

POLITICA UNIUNII EUROPENE ÎN DOMENIUL AZILULUI: EVOLUȚIE, FUNDAMENT JURIDIC ȘI PROVOCĂRI CONTEMPORANE

EUROPEAN UNION ASYLUM POLICY: EVOLUTION, LEGAL BASIS AND CONTEMPORARY CHALLENGES

Felicia MARCUȚĂ

Universitatea de Stat din Moldova
e-mail: marcutafelicia04@gmail.com

CZU:[341.43:325.254]:061.1EU

Rezumat. *Politica Uniunii Europene în domeniul azilului reprezintă una dintre cele mai importante componente ale spațiului de libertate, securitate și justiție, fiind fundamentată pe protecția drepturilor omului, solidaritatea între statele membre, respectarea principiului nereturării și asumarea responsabilității față de persoanele care au nevoie de protecție internațională. Evoluția acestei politici reflectă transformările profunde ale migrației contemporane, ale conflictelor regionale, ale crizelor umanitare și ale securității europene. Articolul analizează dezvoltarea politicii europene de azil de la cooperarea interguvernamentală inițială până la Sistemul european comun de azil și Pactul privind migrația și azilul, intrat în aplicare în 2026. Sunt examinate temeiurile juridice ale politicii de azil, rolul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, Carta drepturilor fundamentale, Convenția de la Geneva din 1951, Protocolul din 1967, precum și rolul UNHCR și al Agenției Uniunii Europene pentru Azil. O atenție distinctă este acordată crizei refugiaților din Ucraina, activării Directivei privind protecția temporară, reformelor privind procedurile de azil, responsabilitatea statelor membre, solidaritatea, screening-ul la frontiere, Eurodac, protecția minorilor și cooperarea cu statele terțe. Articolul evidențiază că politica de azil a UE se află la intersecția dintre obligația de protecție umanitară și logica securizării frontierelor, iar eficiența acesteia depinde de echilibrul dintre solidaritate, responsabilitate, drepturile fundamentale și capacitatea administrativă a statelor membre.*

Cuvinte-cheie: *Uniunea Europeană, politica de azil, refugiați, solicitanți de azil, protecție internațională, drepturile omului, Pactul privind migrația și azilul, solidaritate, nereturnare, Sistemul european comun de azil.*

JEL: F22; F53; F55; K33; K38.

Abstract. *European Union asylum policy is one of the most important components of the area of freedom, security and justice, being based on the protection of human rights, solidarity among Member States, respect for the principle of non-refoulement and responsibility towards persons in need of international protection. The evolution of this policy reflects profound transformations in contemporary migration, regional conflicts, humanitarian crises and European security. The article analyses the development of European asylum policy from initial intergovernmental cooperation to the Common European Asylum System and the Pact on Migration and*

Asylum, which entered into application in 2026. It examines the legal basis of asylum policy, the role of the Treaty on the Functioning of the European Union, the Charter of Fundamental Rights, the 1951 Geneva Convention, the 1967 Protocol, as well as the role of UNHCR and the European Union Agency for Asylum. Particular attention is paid to the Ukrainian refugee crisis, the activation of the Temporary Protection Directive, reforms concerning asylum procedures, Member States' responsibility, solidarity, border screening, Eurodac, protection of minors and cooperation with third countries. The article highlights that EU asylum policy lies at the intersection between the humanitarian duty of protection and the logic of border securitisation, and that its effectiveness depends on the balance between solidarity, responsibility, fundamental rights and the administrative capacity of Member States.

Keywords: European Union, asylum policy, refugees, asylum seekers, international protection, human rights, Pact on Migration and Asylum, solidarity, non-refoulement, Common European Asylum System.

JEL: F22; F53; F55; K33; K38.

Introducere. Politica UE în domeniul azilului constituie una dintre cele mai sensibile și dinamice componente ale integrării europene. Aceasta se află la intersecția dintre drepturile omului, securitatea frontierelor, solidaritatea între statele membre, cooperarea internațională și gestionarea fluxurilor migratorii. Într-o lume marcată de conflicte armate, persecuții, crize umanitare, instabilitate politică și schimbări climatice, numărul persoanelor care solicită protecție internațională rămâne ridicat, iar statele europene sunt chemate să răspundă într-un mod eficient, echitabil și compatibil cu normele internaționale [4].

Conceptul de azil are o istorie îndelungată, fiind asociat cu protecția acordată persoanelor persecutate sau aflate în pericol. În societățile antice, templele și sanctuarele religioase reprezentau spații de refugiu pentru cei amenințați. În epoca modernă, azilul a fost transformat într-o instituție juridică, legată de protecția refugiaților, drepturile omului și responsabilitatea statelor față de persoanele care nu pot beneficia de protecția propriei țări [6]. În cadrul UE, politica de azil s-a dezvoltat treptat. Inițial, gestionarea azilului și a refugiaților era aproape exclusiv competența statelor membre. Totuși, procesul de integrare europeană, eliminarea controalelor la frontierele interne, crearea spațiului Schengen și intensificarea mobilității au generat necesitatea unei politici comune. Dacă persoanele pot circula liber în interiorul UE, atunci procedurile de azil, controlul frontierelor externe și responsabilitatea statelor membre nu mai pot fi tratate exclusiv la nivel național [1].

Politica de azil este parte a spațiului de libertate, securitate și justiție. Această poziționare este semnificativă: azilul nu este doar o problemă de migrație, ci și una de protecție juridică, securitate umană, solidaritate europeană și respectare a demnității umane. Dreptul la azil este consacrat de art. 18 din Carta drepturilor fundamentale a

Uniunii Europene, iar politicile europene trebuie să respecte Convenția de la Geneva din 1951 și Protocolul din 1967 privind statutul refugiaților [3].

În ultimul deceniu, politica de azil a UE a fost supusă unor presiuni majore. Criza refugiaților din 2015–2016 a evidențiat limitele sistemului Dublin și distribuția inegală a responsabilităților între statele membre. Pandemia COVID-19 a afectat accesul la procedurile de azil și condițiile de primire. Agresiunea Federației Ruse împotriva Ucrainei a generat cea mai mare deplasare forțată de populație din Europa ultimelor decenii și a determinat activarea pentru prima dată a Directivei privind protecția temporară [8].

Adoptarea Pactului privind migrația și azilul a reprezentat o etapă de reformă profundă a politicii europene în domeniu. Noile reguli urmăresc consolidarea frontierelor externe, instituirea unor proceduri mai rapide, garantarea drepturilor persoanelor aflate în nevoie, stabilirea unui mecanism permanent de solidaritate și integrarea migrației în parteneriatele internaționale ale UE [9; 10]. Totuși, aceste reforme sunt însoțite de dezbateri privind riscul securizării excesive a azilului, utilizarea procedurilor la frontieră, conceptul de țară terță sigură, protecția persoanelor vulnerabile și respectarea principiului nereturnării [13].

Articolul își propune să analizeze politica UE în domeniul azilului prin prisma evoluției sale juridice și instituționale, a noilor reforme, a provocărilor contemporane și a implicațiilor pentru statele membre și statele partenere. Cercetarea pornește de la ipoteza că eficiența politicii de azil depinde de capacitatea UE de a menține echilibrul dintre securitate și protecție, dintre responsabilitatea statelor de frontieră și solidaritatea europeană, dintre controlul migrației și respectarea drepturilor fundamentale.

Gradul de investigare a problemei și scopul cercetării. Politica UE în domeniul azilului constituie un domeniu interdisciplinar de cercetare, analizat din perspectivă juridică, instituțională, politologică, securitară, umanitară și geopolitică. Literatura de specialitate examinează atât evoluția normelor și mecanismelor europene de protecție internațională, cât și dificultățile generate de distribuirea responsabilităților între statele membre, presiunea asupra frontierelor externe, diferențele dintre sistemele naționale și intensificarea cooperării cu statele terțe.

O direcție fundamentală de cercetare privește temeiurile juridice ale politicii europene de azil. Articolul 67 alin. (2) TFUE integrează azilul, imigrația și controlul frontierelor externe în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție, iar art. 78 TFUE prevede dezvoltarea unei politici comune privind azilul, protecția subsidiară și protecția temporară [1]. Articolul 80 TFUE consacră principiile solidarității și repartizării echitabile a responsabilităților între statele membre, inclusiv în ceea ce privește implicațiile financiare ale politicilor europene din acest domeniu [1]. La ni-

velul protecției drepturilor fundamentale, art. 18 din Carta drepturilor fundamentale a UE garantează dreptul la azil, cu respectarea Convenției de la Geneva din 1951 și a Protocolului din 1967 privind statutul refugiaților [3]. Acest cadru este completat de principiul nereturnării și de obligațiile privind protecția demnității umane și accesul la o cale de atac efectivă.

Un segment important al literaturii este consacrat constituirii și funcționării Sistemului european comun de azil. Acesta urmărește armonizarea normelor referitoare la procedurile de examinare a cererilor, condițiile de primire, criteriile pentru acordarea protecției internaționale și determinarea statului membru responsabil pentru analizarea unei cereri [7]. În pofida dezvoltării unui cadru normativ comun, aplicarea sa a rămas neuniformă. Diferențele dintre statele membre se manifestă în ceea ce privește durata procedurilor, ratele de recunoaștere a protecției, condițiile materiale de primire, accesul la asistență juridică și capacitatea administrativă a autorităților naționale. Aceste discrepanțe afectează echivalența protecției acordate și pot încuraja deplasările secundare ale solicitanților între statele membre.

Literatura instituțională examinează, de asemenea, rolul Înaltului Comisariat al ONU pentru Refugiați și al Agenției UE pentru Azil. UNHCR contribuie la interpretarea și aplicarea standardelor internaționale privind protecția refugiaților, oferind expertiză, monitorizare și asistență autorităților naționale. EUAA sprijină implementarea coerentă a normelor europene, formarea personalului, evaluarea situației din țările de origine și consolidarea capacităților statelor membre supuse unei presiuni disproporționate. Cercetările subliniază că eficiența Sistemului european comun de azil depinde nu numai de armonizarea legislativă, ci și de capacitatea instituțiilor europene și naționale de a aplica normele în mod consecvent.

O altă direcție de cercetare analizează impactul crizelor asupra funcționării sistemului european de azil. Afluxul migrator din perioada 2015–2016 a evidențiat limitele mecanismului Dublin, în special concentrarea responsabilității asupra statelor situate la frontierele externe și dificultatea instituirii unui mecanism obligatoriu și previzibil de solidaritate. În schimb, răspunsul acordat persoanelor strămutate din Ucraina a demonstrat că Uniunea poate adopta rapid măsuri comune atunci când există consens politic, inclusiv prin activarea mecanismului de protecție temporară [8]. Compararea acestor experiențe a devenit relevantă pentru analiza selectivității solidarității europene, a diferențelor de tratament dintre categoriile de persoane strămutate și a factorilor politici care influențează capacitatea de reacție a UE.

Reforma realizată prin Pactul privind migrația și azilul constituie o altă temă centrală a cercetărilor recente. Pactul urmărește să integreze într-un cadru comun controlul preliminar al persoanelor la frontierele externe, procedurile de azil și de returnare la frontieră, utilizarea bazelor de date biometrice, regulile privind determi-

narea responsabilității și mecanismele de solidaritate între statele membre [9]. Prin această arhitectură, Uniunea încearcă să reducă fragmentarea sistemului și să asigure o gestionare mai previzibilă a situațiilor de presiune migratorie. Totuși, literatura de specialitate semnalează riscuri privind extinderea procedurilor accelerate, utilizarea detenției, accesul efectiv la asistență juridică și respectarea drepturilor persoanelor vulnerabile. Eficiența administrativă trebuie, prin urmare, conciliată cu garanțiile procedurale și cu obligațiile internaționale ale Uniunii și ale statelor membre.

Dimensiunea externă a politicii de azil reprezintă un domeniu tot mai important de investigare. Uniunea cooperează cu statele terțe în vederea prevenirii migrației neregulate, combaterii rețelelor de trafic, consolidării controlului frontierelor, readmisiei persoanelor și sprijinirii protecției refugiaților în regiunile de origine sau de tranzit. Liliana Beniuc evidențiază faptul că noua arhitectură europeană privind migrația și azilul consolidează integrarea diferențiată și cooperarea funcțională cu state precum Republica Moldova și Turcia [13]. Această cooperare poate contribui la dezvoltarea capacităților instituționale și la gestionarea comună a mobilității, dar implică și riscul transferării responsabilităților de protecție către state cu resurse administrative și financiare limitate. Externalizarea nu trebuie să transforme partenerii UE în simple zone de reținere a fluxurilor migratorii și nici să reducă accesul efectiv la protecție internațională.

Cercetările privind relația dintre azil, securitate și acțiunea externă a Uniunii completează analiza. Politica de azil este strâns legată de gestionarea frontierelor externe, cooperarea polițienească și judiciară, protecția civilă, politica de vecinătate și răspunsul la conflictele internaționale. Studiile consacrate contribuției UE la pacea și securitatea globală arată că Uniunea utilizează instrumente juridice, diplomatice, financiare și instituționale pentru prevenirea crizelor, reducerea vulnerabilităților și gestionarea consecințelor mobilității forțate [14]. Cu toate acestea, asocierea excesivă a azilului cu riscurile de securitate poate favoriza o abordare restrictivă și poate diminua caracterul său fundamental de mecanism de protecție a persoanelor persecutate.

Deși literatura existentă examinează pe larg componentele juridice, instituționale și politice ale sistemului, persistă necesitatea unei abordări integrate care să analizeze simultan eficiența administrativă, solidaritatea dintre statele membre, protecția drepturilor fundamentale și dimensiunea externă a politicii de azil. O asemenea perspectivă este necesară pentru a determina dacă reformele recente reușesc să corecteze dezechilibrele structurale ale sistemului sau doar redistribuie responsabilitățile între statele membre, instituțiile europene și partenerii externi. În acest context, scopul cercetării constă în analiza politicii UE în domeniul azilului prin examinarea evoluției sale, a fundamentelor juridice, a arhitecturii instituționale, a procedurilor

aplicabile, a reformelor recente și a principalelor provocări privind solidaritatea, responsabilitatea și protecția drepturilor fundamentale.

Pentru realizarea acestui scop, cercetarea urmărește identificarea temeiurilor juridice și a principiilor care fundamentează politica europeană de azil; analiza evoluției și funcționării Sistemului european comun de azil; examinarea rolului UNHCR și al Agenției UE pentru Azil; evaluarea impactului crizelor migratorii și al protecției acordate persoanelor strămutate din Ucraina; analiza mecanismelor introduse prin Pactul privind migrația și azilul; evidențierea tensiunii dintre solidaritatea europeană și responsabilitatea statelor membre; examinarea cooperării cu statele terțe și a riscurilor externalizării protecției; precum și formularea unor recomandări pentru consolidarea unui sistem european de azil echitabil, eficient, solidar și conform drepturilor fundamentale.

Materiale utilizate și metode aplicate. Pentru elaborarea cercetării au fost utilizate surse juridice primare ale Uniunii Europene, documente instituționale, rapoarte ale Agenției UE pentru Azil, materiale ale Parlamentului European, ale Comisiei Europene, ale Consiliului UE, documente ale UNHCR, precum și lucrări științifice privind migrația, azilul, integrarea diferențiată și acțiunea externă a UE [1–15]. *Metoda analizei documentare* a fost utilizată pentru examinarea tratatelor, regulamentelor, directivelor și documentelor oficiale. *Metoda juridico-instituțională* a permis identificarea competențelor UE și a rolului instituțiilor europene în domeniul azilului. *Metoda istorică* a fost aplicată pentru prezentarea evoluției de la cooperarea interguvernamentală la Sistemul european comun de azil. *Metoda comparativă* a permis evidențierea diferențelor dintre azil, protecție subsidiară și protecție temporară. *Metoda critică* a fost utilizată pentru evaluarea provocărilor privind solidaritatea, procedurile la frontieră, protecția drepturilor fundamentale și cooperarea cu statele terțe.

Rezultate și discuții

Conceptul de azil și protecția internațională. *Azilul* reprezintă protecția acordată unei persoane care nu se poate întoarce în țara de origine deoarece are temeri întemeiate de persecuție sau se confruntă cu riscuri grave pentru viață, libertate sau integritate. În dreptul internațional, noțiunea de „*refugiat*” este definită prin Convenția de la Geneva din 1951 și Protocolul din 1967 [4]. Solicitantul de azil este persoana care a depus o cerere de protecție internațională și așteaptă examinarea acesteia. Nu orice solicitant de azil este recunoscut ca refugiat, dar orice refugiat a fost, la un moment dat, solicitant de azil [6]. Această distincție este importantă pentru înțelegerea procedurilor juridice. Protecția internațională în UE include statutul de refugiat și

protecția subsidiară. Statutul de refugiat se acordă persoanelor persecutate pe motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinii politice. Protecția subsidiară se acordă persoanelor care nu îndeplinesc criteriile pentru statutul de refugiat, dar riscă vătămări grave în caz de întoarcere [3]. Politica UE în domeniul azilului trebuie să respecte principiul nereturnării, care interzice returnarea unei persoane într-un stat unde ar fi expusă persecuției, torturii, tratamentelor inumane sau altor încălcări grave ale drepturilor fundamentale [4].

Evoluția politicii europene de azil. Politica de azil a UE a evoluat în mai multe etape. În perioada inițială a integrării europene, azilul era tratat mai ales ca o problemă națională. Statele membre aveau propriile proceduri, standarde și practici. Odată cu dezvoltarea spațiului Schengen și eliminarea controalelor la frontierele interne, a apărut necesitatea unei coordonări europene. Tratatul de la Maastricht a introdus cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne în cadrul UE, iar Tratatul de la Amsterdam a comunitarizat treptat domeniul azilului și migrației. Programul de la Tampere din 1999 a stabilit obiectivul creării unui Sistem european comun de azil, bazat pe norme comune, proceduri echitabile și respectarea drepturilor fundamentale [1]. Prima fază a Sistemului european comun de azil a urmărit adoptarea unor standarde minime privind condițiile de primire, procedurile de azil, criteriile de calificare și determinarea statului responsabil pentru examinarea cererii. A doua fază a urmărit armonizarea mai profundă și crearea unui sistem mai coerent [7]. Tratatul de la Lisabona a consolidat dimensiunea europeană a politicii de azil, transformând-o într-o politică comună bazată pe statut uniform, proceduri comune și solidaritate între statele membre [2].

Fundamentul juridic al politicii de azil. Baza juridică a politicii UE în domeniul azilului se regăsește în art. 67 alin. (2), art. 78 și art. 80 TFUE [1]. Articolul 78 prevede dezvoltarea unei politici comune privind azilul, protecția subsidiară și protecția temporară, cu scopul de a oferi statut adecvat oricărui resortisant al unei țări terțe care are nevoie de protecție internațională. Articolul 80 TFUE consacră principiul solidarității și al partajării echitabile a responsabilității între statele membre, inclusiv în ceea ce privește implicațiile financiare [2]. Acest principiu este central, deoarece statele aflate la frontierele externe ale UE sunt adesea primele care se confruntă cu sosiri masive de solicitanți de azil. Carta drepturilor fundamentale a UE consacră dreptul la azil la art. 18 și protecția împotriva returnării, expulzării sau extradării în situații care ar încălca drepturile fundamentale [3]. Aceste prevederi obligă instituțiile UE și statele membre să respecte standarde ridicate de protecție. Convenția de la Geneva din 1951 și Protocolul din 1967 constituie fundamentul internațional al protecției refugiaților [4]. Politica UE nu poate fi interpretată în afara acestor instrumente.

Sistemul european comun de azil. Sistemul european comun de azil urmărește armonizarea normelor privind examinarea cererilor de azil, condițiile de primire, criteriile de calificare și drepturile beneficiarilor de protecție internațională [1]. În mod ideal, o persoană care solicită azil ar trebui să beneficieze de standarde comparabile indiferent de statul membru în care depune cererea. În practică, însă, diferențele între state au persistat. Acestea privesc durata procedurilor, rata de recunoaștere, calitatea asistenței juridice, condițiile materiale de primire și capacitatea administrativă [7]. Un element central al sistemului a fost mecanismul Dublin, care stabilea statul responsabil pentru examinarea cererii de azil. De regulă, responsabilitatea revenea statului de primă intrare. Această regulă a generat tensiuni, deoarece statele de frontieră, precum Grecia, Italia, Spania sau Malta, au suportat presiuni disproporționate [10]. Reforma sistemului prin Pactul privind migrația și azilul urmărește să depășească aceste dezechilibre printr-un nou cadru privind responsabilitatea și solidaritatea [11].

Rolul UNHCR și al organizațiilor internaționale. UNHCR are un rol fundamental în protecția refugiaților la nivel global. Agenția ONU pentru Refugiați sprijină statele în dezvoltarea sistemelor de azil, monitorizează respectarea drepturilor refugiaților și oferă protecție persoanelor strămutate [6]. În raport cu UE, UNHCR contribuie prin expertiză, recomandări, monitorizare și sprijin operațional. Rolul său este important deoarece politica de azil nu poate fi redusă la o problemă internă europeană; ea este parte a regimului internațional de protecție a refugiaților [4]. Cooperarea cu UNHCR este relevantă și în contextul crizelor majore, cum ar fi cea ucraineană, siriană sau afgană. În asemenea situații, UE trebuie să coopereze cu agențiile ONU, organizațiile internaționale și societatea civilă pentru a asigura protecție efectivă [8]. De asemenea, Consiliul Europei și Curtea Europeană a Drepturilor Omului contribuie la dezvoltarea standardelor privind drepturile persoanelor aflate în căutare de azil, în special prin jurisprudența referitoare la tratamente inumane, detenție, expulzare și protecția vieții private și familiale.

Agenția Uniunii Europene pentru Azil. Agenția UE pentru Azil, succesoarea Biroului European de Sprijin pentru Azil, sprijină statele membre în aplicarea Sistemului european comun de azil. Aceasta oferă asistență tehnică, formare, analize, orientări practice și sprijin operațional în statele aflate sub presiune. EUAA are un rol important în armonizarea practicilor naționale. Deși deciziile privind cererile de azil sunt adoptate de autoritățile naționale, agenția contribuie la crearea unei culturi administrative comune. Raportul EUAA privind azilul oferă o imagine amplă asupra evoluțiilor din domeniul protecției internaționale, incluzând politici, practici, legislație, jurisprudență și statistici [7]. Astfel, agenția devine nu doar actor tehnic, ci și centru de expertiză pentru politicile europene. În contextul Pactului privind migrația și azilul, rolul EUAA devine și mai important, deoarece noile reguli presu-

pun proceduri mai rapide, mecanisme de solidaritate și sprijin pentru statele membre în implementare [9].

Procedura de azil și drepturile solicitantului. Procedura de azil începe prin depunerea unei cereri la autoritățile competente ale statului membru. Solicitantul are dreptul ca cererea sa să fie examinată individual, imparțial și într-un termen rezonabil [1]. În timpul procedurii, solicitantul trebuie să beneficieze de condiții materiale de primire, acces la informație, posibilitatea de a fi audiat, interpretare, asistență juridică și protecție împotriva returnării [3]. Interviu personal este o etapă esențială, deoarece permite solicitantului să explice motivele pentru care solicită protecție. Autoritățile examinează situația individuală, probele disponibile și informațiile despre țara de origine [7]. În cazul unei decizii negative, solicitantul trebuie să aibă dreptul la o cale de atac efectivă. Accesul la justiție este indispensabil pentru protecția drepturilor fundamentale [12].

Protecția temporară și criza refugiaților din Ucraina. Invazia Federației Ruse împotriva Ucrainei a generat o criză umanitară majoră și deplasări forțate masive. În martie 2022, Consiliul UE a activat pentru prima dată Directiva privind protecția temporară, pentru a oferi protecție rapidă persoanelor care fugeau din calea războiului [8]. Protecția temporară oferă un statut juridic colectiv, fără necesitatea examinării individuale imediate a fiecărei cereri de azil. Beneficiarii au acces la ședere, muncă, educație, sănătate și asistență socială [8]. Acest mecanism a demonstrat capacitatea UE de a acționa rapid și solidar într-o situație de criză. Spre deosebire de criza din 2015–2016, răspunsul față de refugiații ucraineni a fost mai unitar și mai eficient [8]. Totuși, protecția temporară ridică și provocări pe termen lung: integrarea pe piața muncii, accesul la educație, recunoașterea calificărilor, locuirea, protecția copiilor și incertitudinea privind întoarcerea sau integrarea durabilă [8].

Pactul privind migrația și azilul. Pactul privind migrația și azilul reprezintă cea mai amplă reformă a politicii europene în domeniu din ultimele decenii. Adoptat în 2024 și intrat în aplicare în 2026, Pactul urmărește crearea unui sistem comun mai eficient, mai predictibil și mai solidar. Pactul se bazează pe patru direcții principale: frontiere externe sigure, proceduri rapide și eficiente, solidaritate și responsabilitate între statele membre, precum și integrarea migrației în parteneriatele internaționale [9]. Noile reguli introduc screening-ul persoanelor care nu îndeplinesc condițiile de intrare, consolidarea bazei de date Eurodac, proceduri la frontieră pentru anumite categorii de cereri, un mecanism permanent de solidaritate și reguli mai clare privind responsabilitatea pentru examinarea cererilor. Scopul Pactului este de a evita situațiile în care unele state sunt lăsate singure în fața presiunii migratorii. Totuși, mecanismul de solidaritate este flexibil, statele putând contribui prin relocare, sprijin financiar sau sprijin operațional [10].

Solidaritatea și responsabilitatea între statele membre. Solidaritatea este una dintre cele mai dificile probleme ale politicii de azil a UE. Statele de frontieră solicită partajarea responsabilităților, în timp ce alte state insistă asupra controlului mai strict al frontierelor externe și al mișcărilor secundare [1]. Articolul 80 TFUE consacră solidaritatea și partajarea echitabilă a responsabilităților, dar aplicarea practică a acestui principiu a fost dificilă [2]. Criza din 2015–2016 a arătat lipsa unui consens politic stabil între statele membre. Pactul încearcă să creeze un mecanism mai realist, combinând responsabilitatea statului de primă intrare cu forme flexibile de solidaritate [11]. Această soluție reflectă compromisurile politice dintre state. Totuși, flexibilitatea poate avea limite. Dacă solidaritatea financiară înlocuiește prea mult re-locarea efectivă, statele de frontieră pot rămâne în continuare sub presiune. De aceea, eficiența Pactului va depinde de implementare, nu doar de textul juridic [13].

Procedurile la frontieră și securizarea azilului. Un element controversat al Pactului este consolidarea procedurilor la frontieră. Acestea vizează examinarea rapidă a unor cereri, mai ales atunci când solicitantul provine dintr-o țară cu rată scăzută de recunoaștere, prezintă riscuri de securitate sau a indus în eroare autoritățile [9]. Susținătorii acestor proceduri consideră că ele pot reduce abuzurile, accelera deciziile și facilita returnarea persoanelor care nu au drept la protecție. Criticii avertizează însă că procedurile rapide pot afecta dreptul la o examinare individuală efectivă, accesul la asistență juridică și protecția persoanelor vulnerabile [12]. Această dezbatere reflectă tensiunea dintre securitate și protecție. Politica de azil nu poate ignora nevoia de gestionare eficientă a frontierelor, dar nici nu poate transforma solicitantul de azil într-un risc prezumat [13]. Pentru ca procedurile la frontieră să fie legitime, ele trebuie să includă garanții solide: informare, interpretare, asistență juridică, identificarea vulnerabilităților, protecția minorilor și dreptul la cale de atac [3].

Eurodac, screening-ul și digitalizarea politicii de azil. Digitalizarea este tot mai importantă în politica de azil. Eurodac, inițial creat ca bază de date pentru amprente solicitantilor de azil, este transformat prin noile reforme într-o bază de date mai amplă pentru gestionarea azilului și migrației [11]. Screening-ul la frontieră include identificare, verificări de securitate, verificări medicale și înregistrare [9]. Aceste măsuri pot contribui la o mai bună gestionare a intrărilor și la prevenirea riscurilor de securitate. Totuși, utilizarea datelor biometrice și a sistemelor digitale ridică probleme privind protecția datelor, proporționalitatea și accesul la informații corecte. Persoanele aflate în căutare de azil sunt adesea vulnerabile, iar datele lor trebuie protejate cu strictețe [3]. Digitalizarea nu trebuie să reducă dimensiunea umană a azilului. Procedurile eficiente nu pot înlocui evaluarea individuală, ascultarea solicitantului și protecția drepturilor fundamentale.

Dimensiunea externă a politicii de azil. Politica de azil a UE are o dimensiune externă tot mai pronunțată. Uniunea cooperează cu state terțe pentru prevenirea migrației neregulamentare, combaterea traficului de persoane, readmisie, consolidarea sistemelor de azil și sprijinirea refugiaților aproape de regiunile de origine [9]. Această dimensiune externă poate aduce beneficii: consolidarea capacităților statelor partenere, reducerea riscurilor pe rutele migratorii, combaterea traficantilor și sprijinirea protecției în regiuni afectate de crize [13]. Totuși, externalizarea ridică riscuri. Dacă UE transferă responsabilități către state terțe care nu garantează protecție efectivă, principiul nereturnării și dreptul la azil pot fi afectate [3]. Liliana Beniuc subliniază că integrarea diferențiată în politica europeană de migrație creează oportunități pentru state precum Republica Moldova și Turcia, dar și riscuri privind transformarea acestora în spații de tamponare a migrației, cu responsabilități sporite și garanții insuficiente [13].

Republica Moldova, Turcia și politica europeană de migrație și azil. Republica Moldova și Turcia ocupă poziții diferite în arhitectura externă a politicii europene de migrație și azil. Republica Moldova este stat candidat la aderarea la UE și se află într-un proces de armonizare treptată cu acquis-ul european. Cooperarea cu UE include mobilitate, readmisie, gestionarea frontierelor, azil și integrarea migranților. Pentru Republica Moldova, apropierea de politica europeană de azil poate contribui la modernizarea instituțiilor, consolidarea capacităților administrative și protecția persoanelor aflate în nevoie. Totuși, există riscul asumării unor responsabilități disproporționate în contextul presiunilor regionale generate de războiul din Ucraina. Turcia este un caz distinct. Deși este stat candidat, procesul de aderare este blocat, însă Turcia rămâne partener-cheie al UE în gestionarea migrației, mai ales după criza siriană și Declarația UE–Turcia din 2016 [13]. Aceste cazuri arată că politica UE de azil nu se limitează la statele membre. Ea se extinde prin acorduri, parteneriate, finanțări, condiționalități și mecanisme operaționale spre statele vecine și parteneri [9].

Provocări actuale ale politicii de azil. Politica UE în domeniul azilului continuă să fie marcată de distribuirea inegală a responsabilităților între statele membre. Statele situate la frontierele externe sunt expuse, în anumite perioade, unor presiuni disproporționate asupra sistemelor de primire, înregistrare și examinare a cererilor de protecție internațională. Deși dreptul primar al Uniunii consacră principiile solidarității și repartizării echitabile a responsabilităților, transpunerea acestora în mecanisme stabile, previzibile și efective rămâne dificilă, în special din cauza diferențelor dintre pozițiile și interesele statelor membre [10].

O altă problemă privește persistența diferențelor dintre sistemele naționale de azil. În pofida procesului de armonizare normativă, statele membre aplică în con-

tinuare practici diferite referitoare la durata procedurilor, condițiile materiale de primire, accesul la asistență juridică, evaluarea probelor și ratele de recunoaștere a protecției internaționale [7]. Aceste discrepanțe afectează caracterul unitar al Sistemului european comun de azil, generează niveluri inegale de protecție și pot stimula deplasările secundare ale solicitanților între statele membre.

Protecția persoanelor vulnerabile constituie o exigență deosebit de importantă. Minorii neînsoțiți, victimele traficului de persoane, persoanele cu dizabilități, persoanele care au suferit traume și familiile cu copii necesită identificarea rapidă a nevoilor specifice și aplicarea unor garanții procedurale și materiale adecvate [12]. Lipsa personalului specializat, durata excesivă a procedurilor sau condițiile improprii de primire pot agrava vulnerabilitățile existente. În cazul minorilor, interesul superior al copilului trebuie să orienteze toate deciziile privind primirea, reprezentarea, examinarea cererii și reunificarea familială.

Politica de azil trebuie, de asemenea, să mențină un echilibru între obiectivele de securitate și obligația de protejare a drepturilor fundamentale. Controlul preliminar, verificările de securitate, procedurile accelerate la frontieră și măsurile de returnare pot contribui la eficiența administrativă, însă aplicarea lor trebuie să respecte dreptul la azil, principiul nereturnării, demnitatea umană și dreptul la o cale de atac efectivă [3]. Accelerarea procedurilor nu trebuie să reducă posibilitatea examinării individuale și complete a fiecărei cereri sau să limiteze accesul solicitantului la informare, interpretare și asistență juridică.

Cooperarea cu statele terțe reprezintă o componentă tot mai importantă a dimensiunii externe a politicii europene de azil, dar implică riscuri juridice și umanitare semnificative. Acordurile privind controlul migrației, readmisia și protecția persoanelor strămutate trebuie să fie compatibile cu dreptul internațional și cu dreptul Uniunii. Transferarea solicitanților sau a responsabilităților de protecție nu poate fi justificată atunci când statul partener nu dispune de un sistem de azil funcțional, nu garantează condiții adecvate de primire ori nu respectă principiul nereturnării [4]. Cooperarea externă trebuie, prin urmare, să fie însoțită de evaluări individuale, monitorizare independentă și garanții juridice efective.

Integrarea beneficiarilor protecției internaționale constituie, în cele din urmă, o condiție a sustenabilității politicii de azil. Acordarea statutului juridic nu reprezintă finalitatea procesului de protecție, ci începutul unei etape de incluziune socială și economică. Accesul efectiv la educație, piața muncii, servicii medicale, locuire, formare lingvistică și participare socială contribuie atât la autonomia beneficiarilor, cât și la coeziunea comunităților de primire [8]. Absența unor politici coerente de integrare poate conduce la marginalizare, dependență socială și accentuarea tensiunilor, diminuând efectele pozitive ale protecției acordate.

Depășirea acestor dificultăți presupune aplicarea efectivă a solidarității între statele membre, reducerea diferențelor dintre practicile naționale, consolidarea garanțiilor pentru persoanele vulnerabile și instituirea unui control riguros asupra cooperării cu statele terțe. Eficiența politicii europene de azil trebuie evaluată nu numai prin rapiditatea procedurilor și capacitatea de gestionare a fluxurilor, ci și prin nivelul real de protecție acordat persoanelor care solicită sau beneficiază de protecție internațională.

Concluzii și recomandări. Politica UE în domeniul azilului a evoluat de la cooperarea interguvernamentală la un sistem juridic și instituțional complex, bazat pe norme comune, proceduri armonizate și principii fundamentale. Temeiul său juridic se regăsește în TFUE, Carta drepturilor fundamentale, Convenția de la Geneva și *acquis-ul UE* în materie de azil. Analiza a demonstrat că politica de azil se află într-un proces permanent de adaptare la crize. Criza migrației din 2015–2016, pandemia COVID-19 și războiul din Ucraina au evidențiat vulnerabilitățile, dar și capacitatea UE de a inova instituțional. Pactul privind migrația și azilul reprezintă o reformă majoră, orientată spre frontiere externe sigure, proceduri rapide, solidaritate și parteneriate externe. Totuși, succesul Pactului va depinde de implementare, de respectarea drepturilor fundamentale și de disponibilitatea statelor membre de a acționa solidar.

Se recomandă consolidarea mecanismelor de solidaritate între statele membre, îmbunătățirea condițiilor de primire, garantarea accesului efectiv la procedura de azil, protecția persoanelor vulnerabile, creșterea transparenței procedurilor la frontieră, consolidarea rolului EUAA și respectarea strictă a principiului nereturnării. De asemenea, UE trebuie să trateze cooperarea cu statele terțe nu doar ca instrument de control al migrației, ci și ca mijloc de consolidare a protecției internaționale. Republica Moldova și Turcia demonstrează că politica europeană de azil are efecte dincolo de frontierele UE, iar aceste efecte trebuie gestionate cu responsabilitate, echilibru și respect pentru drepturile omului.

În concluzie, politica UE în domeniul azilului rămâne un test major pentru identitatea democratică și juridică a Uniunii. O politică eficientă nu trebuie să aleagă între securitate și protecție, ci să le integreze într-un sistem echitabil, solidar și conform cu valorile europene.

Referințe bibliografice

1. European Parliament. (2026). *Asylum policy*. Fact Sheets on the European Union. Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.2.2.pdf

2. Uniunea Europeană. *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, versiune consolidată*. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, C 202, 7 iunie 2016. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT>
3. Uniunea Europeană. *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, C 202, 7 iunie 2016. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:12016P/TXT>
4. United Nations High Commissioner for Refugees. (1951). *Convention relating to the Status of Refugees and Protocol relating to the Status of Refugees*. Disponibil: <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>
5. United Nations. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. Disponibil: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
6. United Nations High Commissioner for Refugees. *Asylum-seekers*. Disponibil: <https://www.unhcr.org/asylum-seekers>
7. European Union Agency for Asylum. (2026). *Asylum Report 2026*. Disponibil: <https://www.euaa.europa.eu/asylum-report-2026>
8. European Union Agency for Asylum. (2025). *Temporary protection for displaced persons from Ukraine. În Asylum Report 2025*. Disponibil: <https://www.euaa.europa.eu/asylum-report-2025/box-6-temporary-protection-displaced-persons-ukraine>
9. European Commission. (2026). *Pact on Migration and Asylum*. Disponibil: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en
10. Council of the European Union. (2026). *Pact on migration and asylum*. Disponibil: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-pact-migration-asylum/>
11. Regulation (EU) 2024/1351 of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management. *Official Journal of the European Union*, 22 May 2024. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>
12. Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union. *Official Journal of the European Union*, 22 May 2024. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj>
13. BENIUC, L. (2025). *Integrarea diferențiată în politica europeană de migrație: oportunități și limite pentru Republica Moldova și Turcia în contextul Noului Pact privind migrația și azilul*. DOI: <https://doi.org/10.53783/mtrmt2025.04>

14. BENIUC, L. (2024). *Contribuția Uniunii Europene la pacea și securitatea globală*. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.12755161>
15. BENIUC, L. (2018). *Dimensiunea instituțională și mecanismul de realizare a acțiunii de politică externă a Uniunii Europene: studiu istoriografic*. *Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice*, 2, 31–47. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/31-47.pdf