

Gafele și revenirile oficialilor români în criza refugiaților, care au plasat țara într-o minoritate inconfortabilă, denotă necunoașterea regulilor și mecanismelor UE, crede EFOR

România și criza migrației

Contra UE, de mână cu Viktor Orban



- **România este țara din UE cu cea mai mică rată a imigrației (0.9%)**
- **În 2014 s-au înregistrat 1506 cereri de azil, din care aproape jumătate au fost respinse**
- **Art. 31 din Convenția ONU din 1951 stipulează „nepedepsirea pentru intrarea sau prezența ilegală a solicitanților de azil și refugiaților”**

Actualul val migraționist către UE include nu doar refugiații de război din Siria, Iraq și alte zone de conflict, ci și alte tipuri de migrație, lucru neglijat îndeobște de presă și opinia publică emoțională. Însă această distincție este importantă pentru a oferi o abordare coerentă de politici comune la nivel european și pentru o bună înțelegere a fenomenului.

Pentru prima oară după al doilea război mondial mai multe populații sunt dislocate într-un număr atât de semnificativ, din mai multe zone de conflict. Creșterea fluxurilor de migrație s-a accentuat imediat după 2011, odată cu escaladarea conflictului în Siria și eșecul occidental de a interveni în gestionarea unei crize umanitare deja evidente doi ani mai târziu, în 2013. Surse ale migrației sunt însă și alte zone de conflict sau state care au suferit schimbări de regim politic, foarte mulți dintre actualii refugiați provenind din Iraq, Afganistan, Eritreea și alte țări africane și ale Orientului Mijlociu.

A. CONTEXTUL

UNHCR a publicat un raport¹ privind pe cei dislocați până la sfârșitul anului 2014: vorbim de un număr de 59.5 milioane de oameni² care migrează dintr-un teritoriu în altul ca urmare a persecuțiilor, conflictelor, violențelor sau încălcărilor de drepturi ale omului. La numărul de anul trecut se adaugă peste un milion de oameni în migrație anul acesta, care au venit și vin spre Europa.

Este un fenomen fără precedent care presupune reacții pe măsură, coordonate la nivelul mai multor state și instituții internaționale. Mai mult de 1.66 milioane de aplicații pentru azil și statut de refugiat au fost înregistrate prin UNHCR sau direct statelor în 2014; jumătate dintre aceste cereri la nivel global aparțin copiilor (minori neînsoțiți)³. La acest număr se adaugă numeroasele cereri de azil, încă nesistemate, înregistrate în cursul anului 2015 în state europene. Nu în ultimul rând trebuie reținut că foarte multe cereri de azil în Germania vin de la solicitanți de azil din Balcanii de Vest – Kosovo, Serbia, Macedonia⁴.

Deocamdată reacțiile europene oscilează între o abordare umanitară al cărei ton l-a dat Germania⁵ și interese unilaterale, naționale, de termen scurt, care să mențină sau să câștige un anumit tip de electorat; în țările est-europene reacțiile cu privire la criza umanitară a refugiaților au fost mai degrabă ostile. Deși stat european cu drepturi depline, membră și a acordului Schengen, Ungaria a construit un gard militarizat și refuză să mai primească sau să mai trimită în alte țări europene refugiații. Mai mult decât atât a avansat o nouă legislație care incriminează și dezumanizează refugiații conform legii penale, ceea ce încalcă dreptul european și convențiile internaționale cu privire la

dreptul de azil. Agenția ONU pentru Refugiați (UNHCR) insistă ca Ungaria să își gestioneze granițele într-un mod compatibil cu legislația europeană și internațională⁶. Mai mult decât atât, Ungaria încalcă recomandările UNHCR și returnează refugiații în Serbia și Croația declanșând conflicte și tensiuni între mai multe țări din zonă, un schimb acid de replici având și cu administrația de la București.

Încălcarea flagrantă a Convenției de la Geneva privind statutul de refugiat, a prevederilor acordului Schengen și a convenției Dublin nu pare să îl impresioneze pe Viktor Orban. **Art. 31 din Convenția ONU din 1951 stipulează „nepedepsirea pentru intrarea sau prezența ilegală a solicitanților de azil și refugiaților”⁷.** "Suntem martorii unei schimbări de paradigmă, ai unei alunecări necontrolate într-o eră în care amploarea fenomenului global al strămutării forțate, precum și răspunsul necesar depășesc, în mod clar, orice valori și necesități înregistrate vreodată în acest sens. Este înspăimântător că, pe de o parte, există, din ce în ce mai mult, o atitudine de impunitate față de cei care pornesc conflictele și, pe de altă parte, comunitatea internațională pare complet incapabilă să coopereze pentru a pune capăt războaielor și pentru a menține pacea", a declarat Înaltul Comisar al ONU pentru Refugiați, António Guterres⁸.

Conform standardelor, accentul s-a pus pe relocarea refugiaților din Grecia, Italia și Ungaria și instituirea unor cote obligatorii de preluare către toate statele membre. Lipsa de solidaritate cu țările din Orientul Mijlociu

⁶<http://www.unhcr-centraleurope.org/ro/stiri/2015/unhcr-%C3%AEndeamn%C4%83-europa-s%C4%83-schimbecursul-crisiei-refugia%C5%A3ilor.html>

⁷ „1. Statele contractante nu vor aplica sancțiuni penale, pe motivul intrării sau șederii lor ilegale, refugiaților care, sosind direct din teritoriul unde viața sau libertatea lor erau amenințate în sensul prevăzut de art. 1, intră sau se găsesc pe teritoriul lor fără autorizație, sub rezerva prezentării lor fără întârziere la autorități pentru a le expune motivele, recunoscute ca valabile, ale intrării sau prezenței lor ilegale. 2. Statele contractante nu vor aplica, în ce privește deplasările acestor refugiați, alte restricții decât acelea care sunt necesare; aceste restricții vor fi aplicate numai până la reglementarea statutului lor de refugiați în țara respectivă sau până la obținerea admiterii în altă țară. În vederea acestei ultime admiteri, statele contractante vor acorda acestor refugiați un termen rezonabil și toate facilitățile necesare.” – art. 31 din Convenția privind statutul refugiaților, Geneva, 1951 - <http://www.hotararicedo.ro/files/files/CONVENTIA%20PRIVIND%20STATUTUL%20REFUGIATILOR.pdf>

⁸ <http://www.mediafax.ro/social/unhcr-crestere-alarmanta-a-numarului-de-refugiati-60-de-milioane-in-2014-video-14467996>

¹ <http://unhcr.org/556725e69.html>

² Ibidem: cât populația Italiei sau Marii Britanii, dacă ar forma un stat.

³ Ibidem – raport UNHCR, p. 27

⁴ <http://blogs.cfr.org/patrick/2015/09/03/world-on-the-move-understanding-europes-migration-crisis/?cid=soc-facebook-in-understanding-europes-migration-crisis-9715>

⁵ Dealtfel, pe lângă declarațiile Angelei Merkel de la începutul lui august 2015, Germania are un program guvernamental de asistență umanitară încă din 2013 - <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/germany> și a alocat până acum 13.2 miliarde de dolari în asistență umanitară și menținere a păcii.

care au preluat deja milioane de refugiați, fără ajutor UE, a fost remediată oarecum prin decizia de a ajuta Turcia, Libanul și Iordania cu fonduri pentru taberele de refugiați suprapopulate, ca măsură de stopare a unui nou val către UE, plus intenția de a colabora cu Turcia pe termen lung pentru soluționarea crizei.

Există voci sceptice cu privire la eficiența acestei măsuri, însă ea e un prim pas către o soluție. Pe lângă ajutorul financiar, mult discutată înființarea a unor *hot spot*-uri în țări de intrare, despre care Federica Mogherini deja a declarat neoficial⁹ că sunt greu de implementat din cauza costurilor, opunându-se astfel președintelui Juncker care susține această soluție, urmează să fie luată în calcul până la sfârșitul lunii noiembrie. Mogherini a explicat la o întâlnire informală că ideea *hotspot*-urilor, în afara UE, pentru procesarea cererilor de azil constituie „o mare provocare”. Problema o constituie faptul că, pe lângă stabilirea locurilor potrivite și a fondurilor UE pentru acest lucru, se va genera un flux și mai mare de migrați.

După reuniunea Consiliului European din data de 23 septembrie și a miniștrilor în întrunirea JAI din ziua precedentă rămâne o întrebare legitimă în aer: **de ce pare aproape imposibilă adoptarea unei politici și viziuni comune europene în domeniul azilului și migrației, în ciuda demersurilor începute încă din 1999**¹⁰?

B. MIGRANT-REFUGIAT-MIGRAȚIE

Migrantul este o persoană care își părăsește casa pentru o nouă viață în altă țară sau regiune¹¹; termenul se aplică oricărei persoane care migrează, indiferent de motive, pe căi legale sau ilegale. Distincțiile ulterioare de diferențiere sunt importante din punct de vedere juridic.

Refugiatul este, conform art. 1 al *Convenției de la Geneva* din 1951, orice

persoană care, „în urma unei temeri bine întemeiate de a fi persecutată, datorită rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opiniei politice, se află în afara țării a cărei cetățenie o are și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește să se pună sub protecția acestei țări sau care nevând nicio cetățenie și găsimdu-se în afara țării în care își va avea reședința obișnuită, ca urmare a unor astfel de evenimente nu poate sau, datorită respectivei temeri, nu dorește să se întoarcă”.

În noua țară de destinație, refugiatul (care nu are încă acest statut și trebuie să îl dobândească pe cale legală) va formula o cerere de primire a unei forme de protecție/statut de refugiat, ca solicitant de azil. Statutul de refugiat va fi acordat de către statul unde se înregistrează cererea de azil și după verificarea îndeplinirii condițiilor, conform Convenției. Dacă se constată neîndeplinirea lor sau inducerea în eroare a autorităților, solicitantul de azil poate primi o altă formă de protecție, i se poate anula statutul¹² sau poate fi returnat în țara de origine.

Migrația legală¹³ are loc în conformitate cu legile interne ale țării gazdă și procedurile legale specifice. Frecvent calea de migrație legală este prin obținerea unui permis de studii sau de muncă, care se înnoiește ulterior până la împlinirea condițiilor legale pentru a cere cetățenia statului respectiv. O altă formă de migrație legală este prin procedurile de reîntregirea familiei.

Migrația ilegală reprezintă o amenințare serioasă de securitate pentru Europa, atât datorită numărului mare de oameni care trec granițele europene fără documente, cât și datorită extinderii și organizării unor rețele extinse de traficanți care cunosc traseele de intrare ilegală în UE. Nu în ultimul rând, migrația ilegală pune în mâinile unor exploatare viața și demnitatea persoanelor care lucrează fără un permis de muncă sau care sunt exploatare și abuzate. Traficul de ființe umane a cunoscut o extindere a rețelor și înregistrează profituri mari în mai multe țări europene. Victimele exploatare și ale

⁹ <http://www.politico.eu/article/live-state-of-union-speech-parliament-juncker-migration-growth-jobs/>

¹⁰ http://euranetplus-inside.eu/the-eu-lacks-a-migration-policy/?gclid=CjwKEAjw-IQwBRD1wrTC27fSjFISJABUDZ17C9iISk0Oi817-Vs4U2GD3v-7--o00MBfX1x1BMLdyhoCBUhw_wcB

¹¹ https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/understanding-migration-and-asylum-european-union?utm_source=facebook.com&utm_medium=referral&utm_campaign=osffbp

¹² <http://www.unhcr-centraleurope.org/ro/pdf/resurse/documente-juridice/unhcr-nota-privind-anularea-statutului-de-refugiat.html>

¹³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/index_en.htm

traficului sunt deseori pierdute sub radar de către autorități și dispar fără urmă, mai ales minorii; traficanții și exploatații iau victimelor actul de identitate sau înregistrare formală cu autoritățile, astfel încât deseori victimele care își pierd viața rămân persoane neidentificate, fără identitate.

C. REGLEMENTARI INTERNAȚIONALE

Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul de refugiat¹⁴ rămâne legea internațională aplicabilă și astăzi. La prevederile Convenției se adaugă principiile prevăzute în *Declarația Universală a Drepturilor Omului* din 1948¹⁵ care garantează **dreptul de a căuta și beneficia de azil în altă țară, dacă există teama de persecuție**. La cadrul general se adaugă o serie de prevederi prevăzute în convenții internaționale privind: apatrizii; eliminarea discriminării împotriva femeilor; împotriva oricăror formă de tortură și tratamente crude, inumane sau degradante; eliminarea discriminării rasiale și pentru protecția internațională a drepturilor copiilor¹⁶.

În recenta criză a refugiaților, decizia Ungariei de a ignora dreptul internațional la azil a determinat precizări din partea ONU, prin secretarul general Ban Ki-Moon, cu privire la standardele de drept internațional care sunt încălcate: îngrădirea dreptului la azil și oferirea protecției în funcție de apartenența la o anumită religie sau identitate națională și obligarea oamenilor de a se reîntoarce în țările de origine, de unde au plecat ca urmare a temerii de persecuții sau abuz, ceea ce încalcă prevederile *Convenției de la Geneva* și a drepturilor universale ale omului.

Recunoașterea de către comunitatea internațională a încălcărilor privind obligațiile umanitare, dar și a necesității unui efort coordonat de combatere a rețelelor de trafic și rezolvarea cauzelor care au declanșat această migrație fără precedent (conflicte, violări ale drepturilor omului, corupție, violență) fac parte din efortul de gestionare coordonată a crizei

între UE, ONU și alți parteneri statali sau instituționali¹⁷.

D. POLITICI SI REGLEMENTARI EUROPENE COMUNE IN DOMENIUL MIGRATIEI SI AZILULUI

Uniunea Europeană are un sistem de azil comun¹⁸ care cuprinde standarde minimale și proceduri pentru azil în statele membre ale Uniunii Europene; cu toate acestea UE a emis 40 de decizii de sancționare în data de 23 septembrie¹⁹ pentru statele membre care nu au implementat în legislația națională aceste proceduri și standarde minimale care fac parte din dreptul european cuprins în *Agenda Europeană pentru Migrație* și în mult-dorita politică europeană comună în domeniul migrației și azilului. Statele membre trebuie să răspundă atenționării formale și în termen de două luni trebuie să notifice Comisia cu privire la transpunerea în dreptul intern a directivelor. O opinie argumentată poate fi trimisă dacă statele nu se conformează cerințelor de drept european; în ultimă instanță statele membre care nu aplică normele comune în dreptul intern pot fi acționate în justiție în fața Curții Europene de Justiție.

Cele mai importante decizii (directive) europene care stabilesc politicile comune în domeniul migrației și azilului sunt:

- Directiva privind proceduri de azil mai rapide și mai corecte (Directiva 2013/32/UE)²⁰;
- Directiva privind stabilirea standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (Directiva 2013/33/UE)²¹;
- Directiva 2011/95/UE privind standarde de calificare a naționalilor unor state terțe sau apatrizilor ca beneficiari ai unei forme de protecție internațională la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la

¹⁷ <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8938>

¹⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm

¹⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_en.htm

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=EN>

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>

¹⁴ <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>

¹⁵ <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

¹⁶ <http://www.unhcr-centraleurope.org/ro/resurse/documente-juridice/dreptul-international-al-refugiatului.html>

conținutul protecției acordate (revizuită)²²

- Regulamentul Dublin revizuit (Dublin III) - Regulamentul UE nr. 604/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din data de 26 iunie 2013²³ privind stabilirea criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid care completează Dublin II, din data de 18 februarie 2003, adoptat la Bruxelles ca Regulamentul CE nr. 343/2003²⁴ al Consiliului, privind stabilirea 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, care completează și clarifică acordul de la Dublin din 15 iunie 1990²⁵ – Convenția privind determinarea statului responsabil pentru examinarea aplicațiilor de azil depuse într-unul dintre statele membre ale Uniunii Europene (numită *Convenția Dublin*);
- Regulamentul EURODAC Regulamentul UE nr. 603/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din data de 26 iunie 2013²⁶ privind instituirea sistemului „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 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 și privind cererile autorităților de aplicare a legii din statele membre și a Europol de comparare a datelor Eurodac în scopul asigurării respectării aplicării legii

și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011 de instituire a Agenției europene pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă, în spațiul de libertate, securitate și justiție (revizuit);

- Directiva 2008/115/CE privind returnarea resortisanților statelor terțe aflați în situație de ședere ilegală²⁷;
- Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – 2012/C 326/02²⁸.
- Convenția Europeană a Drepturilor Omului²⁹.

Comisia a trimis recent, în 28 august, o cerere de clarificări privind alinierea la dreptul european și în privința EURODAC (care a fost valabil până în iulie 2015, ulterior revizuit) către mai multe țări (Cipru, Germania, Grecia, Ungaria și Italia) și în privința directivei privind returnarea resortisanților statelor terțe aflați în situație de ședere ilegală (Directiva 2008/115/UE)³⁰.

Acordul Schengen³¹ stipulează în art. 3 că „se aplică oricărei persoane care trece frontiera internă sau externă a unui stat membru, fără a aduce atingere: a) drepturilor persoanelor care beneficiază de dreptul comunitar la liberă circulație; b) **drepturilor refugiaților și ale persoanelor care solicită o protecție internațională, în special în ceea ce privește principiul nereturnării (non-refoulement)**”.

La dreptul european, atât cât există, în domeniul migrației și azilului, se adaugă și mecanismul comun privind frontierele externe ale Uniunii Europene - Frontex³² – Agenția Europeană pentru Managementul

²² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>

²³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R0343&from=EN>

²⁵ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:41997A0819(01))

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0603&from=EN>

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN>

²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> Carta a fost adoptată în 2000 la Nisa, dar nu a avut valoare juridică ; în 2009 a devenit parte integrantă din Tratatul Uniunii Europene de la Lisabona- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>

²⁹ http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf

³⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_managing_the_refugee_crisis_annex_7_en.pdf

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R0562&from=EN>

³² http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf

Cooperării Operaționale la Granițele Externe ale Statelor Membre ale Uniunii Europene în domeniul migrației, azilului și securității. În domeniul managementului frontierelor, UE a creat inițial, încă din 1999, Unitatea Comună privind granițele externe (External Border Practitioners Common Unit), un grup de lucru compus din membri ai Comisiei Strategice asupra Imigrației, Frontierelor și Azilului (SCIFA) și din directorii vămilor naționale și de control al frontierelor³³. Frontex a fost stabilit ulterior, în 2004, prin decizia adoptată de Consiliul European – EC 2007/2004³⁴. Ulterior a înființat Frontex (2004) și Smart Border Package pentru zona Schengen³⁵ (2013) și programul de înregistrare a călătorilor (Registered Traveller Programme, 2013) și programul de înregistrare a călătorilor (Registered Traveller Programme, 2013)³⁶.

Totuși, una dintre problemele fundamentale ale crizei actuale a refugiaților este chiar eșecul parțial al Frontex, care a funcționat bine pe granița maritimă în Marea Mediterană, în efortul coordonat al pazei de coastă italiene și grecești, dar extrem de prost pe granițele externe ale UE. Analizele de risc, numite „situational awareness” ale Frontex ar fi trebuit să avertizeze din timp asupra unor amenințări potențiale sau emergente la nivelul statelor membre UE, inclusiv cu privire la rutele de migrație ilegală.³⁷ Nu întâmplător, Comisia și CE au decis un rol mult mai puternic pentru Frontex în perioada următoare³⁸.

Mecanismul de relocare al UE, inter-european prevede un răspuns coordonat pentru situații de presiune disproporționată, cum se întâmplă acum în Ungaria și Germania, ceea ce permite transferul între state, dar **numai al persoanelor care beneficiază deja de o formă de**

protecție internațională; în situația actuală înregistrarea și procesarea cererilor de azil solicită extrem de mult capacitatea oricărui stat membru.

Primul proiect de relocare la nivel european a avut loc în 2010-2011 în timpul crizei malteze³⁹, cu rezultate modeste, un număr de 227 persoane fiind relocalate între șase state europene. Un al doilea program de relocare în 2012-2013 a implicat mai multe state pentru un număr de 265 de persoane relocalate⁴⁰. S-a propus și discutat o schemă permanentă de relocare și recunoașterea reciprocă a deciziilor de acordare a unei forme de protecție internațională a unui stat membru UE. La recentul Consiliu European s-a reluat această idee.

Agenda UE privind migrația și-a propus să acționeze pe patru piloni:

- Reducerea migrației ilegale;
- Salvarea vieților și securizarea granițelor externe
- O politică puternică privind azilul
- O nouă politică privind migrația legală

În privința migrației ilegale, s-au raportat 283. 552 treceri ilegale ale frontierelor UE, ceea ce determină acum Comisia să elaboreze un plan de acțiune care își propune⁴¹:

1. investigarea și pedepsirea rețelelor criminale și confiscarea bunurilor acestora;
2. un ghid de practici comune pentru procedura de returnare în țările de origine pentru toate statele membre ;
3. parteneriate puternice cu țări terțe pentru a contracara rețelele de migrație ilegală și returnarea (cum este cel deja inițiat cu Turcia);

³³ <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>

³⁴ http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf

³⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v14.pdf

³⁷ <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>

³⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_en.pdf

³⁹ *EU Pilot Project on Intra-EU Relocation from Malta* (EUREMA) was implemented under ERF Community Actions in 2010 and 2011. EUREMA was the first multilateral intra-EU relocation initiative, and was led by the Maltese authorities and implemented by IOM with the participation of ten Member States - France, Germany, Hungary, Luxembourg, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia and the UK - with the active involvement of UNHCR. - <http://www.resettlement.eu/page/intra-eu-relocation>

⁴⁰ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/18_paper_solidarityinpractice_/18_paper_solidarityinpractice_en.pdf

⁴¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_en.pdf

4. o mai puternică implicare a delegațiilor europene în țări-cheie; un rol mult mai puternic al Frontex în operațiunile de returnare și stabilirea unui departament special care să sprijine statele membre în implementarea directivei europene cu privire la returnare;

5. triplarea capacităților și logisticii pentru operațiunile commune ale Frontex, Triton și Poseidon în 2015 și 2016;

6. activarea unui sistem de urgență conform art. 78 alin. 3 din Tratatul de la Lisabona pentru o mai bună distribuire a solicitanților de azil în Europa;

7. un nou concept pentru *hotspot*: sub coordonarea Comisiei, mai multe agenții ale UE vor lucra pe teren în statele membre de graniță ale UE pentru a identifica rapid, înregistra și amprenta migranții care sosesc și pentru a decide și coordona returnarea în țările sigure de origine; este vorba despre EUROPOL, EASO, Frontex;

8. alocarea unui fond adițional de 60 milioane de euro într-un fond de urgență pentru statele membre de graniță;

9. o schemă de relocare pentru transferul a 20.000 de persoane în state membre ale UE într-o manieră legală și sigură pentru care se alocă 50 milioane de euro;

10. 30 de milioane de euro pentru programe de dezvoltare regională (RDPPs) începând cu Africa de Nord și Cornul Africii în 2015/2016;

11. o bază de date a EUROPOL cu contribuția tuturor agențiilor UE pentru a distruge și disrupe rețelele criminale; Frontex și EUROPOL vor dezvolta profile ale ambarcațiunilor și mijloacelor de transport pe care traficanții le pot utiliza;

12. o politică comună de securitate și apărare (CSDP) cu operațiuni în Marea Mediterană pentru a captura și distruge ambarcațiuni;

13. migrația va deveni o componentă specifică a misiunilor politicii comune de apărare și securitate (CSDP) deja lansate în Nigeria și Mali și care vor fi întărite în privința managementului granițelor;

14. stabilirea unui centru pilot cu scop multiplu în Nigeria în cooperare cu OIM și UNHCR;

15. trimiterea unor ofițeri europeni de migrație la delegațiile UE din țările cheie de tranzit;

În privința **salvării vieților și securizării granițelor externe**⁴², Frontex a avut un rol pozitiv pe Mediterana în salvarea a 7300 de persoane din cei 24.000 de migranți salvați în Canalul Siciliei la începutul anului 2015. Comisia își propune:

1. revizuirea programului Smart Borders Package;
2. finanțarea inițiativelor care întăresc capacitatea țărilor din Africa de Nord de a interveni și salva viețile migranților aflați în dificultate;
3. o inițiativă de stabilire a unui sistem european de gărzi de graniță;
4. un rol mai puternic pentru Frontex.

În privința unei **politici de azil mai puternice**⁴³, Comisia își propune:

1. implementarea deplină a sistemului comun de azil european printr-un nou mecanism de monitorizare;
2. evaluarea sistemului Dublin până la jumătatea anului 2016 în vederea revizuirii sale;
3. inițiative decisive pentru combaterea abuzării sistemului de azil european;
4. considerarea stabilirii unui proces decizional cu privire la azil care să garanteze tratament egal pentru solicitanții de azil în toată Europa.

În privința unei **noi politici privind migrația legală**, Comisia își propune:

1. revizuirea directivei Blue Card;
2. stabilirea unei platforme dedicate de cooperare cu statele membre, uniuni comerciale și de afaceri în privința migrației economice;
3. transferuri de bani mai ieftine, mai rapide și mai sigure;
4. dezvoltarea unui « sistem de exprimare a interesului » care va folosi criteriile verificabile pentru a face automat o selecție inițială a migranților potențiali;
5. sporirea unor ajutoare de dezvoltare pentru țările de origine.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

Agenda Europeană pe migrație lansată pe 13 mai 2015 se referă și la o schemă de relocare, care să ajute prima țară de azil (conform Dublin). Relocarea propusă de Comisie are în vedere 120.000 de solicitanți de azil⁴⁴ care vor fi transferați în mai multe țări europene pe baza unui algoritm (cotele obligatorii), care are în vedere venitul intern brut, mărimea populației statului de destinație, rata șomajului, precum și numărul de solicitanți de azil și cereri de relocare a primit respectivul stat european în trecut. Se are în vedere alocarea unor fonduri în valoare de 50 de milioane de euro din bugetul UE pentru perioada 2015-2016.

Totodată, Comisia a decis găsirea unui mecanism de relocare care să fie inclus în Dublin și listarea tuturor țărilor de origine sigure. Intenția UE este aceea de a returna cât mai mulți migranți, dacă provin din țări de origine sigure; se lucrează la proceduri comune în acest sens și la reguli privind achizițiile publice pentru măsurile de sprijin a refugiaților. Dimensiunea de politică externă a crizei migranților presupune acțiuni ale UE în acest sens; deocamdată s-a decis crearea unui fond de urgență pentru Africa.

E. POLITICI SI REGLEMENTARI ALE UNOR STATE MEMBRE

Statele membre au fiecare alt sistem de azil, deși directivele europene privind proceduri și condiții comune privind azilul sunt adoptate de peste doi ani (ultimele revizuite), ceea ce contribuie la haosul actual la granițe și la emiterea de către Comisie a celor 40 de atenționări către statele membre privind transpunerea de urgență în dreptul intern a directivelor privind azilul. La o privire comparativă privind procedurile de azil, conform Dublin, din Germania, Marea Britanie și Franța observăm că solicitanții de azil au acces cu dificultate la servicii juridice de asistență gratuită în Franța și Marea Britanie și deloc în Germania⁴⁵. De asemenea, legea franceză și cea germană nu prevede un mecanism de identificare a minorilor neacompaniați, cea britanică, da; în niciuna dintre aceste țări nu există un mecanism specific privind identificarea solicitanților de

azil vulnerabili (victime ale violenței, persoane cu traume psihologice profunde, cu diverse probleme de sănătate grave ș.a.)⁴⁶.

Această stare de fapt reflectă, de fapt, rezistența statelor membre împotriva unei politici comune de azil, motivată de viziuni unilaterale, profund naționale cu privire la capitalul social, electoral și compoziția etnică a fiecărui stat. Majoritatea statelor foste comuniste, de exemplu, sunt extrem de protective cu privire la identitatea națională și au un grad ridicat de aversiune față de primirea străinilor, migranți sau refugiați, indiferent de motiv. Statele cu un sistem de beneficii sociale, țintă predilectă de migrație economică și politică de câteva decenii, sunt mult mai receptiv și relaxate cu privire la imigrație în general; cu toate acestea, datorită creșterii în sondaje ale unor partide de extremă dreapta tensiunile dintre populația statelor membre și imigranți au sporit considerabil în ultimii ani, în concomitență cu radicalizarea și extremismul violent și terorismul internațional.

În consecință, statele europene cu un număr mare de imigranți și care s-au oferit și acum să preia un mare număr de migranți (Germania, Suedia, Franța, Olanda) au devenit mai precaute. Marea Britanie, care s-a plâns întotdeauna de „inundarea” britanicilor, încă din 1960 cu valuri de imigrație din diferite surse s-a dovedit întotdeauna mai pragmatică cu privire la tipul de imigrație preferat și numărul acceptat: se preferă imigrație din fostele sale colonii și mai puțin migrație necontrolată sau exploatarea serviciilor de asistență socială, mai ales de către est-europeni.

Dealtfel Marea Britanie a refuzat să fie în Schengen și din acest motiv; britanicii percep partenerii continentali francezi ca fiind duplicitari în privința migrației ilegale, din cauza tensiunilor legate de managementul traseului francezo-englez peste Canalul Mânecii, infaimosul Calais⁴⁷. Pe de altă parte, sunt destul de multe voci britanice care pun sub semnul întrebării modelul de integrare multiculturală britanic și consideră că religia și credințele diferite

⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5697_en.htm

⁴⁵ <http://www.asylumineurope.org/comparator>

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ <http://www.bbc.com/news/uk-29074736>

generează diviziuni și mențin modele anti-integrare în propriile comunități⁴⁸.

La aspectele de mai sus, pe lângă legislație specifică, internă, se adaugă viziuni diferite cu privire la integrarea imigranților o dată ce primesc statut și drept de reședință; în timp ce britanicii le recunosc cultura și le oferă libertate religioasă, francezii le-o refuză. Rezultatul acestor politici multiculturală extrem de diferite se poate vedea cu ochiul liber: musulmanii britanici nu sunt segregati, au afaceri sau locuri de muncă, sunt organizați religios, iar imamii radicali sunt lăsați să se exprime liber, chiar dacă incită implicit la jihad și recrutează tineri britanici; în Franța, imigranții sunt ghettoizați în zone de tabu, unde nici poliția nu are curaj să pătrundă, nu li se recunoaște cultura și nu au niciun fel de libertate religioasă, Franța declarându-se stat laic, secular și fiind prima țară europeană care a interzis purtarea *hijab*-ului în public.

Consecința a fost că în comunitățile segregate se aplică cutuma culturală a fiecărei comunități, iar violența asupra femeilor este extrem de ridicată; non-incluziunea în sistemul francez a generat o rată ridicată a șomajului în rândul tinerilor imigranți, iar lipsa de recunoaștere a identității religioase generează resentimente puternice, agresiunile și violențele în aceste comunități luând mare amploare în ultimii ani, cu ciocniri violente între poliție și protestatari.

În Franța sunt 5 milioane de musulmani, dintre care 35% sunt de origine algeriană, 25% de origine marocană, iar 10% de origine tunisiană; pentru toți acești musulmani religia joacă un rol extrem de important în viața de zi cu zi⁴⁹. Atacul din Paris la începutul acestui an și narativul cu care sunt seduși tinerii jihadiști europeni au în centru o viziune profund religioasă asupra lumii, pe care statul francez o ignoră; având în vedere numărul mare de musulmani de pe teritoriul său o întrebare fundamentală cu privire la modelul său de integrare ar trebui pusă serios.

În contextul acestei crize a migrației, Europa trebuie să ia în considerare variante

de politici de integrare adecvate, luând în considerare modele care funcționează și evitând eșecurile de până acum. Nu în ultimul rând, integrarea unui număr foarte mare de oameni implică costuri extrem de mari pentru statele gazdă. **Pentru detalii privind procedurile specifice de azil existente acum în statele membre și o privire comparativă pe diferite paliere (proceduri, condiții de primire, condiții de detenție etc.) un instrument foarte bun poate fi consultat pe situl Asylum Europe⁵⁰.**

F. IMPACTUL CRIZEI ASUPRA SCHENGEN

Președintele Comisiei Europene, Jean-Claude Juncker a acceptat cererea Germaniei de a reintroduce controale temporare la granița cu alte state membre ale UE⁵¹, în mod particular la granița cu Austria. Posibilitatea de a suspenda libera circulație între frontierele statelor membre ale UE și Schengen este prevăzută pentru situațiile de criză în art. 16. UE are obligația de a asigura principiul proportionalității unor astfel de măsuri astfel încât granițele deschise și libera circulație să revină la normalitate.

Granițele externe ale UE nu au fost capabile să facă față fluxului de migranți, iar adevărul crud al situației a fost expus de către ministrul german al transporturilor, Alexander Dobrindt, care a spus explicit că este necesar un control efectiv al granițelor interne ale Germaniei, având în vedere eșecul total al UE de a proteja granițele sale externe⁵². Fluxul de migrație masivă din lunile august și septembrie a venit dinspre Grecia, Turcia și, în lunile precedente, dinspre Italia. Pe scurt, în fața a peste 450.000 de migranți sosiți în Germania, dintre care 13.000 sosiți în München într-o singură zi, chiar și o țară ca Germania se poate simți depășită de situație⁵³. Implicit, Schengen a devenit nefuncțional.

Este evident, în actualul context, că Schengen va suferi transformări de conținut și va fi complet revizuit, la fel

⁵⁰ <http://www.asylumineurope.org/comparator>

⁵¹ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5638_en.htm

⁵² <http://www.nationalreview.com/corner/423943/consequences-merkel-andrew-stuttaford>

⁵³ <http://www.spiegel.de/international/europe/german-asylum-system-stretches-to-breaking-point-a-1052546.html>

⁴⁸ <https://www.opendemocracy.net/ourkingdom/rumy-hasan/immigration-and-british-dream>

⁴⁹ <http://www.global-politics.co.uk/issue%203/Multicultural%20France.htm>

ca și Dublin. Sunt voci care consideră că va fi abolit, altele că va fi un proces de durată în următorii ani, nicidecum o etapă de revizuire rapidă⁵⁴. În orice caz, așa cum arată strategia UE anti-terorism și strategia privind migrația, măsurile de întărire a controlului la frontiere abundă (Frontex – mai multă putere, revizuirea codului frontierelor Schengen și Smart Border Package, PNR, profiling și baze de date europene prin EUROPOL și EUROSUR). Acum rămâne de văzut dacă unul dintre pilonii Uniunii Europene – libertatea de mișcare în spațiul european fără granițe – va fi afectată sau nu. Principiul liberei circulații este fundamental identității și valorilor UE. Dealtfel actuala criză a migrației va avea un impact negativ și asupra altor libertăți; în mai multe țări europene sunt discutate legi cu privire la securitatea cibernetică care îngreună viața privată și protecția datelor private, dar și măsuri de *profiling* în noua strategie UE privind combaterea terorismului⁵⁵, după evenimentele din ianuarie 2015.

O măsură necesară, dar controversată este introducerea deja, în mai multe state europene, a posibilității de a reține datele pasagerilor pe cursele aeriene⁵⁶, la un nivel complex (cine sunt, unde locuiesc, unde fac escale, ce au comandat în avion etc.). Acest lucru survine după informații ale serviciilor secrete care au arătat că unul dintre frații teroriști ai atentatului din Paris călătorise nestingherit în taberele de pregătire jihadistă din Siria și Yemen. Similar cu criza actuală, UE și-a propus și cu strategia anti-terorism o abordare integrată și întărirea solidarității europene în privința unor obiective comune. Strategia presupune și o revizuire a legislației europene privind protecția civilă.

Strategia UE privind combaterea terorismului adaugă o nouă dimensiune gravă presiunilor asupra libertății de circulație în spațiul european și asupra Schengen. Comisia Europeană a anunțat deja că va investi masiv în o mai bună coordonare privind managementul

frontierelor externe, prin Frontex, EUROPOL și Smart Border Package, care va fi revizuit. De asemenea sistemul de informații securizate al UE, stabilit prin Decizia nr. 2005/267/EC⁵⁷, va fi reformat și actualizat pentru a se putea coordona cu managementul migrației, iar prin EUROSUR granițele vor fi monitorizate și supravegheate.⁵⁸ Comisia Europeană evaluează și SIS – Sistemul informațional Schengen- în scopul revizuirii legislative în cursul anului 2016. Există noi riscuri pentru UE în contextul crizei migrației, mai ales a celei ilegale, care folosește rețele din ce în ce mai complexe de trafic și traversare a granițelor, de aceea distrugerea acestor rețele, stabilirea țărilor sigure de origine și a unui mecanism european de returnare a devenit o prioritate. Comisia a luat în considerare și revizuirea Codului Vamal Schengen și al procedurilor Schengen.⁵⁹

Implicațiile asupra identității europene a compromiterii libertății de mișcare în spațiul UE sunt profunde și poate genera alterarea în lanț și a altor principii europene privind cooperarea și unitatea dintre statele europene. Uniunea Europeană, prin criza migrației, trece prin cel mai dur test al valorilor ei și al solidității proiectului european în situații care o vulnerabilizează și slăbesc.

G. IMPACTUL CRIZEI ASUPRA DREPTULUI EUROPEAN ÎN MATERIE DE AZIL ȘI MIGRAȚIE

Este evident că Europa nu poate primi necondiționat, pe termen nedeterminat, milioane de refugiați și migranți. O strategie și o politică comună este absolut obligatorie. Agenda europeană asupra migrației⁶⁰ lansată recent încearcă o sistematizare a abordării și a creării unui drept european în materie, precum și găsirea unor noi măsuri de prevenire și combatere a migrației ilegale, o amenințare la adresa securității europene. **Dublin va fi revizuit, a patra**

⁵⁷ http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/I_08320050401en00480051.pdf

⁵⁸ http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/Eurosur_Regulation_2013.pdf

⁵⁴ <https://www.stratfor.com/analysis/europe-rethinks-schengen-agreement>

⁵⁵ <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/>

⁶⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_e.pdf

oară, pentru că a dovedit lipsa sa de funcționalitate în situații de criză. Comisia are în vedere și introducerea unui mecanism unic de azil în acord.

UE ar trebui să își coordoneze strategia privind granițele externe cu strategia privind migrația și cu strategia privind combaterea terorismului. Mai multe măsuri avute în vedere sunt similare (de ex. retragerea cetățeniei celor care s-au înrolat ca luptători în jihad-ul global și sunt cetățeni ai statelor membre UE și confiscarea bunurilor provenite din traficul migranților ilegali; *profiling*-ul pentru persoanele suspectate de activități teroriste; cooperarea cu țări terțe – Turcia și țări din Nordul Africii). Desigur o parte din aceste măsuri ridică serioase semne de întrebare cu privire la riscul unor erori judiciare și al încălcării drepturilor omului, precum și a unui număr semnificativ de libertăți care dau identitatea spațiului european.

Cu toate acestea, statele-membre, marea majoritate nu au implementat în dreptul intern directivele agreeate la nivel european în privința azilului și migrației cu ani în urmă. Vice-președintele Comisiei Europene, Frans Timmermans, a declarat că:

*"„Solidaritatea și responsabilitatea sunt două fețe ale aceleiași monede. În cadrul reuniunii Consiliului European extraordinar din aprilie, liderii UE au solicitat transpunerea rapidă și completă și punerea efectivă în aplicare a sistemului european comun de azil, pentru a asigura standarde europene comune în temeiul legislației existente. Comisia Europeană este gardianul tratatelor, iar cele 40 de decizii adoptate astăzi sunt menite să garanteze că statele implementează și aplică realmente cele convenite și că fac acest lucru într-o manieră rapidă și completă. Sistemul european comun de azil poate funcționa doar dacă toată lumea respectă regulile jocului.”*⁶¹

Politicile coordonate de azil și migrație la nivelul tuturor statelor membre sunt foarte importante din mai multe motive:

1. deblochează criza migrației, prin coordonarea rapidă cu privire la primirea și procesarea rapidă a cererilor de azil;

2. ar permite recunoașterea reciprocă a statutului de protecție internațională acordat și o bază de date europeană, evitându-se trecerea granițelor fără niciun fel de înregistrare sau relocarea dintr-un stat în altul din cauza supra-solicitării într-un stat membru;

3. ar permite asumarea de responsabilități la nivel de stat-membru, cu toate consecințele care decurg de aici;

4. ar permite schimb de experiență și bune practici comune în privința primirii, returnării și ulterior integrării refugiaților și migranților în societatea de destinație;

5. ar permite o mai bună coordonare și schimb de informații, precum și analize de risc și previziuni privind viitoarele fluxuri de migranți prin Frontex;

6. ar permite stabilirea unor centre europene comune de recepție a azilanților, în statele cu granițe externe, unde UE să creeze acele *hot spots* decise la ultima reuniune a Consiliului European din 23 septembrie.

Problema este că formularea și implementarea de politici publice la nivel european a fost deseori o reflectare a intereselor administrațiilor naționale. Rolul și modul în care se formulează politicile europene acum se schimbă radical, mai ales în domeniul politicilor cu implicații de politică externă și al European External Action Service. Migrația a devenit o componentă cheie a politicii comune de apărare și securitate (CPSD).

Împărțirea de responsabilități și nevoia de solidaritate sunt afirmații recurente în ceea ce privește discuțiile la nivel european cu privire la o politică europeană comună pentru azil și migrație. Cu toate acestea, până recent, greul a fost dus de țările europene mai sărace, cum este cazul Greciei și Italiei care au acționat în zona Mediteranei cu un suport european limitat (Mare Nostrum⁶²) precum și de către țări terțe care au preluat milioane de refugiați (Iordania, Liban și Turcia). În fața avalanșei de migranți, Grecia a dovedit că nu poate face față, mai ales pe fondul crizei interne și a falimentului.

Standardele de primire a azilanților diferă de la o țară la alta și nu sunt aliniate la un nivel

⁶¹ Declarație de presă din data de 23 septembrie 2015, după reuniunea CE - http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_ro.htm

⁶² <http://marenostrumproiect.eu/>

comun, în mare parte și din cauza discrepanțelor de fonduri care pot fi alocate din bugetele naționale. UE are un fond pentru refugiați (Refugee Fund)⁶³, cu un buget de 630 milioane de euro între 2008-2013. Acum UE acționează coordonat și cu alte țări și agenții internaționale și a decis să ajute financiar UNHCR, care a primit numeroase fonduri și de la donatori privați sau statali ale țărilor din Golf pentru criza refugiaților sirieni și iraqieni din țările arabe vecine care i-au preluat.

Tensiunea privind accesul migranților se va muta, odată cu venirea iernii, de pe Mediterana, pe granițele externe ale UE, către România, Bulgaria, Croația, toate țări care sunt în afara Schengen.

În iunie, Ungaria a cerut activarea mecanismului european de protecție civilă pentru a face față fluxului de refugiați⁶⁴. Mecanismul se activează la cerere și facilitează cooperarea voluntară pentru situații de dezastru între 33 de state europene, din Uniune sau din afara ei (Norvegia, Islanda, Macedonia, Muntenegru și Serbia).

H. I IMPACTUL CRIZEI ASUPRA SECURITĂȚII EUROPENE

S-a spus deja că noii azilanți sosiți în Europa sunt o sursă potențială de racolare de către rețelele extremiste și jihadistice care acționează în multe state europene⁶⁵.

După atacul asupra redacției Charlie Hebdo din Paris în 7 ianuarie 2015, UE a adoptat o nouă strategie anti-terorism⁶⁶ care operează pe patru piloni:

1. prevenirea urgenței de noi generații de teroriști și a alegerii terorismului;
2. protejarea cetățenilor și infrastructură critică prin reducerea vulnerabilităților împotriva atacurilor;
3. urmărirea și investigarea teroriștilor, împiedicarea plănuirii, comunicațiilor și călătoriilor, tăierea accesului la fonduri

și materiale și aducerea teroriștilor în fața justiției;

4. reacția într-o manieră coordonată prin pregătirea pentru managementul și minimizarea consecințelor atacurilor teroriste, îmbunătățirea capacităților de a face față cu consecințele acestora și luarea în considerare a nevoilor victimelor.

UE își propune⁶⁷ să identifice factorii care generează răspândirea și seducția terorismului, radicalizare și recrutare în rândul tinerilor; în acest sens, UE dorește să aloce fonduri și atenție în tehnologii de ultimă generație și în cercetare în domeniul securității. Cooperarea internațională împotriva terorismului global este o preocupare europeană și americană comună, adresată de către președintele american Barack Obama⁶⁸ la Adunarea Generală a ONU din data de 28 septembrie în New York. În mod similar și președintele Vladimir Putin⁶⁹ a subliniat nevoia pentru o coordonare a eforturilor internaționale împotriva terorismului Statului Islamic și oprirea surselor sale de finanțare uriașe, deși opinia celor doi diferă semnificativ în privința terorismului. UE va căuta să colaboreze cu ONU, G8, OSCE și Consiliul Europei și în scopul de a manageria crizele într-un mod coordonat.

UE a dezvoltă și proiecte pilot de combatere a radicalizării în mai multe țări europene, dar și externe. La începutul lunii septembrie a fost lansat un astfel de proiect anti-radicalizare la Bruxelles pentru zona Sahel-Maghreb⁷⁰. Scopul este acela de a preveni și restrânge amenințările pe care le ridică extremismul violent. Zona Sahel-Maghreb este considerată o amenințare trans-regională complexă datorită unui complex de factori socioeconomici, generaționali, etnici, rasiali, tribali și ideologici⁷¹.

Deseori sursele extremismului violent sunt multiple: sărăcia, corupția flagrantă, conflicte tribale, instabilitate politică care sunt speculate de către grupuri extremiste

⁶³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index_en.htm

⁶⁴ http://ec.europa.eu/echo/news/EUCPM-helps-Hungary-cope-with-refugee-influx_en

⁶⁵ <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/200982#.Vgq1-VSqqko>

⁶⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/index_en.htm

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ <http://www.nytimes.com/2015/09/29/world/americas/president-obamas-speech-to-the-united-nations-general-assembly-2015.html>

⁶⁹ <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/28/read-putins-u-n-general-assembly-speech/>

⁷⁰ http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf

⁷¹ http://unicri.it/news/article/2015-09-10_Counteracting_Radicalisation_and_Violent

oferind un sens al apartenenței la o comunitate sau niște valori comune. Este același principiu prin care operează Statul Islamic la care se adaugă radicalismul religios și surse enorme de finanțare care generează un terorism trans-național. Analistii și experții în terorism au dezbătut momentul de la care se poate vorbi despre « noul terorism » ; foarte mulți identifică mijlocul anilor 1990, atacul asupra World Trade Center din 1993 și atacul cu gaz sarin din Tokyo din 1995⁷². Diferența majoră dintre „vechiul terorism” și „noul terorism” este aceea a religiei, mai precis a Islamului radical. În timp ce terorismul vechi era secular în scopuri și orientare și putea fi identificat și cu terorismul exercitat de către un stat sau o grupare afiliată unui stat, terorismul nou poate fi part-time, facilitat de tehnologie și conexiuni facile via internet, practicat de amatori, deseori tineri europeni fără nicio legătură cu jihadismul global care beneficiază din plin de libertatea de mișcare și lejeritatea controalelor vamale, mai ales în spațiul european parte a Schengen.⁷³

În raportul privind situația privind amenințările teroriste în Uniunea Europeană se arată că Statul Islamic și grupurile afiliate acestuia au capacitatea și resursele de a organiza atacuri teroriste și acte violente și se estimează că acestea se vor intensifica⁷⁴. Așadar filtrarea migranților și distingerea refugiaților de migranți din alte motive, precum și necesitatea unui *profiling* sunt obligatorii în această etapă a crizei migrației, pentru a evita vulnerabilizarea mecanismelor UE și riscurile de securitate asupra statelor membre și în privința protecției și securității cetățenilor europeni. În același timp trebuie observate și respectate standardele internaționale în materia drepturilor omului. Fără îndoială trăim într-o etapă istorică în care presiunea asupra drepturilor individuale și libertăților este extrem de puternică.

⁷²Alexander Spencer, *Questioning the Concept of 'New Terrorism'* Peace Conflict & Development, Issue 8, January 2006 available from www.peacestudiesjournal.org.uk, p. 9

⁷³ Idem, p. 9 – Doar două organizații din 64 puteau fi clasificate ca teroriste în 1980. În 1995 deja erau identificate 25 din 58 de organizații.

⁷⁴ <https://www.europol.europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>

Strategia UE anti-terorism, ca și strategia UE pentru combaterea radicalizării și recrutării în terorism⁷⁵ operează pe multe dimensiuni: 1. găsirea surselor de alimentare a radicalizării și prevenirea recrutării de către grupări teroriste și prin schimbarea narativului violent cu alternative; 2. controlul granițelor și noi măsuri împotriva celor care sunt acuzați de intenții criminale sau teroriste; 3. cooperarea europeană și internațională.

UE se coordonează cu ONU pentru combaterea terorismului⁷⁶, ca și în actuala criză a refugiaților, pentru un răspuns umanitar adecvat și relocare. Ambiția UE este aceea de a implica mai mulți parteneri naționali, regionali și internaționali, dar deja am văzut că acest lucru nu este posibil fără o înțelegere comună a amenințărilor, soluțiilor și fără alinierea legislației naționale sau delegarea de putere decizională către UE pentru găsirea și implementarea rapidă a unor soluții de criză, prin consultarea șefilor de stat și de guvern și trecerea unor propuneri legislative prin Parlamentul European în regim de urgență.

I. IMPACTUL CRIZEI ASUPRA ASUPRA IDENTITĂȚII EUROPENE

Există numeroase temerice Europa se va schimba radical și va deveni un continent musulman, dacă actualii lideri europeni scapă de sub control numărul migranților care vin dintr-o cultură închisă, radical diferită de cea europeană. Numărul musulmanilor din Europa raportat la totalul populației europene era de 7.6% în 2014⁷⁷. Numărul musulmanilor din Europa raportat la totalul populației europene era de 7.6% în 2014⁷⁸. Eșecul politicilor de integrare a imigranților de până acum, din perspectiva radicalizării, a extremismului violent și a atacurilor teroriste în interiorul granițelor europene ridică serioase semne de îngrijorare la nivelul opiniei publice.

Coincidența dintre înmulțirea atacurilor teroriste pe teritoriul european, radicalizarea în rândul tinerilor

⁷⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/docs/communication_on_preventing_radicalisation_and_violence_promoting_extremism_201301_en.pdf

⁷⁶ <http://www.un.org/en/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>

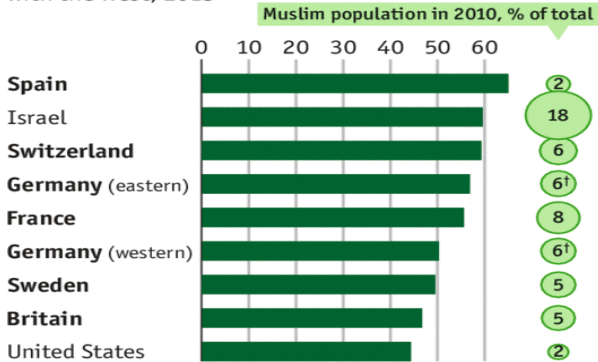
⁷⁷ <http://www.muslimpopulation.com/Europe/>

⁷⁸ <http://www.muslimpopulation.com/Europe/>

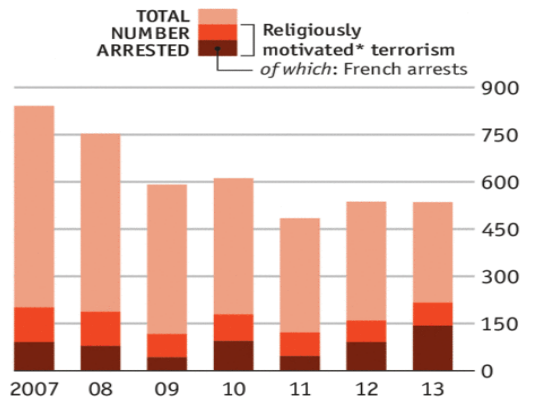
Islam in Europe

Perception of Islam

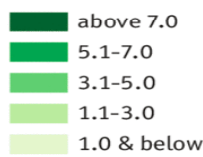
% of respondents who think that Islam is not compatible with the West, 2013



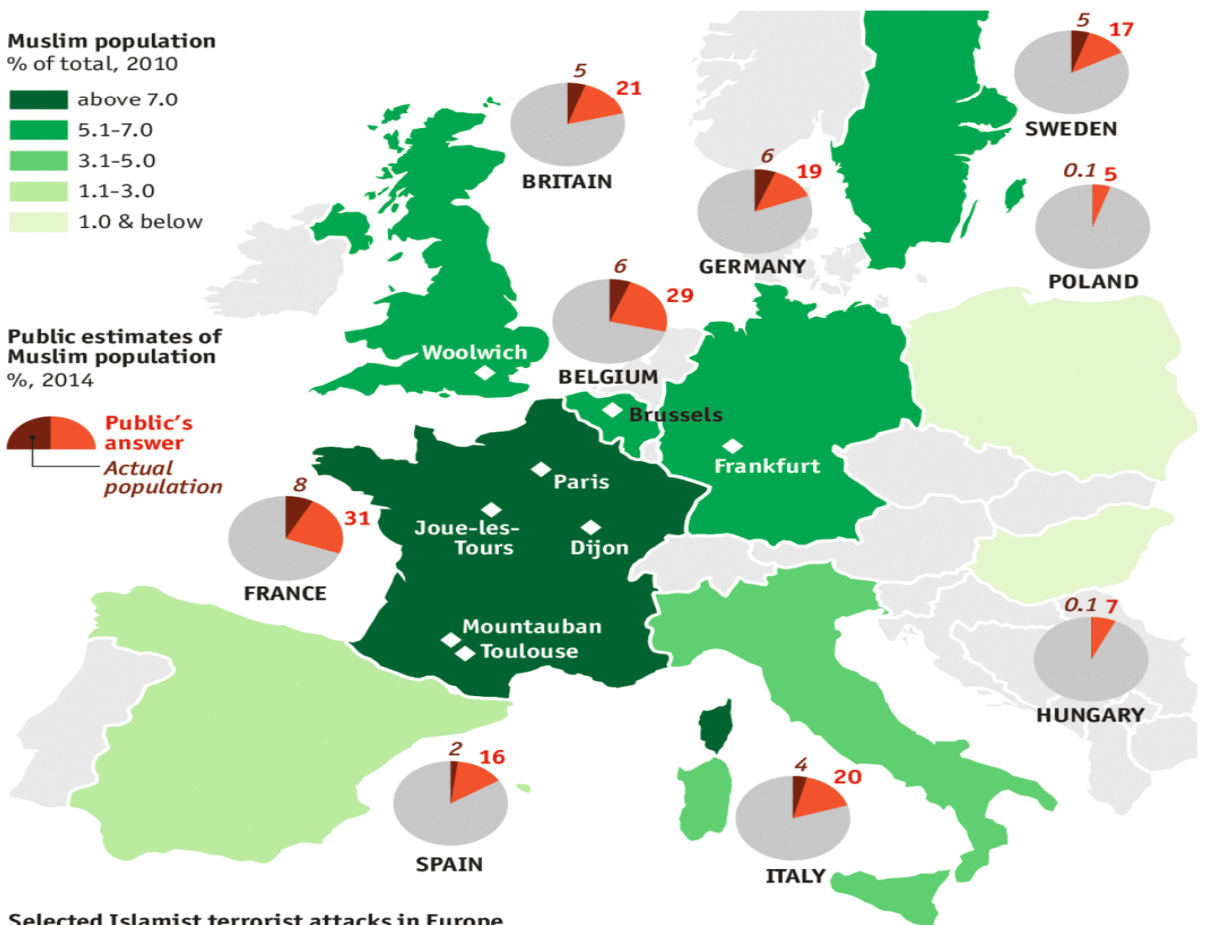
Terrorism arrests in Europe



Muslim population



Public estimates of Muslim population



Selected Islamist terrorist attacks in Europe

Date	Location	Dead	Injured	Attack on
Mar 2nd 2011	Frankfurt, Germany	2	2	Military
Mar 11th 2012	Toulouse and Mounauban, France	7	5	Military and civilians
May 22nd 2013	Woolwich, Britain	1	0	Military
May 25th 2013	Paris, France	0	1	Police
May 24th 2014	Brussels, Belgium	4	0	Civilians
Dec 20th 2014	Joue-les-Tours, France	0	3	Police
Dec 22nd 2014	Dijon, France	0	11	Civilians
Jan 7th 2015	Paris, France	12	11	Civilians and police

Sources: Bertelsmann Stiftung; Pew Research; Europol; Ipsos; press reports; *The Economist*

*Defined as Islamist before 2010 †All Germany

Economist.com/graphicdetail

europeni și criza refugiaților sirieni, iraqieni și afgani prezintă totodată o oportunitate de legiferare, și anume: corelarea strategiei anti-terorism cu strategiile de de-radicalizare și cu strategia privind migrația în Europa, pentru o viziune pe termen lung, care să răspundă unei crize umanitare, dar și acestor neliniști ale cetățenilor europeni.

Scenariile sumbre ale unor intelectuali francezi despre o Europă complet islamizată prind contur în mentalul colectiv european și alimentează xenofobia, rasismul și islamofobia. În același timp, o abordare politică și juridică haotică, iresponsabilă, prin primirea tuturor celor care cer astăzi azil în Europa, dar și a valurilor care urmează, fără a avea un plan de termen lung și o strategie clară pot valida, în decursul unei generații, o parte din aceste îngrijorări. Este evident că Europa se află sub amenințări cu privire la securitatea ei pe termen lung și, în mod cert se schimbă radical în aceste zile și va avea o altă înțelegere asupra identității sale. Totuși o viziune catastrofală privind dominația Europei de către musulmani și Islam încă nu se justifică; raportat la numărul populației europene, populația musulmană din Europa este încă redusă, însă numărul mare de comunități musulmane din anumite țări europene, pe fondul unei aversiuni a opiniei publice față de imigrație, ridică alte riscuri de securitate în interiorul granițelor.

Demonstrații anti-Islam au avut loc în mai multe țări europene și s-au soldat cu violențe. Legislații naționale privind îngrijirea libertății de expresie și extinderea limitelor discursurilor care incită la ură sau violență sunt subiectul unor dezbateri aprinse în mai multe țări europene. Este o perioadă de criză, în care tendințe și contra-tendințe sunt exacerbate și pot genera răspunsuri politice sau legislative disproportionale sau inadecvate; cu atât mai mult, în contextul actual, viziunea pe termen lung, limpezimea gândirii și găsirea unor soluții legislative pentru a atinge necesitățile de securitate fără a diminua sau anula libertățile individuale este extrem de importantă.

În SUA, recent, în cursul lunii septembrie, o nouă lege care să continue Patriot Act, care a expirat în luna iunie, nu a trecut votul

Congresului din motive privind încălcarea drepturilor civile. Unii kongresmani americani au considerat acest eșec o catastrofă cu implicații la nivel de securitate de securitate extrem de costisitoare⁷⁹.

Problema cea mai dificilă, pe termen lung, va fi integrarea celor care rămân, după sortarea lor în funcție de criteriile privind azilul și statutul de refugiat; integrarea va însemna cheltuieli bugetare pentru școlarizare, cursuri de limbă și cultură, integrare pe piața forței de muncă (din 850 de refugiați intervievați prin programul pilot *Early Intervention* numai 65 și-au găsit loc de muncă în Germania).

Implicit, înseamnă personal insuficient și nevoia de a aloca fonduri și de a angaja oameni pregătiți să lucreze cu refugiați traumatizați de război sau minori cu traume (10.400 de minori neacompaniați în Germania în 2014, iar anul acesta 6000 de minori din Afganistan, Eritreea și Somalia), ceea ce înseamnă o nevoie de câteva mii de asistenți sociali cu pregătire specifică⁸⁰; în Germania deja se ridică aceste probleme și sunt voci care aproximează că identitatea germană va avea de suferit în deceniile următoare și că integrarea acestor oameni va dura până în 2040; durează între 5-7 ani să integrezi un tânăr refugiat, să învețe germana și cursuri vocaționale, ceea ce implică costuri enorme; serviciile sociale germane sunt nepregătite pentru un astfel de val uriaș de oameni sosit pe teritoriul Germaniei. Se pune problema unor legi noi pe care să se poată transfera migranții între landurile germane, Munchen și Berlin fiind copleșite și supra-solicitate⁸¹.

Lipsa de integrare dintre vestici și estici rămâne parte a problemei cu privire la identitatea europeană. Șocul asupra valorilor europene din aceste zile – simbolistica Schengen – și compromisul deloc ușor de obținut cu privire la nevoia de solidaritate și unitate arată o Europă care are mai multe identități și valori care se exclud reciproc. Principiile de drept european trebuie impuse, la nevoie, și prin introducerea unei cerințe de obligativitate în toate țările membre ale Uniunii, iar un drept european comun trebuie să fie și

⁷⁹ <https://www.epic.org/privacy/terrorism/usapatriot/>

⁸⁰ <http://www.spiegel.de/international/europe/german-asylum-system-stretches-to-breaking-point-a-1052546.html>

⁸¹ Ibidem.

implementat, nu să existe doar în textul directivelor votate și agreeate de către toate statele membre, iar apoi revenit la politici naționale. În ultimă instanță, Europa trebuie să rămână un spațiu al libertății, justiției, dar și al securității. Eșecul UE în găsirea unor soluții adecvate la criza fluxurilor de migrație poate avea un impact pe termen lung cu privire la întreg proiectul european.

J. POZIȚIA ROMÂNIEI

Poziția inițială a României, prin declarațiile președintelui Klaus Iohannis a fost destul de nuanțată și echilibrată. Iohannis a afirmat nevoia de solidaritate cu Europa, dar a arătat constrângerile interne cu privire la capacitatea logistică și de infrastructură de a primi mai mult de 1795 de refugiați. Ulterior atitudinea președintelui s-a schimbat și a adoptat o atitudine vădit anti-solidaritate cu restul statelor europene copleșite de numărul mare de solicitanți de azil și s-a plasat alături de Ungaria, Slovacia și Cehia. Totuși, ultima declarație a lui Klaus Iohannis la summit-ul Consiliului⁸² s-a dovedit, din nou, nuanțată, și s-a renunțat la amenințările cu plângerile în justiție la Curtea Europeană de Justiție (CEJ)⁸³. **Toate aceste gafe și reveniri denotă o insuficientă cunoaștere a dreptului european și a implicațiilor de politică externă.** Un președinte nu este obligat să fie expert în aceste domenii, însă cei care îl consiliază, fără îndoială. Faptul că România a decis să aloce 300.000 de euro pentru următorii trei ani pentru taberele de refugiați este un prim semn bun că înțelege nevoia de solidaritate europeană. Ideea de a avea *hot spots* inclusiv pe teritoriul UE, ca centre europene de procesare a cererilor de azil, s-ar putea să se dovedească funcțională, însă rămâne de văzut.

România, deși este departe de a fi o țintă pentru migranți și refugiați ca țară de destinație pentru protecției internațională și deși are cel mai mic număr de străini din UE raportat la populație, manifestă destul de multă

îngustime de viziune și o abordare izolaționistă dominată de frică și ostilitate față de străini.

Dezbaterea în spațiul public deraiază deseori către islamofobie și extremism radical anti-musulmani și atitudini xenofobe. Explicațiile sunt mai multe, însă moștenirea comunistă și mentalitatea de închidere față de străini și izolarea sunt niște tare naționale greu de depășit; deși România are mai multe minorități etnice, conflictele dintre majoritarii români și etnicii maghiari au fost foarte violente la începutul anilor 1990. De asemenea, România a eșuat să integreze în mod adecvat minoritatea romă. Venirea străinilor mută acest discurs ostil și tendința de respingere a alterității către refugiați și migranți, în pofida numărului mic de străini de pe teritoriul României și al politicilor de descurajare a migrației și azilului implementate până acum.

În ceea ce privește Schengen este absolut obligatoriu ca România să dovedească că este capabilă să controleze granița externă a UE; aceasta este singura metodă sigură prin care își poate asigura aderarea la spațiul Schengen într-o perioadă relativ scurtă de timp. Dacă eșuează s-ar putea ca amânarea să dureze indefinit. Sunt state-membre ale UE deja ostile refugiaților; Danemarca a făcut tot posibilul să descurajeze intrarea pe teritoriul ei, prin anunțuri la limita rasismului⁸⁴ și prin închiderea tranzitului feroviar cu Germania și Suedia din cauza presiunii uriașe asupra granițelor⁸⁵, și care nu doresc noi state nepregătite să susțină granițele externe să intre în Schengen⁸⁶.

Opțiuni pe termen scurt

Recent, la jumătatea lunii septembrie, Guvernul a aprobat prin hotărâre, strategia națională privind imigrația pentru perioada 2015-2018⁸⁷. Scopul declarat al strategiei este de a asigura o procedură de azil mai

⁸² <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-20448199-declaratia-data-iohannis-sfarsitul-consiliului-european-daca-vrem-gestionam-eficient-migratiei-trebuie-mergem-cauza-adica-zonele-criza-sunt-importante-tarile-sigure-din-jurul-acestora-orice-sprijin-pe.htm>

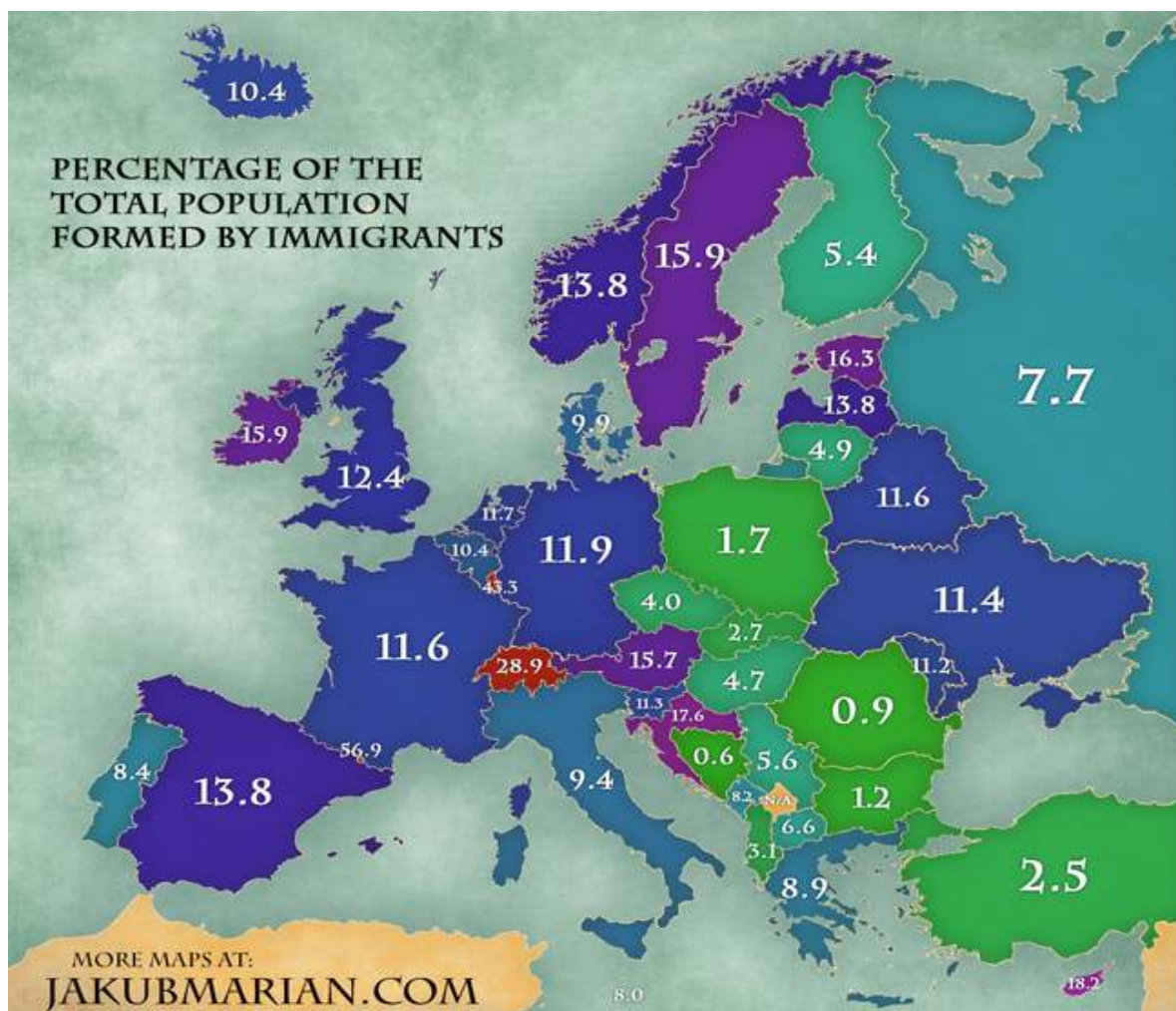
⁸³ <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-20444560-agentul-guvernamental-cjue-procedural-putem-analiza-possibilitatea-sesizarii-curtii-justie-privind-cotele-refugiati-daca-mai-solicita.htm>

⁸⁴ <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/denmark-advertises-how-bad-country-refugees-317417>

⁸⁵ <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/sweden/11857145/Denmark-becomes-latest-migration-flashpoint-as-it-gives-refugees-free-passage-to-Sweden.html>

⁸⁶ <https://www.stratfor.com/analysis/europe-rethinks-schengen-agreement>

⁸⁷ <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-20429677-guvernul-aprobat-strategia-nationala-privind-imigratia-pentru-perioada-2015-2018-unul-dintre-obiective-cresterea-calitatii-conditiilor-primire-imigrantilor.htm>



bună, precum și condiții de primire mai adecvate. România încă nu a transpus în legislația internă prevederile europene în materia azilului și este subiectul a două decizii de sancționare adoptate la Bruxelles în 23 septembrie⁸⁸; mai precis, **România nu a transpus în legislația națională Directiva nr. 2013/ 32/ UE a Parlamentului European și a Consiliului din data de 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (reformare)⁸⁹ și nici Directiva 2013/ 33/ UE a Parlamentului European și a Consiliului din data de 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție internațională (reformare)⁹⁰.**

⁸⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_en.htm

⁸⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=EN>

⁹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>

Sursa : Jakub Marian, 13 iulie 2015 –Hartă pe baza unui raport ONU din 2013 (<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatestotal.shtml>). Mai multe date statistice și hărți la :<http://jakubmarian.com/immigration-in-europe-map-of-the-percentage-and-country-of-origin-of-immigrants/>

Guvernul își propune pentru următorii patru ani: „remediarea lacunelor în materie de competențe specifice și prin atragerea lucrătorilor înalt calificați, o abordare mai robustă a imigrației ilegale și readmisiei, inclusiv o cooperare mai bună cu țările terțe, protejarea celor care au nevoie de ajutor printr-o politică fermă în domeniul azilului”⁹¹. Guvernul ne mai asigură că va oferi cursuri de limba și cultura română pentru a putea accesa piața forței de muncă și serviciile sociale.

⁹¹ Idem nota 17.

În momentul de față, **România este țara europeană cu cea mai mică rată a imigrației din UE (o, 9%) iar condițiile de primire și procesare a cererilor de azil sunt strict ținute sub control de către Ministerul Afacerilor Interne.**

România acordă o alocație financiară extem de mică solicitanților de azil și oferă protecție sub forma statutului de refugiat unui număr mic de solicitanți. În 2014 România a înregistrat 1506 cereri de azil; 713 au primit o formă de protecție sau statutul de refugiat⁹². Între 1 ianuarie și 31 mai 2015, România a înregistrat 719 solicitări de azil (343 din Siria, 120 din Iraq și 21 din Ucraina). În perioada 1991- 2013 România a primit 25.100 cereri de azil și a acordat o formă de protecție pentru 5200 de persoane⁹³.

România trebuie să adopte în decurs de două luni legislația europeană în materie de azil și migrație în dreptul intern; în acest sens, Legea nr. 122/2006 privind azilul în România este în curs de actualizare. Ulterior Comisia Europeană trebuie notificată în acest sens.

Opțiuni pe termen lung

Ideea de a negocia acum intrarea Romaniei in Schengen este complet nefericită, din mai multe motive. În primul rand, când partenerii cu care stai la aceeași masă sunt într-o situație de criză este complet nepotrivit ca tu să vii în discuție cu problemele tale și să le ignori pe ale lor sau să le condiționezi pe ale lor de ale tale, pe un schimb de reciprocitate «te ajut, dacă mă ajuți». **Acest tip de inter-relaționare la nivel european nu reflectă o abordare adecvată și nici înțelegerea nevoii de solidaritate în fața unei crize umanitare fără precedent, de la al doilea război mondial încoace.**

În al doilea rând, România a fost evaluată cu privire la Schengen, însă nu a trecut pe criterii de domnie a legii și reforma în justiție, corupție și relația dintre puterea judecătorească și cea executivă, inclusiv prin implicarea SRI, aspecte care fac obiectul monitorizării continuate prin

MCV; dosarele de corupție monitorizate sub MCV au legătură și cu licitațiile publice privind câștigarea contractelor de securizare a granițelor.

Ca opțiune de politică externă la nivel european, România ar trebui să adopte o solidaritate necondiționată referitoare la managementul crizei refugiaților, ceea ce ar plasa-o într-o poziție excelentă în raport cu partenerii europeni și ar putea pune, la un moment dat în discuție integrarea României în noul Schengen, dar nu ca o condiție, ci ca o necesitate ce ține de securitatea UE, implementarea și revizuirea Frontex (noul Frontex), Smart Border Package și a codului Schengen revizuit și managementul granițelor externe și, în particular și granița cu Ucraina și Turcia, unde România se poate face utilă și este în interesul ei național și strategic să o facă.

Europenii ar fi fost receptivi la asta, acum sunt vizibil deranjați de lipsa de unitate și de atitudinea celor patru țări care s-au opus cotelor obligatorii de preluare a refugiaților; în plus **România a amenințat și cu un proces la CEJ, ceea ce înăsprește inutil relația cu partenerii UE, nu o armonizează și denotă că România nu cunoaște dreptul european și nu e capabilă să își asume obligații minimale, dar cere permanent ceva, într-o atitudine resentimentară și lipsită de viziune politică pe termen lung.**

Dreptul european se revizuieste și se intră pe interpretarea unor principii generale aplicabile, cum ar fi cel al subsidiarității, prin delegarea deciziei privind politicile de migrație către UE, urmate de preluare la nivelul statelor-membre a ceea ce se discută; în acest caz o acțiune în instanță în mod sigur va eșua din punct de vedere juridic. Este o problemă de stabilire și restabilire a competenței, cine are dreptul să decidă, Comisia sau statele membre la nivel național ?

Principiului subsidiarității,⁹⁴ cuprins în art. 5 al Tratatului de la Lisabona, stabilește în ce situații UE are competența de a legifera și a lua decizii în interesul cetățenilor. Domeniul securității și al politicii externe

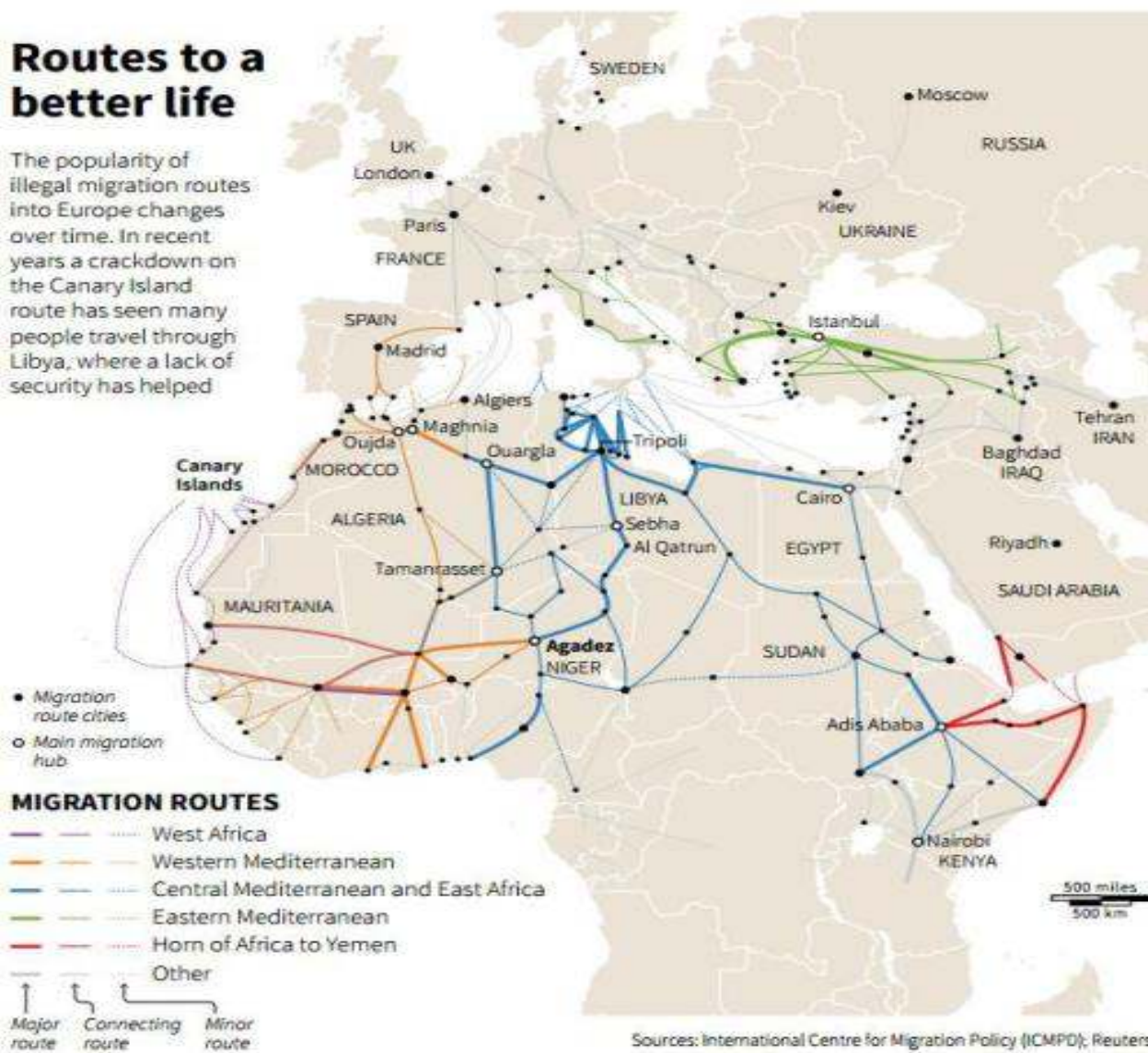
⁹² <http://www.unhcr-centraleurope.org/ro/despre-noi/unhcr-in-romania.html>

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=URI&SERV=ai0017&from=RO>

Routes to a better life

The popularity of illegal migration routes into Europe changes over time. In recent years a crackdown on the Canary Island route has seen many people travel through Libya, where a lack of security has helped



intră în sfera de competențe speciale a UE⁹⁵. Criza migrației poate fi ușor considerată ca aparținând domeniului de competență al PESC (Înaltul Reprezentant pentru Politică Externă și Securitate Comună). Mai mult decât atât, Tratatul de la Lisabona cuprinde în art. 352 și o clauză de flexibilitate care îi permite UE să acționeze dincolo de puterea atribuită prin tratate, dacă situația impune acest lucru⁹⁶.

O altă opțiune a României este pur și simplu să aștepte până la definitivarea noilor reglementări europene în domeniul Schengen și

⁹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=URI:SERV:ai0020&from=RO>

⁹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=RO>

Frontex, determinate de criza migrației. România nu este *de facto* pregătită logistic, ca infrastructură și personal suficient să administreze granița

externă fiind în Schengen fără ajutor european. Poate folosi timpul și perioada în care Schengen este *de facto* suspendat pentru a se pregăti și de a pune în fața europenilor și necesitățile României într-o formulă amicală, ca de la partener la partener (de aceea schimbările bruște de direcție ale președintelui Klaus Iohannis reflectă tipul acesta de considerente).

Deocamdată România nu a știut și încă nu știe cum să gestioneze acest aspect. Paradigma de aderare la Schengen se va schimba radical acum, în timpul crizei, și necesită noi abordări; Schengen și-a dovedit limitele și vulnerabilitățile, iar asta

inseamna ca trebuie revizuit. Nu are sens ca România să dorească să adere acum, rapid, la un acord care este sub presiune și revizuire și care în mod cert va avea modificări pe fond, din punct de vedere al prevederilor legale.

România poate avea un rol profund pozitiv în privința întăririi managementului frontierelor prin Frontex, iar acest aspect se va coordona la nivel de politici și implementare cu revizuirea Schengen și cu strategia UE privind migrația. România, dacă are experți buni, poate contribui cu propuneri legislative la aceste revizuirii de drept european.

K. CONCLUZII

Angela Merkel a reușit să surprindă foarte bine imperativele de ordin umanitar care stau acum în fața opțiunilor europene. Ea s-a poziționat categoric și împotriva atitudinilor xenofobe care alimentează un populism european periculos, declarând că „dacă germanii încep să își ceară scuze pentru că au arătat o față prietenoasă ca răspuns unor situații de criză, atunci Germania nu este țara mea”⁹⁷.

Într-adevăr pozițiile statelor-membre au fost departe de a fi unitare. În locul solidarității, europenii au arătat destulă meschinărie în modul în care s-au antagonizat în privința cotelor de migranți ce urmează a fi distribuiți între toate statele europene, mai degrabă în mod obligatoriu decât voluntar. Raportat la numărul populației europene, aceste cote reprezintă o, 032% din totalul populației continentului⁹⁸.

UE, din păcate, mai are și alte probleme interne și externe care îi pun în pericol identitatea:

1. refuzul unor state membre de a fi solidare în situații de criză poate genera un exit din spațiul european al Marii Britanii, urmată poate de alte state;

2. impunerea unor politici comune asupra cărora nu există acord sau este dificil de angajat subminează structura internă a UE și puterea decizională în situații în care e nevoie de rapiditate;
3. lipsa de transpunere în dreptul intern al directivelor UE transformă dreptul european într-o lungă listă de acte juridice fără finalitate;
4. presiunile externe, prin subminarea de către Rusia a unității europene, s-ar putea să prindă contur prin acțiunea unor lideri ultra-naționaliști la Viktor Orban sau populiști cu o agendă rusească care pun în pericol cu bună știință proiectul european (iunie și iulie 2015 și dezvoltările din criza grecească a Syriza);
5. o nouă falie între vestici și cei estici;
6. valuri migraționiste de populații dislocate de război, conflicte, motive economice și de schimbare a climei vor ține Europa într-o perpetuă criză în următorii ani;
7. conflictul ucrainean și relațiile proaste cu Rusia și Vladimir Putin;
8. criza euro și presiunile pe economia UE și din perspectiva crizei migranților;
9. amenințări teroriste și de securitate.

Partea bună a tuturor acestor evenimente ieșite din comun, care au luat prin surprindere Europa pe mai multe paliere este aceea că nevoia de solidaritate, cooperare internațională și fermitate în implementarea dreptului european a devenit mai clară. Mai mult decât atât, pasivitatea și încetineala birocratică, laolaltă cu lipsa de viziune pe termen lung de până acum, **accentuează nevoia pentru un leadership mai curajos și mai vizionar:** este evident pentru oricine că Europa va fi sub presiune pentru următorii ani. Germania a fost criticată pentru că a declarat unilateral, prin cancelarul Merkel, că va primi toți refugiații, ceea ce a pus presiune pe granițele celorlalte state-membre care trebuie să permită tranzitul și/sau să asigure transferul.

În orice caz, dacă premisa era comună – un răspuns umanitar la criza refugiaților și o acțiune coordonată pentru a distinge, pe baza criteriilor dreptului internațional și

⁹⁷ "If we now have to start apologizing for showing a friendly face in response to emergency situations, then that's not my country," -

<http://www.spiegel.de/international/germany/merkel-refuses-to-apologize-for-welcoming-refugees-a-1053253.html>

⁹⁸ <http://www.eubusiness.com/news-eu/europe-migrants.14ed>

europenii, între refugiați și alt tip de migranți –situația ar fi stat altfel și se puteau evita tensiunile. În pofida lor, UE a reușit să cadă de acord asupra unui plan de acțiune care nu pare deloc prietenos cu imigranții ; prin măsurile pe care și le propune se face o distincție foarte clară între refugiați și alți migranți. Mai mult decât atât tipul de măsuri avute în vedere denotă că europenii caută o soluție pe termen lung, fiind conștienți că acum este doar primul val al unei crize de migrație pe termen lung, care necesită reguli comune de azil și procesare a cererilor; fonduri UE pentru relocare (de aici accentul pe solidaritate, pentru ca povara preluării solicitanților de azil este inegală în acest moment); se caută expertiză corelată, dar și monitorizarea permanentă privind identificarea țărilor sigure și returnarea solicitanților de azil în țările de origine sigure. O mare parte dintre aceste acțiuni reflectă faptul că accentul se pune pe identificarea cauzelor migrației și rezolvarea lor la sursă. Atacul coaliției occidentale asupra Siriei din aceste zile face parte din acest nou plan, de a eradica, pe cât posibil, cauza migrației actuale.

Dincolo de acțiunile externe, UE a fost vulnerabilizată în timpul crizei migrației și a schimbat radical felul în care europenii consideră libertatea de circulație, ceea ce mută accentul de pe Schengen pe Frontex. Noul Schengen va fi mai degrabă integrat Frontex, deci o schimbare radicală de paradigmă, cu granițe mult mai solide și securizate – se discută chiar despre gărzi europene de frontieră.

Un alt aspect important este că europenii și-au dat seamă că nu îi pot ignora pe turci și prefera să trimită ajutor financiar în Turcia, Iordania și Liban, pentru a putea susține taberele de refugiați deja existente acolo și de a colabora cu expertiză în prelucrarea cererilor de azil chiar acolo (propunere încă în discuție, deoarece ridică problema unui semnal de încurajare a migrației, ceea ce se opune intenției UE de a o reduce).

O acțiune extrem de importantă este cea referitoare la imigrația ilegală, care a devenit o problemă de securitate a UE și se lucrează la o cooperare internațională pentru combaterea rețelelor de traficanți. La riscul de securitate al imigrației ilegale se adaugă terorismul trans-național, unde

UE dezvoltă programe de cooperare și deradicalizare la sursă și măsuri concrete de a anihila tentația jihadismului european : anularea cetățeniei, control amănunțit la granițe pentru suspecti, profiling, confiscarea bunurilor, diferite interdicții.

Un alt aspect pozitiv (dar și negativ) este acela că UE și statele membre, individual, vor trebuie să răspundă ferm și onest la întrebarea legitimă legată de identitatea lor europeană, prin fapte și acțiuni asumate concret. Interesele naționale au dominat agenda europeană și la vestici, dar și la estici. O accepțiune comună și o asumare a identității europene se impune fără îndoială acum, pentru o Europă cu adevărat unită și integrată la nivelul valorilor și politicilor comune.

În același timp, mult discutata politică europeană comună privind apărarea, securitatea și de intervenție externă cunoaște cel mai bun moment posibil pentru a genera soluții inteligente de termen lung. Politica externă a UE, până acum, a fost mai degrabă lipsită de fermitate și viziune, fără un plan comun, deși există intenția ca UE să aibă o politică externă, de apărare și de securitate comună de câțiva ani, cu prerogative din ce în ce mai mari pentru Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe⁹⁹, în colaborare cu președintele Consiliului European.

Acum prevalează aspectul comun al tuturor acestor măsuri și strategii, de aceea apelul deja redundant la solidaritate și unitate nu este întâmplător, ci denotă îngrijorări serioase ; Europa este slăbită de mai multe crize în același timp. Migrația și politicile UE privind migrația sunt strâns interconectate cu securitatea și strategia anti-terorism, precum și cu un plan de acțiune extern și de cooperare internațională. Previzibil, aparatul de funcționari al UE se va extinde, din cauza necesităților suplimentare pe care aceste acțiuni coordonate le implică la nivelul Comisiei și al aparatului birocratic, dacă se dorește implementarea lor (de exemplu trimiterea unor ofițeri UE în hot spot-uri și la granițe pentru a asista statele membre în cadrul Frontex); de asemenea legislația europeană se va revizui fundamental, însă idealul ar fi ca anumite mecanisme să poată fi activate rapid în criză și să fie agreeate cu

⁹⁹ http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index_en.htm

toate statele membre încă de acum. Acest lucru necesită o bună informare la nivelul decizional al statelor membre și o expertiză adecvată, inter-conectată. Rolul minor al statelor din estul Europei trebuie să se schimbe, prin asumarea identității europene fără resentimente, temeri și aranjamente duplicitate cu Rusia lui Vladimir Putin (episodul Syriza din criza grecească și dezvăluirile privind intenția Greciei de a ieși din zona euro cu sprijinul Rusiei). De toate aceste asumări sau de lipsa

Claudia Postelnicescu este expert independent în politici de imigrație și drepturile omului și colaborator al



Aurel Vlaicu 87, ap. 3
Sector 2, București
www.expertforum.ro

ACRONIME

JAI – Justiție și Afaceri Interne

UE – Uniunea Europeană

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees – UN Refugee Agency – Agenția ONU pentru Refugiați)

ONU/UN – Organizația Națiunilor Unite

Comisia – Comisia Europeană

PNR – Passenger Name Record

CE – Consiliul European

MCV – Mecanismul de Cooperare și Verificare al UE în domeniul justiției și afacerilor interne

SCHENGEN – Acordul dintre unele state UE privind relaxarea frontierelor, care cuprinde și codul de proceduri la frontiere și principiile libertății de circulație, dar este folosit în formulă generică în ambele sensuri (frontiere și libertatea de circulație)

SIS – Sistemul de Informații Schengen lor depinde felul în care va arăta proiectul european în viitorul apropiat.

FRONTEX – Mecanismul de cooperare europeană la granițele externe în domeniul migrației, azilului și securității

EURODAC – sistemul european de baze de date ale amprentării solicitanților de azil

PESC - Înaltul Reprezentant pentru Politică Externă și Securitate Comună

CSDP – Common Security and Defense Policy – Politică comună de apărare și securitate a UE

EUROPOL – European Union Law Enforcement Agency – Agenția UE privind aplicarea legii

OSCE – Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa

EASO – European Asylum Support Office – Biroul European de Sprijin pentru Azil

EUROSUR – European Border Surveillance System – Programul European de supraveghere privind granițele externe

NOTE

UNHCR Global Trends, Forced Displacement, 2014

Stewart M. Patrick, *World on the Move: Understanding Europe's Migration Crisis*, *The Internationalist* Blog, Council on Foreign Relations, Septembrie 3, 2015

Germany: country profile, Global Humanitarian Assistance site, 2013

State of the Union. Migration Crisis, Politico, Septembrie 9, 2015

Andreas Liljeheden, *The EU lacks a migration policy*, Euranet Plus, Mai 20, 2014

Understanding Migration and Asylum in the European Union, Opens Society Initiative for Europe, Aprilie 2015

Notă privind anularea statutului de refugiat, UNHCR, documente juridice

Andrew Stuttaford, *The consequences of Merkel*, National Review, Septembrie 13, 2015

Roland Nelles, *Unapologetic, Unequivocal: The Real Merkel Finally Stands Up*, Der Spiegel International, Septembrie 16, 2015

EU Business, *Wave of Crises puts European dream at risk*, Septembrie 21, 2015

Rumy Hasan, *Immigration and the British dream*, Open Democracy, Octombrie 8, 2013

Julia Poliscanova, *What went wrong with multiculturalism in France*, Global Politics

Stratfor Global Intelligence, *Europe Rethinks the Schengen Agreement*, Septembrie 2, 2015

UNHCR – unhcr.ro & unhcr.org

EC EUROPA, Home Affairs – ec.europa.eu/dgs/home-affairs

EUR-Lex - <http://eur-lex.europa.eu/>

Hotarari CEDO – hotararicedo.ro

Council of Europe - European Court of Human Rights - <http://www.echr.coe.int>

Frontex Europa - <http://frontex.europa.eu>

European Resettlement Network - <http://www.resettlement.eu>

European Parliament - <http://www.europarl.europa.eu>

Asylum in Europe - <http://www.asylumineurope.org/>

Consiliul European - <http://www.consiliul.europa.eu>

EU Business - <http://www.eubusiness.com/>

Mediafax

Politico

Euranetplus- inside Europe

Mare Nostrum - <http://marenostrumproject.eu/>

Israel National News - <http://www.israelnationalnews.com>

New York Times – www.nytimes.com

Washington Post – www.washingtonpost.com

European Union External Action Service - <http://eeas.europa.eu/>

United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute - <http://unicri.it/>

EUROPOL - <https://www.europol.europa.eu>

Muslim population website - <http://www.muslimpopulation.com/Europe>

Hotnews – www.hotnews.ro

BBC - <http://www.bbc.com/news/uk-29074736>

Open Democracy – www.opendemocracy.net

Der Spiegel International - <http://www.spiegel.de/international>

Stratfor - <https://www.stratfor.com>

EPIC - <https://www.epic.org>