CADRUL EUROPEAN DE POLITICI PRIVIND MIGRAȚIA ȘI DEZVOLTAREA

THE EUROPEAN POLICY FRAMEWORK ON MIGRATION AND DEVELOPMENT

Victor LEȘAN,
doctorand USM, avocat, România

SUMMARY

The European Union's policy framework in the field of migration is complementary to the European Union's foreign policy and development cooperation. This is based on common objectives set by the member states. In turn, community migration policies are based on cohesion and inclusion that respect fundamental human rights, within solid social market economies, offering citizens a space of freedom, security and justice without internal borders.

Keywords*: policy, migration, development, cooperation, human rights, migration flows, remittances.*

Unul dintre obiectivele majore ale Uniunii Europene este o politică europeană cuprinzătoare în materie de migrație/ imigrație orientată spre viitor și bazată pe solidaritate. Politica în domeniul migrației urmărește materializarea unei abordări echilibrate atât asupra imigrației legale, cât și a celei clandestine. Gestionarea corespunzătoare a fluxurilor migratorii implică garantarea unui tratament corect al resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală în statele membre, intensificarea măsurilor de combatere a imigrației clandestine și promovarea unei cooperări mai strânse cu țările terțe în toate domeniile. UE urmărește să stabilească un nivel uniform de drepturi și obligații pentru imigranții legali, comparabil cu cel al cetățenilor UE [9].

Autorul I. Guceac statuează că, „calificând migrația drept unul din factorii cu impact asupra vieții social-politice, economice și culturale a statelor, acest termen se regăsește și în conținutul normativ al unor constituții (Constituția Ucrainei (art. 92), Constituția Austriei (art. 10), Constituția Germaniei (art. 73), Constituția Bosniei și Herțegovinei (art. III), Constituția Argentinei (art. 25), Constituția Georgiei (art. 3), Constituția Italiei (art. 35), Constituția Portugaliei (art. 44), etc.,), chiar dacă nu toate constituțiile utilizează noțiunea de „migrație" (Constituția RM (art. 27), Constituția României (art. 25) etc.), însă cu siguranță majoritatea absolută declară *drepturi fundamentale, care, într-o anumită măsură, legiferează și încurajează dreptul la libera deplasare a persoanei*." [4, p. 25].

Uniunea Europeană are ca obiectiv să introducă o abordare cât mai eficientă a fenomenului migrației și imigrației și în același timp să combată și să diminueze imigrația ilegală.

Politica externă a UE în domeniul migrației face parte din abordarea generală a UE privind migrația și este complementară politicii externe a UE și Cooperării pentru Dezvoltare. Aceasta se bazează pe obiective comune stabilite de statele membre și se reflectă

în sistemul european comun de azil (SECA) [8].

Cu referire la interconexiunea dintre migrație și dezvoltare, putem menționa că acestea sunt foarte conectate între ele, astfel dezvoltarea poate fi privită ca un motor al migrației, oferind oamenilor acces la resurse care le permit să se deplaseze, iar de cealaltă parte migrația poate stimula dezvoltarea prin facilitarea unei circulații globale a competențelor și a remitențelor.

În prezent numărul de migranți din afara Uniunii Europene care trăiesc în UE, este estimat la aproximativ 30 de milioane de persoane, dintre care peste 22 de milioane provin din țări mai puțin dezvoltate. Acest fapt a dus la concentrarea Uniunii Europene pe aspectele legate de politica privind migrația, securizarea frontierelor și rolului migrației în contextul dezvoltării. [5, p.59]

La nivel european libera circulație a lucrătorilor a fost definită începând cu anul 1968 și reprezintă unul dintre pilonii pieței unice. O lungă perioadă de timp dreptul de a intra și de a locui pe teritoriul unui stat membru al UE era guvernat prin legi la nivel național, elaborate de fiecare stat în parte. Se intra și se putea locui pe baza unei vize de intrare și a unei vize de ședere, vize care se acordau de fiecare stat în parte. Începând cu luna mai 1999, când Tratatul de la Amsterdam a intrat în vigoare, UE a primit competențele necesare pentru a formula standarde comune la nivelul UE privind migrația și azilul. În aceste condiții evidențiem faptul că dreptul la azil este recunoscut pentru prima dată la nivel european în Carta Drepturilor Fundamentale a UE (art. 18) [2]. Mai mult, se interzice returnarea unei persoane în cazul în care acea persoană ar fi persecutată sau expusă unui risc real de tortură și de pedeapsă sau tratament inuman sau degradant în țara de origine, conform art. 19 din același act, interdicție denumită și ca principiul nereturnării.

Uniunea Europeană s-a fundamentat pe o filosofie a liberei circulații a cetățenilor statelor membre în spațiul european. Tratatul de la Roma a pus bazele reglementării liberei circulații a lucrătorilor în spațiul comunitar. După anul 1957, numeroasele reglementări comunitare, convenții internaționale sau următoarele tratate asupra Comunității Europene au contribuit la facilitarea circulației persoanelor în UE [6, p.91]. Migrația a căpătat un loc proeminent pe agenda politică a UE și statelor membre după 2000. Prin Tratatul de la Amsterdam, intrat în vigoare în 1999, eforturile Comunității Europene s-au concentrat asupra stabilirii unor standarde comune în domeniul azilului și migrației.

În acest sens, dacă vorbim de politica globală a UE în domeniul migrației, aceasta este una complexă și include trei componente principale:

Figura 1. Componentele politicii globale a UE în domeniul migrației



Politica migraționistă este parte integrantă a dezideratului comunitar de creare a unui spațiu de libertate, securitate și justiție. Tratatele UE au consacrat capitole distincte gestionării problematicii migrației și azilului de către statele membre ale comunității. În ultimele două decenii UE a elaborat un cadru juridic care armonizează în mare măsură condițiile de intrare și de ședere ale cetățenilor statelor membre. Acest cadru reglementează intrarea și șederea în scopuri profesionale, dezvoltând astfel programe de mobilitate a forței de muncă împreună cu țările terțe, de asemenea sunt adoptate programe ce privesc reîntregirea familiei, etc.

În continuare, sunt expuse unele considerente privind cadrul european de politici privind migrația, astfel:

1. Conform articolului 3 din *Tratatul privind Uniunea Europeană* (TUE), UE în calitate de actor internațional are obligația de a se alinia normelor ONU, respectând cu strictețe aceste norme și având și rolul de a dezvolta dreptul internațional, promovând și protejând drepturile omului.

2. De asemenea, reieșind din *Tratatul de Funcționare al Uniunii Europene* (art.79-80), de competența UE este: să stabilească condițiile de ședere și intrare pentru resortisanții țărilor terțe care intră și își stabilesc reședința în mod legal pe teritoriul unui stat membru. Uniunea Europeană poate încheia cu țări terțe acorduri privind readmisia, în țările lor de origine sau de proveniență, a resortisanților care nu îndeplinesc condițiile de intrare, de prezență sau de ședere pe teritoriul unuia dintre statele membre. Politicile Uniunii Europene pe domeniul de imigrare sunt reglementate de principiul solidarității și al distribuirii echitabile a răspunderii între statele membre, inclusiv pe plan financiar.

3. *Carta Drepturilor Fundamentale a UE* prevede dreptul la azil la articolul 18 și interzicerea returnării la articolul 19. Respectarea Cartei este o cerință pentru validitatea și legalitatea legislației secundare a Uniunii [2].

4. Pentru a asigura o coerența a politicii în domeniul migrației Consiliul UE a adoptat în decembrie 2005 *Abordarea Globală a Migrației*. Acest concept integrează mai multe aspecte și anume aspectele legate de migrație, politica externă și politica de dezvoltare, fiind create astfel instrumente și mijloace prin intermediul cărora UE poate face față tuturor provocărilor în contextul fenomenului migrației.

5. De asemenea, în contextul gestionării eficiente a fenomenului migrație și azil la nivelul UE a fost adoptat de către Comisia Europeană la 13 mai 2015 - *Agenda Europeană pentru Migrație,* care propune măsuri și soluții atât pe termen mediu cât și pe termen lung în contextul gestionării migrației.

6. *Directiva privind Cartea Albastră.* Dat fiind faptul că migrația a atins cote foarte înalte pe perimetrul UE și pentru că s-a făcut o analiză destul de complexă cu privire la rolul economic și social al migrației, UE a adoptat în acest sens o nouă directivă ce stabilește condițiile de intrare și ședere a cetățenilor țărilor terțe comunității UE care sunt deținători de calificări înalte și pot fi integrați cu ușurință în câmpul de muncă al statelor UE. Această directivă a fost adoptată de către Consiliul UE la data de 7.10.2021 și urmărește să atragă și să rețină lucrătorii cu înaltă calificare, în mare parte este vorba despre sectoarele care se confruntă cu o lipsă mare de personal calificat. Acest instrument implementat de către UE are ca scop creșterea economică și consolidarea poziției comunității europene ca una dintre principalele destinații la nivel mondial pentru lucră-

torii înalt calificați cărora le sunt oferite oportunități de muncă foarte bune.

7. *Convenția europeană privind extrădarea*, semnată la Paris la 13 decembrie 1957, ratificată de R. Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1183 din 14 mai1997, și cele 4 protocoale adiacente, Protocolul la Convenția europeană privind funcțiile consulare privind protecția refugiaților (1967) și *Convenția Europeană privind statutul juridic al lucrătorilor migranți*, adoptată la Strasbourg la 24 noiembrie 1977, ratificată de R. Moldova prin Legea nr. 20 din 10 februarie 2006, se consideră necesare în reglementarea situației juridice a migrației și lucrătorilor migranți, cetățeni ai statelor membre ale Consiliului Europei, cu scopul de a le asigura, în măsură în care este posibil, un tratament care sa nu fie mai puțin favorabil decât cel de care beneficiază lucrătorii, cetațeni ai statului de primire, pentru toate aspectele legate de condițiile de viață și de muncă, facilitând promovarea socială și bunăstarea lucrătorilor migranți și a membrilor familiilor acestora.

Problema migrației a fost abordată încă din anul 1950 (libera circulație, statutul refugiaților), însă, doar în anul 2008 s-a ajuns la semnarea unui Pact european care să vizeze imigrația și azilul, în care este aprobată *Comunicarea COM* (2008) 611 privind consolidarea abordării globale a migrației: coordonare, coerență și sinergii sporite [3], care reprezintă unul dintre primii piloni ai Pactului european privind imigrația și azilul.

Pentru a face față fenomenului migrației și a gestiona toate procesele implicate în acest sens, UE a creat un șir instituții și instrumente financiare menite să asigure și să sprijine cooperarea externă în domeniul migrației.

Pentru gestionarea migrației lucrează și colaborează un șir de agenții descentralizate:

Figura 2. Agenții care cooperează în domeniul migrației



Instrumentele financiare pentru asigurarea cooperării în domeniul migrației:

Figura 3. Fonduri și instrumente financiare menite să asigure și să sprijine cooperarea externă în domeniul migrației



Toate aceste instrumente financiare au dus la îmbunătățirea sistemelor de azil, au consolidat capacitatea de primire în statele membre și de gestionare a frontierelor externe ale UE, de asemenea unul din aspectele importante este că astfel UE și-a consoli-

dat poziția de subiect mondial care sprijină acțiunile de dimensiune transnațională.

Politica comună a UE în domeniul migrației trebuie să reflecte integrarea economiei UE și interdependența piețelor forței de muncă ale statelor membre. Migrația legală poate fi în sine o investiție în economie și în societate în ansamblu, sprijinind tranziția verde și tranziția digitală a UE și contribuind în același timp la sporirea coeziunii și a rezilienței societăților europene.

Despre rolul migrației legale în economia și societatea europeană s-au făcut dezbateri și analize suficiente astfel încât să fie demonstrat cât de semnificativ este, și în special aspectul ce ține de satisfacerea nevoilor de pe piața forței de muncă. Valori constant scăzute ale natalității și o speranță de viață mai mare contribuie la modificarea structurii piramidei demografice în UE, probabil cea mai importantă schimbare va fi tranziția accentuată către o structură de populație mult mai îmbătrânită, o evoluție care a devenit deja evidentă în mai multe state membre ale UE. În perioada 2016-2080, se preconizează că ponderea populației în vârstă de muncă va scădea în mod constant până în 2050 înainte de a se stabiliza într-o anumită măsură, în timp ce persoanele mai în vârstă vor reprezenta probabil o pondere în creștere din populația totală: persoanele în vârstă de 65 de ani sau peste vor reprezenta 29,1 % din populația UE-28 până în 2080, în comparație cu procentul de 19,2 % înregistrat în 2016. [1]. În aceste condiții este mai mult decât necesar ca UE să întărească și să susțină atragerea forței de muncă din statele terțe prin politici și strategii orientate spre gestionarea migranților.

O astfel de strategie sau program pilot de atragere a forței de muncă, Uniunea Europeană o are și cu Republica Moldova. Este vorba despre *Parteneriatul de Mobilitate* semnat între cele două, la data de 5 iunie 2008, la Luxemburg. Acest parteneriat oferă un cadru politic de cooperare pentru RM cu UE în domeniul migrației, vizând toate dimensiunile de cooperare ale Abordării Globale pentru Migrație și Mobilitate a UE (AGMM) [7].

Acest parteneriat prevede următoarele:

Figura 4. Prevederile Parteneriatului de Mobilitate R. Moldova-UE



În concluzie putem afirma că cadrul de politici al Uniunii Europene în domeniul migrației este complementar politicii externe a Uniunii Europene și cooperării pentru dezvoltare. Aceasta se bazează pe obiective comune stabilite de statele membre. La rândul lor, politicile migraționiste comunitare sunt bazate pe coeziune și incluziune care respectă drepturile fundamentale ale omului, în cadrul unor economii sociale de piață solide, oferind cetățenilor un spațiu de libertate, securitate și justiție fără frontiere interne.

BIBLIOGRAFIE

1. Archive: structura și îmbătrînirea populației. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Structura_%C8%99i_%C3%AEmb%C4%83tr%C3%A2nirea_popula%C8%9Biei&oldid=365686
2. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene // https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:ro:PDF
3. Consolidarea abordării globale a migrației: coordonare, coerență și sinergii sporite. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0611:FIN:RO:PDF
4. Guceac I. Fenomenul migrației în contextul reglementării juridice. In: Colocviul „Migrație, Diaspora, Dezvoltare: noi provocări și perspective" Chișinău, Moldova, 20 septembrie 2016, p. 22-35.
5. Moraru V. Migrația, Diaspora, Dezvoltare: Noi provocări și perspective. Chisinau 2016.
6. Moșneaga V., Rusu R. Formarea diasporei moldovenești peste hotare: esența și specificul. In: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). nr.1 (XL), 2008. – Chișinău, USM, 2008, pp. 91-104.
7. Parteneriatul de Mobilitate. https://mfa.gov.md/ro/content/parteneriatul-de-mobilitate
8. Politica în domeniul azilului // https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/151/politica-in-domeniul-azilului
9. Politica în domeniul imigrației // https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/152/politica-in-domeniul-imigratiei