelul scăzut al salariilor în economie⁹.

*Teoria keynesistă și neokeynesistă*¹⁰, pune într-o lumină nouă fenomenul migraționist, deoarece spre deosebire de teoriile enunțate anterior, ce expuneau caracterul imperfect și necontrolabil al migrației, acum acest fenomen poate constitui o sursă de conflict dintre state. Conflictul nu este unul armat ci mai degrabă unul moral între statele de emigrație, ce sunt generatoare ale așa numitului „exod de inteligență”.

După cum aminteam și în secțiunea precedentă suntem în fața unui tip de migrație internă din mediul rural în cel urban, lucru ce a condus la elaborarea unei teorii denumită *teoria dependenței*¹¹. Teoria se concentra asupra acestei mobilități ce creează probleme între centrele mari polarizatoare și periferiile agrare.

Teoria activează atât în interiorul statelor, de la periferie către centru, cât și între ele, dinspre statele mai puțin dezvoltate spre cele cu o dezvoltare mai rapidă și o economie stabilă¹².

În literatura de specialitate sunt expuse și multe *alte teorii contemporane*, dar de cele mai multe ori determinantele migrației sunt descrise prin *factorul de împingere și factorul de atragere*. Factorii de împingere includ condițiile socio-economice, presiunea demografică și problemele șomajului în țara de origine, în timp ce factorii de atragere includ salarii mai mari, necesitatea forței de muncă și șansele de reunificare a familiei în țara de destinație¹³.

Principalele motive pentru care oamenii aleg să își părăsească locurile natale sunt de ordin economic, însă sunt și cazuri în care deplasarea către alte zone geografice noi a apărut ca urmare a unor persecuții culturale și religioase, datorită unor regimuri politice instabile. Fluxurile migratorii determinate de asemenea cauze sunt într-o mare măsură voluntare prin structura lor.

Pe lângă *cauzele voluntare* în principal de ordin economic există și cauze *involuntare*: transferarea forțată a unor populații dintr-un continent în altul, dintr-o regiune în alta, războaiele, conflictele regionale, expulzare, calamități naturale de proporții.

La modul general printre *factorii* care stimulează migrația regăsim: războiul, foamea, bolile, persecuțiile politice, dezastrele naturale, iar odată cu declanșarea acestora, fiecare dintre acestea, joacă un rol în escaladarea acestui fenomen. Pe lângă acești factori stimulativi, mai putem regăsi și o serie de factori ce au rolul de a favoriza migrația.

Capitolul doi, capitolul central al tezei, prezintă dimensiunea juridică a acestui fenomen, prin analiza contextului internațional ce stă la baza declanșării acestui fenomen. În cadrul acestui capitol sunt prezentate regulamentele, directivele și deciziile luate la nivelul Uniunii Europene, precum și strategiile implementate pentru gestionarea crizei migrației majore și previziunile pentru partea răsăriteană a continentului.

Cadrul juridic internațional

Urmare a rezoluțiilor anterioare, în zilele de 10-11 decembrie 2018 a fost adoptat, în Maroc, *Pactul Global pentru o Migrație Sigură, Ordonată și Regulată (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration-GCM)*, un instrument interguvernamental

⁹ Legea României privind azilul în România nr. 122 din 04.05.2006. În: Monitorul Oficial al României nr. 428 din 18.05.2006.

¹⁰ Sudre Frédéric, *Drept european și internațional al drepturilor omului. Traducere de Raluca Bercea și colectiv*, Editura Polirom, Iași, 2006, p.56.

¹¹ Immanuel Wallerstein *The Modern World System*, 1974, p 47

¹² Băcescu M., Hanc E.S, *Macroeconomia riscului de țară. București*, Editura Economică, 2003, p. 217 .

¹³ Jinga I., *Uniunea Europeană în căutarea viitorului. Studii europene*. CH Beck, București 2008, p.266.

neconstrângător¹⁴. Textul acestuia, este menit să stimuleze „cooperarea internațională în materie de migrație între toți actorii competenți, conștienți fiind că niciun stat nu poate gestiona singur problema migrațiilor”, în condițiile în care se reafirmă „respectarea suveranității statelor și a obligațiilor ce le revin din dreptul internațional”.

Plecând de la ideea conform căreia „migrațiile au, în mod indubitabil, repercusiuni foarte diferite și uneori imprezvizibile asupra țărilor noastre, precum și asupra comunităților, migranților și familiilor lor”, Pactul apreciază că „este crucial să nu ne lăsăm divizați și să rămânem uniți în fața dificultăților, pe care le pun migrațiile internaționale și a ocaziilor pe care ele le oferă”.

În concretizarea scopurilor sale fundamentale, Pactul stabilește, în paragraful 16, un număr de 23 de obiective, ce vizează aspecte cum sunt „lupta împotriva factorilor negativi și a problemelor structurale care împing persoane să-și părăsească țara de origine”, „salvarea de vieți”, „întărirea acțiunii transnaționale în fața traficului de migranți”, „nerecurgerea la plasarea în retenție administrativă a migranților decât în ultimă instanță”, sau „asigurarea accesului migranților la servicii de bază”.

În anul 1951, sub egida O.N.U., a fost adoptată *Convenția referitoare la statutul refugiaților*¹⁵, completată cu un *Protocol adițional* în octombrie 1967¹⁶.

În înțelesul acestora, refugiatul este „orice persoană care în urma unor temeri justificate de a fi persecutată, pe motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinie politică, se găsește în afara țării sale de origine și nu poate, sau din cauza acestor temeri, nu dorește să revină în această țară”(art. alin. A2).

Principiul de bază al Convenției referitoare la statutul refugiaților este cel al nereturnării, conform căruia un refugiat nu ar trebui să fie trimis înapoi într-o țară în care viața sau libertatea lui sunt grav amenințate. Aceasta este considerată acum o regulă a dreptului internațional cutumiar.

Pe lângă refugiați, în decursul anilor UNHCR s-a implicat și pentru rezolvarea problemei apatrizilor atribut care nu a fost inclus în mod explicit în mandatul său, la momentul înființării. Acest lucru s-a întâmplat în anul 1974 când UNHCR a devenit Agenția ONU cu responsabilități pe linia monitorizării situației apatrizilor. În ultima perioadă UNHCR a devenit un actor important în abordarea de tip cluster a ONU, care are ca principal scop acordarea de asistență și protecție persoanelor deplasate în interiorul unei țări.

În martie 2016, Înalțul Comisar al Națiunilor Unite pentru Refugiați, a prezentat *Planul UNHCR pentru gestionarea situației imigranților și refugiaților*, adresat statelor membre ale Uniunii Europene, care cuprinde următoarele solicitări:

1. Aplicarea integrală a abordărilor de tip hotspot și relocarea solicitanților de azil din Grecia și Italia concomitent cu returnarea persoanelor care nu se califică pentru protecția refugiaților, inclusiv în baza acordurilor de readmisie existente.
2. Sporirea sprijinului acordat Greciei, pentru a gestiona urgența umanitară, inclusiv în ceea ce privește, relocarea și returnarea sau readmisia.
3. Asigurarea respectării tuturor legilor și directivelor UE în materie de azil între statele membre.
4. Existența mai multor căi sigure, legale, disponibile pentru imigranți și refugiați să călătorească în Europa în cadrul programelor gestionate - de exemplu admisie umanitare,

¹⁴ <https://migrationdataportal.org/themes/global-compact-migration>, accesat la 25 noiembrie 2018.

¹⁵ Adoptată prin rezoluția Adunării Generale a O.N.U. 429(V) din 14 decembrie 1950.

¹⁶ România a aderat la Convenția din 1951 și la protocolul adițional din 1967 prin Legea nr. 46/4.07.1991.

sponsorizări private, reunificarea familiei, burse pentru studenți și programele de mobilitate a muncii, astfel încât refugiații să nu recurgă la contrabandiști și traficanți pentru a găsi siguranță.

5. Protecția persoanelor în fața riscurilor fizice, inclusiv prin sistemele de protecție a copiilor neînsoțiți și separați, măsuri de prevenire și combatere a violenței sexuale și pe criterii de gen, îmbunătățirea operațiunilor de căutare și salvare pe mare, salvarea de vieți omenești prin combaterea traficului de ființe umane precum și combaterea xenofobiei și a rasismului ce vizează refugiații și migranții.

6. Dezvoltarea la nivel european a unor sisteme de responsabilitate pentru solicitanții de azil, inclusiv crearea de centre de înregistrare în principalele țări de sosire, precum și înființarea unui centru de distribuire a cererilor de azil într-un mod echitabil între statele membre ale UE¹⁷.

În cadrul sesiunii cu numărul 69, a Organizației Națiunilor Unite au fost adoptate mai multe rezoluții cu privire la migrație și anume :

- Rezoluția **A/RES/69/167**, care se referă la protecția migranților și conține un număr de 17 prevederi și recomandări în acest sens¹⁸.

- Rezoluția **A/RES/69/187**, care se referă la copiii și adolescenții migranți. Această rezoluție de asemenea conține 19 prevederi adresate statelor membre în scopul asigurării unei atenții speciale acordate acestei categorii vulnerabile și anume copiilor migranți.

Unul dintre documentele de bază ale activității Organizației Internaționale a Muncii este *Convenția privind migrația pentru ocuparea forței de muncă, nr. 97*, din anul 1949. Această convenție conține un număr de 23 de articole sau prevederi precum și 3 anexe care conține o serie de măsuri și explicații pentru integrarea migranților.

Convenția obligă statele care ratifică să faciliteze migrația internațională pentru ocuparea forței de muncă prin stabilirea și menținerea unui serviciu gratuit de asistență și informare pentru lucrătorii migranți și luarea de măsuri împotriva propagandei înșelătoare referitoare la emigrare și imigrație. Include dispoziții privind serviciile medicale corespunzătoare pentru lucrătorii migranți și transferul de venituri și economii. Statele trebuie să aplice un tratament nu mai puțin favorabil decât cel aplicabil resortisanților săi în ceea ce privește mai multe aspecte, inclusiv condițiile de angajare, libertatea de asociere și securitatea socială¹⁹.

Un alt document ce trebuie menționat este *Convenția privind migrația în condiții abuzive și promovarea egalității de șanse și a tratamentului lucrătorilor migranți, nr 143*, din anul 1975, având un număr de 24 de articole sau prevederi.

Această convenție oferă măsuri de combatere a migrației clandestine și ilegale, stabilind, în același timp, obligația generală de a respecta drepturile fundamentale ale tuturor lucrătorilor migranți. Extinde, de asemenea, domeniul de aplicare al egalității între lucrătorii migranți rezidenți legal și lucrătorii naționali în afara prevederilor Convenției din 1949 pentru a asigura egalitatea de șanse și tratament în ceea ce privește ocuparea forței de muncă, securitatea socială, drepturile sindicale și culturale și libertățile individuale și colective pentru persoanele care, în calitate de lucrători migranți sau membri ai familiilor lor, se află în mod legal pe teritoriul unui stat de ratificare.

¹⁷<http://www.unhcr-centraleurope.org/ro/stiri/2016/unhcr-plan-detaliat-pentru-rezolvarea-situa%C8%9Biei-refugia%C8%9Bilor-%C3%AEn-europa.html>, consultat la data de 14.11.2016.

¹⁸ http://www.iom.int/sites/default/files/UN_Documents/69th_Session/N1470710.pdf

¹⁹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C097:NO

Solicită statelor ratificatoare să faciliteze reunificarea familiilor lucrătorilor migranți cu ședere legală pe teritoriul lor²⁰.

Cadrul juridic european

În anul 2008, Consiliul Europei a adoptat o Carte albă privind dialogul intercultural „*Să trăim împreună ca egali în demnitate*”. Acest document politic „susține în numele guvernelor celor 47 de state membre ale Consiliului Europei că viitorul nostru comun depinde de capacitatea noastră de a proteja și dezvolta drepturile omului, așa cum sunt consacrate în Convenția europeană privind drepturile omului, democrația și regula de drept și de a promova înțelegerea reciprocă”.

Abordarea interculturală oferă un model de perspectivă pentru gestionarea diversității culturale. Dacă există o identitate europeană care să fie realizată, ea se va baza pe valori fundamentale comune, pe respectarea patrimoniului comun și a diversității culturale precum și respectul pentru demnitatea egală a fiecărui individ. Pentru protecția specială a acestora, la 19 mai 2017, la cea de-a 127-a sesiune a Comitetului de Miniștri din Nicosia (Cipru), statele membre ale Consiliului Europei au adoptat un *Plan de acțiune privind protecția copiilor refugiați și migranți (2017-2019)*²¹.

Acesta oferă un sprijin concret statelor membre în toate etapele procesului de migrare, cu un accent deosebit pe copiii neînsoțiți. El se bazează pe trei piloni principali, și anume:

- garantarea accesului la drepturile și la proceduri adaptate pentru copii;
- asigurarea unei protecții efective;
- îmbunătățirea integrării copiilor înainte să rămână în Europa.

Consiliul Europei are mai multe instrumente și mecanisme care se aplică migranților, cum sunt Protocolul la Convenția europeană privind funcțiile consulare privind protecția refugiaților (1967), Convenția europeană privind extrădarea (1957) și cele 4 protocoale adiacente : Convenția Europeană privind statutul juridic al lucrătorilor migranți (1977) , *Convenția europeană a drepturilor omului (1950)*, cea mai importantă normă a Consiliului Europei nu se referă în mod expres la statutul străinilor. Totuși, conform dispozițiilor articolului 1, statele membre ale Consiliului Europei garantează drepturile prevăzute în Convenție nu numai pentru propriii cetățeni, ci pentru toți cei aflați în jurisdicția lor, incluzându-se în această categorie și străinii.

În cauza *M.S.S. v. Belgia și Grecia* (2011), Curtea europeană a drepturilor omului a constatat că Belgia a încălcat CEDO returnând un solicitant de azil afgan în Grecia, unde condițiile de detenție și de viață erau inumane și umilitoare.

O examinare adecvată a cererii de azil nu a fost asigurată din cauza deficiențelor sistemului de azil. Belgia era conștientă de aceste condiții, dar totuși i-a trimis înapoi. Deoarece Grecia nu este singura țară care are deficiențe în ceea ce privește detenția, sistemul "Dublin" al UE a intrat în discuție, deoarece se bazează pe premisa falsă că statele membre ale UE sunt în siguranță și capabile să facă față refugiaților.

Alte plângeri sunt, de asemenea, legate de expulzarea străinilor. În cauza *Bader și alții împotriva Suediei* (2005), Curtea a constatat că, dacă reclamantul a fost restituit în Siria, el ar fi în fața unui risc real de negare flagrantă a unui proces echitabil și a unei eventuale condamnări la

²⁰ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C143:NO

²¹ <https://www.coe.int/fr/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/-/47-european-states-agreed-on-an-action-plan-on-how-to-protect-children-in-migration>

moarte; astfel, obligațiile Suediei de a proteja dreptul la viață al fiecăruia în temeiul Convenției ar fi încălcate.

În cauza *D. v. Regatul Unit* (1997), Curtea a considerat cazul unei persoane care a decedat din cauza SIDA expulzată într-o țară în care cu siguranță nu ar fi putut avea acces nici măcar la tratamentul medical de bază pe care l-a solicitat în temeiul articolului 3 și a constatat expulzarea în acest caz ar constitui o încălcare. În Hotărârile *Nolan și K. v. Rusia* (2009), Curtea a stabilit că o separare forțată de un fiu de unsprezece luni care rezultă din excluderea reclamantului din Rusia constituie o încălcare a dreptului la respectarea vieții de familie²².

Dreptul la azil este recunoscut pentru prima dată la nivel european în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene la articolul 18, mai mult de atât se interzice returnarea unei persoane în cazul în care aceea persoană ar fi persecutată sau expusă unui risc real de tortură și de pedeapsă sau tratament inuman sau degradant în țara de origine conform articolului 19, denumit și principiul nereturnării. În mai 2015 este adoptată *Agenda europeană privind migrația* de către Comisia Europeană, iar odată cu aceasta este pus în aplicare și primul pachet de măsuri privind acest fenomen²³.

Agenda propune mai multe variante dintre care *patru direcții majore de acțiune*: reducerea factorilor care încurajează migrația ilegală, cu accent pe determinarea cauzelor fundamentale ale migrației ilegale din țările de unde provin cei mai mulți migranți și o mai bună aplicare a politicilor de returnare, salvarea vieților migranților care ajung la granițele externe ale Uniunii Europene și securizarea frontierelor externe printr-o mai bună gestionare a frontierei externe și îmbunătățirea eficienței procedurilor la frontieră, consolidarea în comun a politicii de migrație și azil, dezvoltarea unei noi politici de migrație legală, având în vedere viitoarele provocări și schimbări demografice cu care se va confrunta Uniunea Europeană²⁴.

Migrația constituie în același timp o provocare și o oportunitate. Prioritățile pe termen mediu și lung constau în dezvoltarea unor acțiuni comune și structurale care să privească dincolo de crize și urgențe, ajutând statele membre să gestioneze mai bine toate aspectele legate de problema migrației²⁵.

Implementarea Agendei Uniunii Europene pentru migrație a început prin adoptarea de către Comisia Europeană a mai multor măsuri imediate cu privire la: migrația legală, măsuri provizorii în domeniul relocării de persoane care au nevoie de protecție internațională și îmbunătățirea capacității operaționale a Frontex.

Agenda europeană privind migrația, a pus în evidență faptul că este necesar o abordare cât mai cuprinzătoare în privința gestionării fenomenului migrației. Acest lucru a impus încă de atunci, introducerea unor serii de măsuri. Chiar și în aceste condiții, criza actuală a refugiaților impune o serie de măsuri suplimentare cu aplicare imediată.

Comisia Europeană a prezentat un pachet de măsuri pentru consolidarea frontierelor externe, în vederea securizării frontierelor UE, și a unui management eficient al migrației și

²² <https://www.coe.int/en/web/compass/migration>

²³ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/backgroundinformation/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_ro.pdf-, consultat la data de 22.11.2016.

²⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20160113_ro.pdf, consultat la data de 14.04.2016.

²⁵ <http://www.euractiv.ro/agenda-europeana-privind-migratia-finantari-de-83-milioane-euro-pentru-romania-605->.

îmbunătățirea securității interne a UE, inclusiv prin înființarea unei Agenții de Frontieră și Pază de Coastă²⁶.

Agenda este construită pe *patru piloni*:

- Reducerea stimulentei pentru migrația ilegală, accentul fiind pus pe abordarea cauzelor profunde ale migrației ilegale în țările terțe, dezmembrarea rețelelor de contrabandă și trafic și definirea acțiunilor pentru o mai bună aplicare a politicilor de returnare.

- Salvarea vieților și asigurarea frontierelor externe, lucru ce presupune o mai bună gestionare a frontierelor externe, în special prin solidaritate față de statele membre care se află la frontierele externe și prin îmbunătățirea eficienței trecerilor frontierelor.

- Consolidarea politicii comune în materie de azil odată cu creșterea fluxurilor de solicitanți de azil, politicile UE în materie de azil trebuie să se bazeze pe solidaritate față de cei care au nevoie de protecție internațională, precum și între statele membre ale UE, a căror aplicare deplină a normelor comune trebuie asigurată Prin monitorizarea sistematică.

- Dezvoltarea unei noi politici privind migrația legală ce are în vedere viitoarele provocări demografice cu care se confruntă UE, noua politică trebuie să se concentreze asupra atragerii lucrătorilor de care are nevoie economia UE, în special prin facilitarea intrării și recunoașterea calificărilor²⁷.

Aceste reglementări au drept fundament juridic articolul 63 din *Tratatul de instituire a Comunității Europene*, cu aplicabilitate în materia azilului, a refugiaților și a protecției temporare, imigrarea cu sau fără forme legale, drepturile resortisanților din state terțe în vederea europeanizării aspectelor privind azilul și imigrația²⁸. Primele demersuri în domeniu, pot fi considerate prevederile *Tratatul de la Amsterdam*²⁹, unde unul dintre obiective principale viza eliminarea obstacolelor pentru libera circulație a persoanelor, cumulat cu acțiuni de consolidare a securității, prin instituirea unei competențe europene în materie. Efectele acestui Tratat le regăsim în programul Tampere.

Este rândul *Tratatului de la Nisa* din 2001³⁰ să reglementeze un domeniu destul de sensibil și anume cel al vizelor, prin adoptarea unei politici unitare în acest domeniu dar și în cel al azilului și al imigrării, conform căruia orice decizie referitoare la aceste aspecte este hotărâtă prin intermediul procedurii de codecizie.

În decursul timpului, politica în domeniul migrației la nivelul Uniunii Europene s-a schimbat, ea fiind marcată de *Comunicarea privind Imigrarea, Integrarea și Muncă a Comisiei Europene din iunie 2003*³¹.

²⁶ Regulamentul (CE) nr. 562/2006 privind crearea unui Cod Comunitar asupra regulilor ce stau la baza liberei circulații a persoanelor peste frontiere (Codul Frontierelor Schengen), 15 martie 2006.

²⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration-___ consultat la data de 12.02.2017.

²⁸ Christal Morehouse and Michael Blomfield, Migration Policy Institute, Irregular migration in Europe, Decembrie, 2011.

²⁹ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/ro/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html, consultat la data de 05.03.2016.

³⁰ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/ro/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.4.html, consultat la data de 06.07.2016.

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0336>, consultat la data de 05.06.2016.

Obiectivul principal al *Programului Haga*³² a fost definit ca fiind “îmbunătățirea capacității comune a Uniunii și a statelor membre de a garanta drepturile fundamentale, cerințe procedurale minime și accesul la justiție, asigurarea protecției în conformitate cu prevederile Convenției de la Geneva privind refugiații și a altor tratate internaționale privind persoanele în dificultate, regularizarea fluxurilor migraționiste, controlul frontierelor externe ale Uniunii Europene, lupta împotriva criminalității transfrontaliere și a terorismului, consolidarea activității Europol și Eurojust, recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești în domeniul civil și penal și eliminarea obstacolelor judiciare în ceea ce privește aspectele de drept civil și dreptul familiei cu implicații trans- frontaliere”³³.

Putem afirma că acest program atinge și dimensiunea migrației ilegale, încercând să reglementeze unitar procedurile de repatriere, și returnare a persoanelor, tocmai în virtutea de întărire a spațiului de libertate, de securitate și de justiție care să garanteze protecția pentru refugiați în baza Convenției de la Geneva.

Cadrul juridic european a fost completat cu prevederile *Programului de la Stockholm*, program ce stabilea prioritățile Uniunii Europene (UE) pentru spațiul de justiție, libertate și securitate pentru perioada 2010-2014³⁴. Acest program are la bază realizările programelor de la Tampere și Haga și vizează consolidării spațiului de justiție, a libertății și a securității, prin acțiuni axate pe interesele și nevoile cetățenilor.

Principalele regulamente și directive ale Uniunii Europene în materia migrației

La nivelul Uniunii Europene regulamentele sunt actele cu cel mai mare impact grație caracteristicilor lor juridice : obligativitatea *rationae materiae* (în toate elementele cuprinse în acestea) și obligativitatea *rationae personae* (obligativitatea față de toate subiectele de drept cărora li se adresează regulamentul (persoane fizice, persoane juridice, state), aplicabilitatea directă. În decursul istoriei construcției europene, acestea au vizat și probleme legate de migrație.

În ultimii ani, pe fondul preocupărilor crescute privind necesitatea aspectelor complexe pe care le-au ridicat presiunile migraționiste, au fost adoptate mai multe acte comunitare, multe dintre ele prezentate și analizate în premieră în cuprinsul prezentei teze de doctorat:

- **Regulamentul (UE) nr. 1052/2013 EUROSUR din 2013 a stabilit un sistem european de supraveghere a frontierelor**³⁵ având ca obiectiv stabilirea de garanții în scopul creării de standarde care să faciliteze transferul informațional în materie;
- **Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006**³⁶ al cărui scop este acela de a consolida spațiul de libertate, securitate și justiție de la nivelul Uniunii Europene;

³² <http://www.migrationpolicy.org/article/hague-program-reflects-new-european-realities>, consultat la data de 08.04.2016.

³³ Official Journal of the European Union, „The Hague Programme: Strengthening freedom, security and justice in the European Union”, (2005/C53/01), art 1, paragraful 6.

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0034>, consultat la data de 06.05.2016.

³⁵ *Regulamentul (UE) nr. 1052/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2013 de instituire a Sistemului european de supraveghere a frontierelor (EUROSUR)*, JO L 295, 6.11.2013, p. 11-26.

³⁶ *Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen din a doua generație (SIS II)*, JO L 381, 28.12.2006, p. 4-23.

- **Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (Codul de vize)**³⁷ prin conținutul său accentuează cerințele referitoare la legalitatea fenomenului migrației;
- **Regulamentul (CE) nr. 1560/2003 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe**³⁸ subliniază importanța cooperării inter-statale în vederea susținerii fenomenului migraționist;
- **Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 118/2014 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1560/2003 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe**³⁹ stabilește regimul juridic al cererilor de azil;
- **Regulamentul (UE) nr. 514/2014 de stabilire a dispozițiilor generale privind fondul pentru azil, migrație și integrare, precum și instrumentul de sprijin financiar pentru cooperarea polițienească, prevenirea și combaterea criminalității și gestionarea crizelor**⁴⁰ consolidează libertatea de acțiune în spațiul unional;
- **Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen)**⁴¹ vizează flexibilizarea controlului la frontieră asupra persoanelor în ipoteza tranzitului între statele membre ale Uniunii;
- **Regulamentul (UE) 369/2016 al Consiliului din 15 martie 2016 privind furnizarea sprijinului de urgență pe teritoriul Uniunii**⁴² reglementează posibilitatea de sprijin în situații de dezastru;
- **Regulamentul (UE) 1624/2016 privind Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european**⁴³ are ca obiect instituirea unor măsuri de management adecvate a fluxurilor de migranți;

³⁷ JO L 243, 15.9.2009

³⁸ *Regulamentul (CE) nr. 1560/2003 al Comisiei din 2 septembrie 2003 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe.* JO L 222, 5.9.2003, p. 3-23.

³⁹ *Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 118/2014 al Comisiei din 30 ianuarie 2014 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1560/2003 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe.* JO L 39, 8.2.2014, p. 1-43.

⁴⁰ *Regulamentul (UE) nr. 514/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 de stabilire a dispozițiilor generale privind Fondul pentru azil, migrație și integrare, precum și instrumentul de sprijin financiar pentru cooperarea polițienească, prevenirea și combaterea criminalității și gestionarea crizelor,* JO L 150, 20.5.2014, p. 112-142.

⁴¹ JO L 77, 23.3.2016, p. 1-52

⁴² JO L 70, 16.3.2016, p. 1-6.

⁴³ *Regulamentul (UE) 2016/1624 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 septembrie 2016 privind Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european și de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 863/2007 al Parlamentului*

- **Regulamentul (UE) 2018/1726 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind Agenția Uniunii Europene pentru Gestionarea Operațională a Sistemelor Informatice la Scară Largă în Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție (eu-LISA)** are ca scop reglementarea statutului acestei Agenții care activează în materia gestionării sistemelor informatice implicate în fenomenul migraționist;⁴⁴
- **Regulamentul (UE) 2018/1806 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație**⁴⁵ armonizează sistemul vizelor cu privire la resortisanții statelor terțe.

Regulamentul (UE) nr. 604/2013, cunoscut sub numele de Regulamentul Dublin III⁴⁶ stabilește condițiile în care statele membre examinează orice cerere de protecție internațională prezentată de un resortisant al unei țări terțe sau de un apatrid pe teritoriul oricăruia dintre ele, inclusiv la frontieră sau în zonele de tranzit.

Acest regulament are un rol important în structurarea unei politici comune în domeniul azilului, incluzând un *sistem european comun de azil (SECA)* și care reprezintă un element constitutiv al obiectivului Uniunii Europene de a crea, în mod treptat, un spațiu de libertate, securitate și justiție deschis celor care, forțați de circumstanțe, caută în mod legitim protecție în Uniune.

În *capitolul trei* am prezentat evoluția acestui fenomen în țara noastră, prin evidențierea faptului că România, ușor dar sigur, se transformă dintr-un stat de tranzit într-unul de destinație pentru migranți.

Identificând potențialii factori generatori din domeniu, enumerați mai sus și coroborând cu principiile enunțate, România în stabilirea cadrului juridic intern privind migrația, trebuie să facă față, conform Strategiei Naționale privind Imigrația, următoarelor provocări în domeniul migrației⁴⁷:

- migrația forței de muncă, amplificată și de aderarea României la Uniunea Europeană și de dobândirea de către cetățenii români a dreptului la libera circulație și rezidență,

European și al Consiliului, a Regulamentului (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului și a Deciziei 2005/267/CE a Consiliului, JO L 251, 16.9.2016, p. 1-76.

⁴⁴ Regulamentul (UE) 2018/1726 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind Agenția Uniunii Europene pentru Gestionarea Operațională a Sistemelor Informatice la Scară Largă în Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție (eu-LISA) și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1987/2006 și a Deciziei 2007/533/JAI a Consiliului, precum și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011. PE/29/2018/REV/1. JO L 295, 21.11.2018, p. 99-137. Abrogă implicit Regulamentul (UE) nr. 603/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind instituirea sistemului „Eurodac”.

⁴⁵ *Regulamentul (UE) 2018/1806 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație.* PE/50/2018/REV/1. A abrogat Regulamentul (CE) nr. 539/2001 al Consiliului.

⁴⁶ *Regulamentul (UE) nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid,* JO L 180, 29.6.2013, p. 31-59. A înlocuit Regulamentul (CE) nr. 343/2003 (Regulamentul Dublin II) al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe.

⁴⁷ *Strategie Națională Privind Imigrația din 18 mai 2011 pentru perioada 2011-2014 - "Migrația este un proces care trebuie gestionat și nu o problemă care trebuie rezolvată".*

- transformarea României din stat de tranzit în stat de destinație, devenind astfel mult mai atractiv atât pentru migrația legală, cât și pentru migrația ilegală, odată cu aplicarea dispozițiilor acquis-ului Schengen, de la data adoptării deciziei Consiliului,

- intensificarea fenomenului de tranzitare a teritoriului României de către cetățenii proveniți din Orientul Mijlociu în drumul lor către vestul Europei,

- intrarea României prin intermediul acestui fenomen, în rândul statelor Uniunii în ceea ce privește îmbătrânirea populației active și confruntarea țării noastre cu un deficit în acest sens, lucru ce poate fi rezolvat prin intermediul migrației.

Putem spune că România a făcut treptat o serie de pași normativi și instituționali în această direcție.

Un astfel de pas important l-a constituit garantarea dreptului de liberă circulație, drept garantat de *legea fundamentală la art. 25* „dreptul la liberă circulație, în țară și în străinătate, este garantat, fiecărui cetățean îi este asigurat dreptul de a emigra, precum și de a reveni în țară.” Continuând exemplele din Constituție, la art. 18, găsim trimiteri referitoare la drepturile străinilor și ale apatrizilor „dreptul de azil se acordă și se retrage în condițiile legii, cu respectarea tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte.”⁴⁸

De asemenea, Constituția la art.19 reglementează cadrul și instituțiile extrădării și expulzării: „cetățeanul român nu poate fi extrădat sau expulzat din România”...., extrădarea putând avea loc numai „în baza convențiilor internaționale la care România este parte, în condițiile legii și pe bază de reciprocitate.”

În *Strategia națională privind imigrația pentru perioada 2015-2018*⁴⁹, sunt enumerate obiectivele de acțiune promovate de România în domeniul controlului fluxurilor migratorii. Dintre acestea cele relevante sunt:

– armonizarea cadrului legislativ intern în concordanță cu dreptul internațional și acquis-ul Uniunii Europene;

– dezvoltarea și modernizarea cadrului instituțional, necesar implementării politicilor în domeniu;

– adoptarea unui management modern în domeniul resurselor umane, materiale, financiare și coordonarea unitară a instituțiilor cu atribuții în domeniu în vederea eliminării situațiilor de suprapunere a competențelor și utilizarea eficientă a acestor resurse⁵⁰.

Capitolul final al tezei prezintă concluziile și recomandările formulate, dar și prioritățile legislative ce trebuie implementate de către factorii decidenți.

Considerăm că fenomenul migraționist nu poate fi eradicat, ci doar diminuat, printr-o serie de modificări și îmbunătățiri. Este necesară o analiză aprofundată a acestui fenomen, datorită modificării radicale al tiparelor acestora.

După acest demers științific, putem afirma că gestionarea migrației la nivel național și internațional fără un sistem juridic, dar și informațional adecvat, nu mai este posibilă.

Analiza din cadrul tezei de doctorat scoate în evidență faptul că fluxurile migratorii nu au decât într-o mică măsură o componentă stabilă și predictibilă, fiind sensibile la schimbările conjuncturii politice, economice și geo-strategice.

⁴⁸ Constituția României, articolul 18.

⁴⁹<https://www.edu.ro/sites/default/files/u39/Anexa%201%20Proiect%20HG%20strategie%20imigratie%20si%20plan%20actiune.pdf>, consultat la data de 05.06.2016.

⁵⁰ *Strategia națională privind imigrația pentru perioada 2011-2014 și Strategia națională privind imigrația pentru perioada 2015-2018.*

În urma analizei noastre reținem o serie de *propuneri* ce se raportează, în opinia noastră, la politici necesare, adaptări instituționale și măsuri legislative atât la nivel european cât și la nivel autohton.

1. În primul rând, este necesară o *înțelegere mai amplă a modului în care politicile de migrație din țările de origine, de destinație și de tranzit influențează procesele de luare a deciziilor privind migrația* și dacă, în special în cele din urmă, acestea constrâng sau stimulează mișcările viitoare.

2. Se impune *modificarea și îmbunătățirea sistemului european comun de azil* prin crearea unui sistem modern, care să permită statului membru responsabil cu examinarea cererilor de azil să facă față unui număr cât mai mare de solicitanți prin împărțirea echitabilă a responsabilităților.

3. În contextul actual, Parlamentul European ar trebui să monitorizeze îndeaproape obligația globală a Uniunii Europene de a stabili măsuri și acorduri cu țările terțe în domeniul protecției internaționale cu privire la mecanismele credibile de partajare a responsabilităților.

4. În ceea ce privește dimensiunea internă a politicii Uniunii Europene în materie de azil, acesta ar trebui să îndemne Comisia să se asigure că toate *propunerile privind reforma sistemului european comun de azil respectă pe deplin o interpretare completă și cuprinzătoare a Convenției din 1951 privind refugiații, Protocolul din 1967 și alte tratate relevante privind drepturile omului, precum și Carta Drepturilor Fundamentale a UE, în special dreptul la azil.*

5. Considerăm că este de competența Parlamentului European să sprijine Comunicarea Comisiei Europene privind o *reformă a SECA și consolidarea căilor legale pentru Europa (COM (2016) 197 final)* privind elaborarea "unei politici de migrație legală mai inteligentă și bine gestionată"⁵¹. Propunerea arată o perspectivă reală asupra migrației legale în Europa prin oferirea unor căi legale, de exemplu prin intermediul unor căi de migrare a loteriei similare cu modelul american.

Mai mult de atât, Comisia Europeană și Consiliul ar trebui să promoveze un sistem flexibil și bine echipat pentru a aborda influxul la scară largă, precum și influxul regulat și moderat.

6. O altă propunere vizează Regulamentul Dublin care ar trebui completat cu prevederi ce ar trebui să se refere la o distribuția generală a sarcinilor sau împărțirea acestora în funcție de anumiți factori economici sau sociali.

Mai mult de atât acest Regulament ar trebui să conțină anumite măsuri cu scopul exercitării unui control periodic și sistematic, după aprobarea cererii de protecție internațională pe o anumită perioadă.

7. În ceea ce privește *măsurile de prevenire a circulației secundare*, Comisia Europeană ar trebui să dezvolte politici, care să permită stimulentele pozitive pentru ca solicitanții de azil să se abțină de la mișcările secundare.

De asemenea, apreciem că sistemul Eurodac ar trebui adaptat la prevederile Regulamentului Dublin și competența sa să fie extinsă dincolo de procedura azilului.

8. Pentru o mai bună gestiune a situațiilor de criză se impune *înlocuirea Directivei 2013/33/U.E. a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională în care sunt stabilite*

⁵¹https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-european_asylum20160406_en.pdf, consultat la data de 02.02.2016.

*condițiile pentru a beneficia de protecție internațională*⁵² cu un Regulament care să stabilească concret și uniform drepturile acordate și procedurile care se aplică în cazul acestor cereri⁵³.

9. În ceea ce privește *EASO* rolul acestuia trebuie să fie unul mai important, având posibilitatea să pună în aplicare politicile adoptate de către legislativ.

Se impune astfel consolidarea rolului *EASO* și transformarea sa într-o agenție europeană pentru azil.

10. Considerăm că, instituțiile europene ar trebuie să analizeze motivele pentru care Directiva 2001/55/CE a Consiliului privind protecția temporară nu a fost aplicată corespunzător pentru a răspunde crizei și dacă un astfel de instrument ar trebui să fie modificat sau înlocuit, deoarece a fost complet ignorat într-o situație pentru care a fost adoptat în primul rând⁵⁴.

11. Directiva 2011/51/U.E. privind șederea pe termen lung ar trebui de asemenea modificată în sensul introducerii unor dispoziții care să prevadă ca după o perioadă de 5 ani persoanele care au beneficiat de protecție internațională sunt eligibile pentru a dobândi statutul de rezident.

12. Uniunea Europeană trebuie să treacă la reformarea sistemului european de carte albastră în privința migranților cu înaltă calificare, astfel Directiva 2009/50/CE trebuie modificată deoarece condițiile sunt destul de restrictive iar mobilitatea dobândită în urma acestui statut este cam redusă.

Totodată vor fi enumerați limitativ factorii de atracție și vor fi descrise doar motivele întemeiate, care permit deplasările secundare. Mai mult de atât, este necesar adoptarea unui nou Regulament, în care să fie menționate țările sigure în care vor putea fi transferate persoanele care nu îndeplinesc condițiile de a rămâne în Europa, dintre țările terțe de unde provin un număr semnificativ de solicitanți.

13. Pe termen lung întregul sistem european, trebuie adaptat condițiilor prezente în privința migrației legale și clandestine și în special a migrației forței de muncă, iar Comisia Europeană ar trebui să aibă puterea de a sancționa statele care nu transpun în legislația națională directivele.

Astfel considerăm că modificarea ar trebui să urmărească adoptarea unor condiții mai flexibile, îmbunătățirea procedurilor de admisie, creșterea mobilității pentru consolidarea sistemului la nivel european și atragerea de resortisanți bine pregătiți din punct de vedere profesional.

14. Se impune alocarea și investirea unor resurse financiare considerabile în stabilirea unor sisteme de recepție reziliente în toate statele membre ale UE în ceea ce privește condițiile de primire și garanțiile procedurale, inclusiv asistența juridică pentru dezvoltarea sistemelor de azil capabile să anticipeze mai eficient numărul de solicitanți de azil.

15. Comisia Europeană și Consiliul ar trebui să adopte unele proiecte legislative pentru integrarea beneficiarilor de protecție internațională. Accentul principal ar trebui să fie acordat copiilor neînsoțiți, oferind sprijin pentru facilitarea sistemelor de tutelă și să se ia toate măsurile necesare pentru a se asigura că măsurile de urgență nu vor produce, pe termen lung, standarde de primire mai scăzute în statele membre ale Uniunii Europene.

16. *În plan național*, considerăm oportună modificarea cadrului legislativ, în sensul în care acesta să țină pasul cu dinamica fenomenului. Caracterul dinamic al migrației poate genera apariția unor situații sau fenomene concrete, care să necesite noi soluții legislative la nivel

⁵² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:32013L0033>, consultat la data de 02.03.2016.

⁵³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=URISERV%3A133140>, consultat la data de 05.08.2016.

⁵⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055>, consultat la data de 05.09.2016.

național. În acest sens, enunțăm o serie de propuneri ce ar trebui promovate ca propuneri de lege ferenda, propuneri ce vizează o serie de obiective importante.

Aceste propuneri nu implică modificări legislative cu privire la mecanismele de cooperare interinstituțională la nivel european, ci din contra transpun în practică mult mai fidel prevederile normative europene.

Modificarea cadrului legislativ trebuie să vizeze facilitarea și simplificarea accesului pe teritoriul României a cetățenilor proveniți din state terțe în scop de angajare în muncă.

Modificarea vizează acoperirea deficitului de forță de muncă necesară economiei naționale, dată fiind creșterea economică și deficitul de forță de muncă înregistrat. În acest sens propunem simplificarea procedurilor în scopul reducerii termenelor de acordare a dreptului la muncă, identificarea sectoarelor economice unde se înregistrează cele mai mari deficite de forță de muncă, dar cu condiția respectării drepturilor lucrătorilor migranți, în sensul combaterii muncii nedeclarate, asigurării condițiilor de muncă, respectării programului de lucru, prin acțiuni ce trebuie desfășurate în stânsă colaborare atât cu patronatele, cât și cu mișcările sindicale din România.

Tocmai în acest sens, propunem transformarea mecanismelor din cadrul instituțiilor competente, pentru analiza permanentă a pieței forței de muncă autohtone și stabilirea contingentelor anuale de lucrători nou admiși pe piața forței de muncă din România. Propunerea vizează dezvoltarea colaborării, la nivel internațional, între autoritățile competente în domeniul schimbului de forță de muncă în sensul negocierii și încheierii unor acorduri bilaterale cu țări terțe interesate în admiterea propriilor cetățeni pe piața forței de muncă din România.

17. O altă propunere vizează consolidarea supravegherii legalității șederii și muncii străinilor pe teritoriul României. În acest sens accentul se pune pe îndepărtarea de pe teritoriul național și instituirea unei interdicții de a intra pe teritoriul României. Aceste măsuri au rolul de a limita migrația ilegală prin folosirea unor mijloace eficiente de informare a resortisanților statelor terțe cu potențial migrator ridicat, dar și de a informa imigrații cu privire la condițiile de returnare voluntară umanitară asistată.

Această modificare legislativă poate fi pusă în aplicare prin dezvoltarea colaborării între autoritățile române competente pentru prevenirea și combaterea imigrației ilegale și a muncii nedeclarate a străinilor. Propunerea noastră este de dezvoltare a competențelor celor cu atribuții în domeniu și anume dezvoltarea cooperării operative dintre Inspectoratul General pentru Imigrări, Poliția de Frontieră Română, Poliția Română și Jandarmeria Română, în scopul creșterii eficienței activităților derulate în ceea ce privește prevenirea și combaterea șederii ilegale, dar și a combaterii traficului de migranți și a traficului de persoane.

Propunerea are și o componentă ce vizează dezvoltarea cooperării între Inspectoratul General pentru Imigrări și Inspekția Muncii în scopul creșterii eficienței activităților derulate în ceea ce privește prevenirea și combaterea muncii nedeclarate.

18. În urma analizei cadrului juridic național considerăm necesară dezvoltarea sistemului național de azil în scopul eficientizării și asigurării conformității cu standardele legale naționale, europene și internaționale aplicabile. În acest sens evaluăm transpunerea în plan național a noului pachet legislativ SECA, ce propune înlocuirea Directivei privind procedurile de azil cu un regulament de instituire a unei proceduri europene comune, de protecție internațională, pentru a reduce diferențele de la un stat membru la altul în ceea ce privește ratele de recunoaștere, pentru a descuraja deplasările secundare și pentru a consolida garanțiile procedurale pentru solicitanții de azil, este imperioasă.

În privința situațiilor de relocare și asumare a cotelor, dar și de promovare a altor căi legale de admisie pe teritoriul național, propunerea noastră legislativă vizează oferirea unor căi sigure și legale către statele membre UE, reducându-se astfel termenul lung și riscurile aferente sosirilor neregulate. Toate acestea au rolul de sincronizare a normelor comune în materie de relocare și de admisie umanitară, existente la nivel european dar și de adaptare a cadrului legislativ național la noile prevederi și propuneri de regulament existente în plan european.

Propunerea vizează implementarea noilor prevederi din prevederile europene de regulament, în vederea aplicării normelor pe linie de relocare și admisie umanitară, dar și participarea la schema comună a Uniunii Europene de relocare și la mecanismul de solidaritate între statele membre ale Uniunii Europene, prin stabilirea planurilor de relocare anuale și la adoptarea unor scheme specifice de relocare ale Uniunii.

Considerăm că această propunere are un dublu efect. Pe de o parte, aliniază cadrul juridic intern cu cel european, iar pe de altă parte permite alinierea orientărilor politice pentru punerea în aplicare a cadrului de relocare al Uniunii și la grupurile de lucru organizate pe această tematică de UNHCR și noua Agenție europeană privind azilul. Toate acestea se pot realiza în parteneriat cu Organizația Internațională pentru Migrație privind cooperarea în domeniul relocării pentru a pune în aplicare modalitățile practice ale operațiunilor de relocare.

Aspectele indicate mai sus trebuie dezvoltate și implementate pentru a preveni pe viitor o criză de anvergură precum cea din prezent, în care atât instituțiile Uniunii cât și statele membre au fost luate prin surprindere, fapt ce a dus la unele măsuri destul de radicale, cum ar fi reintroducerea controalelor la frontierele interne.

19. Nu în ultimul rând, considerăm, că instituțiile cu responsabilități în materie ar trebui să aibă în vedere activități mai eficiente de informare și formare a opiniei publice în problematica migrației și migranților, în sensul respectării drepturilor omului și al solidarității, atribute inalienabile și definiții ale unei societăți moderne.

BIBLIOGRAFIE

I. Tratatе internaționale, acte normative interne și internaționale

1. Constituția României, articolul 18.
2. Legea României privind azilul în România nr. 122 din 04.05.2006. În: Monitorul Oficial al României nr. 428 din 18.05.2006.

II. Cursuri, tratate și monografii

3. Băcescu M., Hanc E.S, *Macroeconomia riscului de țară*. București, Editura Economică, 2003, p. 217.
4. Bîrsan Corneliu, *Convenția europeană a drepturilor omului*. Comentariu pe articole. Vol.I. Drepturi și libertăți, Editura All Beck, București, 2005, p.25.
5. Breazu G. *Aspecte privind fundamentarea programelor de reconversie și formare profesională*. În: Raporturi de muncă, nr.7/1999, p.44.
6. Carl-Ulrik Schierup, Ronaldo Munck, Branka Likic-Brboric, and Anders Neergaard, *Migration precarity and global governance*, Ed. Oxford University Press Academy, 2015, p. 35.
7. Christal Morehouse and Michael Blomfield, Migration Policy Institute, Irregular migration in Europe, Decembrie, 2011.
8. Duculescu Victor, *Protecția juridică a drepturilor omului*, Editura Lumina Lex, București, 1994, p.29.
9. Immanuel Wallerstein *The Modern World System*,1974,p 47.
10. Jinga I., *Uniunea Europeană în căutarea viitorului. Studii europene*. CH Beck, București 2008, p.266.
11. Sudre Frédéric, *Drept european și internațional al drepturilor omului. Traducere de Raluca Bercea și colectiv*, Editura Polirom, Iași, 2006, p.56.

III. Articole, publicații, lucrări de cercetare

12. Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați, *Glosar de terminologie relevantă în domeniile migrației și azilului*, editat de UNCHR / Reprezentanța pentru România, p. 9.
13. Official Journal of the European Union, „The Hague Programme:Strengthening freedom, security and justice in the European Union”, (2005/C53/01), art 1, paragraful 6.

IV. Pagini web

14. <http://www.growthOIMission.org/> Employment in Europe 2014, consultat la data de 04.03.2017.
15. <https://migrationdataportal.org/themes/global-compact-migration>, accesat la 25 noiembrie 2018.

16. <http://www.unhcr-centraleurope.org/ro/stiri/2016/unhcr-plan-detaliat-pentru-rezolvarea-situa%C8%9Biei-refugia%C8%9Bilor-%C3%AEn-europa.html>, consultat la data de 14.11.2016.
17. http://www.iom.int/sites/default/files/UN_Documents/69th_Session/N1470710.pdf.
18. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C097:NO.
19. <https://www.coe.int/en/web/compass/migration>.
20. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/backgroundinformation/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_ro.pdf-, consultat la data de 22.11.2016.
21. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20160113_ro.pdf, consultat la data de 14.04.2016.
22. <http://www.euractiv.ro/agenda-europeana-privind-migratia-finantari-de-83-milioane-euro-pentru-romania-605->.
23. <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration->, consultat la data de 12.02.2017.
24. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/ro/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html, consultat la data de 05.03.2016.
25. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/ro/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.4.html, consultat la data de 06.07.2016.
26. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0336>, consultat la data de 05.06.2016.
27. <http://www.migrationpolicy.org/article/hague-program-reflects-new-european-realities>, consultat la data de 08.04.2016.
28. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0034>, consultat la data de 06.05.2016.
29. <https://www.edu.ro/sites/default/files/u39/Anexa%201%20Proiect%20HG%20strategie%20imigratie%20si%20plan%20actiune.pdf>, consultat la data de 05.06.2016.
30. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-european_asylum20160406_en.pdf, consultat la data de 02.02.2016.
31. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:32013L0033>, consultat la data de 02.03.2016.
32. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=URISERV%3A133140>, consultat la data de 05.08.2016.
33. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055>, consultat la data de 05.09.2016.