

ȘCOALA NAȚIONALĂ DE STUDII POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE
ȘCOALA DOCTORALĂ MULTIDISCIPLINARĂ
DOMENIUL DE DOCTORAT ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE

TEZĂ DE DOCTORAT

REZUMAT

**SOLIDARITATEA ÎN DOMENIUL IMIGRAȚIEI ȘI AZILULUI ȘI IMPLICAREA
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

Conducător Științific:

PROF.UNIV.DR. IRINA MOROIANU ZLĂTESCU

Autor:

CIPRIAN – CONSTANTIN MIHAI

București, 2026

REZUMAT

CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

I.Aspecte generale, obiectul și contextul cercetării

Imigrația și azilul sunt teme de mare complexitate, care au captat atenția la nivel global datorită crizelor politice, economice și sociale, precum și a schimbărilor climatice, care determină migrarea unui număr tot mai mare de persoane dobândind o semnificație deosebită în ultimele decenii, în special în contextul globalizării și al mobilității transfrontaliere crescute.

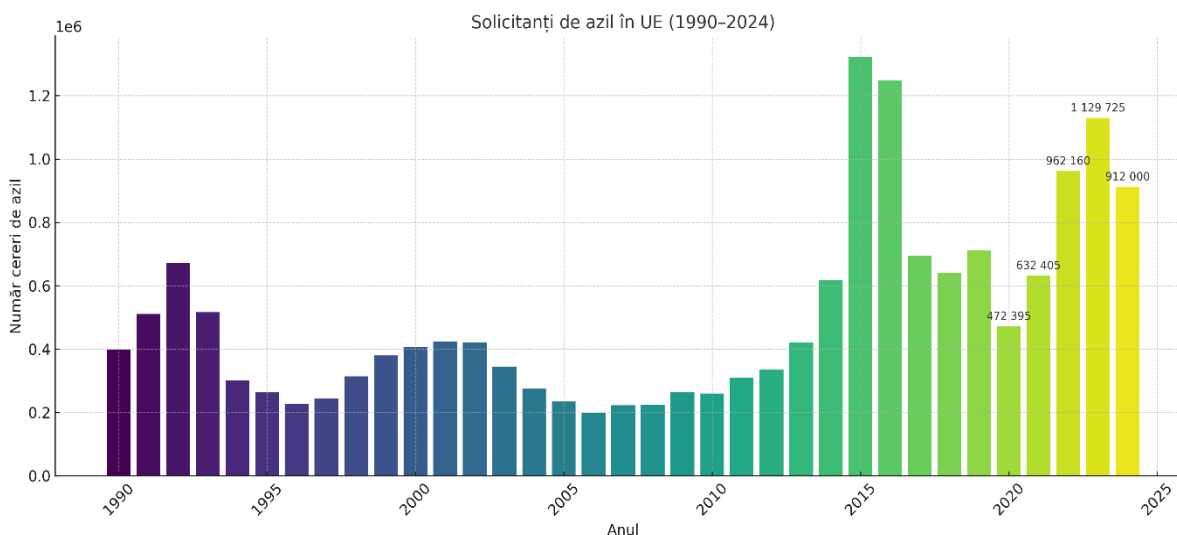
În acest context, solidaritatea devine un principiu-cheie în gestionarea imigrației și a azilului, principiile și politicile publice constituind cadrul în interiorul căruia se dezvoltă managementul solidarității, în timp ce statele și organizațiile internaționale sunt implicate prin responsabilitatea lor comună de a proteja persoanele care se confruntă cu diferite pericole.

Cercetarea abordează o problemă fundamentală : cum poate fi realizată gestionarea domeniului imigrației și azilului concomitent cu protecția migranților într-un cadru administrativ eficient, bazat pe solidaritate și respect pentru drepturile fundamentale ale omului. Problematika centrală este legată de relația dintre solidaritate și gestionarea migrației, atât la nivel național, cât și la nivel regional, respectiv la nivelul Uniunii Europene. De asemenea, cercetarea se axează pe evidențierea modalităților în care autoritățile publice pot contribui activ la dezvoltarea unor politici publice care să protejeze aceste categorii de persoane vulnerabile, oferindu-le acestora acces la drepturi fundamentale și facilitând integrarea lor în societăți gazdă.

În ceea ce privește **actualitatea temei** ce face obiectul cercetării, este de menționat faptul că înțelegerea domeniilor imigrației și azilului este primordială pentru a asigura o orientare a practicii la nivel administrativ, raportat la scopuri și obiective bine stabilite, implementate și dezvoltate de către principalii factori decidenți existenți la nivel central și local și în cadrul cărora solidaritatea poate reprezenta vectorul de coordonare al acțiunilor desfășurate. Elementul de noutate în ceea ce privește numărul ridicat al cererilor de protecție internațională înregistrate la nivelul Uniunii Europene în anul 2015 avea să devină un aspect cu caracter de regularitate în anii ce au urmat, la nivel regional fiind înregistrate în anul 2024¹ un număr de proximativ 912.000 cereri de protecție internațională, cu aproximativ 44,2% mai mult față de numărul solicitărilor de protecție internațională

¹Comisia Europeană, Eurostat, „Asylum applications - annual statistics”, *Statistics Explained*, disponibil: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_annual_statistics, accesat 18 august 2025.

depuse în anul 2021², în timp ce, în anul 2020, ca urmare a restricțiilor impuse de răspândirea virusului COVID – 19 au fost înregistrate la nivelul UE doar 472.395 de cereri de azil.



Referitor la situația României, țara noastră se caracterizează în ultimii ani printr-o creștere a numărului de persoane care aleg să imigreze în România, transformând țara noastră dintr-o țară de tranzit într-o țară de destinație, observându-se și un trend ascendent al solicitărilor de azil depuse în fața autorităților administrației publice din țara noastră, în anul 2022 fiind înregistrate 12.368 de solicitări³, cu aproximativ 377% mai mult decât cele înregistrate în cursul anului 2020, în timp ce, în anul 2023, au fost înregistrate un număr de 10.157 cereri de azil, iar în 2024 au fost înregistrate doar 2467 cereri de azil⁴. Trebuie subliniat faptul că, alături de adoptarea politicilor în domeniul imigrației și azilului, implementarea acestora de către autoritățile administrației publice joacă un rol crucial în ceea ce privește gestionarea celor două domenii. De altfel, revine în sarcina administrației publice să poată îndeplini acele obiective de dezvoltare pe care guvernul le-a elaborat, în numele statului pe care îl reprezintă, dar și să asigure punerea în practică a acțiunilor destinate exercitării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Prin urmare, susținem ideea potrivit căreia domeniul imigrației și azilului nu reprezintă probleme ci mai degrabă provocări ce necesită soluții, între aceste soluții

²Consiliul European, „Asylum applications in the EU”, infografic, disponibil:

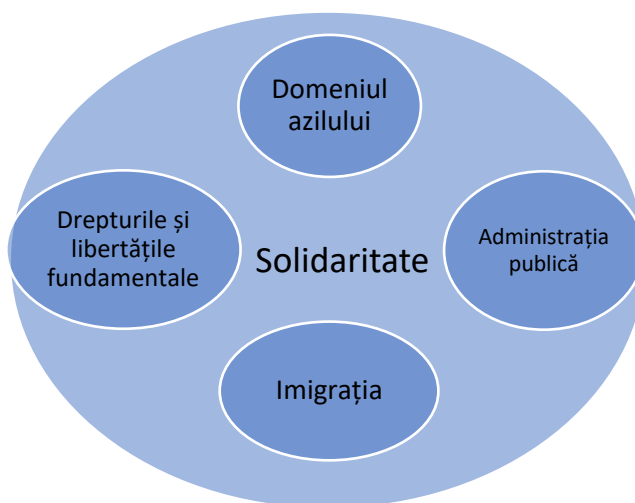
<https://www.consilium.europa.eu/ro/infographics/asylum-applications-eu/>, accesat 18 august 2025.

³ Inspectoratul General pentru Imigrări, *Analiza activității Inspectoratului General pentru Imigrări în anul 2022*, (București : IGI, 2023),7, disponibil : https://igi.mai.gov.ro/wp-content/uploads/2023/06/Analiza_IGI_2022-PP.pdf, accesat 20 decembrie 2024.

⁴ Inspectoratul General pentru Imigrări, *Analiza activității Inspectoratului General pentru Imigrări 2024*, (București : IGI, 2025), 9, disponibil : <https://igi.mai.gov.ro/wp-content/uploads/2025/04/Evaluare.pdf>, accesat 20 decembrie 2024.

putând fi indicată solidaritatea ca fundament al acțiunilor specifice administrațiilor publice centrale și locale.

Asigurarea unei cercetări a activității administrației publice în raport cu diferitele forme de manifestare ale deciziei politice, precum și cu caracteristicile sociale și economice, necesită o incursiune obligatorie în sfera valorilor drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, garantate și protejate prin reglementări legale, o gestionare eficientă a domeniului imigrației și azilului de către autoritățile administrației publice în corelație cu respectarea drepturilor și libertățile omului reprezentând garanția asigurării cadrului necesar pentru ca statul gazdă să devină un beneficiar real al acestor procese.



II. - Problema de cercetare

În domeniul imigrației și azilului, solidaritatea este esențială pentru distribuirea echitabilă a responsabilităților și pentru sprijinirea statelor membre care se confruntă cu un număr crescut de imigranți și solicitanți de azil. Acest principiu se reflectă în mecanisme precum relocarea solicitanților de azil și a refugiaților, sprijinul financiar oferit statelor afectate și cooperarea pentru consolidarea frontierelor externe ale UE.

Toate aceste acțiuni sunt implementate de către autoritățile administrațiilor publice centrale și locale ale statelor membre UE cu respectarea drepturilor fundamentale ale omului, garantate de tratatele internaționale, precum *Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților* și *Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene*, reglementările internaționale, regionale și naționale

asigurând, printre altele, categoriei de persoane vulnerabile reprezentată de către imigranți, dreptul la azil, dreptul la nediscriminare, dreptul la un proces echitabil, lista acestor drepturi nefiind una restrictivă.

Rolul administrației publice în gestionarea imigrației și azilului, concomitent cu respectarea drepturilor omului este crucial, rol care se regăsește și în implementarea politicilor privind imigrația și azilul, în colaborarea și cooperarea cu diverși actori pentru armonizarea legislației și implementarea mecanismelor de solidaritate. Prin urmare, trebuie să existe și să fie evidențiată legătura dintre gestionarea domeniului imigrației și azilului, prin implementarea solidarității, respectarea drepturilor omului în acțiunile derulate pentru gestionarea celor două domenii, precum și implicarea administrației publice în întreg mecanismul pe care îl presupune interconectivitatea factorilor economici, sociali, politici, culturali ai gestionării domeniului imigrației și azilului la nivel regional și național.

III. Analiza bibliometrică și validarea științifică a surselor utilizate

Analiza bibliometrică reprezintă o componentă fundamentală a cercetării științifice contemporane, întrucât permite cuantificarea și interpretarea distribuției, structurii și relevanței surselor utilizate într-un demers academic, în contextul prezentei teze, dedicată studiului solidarității în domeniul imigrației și azilului, bibliometria oferind o imagine de ansamblu asupra coerenței, interdisciplinarității și actualității corpusului documentar.

Ea nu se reduce la o simplă inventariere statistică, ci constituie un instrument de analiză epistemologică, relevând evoluția conceptuală și tendințele dominante ale cercetării în domeniu. Aplicarea metodologiei bibliometrice a avut ca scop nu doar identificarea volumului și distribuției temporale a surselor, ci și evaluarea echilibrului dintre literatura academică, legislația europeană și internațională, rapoartele instituționale și studiile empirice. Întrucât tema solidarității în domeniul imigrației și azilului este una profund intersectorială — situată la intersecția dintre științele juridice, administrative, politice și sociale — bibliometria este un instrument de validare a consistenței interdisciplinare a lucrării. Astfel, din punct de vedere bibliometric, bibliografia este echilibrată între lucrările de natură teoretică și cele de natură normativă și empirică, literatura științifică fiind reprezentată prin tratate, monografii, studii comparative și articole publicate în reviste academice de prestigiu, cuprinzând atât autori consacrați, cât și contribuții recente.

Raportându-ne la caracterul cronologic al bibliografiei utilizate, teza relevă o acoperire temporală extinsă, cu o densitate semnificativă a surselor publicate în ultimele două decenii și, în

special, începând din anul 2015, marcând perioada de intensificare a fluxurilor migratorii în Europa și debutul reformei sistemului european comun de azil. La nivel european, analiza bibliografică indică o atenție deosebită acordată cazurilor Germaniei, Italiei, Suediei, Poloniei și României, acestea fiind state reprezentative pentru diversitatea abordărilor naționale în aplicarea principiului solidarității în domeniul imigrației și azilului.

Din punct de vedere bibliometric, prezența constantă a autorilor consacrați în domeniul dreptului migrației și al studiilor europene în acest domeniu precum *Aleinikoff, Guild, Peers, Carrera, Tsourdi* sau *Moraru*, care au influențat semnificativ conturarea actuală a dezbaterii academice privind solidaritatea europeană confirmă alinierea cercetării la principalele curente doctrinare internaționale și la dezbaterile contemporane din literatura de specialitate. Din perspectivă tematică, bibliografia tezei este construită în jurul unui nucleu conceptual stabil: *solidaritate, migrație, azil, drepturi fundamentale și administrație publică*, termenul de *solidaritate*, ca element transversal, fiind abordat simultan în sens juridic (principiu derivat din dreptul UE), politic (mecanism de cooperare între state) și administrativ (instrument de gestionare a fluxurilor migratorii). Astfel, bibliografia selectată reflectă o dublă dimensiune a solidarității: una normativă, derivată din dreptul primar și secundar al UE, și una funcțională, ancorată în analiza practicilor administrative.

Ca o concluzie comprehensivă, corpul bibliografic al tezei poate fi considerat nu doar un suport informativ, ci o componentă epistemică esențială a demersului științific, capabilă să susțină atât interpretarea teoretică, cât și validarea practică a implementării solidarității în domeniul imigrației și azilului și a implicării administrației publice în acest demers, confirmând în același timp complexitatea, actualitatea și soliditatea subiectului cercetat.

IV. Utilizarea literaturii de specialitate în cadrul cercetării

Literatura de specialitate a fost atent aleasă pentru a asigura o înțelegere aprofundată și nuanțată a conceptelor fundamentale care structurează studiul – solidaritatea, imigrația, azilul și rolul administrației publice – prin prisma unei perspective multidisciplinare care cuprinde domenii precum dreptul, științele politice, administrația publică, sociologia și economia.

Din perspectiva autorilor, se remarcă atât o distribuție internațională (autori din spațiul vest-european și nordic), cât și prezența consistentă a unor cercetători români, ceea ce indică o integrare progresivă a cercetării naționale în rețelele europene de analiză a migrației, în special din perspectiva aplicării și implementării solidarității în domeniul imigrației și azilului.

Selecția literaturii s-a realizat printr-o combinație strategică între motoare de căutare generaliste (Google, Yahoo!, Bing, Ask) și baze de date academice recunoscute la nivel internațional, precum JSTOR, Wiley Journals și Ebooks, SpringerLink, PROQUEST Central, SAGE Journal Collection, Emerald eBooks Collection și Taylor and Francis Journal Collection.

Această diversitate metodologică a facilitat accesul la surse de înaltă calitate, semnate de autori renumiți și publicate în reviste cu impact științific semnificativ, dar și la documente elaborate de organizații internaționale și asociații academice, care promovează perspective inovatoare asupra imigrației și azilului, în strânsă corelație cu respectarea drepturilor fundamentale ale omului și aplicarea principiului solidarității. În această direcție, lucrarea integrează analiza unor studii recente reprezentative, cum ar fi cele ale lui Dos Santos Soares⁵, care examinează tranziția de la principiul abstract al solidarității către politici eficiente în domeniul azilului, precum și Cristina Carta⁶, care pune în lumină provocările și insuficiențele instrumentelor voluntare de relocare în cadrul Noului Pact privind Migrația și Azilul.

În ceea ce privește metodologia, literatura a fost utilizată pentru fundamentarea riguroasă a întrebărilor și ipotezelor de cercetare, oferind un cadru teoretic solid pentru aplicarea tehnicilor analitice și interpretative. Aceasta a permis realizarea unor analize comparative aprofundate, care să evidențieze atât convergențele, cât și divergențele în implementarea solidarității în diverse contexte naționale și europene, precum și interpretarea corectă a datelor empirice obținute, sporind astfel credibilitatea și obiectivitatea rezultatelor.

În concluzie, literatura de specialitate a constituit atât fundamentul teoretic al cercetării, cât și suportul analitic și critic necesar pentru dezvoltarea unei lucrări cu valoare științifică ridicată, capabilă să formuleze recomandări inovatoare și bine argumentate pentru politici publice și strategii administrative orientate spre consolidarea solidarității și eficientizarea administrației publice în domeniul migrației și azilului.

PREZENTAREA METODOLOGIEI DE CERCETARE

I. Direcțiile, ipotezele și obiectivele de cercetare

Pentru asigurarea unei cercetări comprehensive s-a luat în calcul realitatea zilelor noastre care scoate în evidență faptul că evoluția domeniilor imigrației și azilului a luat amploare, în special la

⁵ Alfredo Dos Santos Soares, "La construcción de la solidaridad en el ámbito del asilo: De un principio abstracto a una política eficaz?", *Cuadernos Europeos De Deusto*, no. 06, (2022): 149.

⁶ Maria Cristina Carta, "La "recidiva" dell'inadeguato strumento delle ricollocazioni volontarie nel "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo," *Novos Estudos Jurídicos*, no. 29(2), (2024): 286.

nivel regional. În acest sens, este important să subliniem că acest fenomen nu se limitează doar la fluxurile migratorii, ci include și cerințele și provocările cu care se confruntă statele în gestionarea acestora.

Ținând cont de această premisă, se subînțelege faptul că interesul instituțiilor și autorităților care sunt implicate în gestionarea domeniului imigrației și azilului a crescut în mod preponderent. Într-un context în care politicile naționale și internaționale în materie de imigrație și azil sunt în continuă schimbare, pe măsură ce provocările globale evoluează și noi realități socio-politice, economice și culturale devin evidente, aceste autorități trebuie să reacționeze rapid și eficient la noile fluxuri migratorii, adaptându-se la contextul dinamic al diversității naționale și regionale.

Cercetarea și-a propus să analizeze fenomenul migrației, precum și aportul adus de implementarea solidarității în domeniul imigrației și azilului, o cercetare axată pe aspectele inter și multidisciplinare nu doar din perspectiva autorităților administrative, ci și din perspectiva drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

În acest sens, accentul în cadrul cercetării a fost pus pe interacțiunea dintre aceste drepturi și politicile publice, în special în ceea ce privește implementarea solidarității în domeniul imigrației și azilului, concomitent cu o analiză a impactului asupra societății țărilor de origine și al țărilor de destinație.

Obiectivul **principal** al acestei lucrări a fost analiza în profunzime a rolului, eficienței și eficacității solidarității în domeniul imigrației și azilului, precum și implicarea autorităților administrației publice pentru a găsi soluții la problema migrației și pentru a asigura predictibilitate în evaluarea situației specifice domeniului imigrației și azilului.

Luând în considerare complexitatea domeniului cercetat, aceasta a necesitat ca, pe lângă obiectivul principal, să fie evidențiate și unele **obiective secundare**, precum:

1. Cercetarea caracteristicilor multidimensionale și pluridisciplinare a fenomenului reprezentat de domeniul imigrației și azilului prin prisma drepturilor omului și a solidarității manifestate în cele două domenii, precum și rolul administrației publice în raport cu gestionarea celor două domenii.
2. Evidențierea modului în care solidaritatea manifestată în domeniul imigrației și azilului se află în legătură cu drepturile omului și administrația publică și analiza politicilor publice în acest domeniu.
3. Analiza comparativă a modurilor de abordare a solidarității în domeniul imigrației și azilului în diverse state membre ale Uniunii Europene și evidențierea celor mai eficiente caracteristici.

Întrebarea principală a cercetării: ***Care este rolul solidarității în gestionarea domeniului imigrației și azilului ?*** a fost completată de următoarele întrebări de cercetare secundare :

1. Care este rolul administrației publice în implementarea solidarității în domeniul imigrației și azilului ?
2. Care sunt fundamentele disciplinare în abordarea domeniului imigrației și azilului ?
3. Care sunt metodele și mijloacele pentru promovarea solidarității în domeniul imigrației și azilului ?
4. Care sunt abordările statelor membre în implementarea solidarității la nivelul Uniunii Europene și care sunt diferențele dintre acestea?
5. În ce măsură mecanismele existente reflectă sau nu solidaritatea între statele membre ale Uniunii Europene?
6. Autoritățile administrației publice pot asigura implementarea solidarității ca o modalitate de gestionare a domeniului imigrației și azilului?
7. Cum poate fi îmbunătățit managementul solidarității la nivel regional și național ?



Ipoteza cercetării a pornit de la premisa **că implementarea solidarității în domeniul imigrației și azilului influențează în mod semnificativ capacitatea de gestionare a domeniului imigrației și azilului în funcție de gradul de implicare a autorităților administrației publice centrale și locale.**

Ca atare, această lucrare și-a propus să stabilească dacă și în ce măsură deficiențele rezultate din implementarea solidarității în domeniul imigrației și azilului pot fi remediate, pornind de la fundamentul larg al solidarității, considerând că o înțelegere a acestor aspecte va facilita aplicarea lor în administrația publică, în timp ce orientările pentru aplicarea și interpretarea lor pot fi avute în vedere și pot fi făcute mai coerent.

Scopul acestei lucrări nu este de a prezenta toate aspectele domeniilor imigrației și azilului, ci de a se concentra asupra celor mai importante aspecte care pot reliefa rolul, eficiența și eficacitatea solidarității în gestionarea celor două domenii, precum și implicarea autorităților administrației publice în implementarea solidarității.

În consecință, acest document urmărește să dezvolte cercetarea în domeniul imigrației și al azilului, precum și a aplicării conceptului de solidaritate devenit principiu, precum și să identifice elementele-cheie la nivelul UE, dar și la nivel național. Astfel, cercetarea analizează abordările administrative și oferă o imagine de ansamblu a tuturor drepturilor omului și a exercitării practice a acestor drepturi de către migranți.

Politica solidarității în domeniul imigrației și azilului trebuie privită dintr-o dublă perspectivă: cea care denotă din normele care o reglementează, în timp ce cea de a doua perspectivă este reliefată de rolul societății în abordarea fenomenului migrației și a solidarității manifestate în domeniul imigrației și azilului. În lumina acestor aspecte, se pune sub semnul întrebării idealismul și implicațiile concrete ale administrației publice în implementarea solidarității în cele două domenii.

II. Metodologia cercetării

Prin cercetarea desfășurată s-a urmărit asigurarea unei imagini cu caracter de complementaritate privind domeniul imigrației și azilului, prin prisma solidarității, precum și fuzionarea coerentă a celor mai importante aspecte ale metodelor, mijloacelor și politicilor publice specifice domeniului de studiu, care se bazează pe observații specifice, pornind de la aspecte cu caracter general către cele cu caracter particular și având o abordare inductivă dar și un raționament deductiv. Ținând cont de complexitatea pe care o expune cercetarea temei a fost necesară utilizarea

unei abordări interdisciplinare⁷ și multidisciplinare în tratarea acesteia, ceea ce ne-a oferit o nouă perspectivă de cercetare, aceea a analizei confluentei sistemelor⁸, studiul imigrației și domeniului azilului determinând abordări diferite și comprehensive raportate la aspectele sociologice, economice, politice, legislative, precum și prin prisma administrației publice.

Aceste tipuri diferite de abordări au condus și la constatarea diferențelor între modul de implementare a solidarității în domeniul imigrației și azilului de către autoritățile diferitelor state membre UE, precum și a diferențelor dintre politicile în materie exprimate și implementate la nivel național. Totodată, cercetarea a fost efectuată beneficiind atât de aportul și perspectiva teoreticianului, dar și de aportul și perspectiva practicianului, experiența profesională asigurând o imagine mult mai complexă asupra subiectului. Evitând pe cât posibil rigiditatea față de anumite principii, în cadrul cercetării s-a urmărit adoptarea unei atitudini deschise în demersul derulat, care a permis o analiză eficientă și constantă a epistemologiei și ontologiei cercetării.

Analiza calitativă a vizat și jurisprudența relevantă domeniului imigrației și azilului, în special cea care vizează implementarea diferitelor forme de exprimare a solidarității, precum și analiza mecanismelor utilizate în vederea implementării acesteia, ceea ce a contribuit la determinarea unor forme eficiente de utilizare a solidarității în domeniul imigrației și azilului, precum și la optimizarea obiectului principal de cercetare.

În cadrul cercetării, pe lângă analiza documentelor de referință, au fost utilizate și metode bazate pe date cantitative, având drept scop obținerea unei imagini obiective și riguroase asupra problematicii studiate, printr-un raționament deductiv promovat în special ca urmare a uzanței datelor numerice, care elimină intervenția cercetătorului și asigură o relație obiectivă între variabile, susținută încă de la începutul cercetării de o schemă statică.

Metoda istorică este cea care s-a impus în cadrul cercetării cu scopul clar definit de stabilire a reperelor evoluției domeniului imigrației și azilului în unele state membre UE, fiind analizată din perspectivă cronologică și evoluția legislației privind protecția drepturilor fundamentale ale imigranților, solicitanților de protecție internațională și refugiaților, în timp ce, pentru asigurarea

⁷ Pentru o analiză mai nuanțată a conceptelor și metodelor, a se vedea, între alții: Richard Wilson, „Human Rights, Culture and Context: An Introduction”, în Richard Wilson (ed.), *Human Rights, Culture and Context: Anthropological Perspectives* (London: Pluto Press, 1997): 17. Michael Freeman, *Human Rights: An Interdisciplinary Approach* (Malden, MA: Polity Press, 2002). Damien Short, „Researching and Studying Human Rights: Interdisciplinary Insight”, în *Contemporary Challenges in Securing Human Rights* (London: Institute of Commonwealth Studies, School of Advanced Study, University of London, 2015):9. Outi Korhonen, „Within and Beyond Interdisciplinarity in International Law and Human Rights”, *European Journal of International Law* 28, nr. 2 (2017): 634.

⁸ Analiza sistemică studiază principii generale, ansambluri, simbioze, interrelaționări și modele evolutive, în locul specificităților, particularităților sau fracțiunilor rigide.

definirii conceptelor, noțiunilor și principiilor a fost utilizată **metoda logică**, metoda fiind utilizată și cu scopul de a evidenția conexiunile și interdependența dintre acestea pe întreg parcursul cercetării.

În completarea metodei logice a fost utilizată **metoda prospectivă**, prin care prognoza utilizată s-a întemeiat în mod direct și complementar pe inter-relaționarea dintre anumite elemente stabile cu fenomene aflate într-o continuă transformare. O altă metodă utilizată pe parcursul cercetării a reprezentat-o **cercetarea empirică**, fapt pentru care cercetarea s-a concentrat pe o analiză tematică, dar mai ales pe o analiză comparativă, care a asigurat o interpretare și prelucrare comprehensivă, clară și eficientă a informațiilor obținute.

Metoda statistică a fost utilizată cu scopul de a pune în evidență evoluția numărului imigranților, al solicitanților de protecție internațională și al beneficiarilor unei forme de protecție la nivelul statelor membre UE, inclusiv a celor înregistrați la nivel național, subliniind în special acei indicatori care au fost obținuți în urma implementării solidarității în domeniul imigrației și azilului. În același timp, au fost analizate practici instituționale, standarde specifice domeniilor imigrației și azilului, dar și modalități de implementare a solidarității la nivel regional.

Pe parcursul cercetării a fost utilizată și **metoda de analiză specifică**, reprezentată de **analiza funcțională**, în vederea definirii rolului administrației publice în relație cu gestionarea imigrației și domeniului azilului, precum și în vederea conturării unei modalități eficiente de implementare a solidarității în cele două domenii.

Cu privire la **analiza comparativă**, aceasta a fost utilizată atât la nivel transversal prin surprinderea elementelor de implementare a solidarității în domeniul imigrației și azilului în mai multe state membre ale UE, dar și longitudinal, concentrându-se pe evoluția în timp a indicatorilor specifici domeniului imigrației și azilului, precum și a reglementărilor legislative și mecanismelor specifice materiei.

Scopul l-a reprezentat redarea celor mai importante aspecte ale solidarității manifestate în domeniul imigrației și azilului, printr-un studiu amplu al reglementărilor legislative și mecanismelor utilizate la nivelul statelor membre UE dar și a literaturii de specialitate, urmărindu-se astfel identificarea punctelor comune care au generat eficiență în procesul de implementare a solidarității în domeniul imigrației și azilului la nivel regional.

II.1. Ancheta online pe bază de Chestionar

În vederea evidențierii la nivel național a percepției cu privire la solidaritatea exprimată în domeniul imigrației și azilului, a implicării administrației publice în gestionarea celor două domenii

s-a folosit chestionarul ceea ce a permis manifestarea unui anumit grad de flexibilitate, dar și posibilitatea identificării și utilizării unor direcții de investigare viitoare, a gradului de conexiune între rezultatele cercetării și opiniile respondenților, la validarea sau invalidarea opiniilor formulate în literatura de specialitate cu privire la domeniile de cercetare.

Totodată, trebuie subliniat faptul că eșantionul acestui chestionar l-a reprezentat pe de o parte reprezentanți ai administrației publice centrale și locale ce desfășoară activități în domeniul imigrației și azilului, reprezentanți din cadrul societății civile naționale, ONG-uri, prin prisma beneficiilor de care se poate uza ca urmare a gestionării domeniului imigrației și azilului la nivel național, iar pe de altă parte studenți din ciclurile de licență și master, dar și cursanți ai cursurilor postuniversitare al căror domeniu de studiu are legături directe sau conexe cu drepturile fundamentale ale omului, cu domeniul imigrație și azil, aportul acestora fiind benefic pentru cunoașterea gradului de informare, a implicării, a modului de abordare ori a percepției tinerilor din societatea românească cu privire la stadiul, evoluția și gradul de inovare adus prin implementarea solidarității în gestionarea celor două domenii.

Chestionarul a fost aplicat pe un număr de 267 de respondenți, care au contribuit la formarea unei imagini de ansamblu cu privire la implicarea administrației publice naționale și europene în gestionarea celor două domenii, precum și la rolul pe care îl are solidaritatea în această gestionare, potrivit lui Creswell⁹, chestionarul reprezentând metoda eficientă și economică de colectare a datelor, ce oferă cercetătorilor o mai bună înțelegere a subiectului studiat.

Analiza datelor s-a realizat în principal de către cercetător prin utilizarea programului de calcul tabular xcel, a componentei Pivot Table și cu sprijinul inteligenței artificiale. Chestionarul format din 29 de întrebări a fost distribuit în perioada 20 februarie - 06 martie 2025 și a fost trimis respondenților și specialiștilor pe grupurile rețelelor de socializare (LinkedIn¹⁰), pe gupurile profesionale de WhatsApp și E-mail¹¹.

Întrebările din chestionar au fost concepute pe baza literaturii de specialitate, precum și a obiectivelor și ipotezelor de cercetare.

⁹ John Creswell, *Steps in Conducting a Scholarly Mixed Methods Study*, 2013, disponibil: https://www.researchgate.net/publication/300035421_Steps_in_Conducting_a_Scholarly_Mixed_Methods_Study, accesat 17 ianuarie 2025.

¹⁰ LinkedIn. este rețeaua socială de tip profesional, în care utilizatorii își postează CV-urile online și stabilesc relații de afaceri, căutând sau oferind de lucru. Există, de asemenea, companii care publică oferte de muncă, informații disponibil : <https://about.linkedin.com/> accesate 09 octombrie 2024.

¹¹ E-mail, mesaj transmis prin poșta electronică, disponibil : <https://dexonline.ro/definitie/e-mail> accesat 09 octombrie 2024.

II.2 Limitele cercetării

Referitor la **limitele cercetării**, acestea pot fi definite din mai multe perspective, cu mențiunea faptului că aceste limitări trebuie tratate prin prisma importanței lor în ceea ce privește focalizarea cercetării și asigurarea fezabilității și relevanței acesteia.

Una dintre perspectivele care a definit limitele cercetării o reprezintă **limitarea geografic-temporală**, care derivă din limitări la un cadru geografic și temporal specific prin care cercetarea privind solidaritatea manifestată în domeniul imigrației și azilului se realizează prin raportarea la o anumită regiune, cum este cazul statelor membre UE, care beneficiază de un cadru legislativ comun în ceea ce privește reglementarea domeniului imigrației și azilului.

Un alt aspect care a influențat limitele cercetării îl reprezintă **criteriul jurisdicțional**. Altfel spus, în cadrul cercetării poți compara sistemele juridice care reglementează domeniile imigrației și azilului din diferite state, însă și în acest caz caracterul limitativ va fi resimțit din cauza diversității sistemelor juridice și politice, precum și a diferențelor în implementarea politicilor de azil, chiar și într-un context specific cum este cel creat de o legislație comună la nivelul UE.

Contextul politic și social, respectiv politica națională și internațională, reprezintă o altă perspectivă care a generat limite în cadrul cercetării. Astfel, atunci când se efectuează cercetări axate pe solidaritatea și responsabilitatea publică într-un anumit context politic (de exemplu, țări cu politici de migrație stricte sau politici mai deschise), este important să se țină seama de limitările care pot apărea din cauza factorilor politici și sociali la momentul respectiv, aflați într-o continuă schimbare.

În ceea ce privește limitele cercetării din **perspective metodologice**, acestea se pot regăsi în cadrul metodologiei utilizate în cadrul cercetării. Altfel spus, este posibil ca metodele bazate pe chestionare cu respondenți funcționari guvernamentali să nu reflecte politica generală în materie de migrație la fel de bine ca metodele bazate pe statisticile privind migrația.

Ca o concluzie, putem indica faptul că, pentru o cercetare comprehensivă, este esențial să se identifice limitările tezei, luând în considerare abordarea teoretică, geografia, perioada, metodologia utilizată, aspectele social politice, elementele de jursiprudență, legislația, literatura de specialitate, precum și categoria de subiecți ai cercetării. De asemenea, pe parcursul cercetării este esențial să se facă distincția între responsabilitatea națională și solidaritatea regională și internațională, precum și între politica publică și responsabilitatea administrativă în domeniul migrației și azilului. Aceste delimitări contribuie la clarificarea obiectivelor cercetării și orientează procesul teoretic și analitic al tezei.

PARTEA I: DELIMITĂRI CONCEPTUALE ȘI ABORDĂRI PLURIDISCIPLINARE

Partea I a avut ca obiectiv definirea cadrului conceptual și teoretic al cercetării, printr-o analiză pluridisciplinară a noțiunilor de solidaritate, imigrație și azil, în corelație cu rolul administrației publice. Prin abordarea convergentă a domeniilor juridic, sociologic, politic, economic și administrativ, s-a urmărit conturarea unei înțelegeri unitare și coerente a fenomenului migrator și a principiului solidarității ca fundament al acțiunii publice.

Rezultatele analizei demonstrează că solidaritatea, în domeniul imigrației și azilului, nu poate fi înțeleasă în afara unui cadru conceptual integrator, care reunește dimensiunile normative, instituționale și valorice ale acestui principiu.

În plan teoretic, cercetarea a evidențiat faptul că solidaritatea reprezintă o valoare constitutivă a UE, consacrată în articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și concretizată, din punct de vedere operațional, în articolul 80 din TFUE. Aceasta implică o responsabilitate comună și echitabilă între statele membre în gestionarea provocărilor legate de imigrație și azil, responsabilitate care transcende sfera politică și devine o exigență juridică și administrativă.

Astfel, solidaritatea nu se limitează la o dimensiune morală sau voluntară, ci se manifestă printr-o rețea complexă de mecanisme instituționale, financiare și politice, menite să asigure o împărțire echitabilă a sarcinilor între statele membre ale UE.

Analiza conceptuală a reliefat și caracterul multidimensional al fenomenului migrației, care depășește granițele unei interpretări strict juridice. Din perspectivă sociologică, migrația este un proces complex de mobilitate umană determinat de factori economici, politici, culturali și de securitate, iar domeniul azilului reprezintă o formă particulară a acestui proces, în care dimensiunea umanitară prevalează. Studiul a demonstrat că abordarea acestor fenomene prin prisma administrației publice impune o perspectivă integrată, în care protecția drepturilor fundamentale, gestionarea eficientă a fluxurilor migratorii și solidaritatea interstatală devin componente interdependente ale unei guvernante moderne.

Din punct de vedere doctrinar, s-a subliniat faptul că solidaritatea, ca principiu de acțiune colectivă, este legată intrinsec de noțiunea de bună guvernare și bună administrare, consacrate de literatura de specialitate.

Buna administrare, definită ca respect pentru legalitate, transparență, proporționalitate și echitate, devine instrumentul prin care administrația publică transformă solidaritatea dintr-un concept abstract într-un mecanism concret de sprijin și cooperare. Astfel, administrațiile naționale și instituțiile europene trebuie să acționeze nu doar ca executanți ai normelor juridice, ci ca promotori activi ai unei culturi administrative bazate pe respectul demnității umane și pe protecția categoriilor vulnerabile, inclusiv a solicitanților de azil și refugiaților.

Din perspectiva cadrului instituțional european, cercetarea a evidențiat rolul fundamental al unor actori precum EUAA, FRA, UNHCR, OIM. Activitatea acestor instituții demonstrează interdependența dintre dimensiunea normativă și cea practică a solidarității, confirmând că gestionarea imigrației și a azilului presupune nu doar coordonare administrativă, ci și internalizarea unor valori comune la nivelul politicilor publice.

Abordarea interdisciplinară utilizată a permis identificarea convergențelor dintre perspectivele juridică, administrativă și socio-politică, demonstrând că solidaritatea este simultan un principiu de drept, un mecanism de politică publică și o valoare socială. În acest sens, cercetarea a reliefat importanța echilibrului dintre autonomia statelor membre și coeziunea europeană, întrucât solidaritatea nu presupune uniformizare, ci adaptare contextuală în funcție de resursele, capacitățile și nevoile fiecărui stat. Totodată, analiza economică a subliniat importanța instrumentelor financiare europene, precum FAMI sau Fondul Social European (FSE), în materializarea concretă a principiului solidarității. Aceste instrumente nu doar susțin statele membre în gestionarea fluxurilor migratorii, ci contribuie la promovarea coeziunii sociale și la consolidarea încrederii între nivelurile de guvernare.

Prin prisma abordării politico-administrative, cercetarea a confirmat că solidaritatea în domeniul imigrației și azilului reflectă un echilibru delicat între interesele naționale și angajamentele colective europene, echilibru care se construiește prin dialog interguvernamental, prin mecanisme de cooperare instituțională și prin asumarea unei responsabilități comune în fața crizelor migratorii.

În același timp, integrarea dimensiunilor teoretice și practice confirmă ipoteza potrivit căreia solidaritatea, în contextul imigrației și azilului, nu este doar o expresie a valorilor europene, ci și o condiție esențială a unei guvernante publice eficiente, echitabile și orientate către respectarea drepturilor fundamentale ale omului.

Astfel, analiza realizată în cadrul primei părți a oferit fundamentele conceptuale și metodologice necesare dezvoltării ulterioare a cercetării, stabilind premisele teoretice pentru înțelegerea solidarității ca instrument de acțiune administrativă și ca element central al politicilor europene în domeniul imigrației și azilului.

PARTEA a-II-a : MANAGEMENTUL SOLIDARITĂȚII ÎN DOMENIUL IMIGRAȚIEI ȘI AZILULUI PRIN PRISMA DREPTURILOR OMULUI ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Cea de a doua parte a avut ca obiect analiza conceptului de solidaritate dintr-o perspectivă juridico-administrativă și umanistă, prin prisma drepturilor fundamentale ale omului și a responsabilității administrației publice în gestionarea fenomenului complex al imigrației și azilului, demersul urmărind nu doar identificarea cadrului normativ care consacră solidaritatea ca principiu al Uniunii Europene, ci și examinarea modalităților concrete prin care aceasta este implementată, transpusă și gestionată în practică, la nivelul instituțiilor naționale și europene.

Astfel, rezultatele cercetării au demonstrat că solidaritatea, ca principiu juridic și administrativ, reprezintă o dimensiune esențială a guvernanței europene în domeniul imigrației și azilului.

Analiza a relevat faptul că solidaritatea juridică și administrativă este indisolubil legată de respectarea și protejarea drepturilor fundamentale ale omului, Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene și Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților, constituind pilonii normativi ai protecției persoanelor aflate în nevoie de azil sau protecție internațională.

În acest context, solidaritatea nu se reduce la o relație între state, ci se extinde către dimensiunea sa antropologică, orientată spre protecția individului. Implementarea politicilor de solidaritate implică, astfel, un dublu nivel de responsabilitate: față de ceilalți membri ai Uniunii și față de beneficiarii finali ai acestor politici — imigranții, solicitanții de azil și refugiații.

Partea a-II-a a demonstrat că managementul solidarității în domeniul imigrației și azilului nu poate fi disociat de principiile bunei guvernări, bunei administrări și responsabilității publice, administrația publică având un rol central în asigurarea echilibrului între aplicarea normelor de drept și respectarea demnității umane, devenind principalul vector al implementării solidarității la nivel național și european.

Din perspectivă doctrinară, conceptul de „*bună administrare*”, așa cum este promovat de literatura europeană presupune exercitarea funcțiilor administrative cu imparțialitate, eficiență, transparență și respect pentru drepturile individuale, solidaritatea materializându-se prin acțiunea instituțiilor publice de a asigura servicii, protecție și integrare pentru persoanele care migrează sau solicită azil.

Analiza instrumentelor europene, inclusiv Noul Pact privind Migrația și Azilul a scos în evidență tensiunea structurală dintre principiul solidarității și cel al responsabilității. Deși aceste mecanisme au fost concepute pentru a distribui echitabil povara administrativă și financiară între statele membre, implementarea lor a fost adesea inegală și selectivă, criza migrației din 2015 reprezentând un moment de inflexiune, dezvăluind deficiențele sistemului european comun de azil și lipsa unei solidarități efective.

Studiile de caz examinate în cadrul tezei au arătat că solidaritatea voluntară, deși bazată pe consimțământul statelor, nu poate substitui solidaritatea obligatorie, prevăzută de dreptul primar al Uniunii, în absența unui mecanism coerent de implementare, solidaritatea riscând să rămână o valoare declarativă, fără efecte juridice și administrative concrete.

Un element esențial relevat de cercetare este faptul că solidaritatea presupune un act de cooperare verticală și orizontală: pe de o parte, între instituțiile europene, iar pe de altă parte, între nivelurile de guvernare internă (administrația centrală, regională și locală).

În acest cadru, rolul administrației publice naționale este dublu: implementator al politicilor europene și garant al respectării drepturilor fundamentale la nivel intern, prin funcțiile sale normative, executive și consultative, administrația publică devenind instrumentul principal al solidarității aplicate, capabil să transforme principiile juridice în practici instituționale eficiente.

De asemenea, cercetarea a evidențiat rolul administrației publice în construirea unei „culturi a solidarității” la nivel societal, administrația aplicând politici și modelând percepțiile sociale privind imigrația și azilul.

Astfel, prin campanii de informare, parteneriate public-private, colaborări cu organizațiile neguvernamentale și instituțiile internaționale, administrația publică contribuie la promovarea incluziunii și la reducerea fenomenelor de discriminare. Solidaritatea administrativă capătă o dimensiune etică și educativă, depășind sfera strict normativă și contribuind la consolidarea coeziunii sociale.

Un alt aspect major subliniat de analiză este interdependența dintre solidaritate și securitate. Într-un context global marcat de crize umanitare și geopolitice, statele membre trebuie să gestioneze simultan protecția refugiaților și menținerea securității interne, administrația publică fiind chemată să găsească echilibrul între controlul frontierelor și respectarea principiilor nereturnării, proporționalității și protecției persoanelor vulnerabile. Astfel, solidaritatea devine o formă de securitate umană, fundamentată pe responsabilitate și cooperare.

Din perspectivă doctrinară, cercetarea a confirmat că solidaritatea, în domeniul imigrației și azilului, are un dublu statut: este, simultan, un principiu de drept al Uniunii și un instrument de politică publică. Ca principiu juridic, ea consacră obligația statelor membre de a acționa împreună în spirit de încredere reciprocă (*mutual trust*), așa cum a fost interpretat constant de CJUE. Ca instrument administrativ, solidaritatea se traduce prin politici de relocare, finanțare și protecție, adaptate realităților sociale și economice ale fiecărui stat.

Cercetarea a mai demonstrat și că solidaritatea nu poate fi concepută fără integrarea dimensiunii drepturilor fundamentale, într-o perspectivă inspirată de lucrările Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) arătându-se că protecția drepturilor migranților constituie un test al legitimității solidarității. Solidaritatea autentică presupune nu doar împărțirea responsabilităților, ci și asumarea valorilor fundamentale ale Uniunii — respectul pentru demnitate, libertate, egalitate și statul de drept.

În concluzie, managementul solidarității în domeniul imigrației și azilului reprezintă o sinteză complexă între dimensiunea juridică, administrativă și umanitară a acțiunii publice, solidaritatea fiind, în acest context, atât un principiu normativ al dreptului european, cât și un criteriu de performanță pentru administrațiile publice.

PARTEA a-III-a : STUDIU PRIVIND IMPLEMENTAREA SOLIDARITĂȚII ÎN DOMENIUL IMIGRAȚIEI ȘI AZILULUI LA NIVEL REGIONAL ȘI IMPLICAREA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Aplicarea chestionarului a fost încercarea cercetătorului să atingă obiectivul general al cercetării „ de a analiza în profunzime rolul, eficiența și eficacitatea solidarității în domeniul imigrației și azilului, precum și implicarea autorităților administrațiilor publice pentru a găsi soluții la problema migrației, și pentru a asigura predictibilitate în evaluarea situației specifice domeniului imigrației și azilului ”, precum și pentru atingerea celor trei obiective secundare ale cercetării susținătoare demersului principal.

Chestionarul, adresat unui număr de 267 de respondenți, a fost conceput cu un set de 29 întrebări, ce au fost dispuse pe 5 părți cu 5 teme, astfel:

Partea A: Analiza în profunzime a rolului, eficienței și eficacității solidarității în domeniul imigrației și azilului, precum și implicarea autorităților administrației publice pentru a găsi soluții la problema migrației,

Partea B: Cercetarea caracteristicilor multidimensionale și pluridisciplinare ale fenomenului imigrației și azilului, prin prisma drepturilor omului și a solidarității manifestate în cele două domenii, precum și a rolului administrației publice în gestionarea acestora,

Partea C: Evidențierea modului în care solidaritatea manifestată în domeniul imigrației și azilului se află în legătură cu drepturile omului și administrația publică, și analiza politicilor publice în acest domeniu,

Partea D: Analiza comparativă a modurilor de abordare a solidarității în domeniul imigrației și azilului în diverse state membre ale Uniunii Europene și evidențierea celor mai eficiente caracteristici,

Partea E: Culegerea datelor socio-demografice (vârstă, gen, studii, profesia).

Studiul a urmărit să evalueze mecanismele prin care solidaritatea, consacrată la nivel normativ și teoretic, este transpusă în practică prin acțiunea instituțiilor publice și prin cooperarea interinstituțională între nivelurile de guvernare. Analiza empirică a evidențiat rolul esențial pe care îl joacă administrația publică în transformarea principiului solidarității într-un instrument operațional de gestionare a fluxurilor migratorii și de integrare a persoanelor aflate sub protecție internațională, cercetarea demonstrând că solidaritatea administrativă nu se manifestă exclusiv la nivelul central, ci are o dimensiune profund descentralizată, reflectată în implicarea autorităților regionale și locale.

Analiza documentară și studiile de caz efectuate au evidențiat diversitatea modelelor de implementare a solidarității la nivel regional, în unele state membre administrațiile regionale dispunând de competențe extinse în domeniul integrării migranților și al gestionării serviciilor sociale, în timp ce în altele, competențele sunt centralizate, iar rolul autorităților locale este preponderent executiv.

Această variabilitate instituțională reflectă specificul fiecărui sistem administrativ și gradul de descentralizare existent, dar și nivelul de maturitate democratică și administrativă al fiecărui stat membru. În cazul României, cercetarea a relevat o evoluție semnificativă în direcția consolidării cooperării interinstituționale, prin implicarea Inspectoratului General pentru Imigrări, a autorităților județene și locale, precum și a partenerilor neguvernamentali și internaționali.

Rezultatele studiului au arătat că implementarea solidarității la nivel regional depinde, în mod direct, de capacitatea instituțională a administrației publice, factori precum resursele umane calificate, finanțarea adecvată, infrastructura administrativă și competențele funcționarilor publici influențând decisiv eficiența aplicării politicilor de solidaritate.

Lipsa de coordonare, birocrăția excesivă și fragmentarea competențelor reprezintă obstacole semnificative în calea unei implementări coerente și eficiente, însă, acolo unde administrațiile regionale beneficiază de autonomie funcțională și de parteneriate interinstituționale solide, rezultatele sunt vizibil mai consistente, reflectând o mai bună adaptare la nevoile comunităților locale.

Din perspectivă doctrinară, această parte a subliniat importanța consolidării guvernancei multinivel (multi-level governance), concept promovat de literatura europeană contemporană care explică interacțiunea între nivelurile de guvernare – european, național, regional și local – în implementarea politicilor comune. Această rețea de interdependențe instituționale creează premisele unei solidarități funcționale, bazate pe partajarea efectivă a responsabilităților și pe integrarea principiilor de eficiență, transparență și echitate.

Un aspect relevant identificat în cercetare îl constituie rolul administrației locale ca „primă linie” în implementarea solidarității, care se confruntă direct cu provocările generate de migrație – de la furnizarea locuințelor și accesul la servicii sociale, până la integrarea pe piața muncii și în sistemul educațional. Aceste autorități reprezintă interfața între politica publică și realitatea socială, între normativitatea europeană și nevoile concrete ale beneficiarilor, capacitatea administrației locale de a acționa într-un mod incluziv și coordonat determinând gradul de succes al aplicării solidarității la nivel societal.

Cercetarea a reliefat și importanța parteneriatelor instituționale, în special între administrațiile publice și organizațiile neguvernamentale care contribuie semnificativ la consolidarea solidarității, prin asistență directă, expertiză și implementarea de proiecte cu finanțare europeană, solidaritatea devenind rezultatul unei cooperări extinse între actorii publici și privați, care completează rolul administrației în furnizarea de servicii esențiale pentru migranți și solicitanți de azil.

Pe baza studiului efectuat, s-a constatat că implementarea solidarității la nivel regional și local nu poate fi evaluată exclusiv prin indicatori cantitativi, precum numărul de relocări sau beneficiari de protecție internațională, fiind necesară o abordare calitativă, care să evalueze gradul de incluziune socială, satisfacția beneficiarilor și coeziunea comunitară. Din acest punct de vedere, administrația publică are o misiune complexă: nu doar de a gestiona fluxurile migratorii, ci și de a promova integrarea, diversitatea și coexistența pașnică.

Solidaritatea astfel înțeleasă nu este doar o politică europeană, ci un proces continuu de adaptare instituțională și socială, care implică toate nivelurile de guvernare, confirmându-se ipoteza potrivit căreia solidaritatea administrativă reprezintă un element-cheie al eficienței guvernării multinivel și o condiție a sustenabilității politicilor publice în domeniul imigrației și azilului.

Prin urmare, analiza empirică susține ideea că succesul solidarității europene depinde în mod esențial de capacitatea administrațiilor regionale și locale de a coopera, de a inova și de a acționa într-un cadru comun de valori, bazat pe demnitate, responsabilitate și respect pentru drepturile fundamentale.

PARTEA a-IV-a: ANALIZĂ COMPARATIVĂ A SOLIDARITĂȚII ÎN DOMENIUL IMIGRAȚIEI ȘI AZILULUI ÎN DIVERSE STATE MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE

Date fiind diferențele substanțiale existente la nivelul statelor membre UE, gestionarea domeniului imigrației și azilului îmbracă diferite modalități de implementare a solidarității într-un context în care caracterul congruent și comun al acțiunilor administrațiilor publice trebuie să fie proactiv. Gestionarea domeniului imigrației și azilului reprezintă un obiectiv comun al autorităților statelor membre, o cunoaștere aprofundată a modalității de gestionare a celor două domenii neputând fi asigurată fără o analiză a aspectelor esențiale caracteristice diferitelor state membre în ceea ce privește implementarea solidarității în cele două domenii.

Pentru a evidenția existența elementelor comparative în ceea ce privește implementarea solidarității în domeniul imigrației și azilului pot fi indicate cinci state membre UE care asigură o reprezentare echilibrată a diferitelor regiuni ale Uniunii Europene și a abordării față de conceptul de solidaritate după cum urmează: Germania, ca țară de destinație pentru imigranți, cu cel mai mare număr de solicitanți de azil înregistrați la nivelul UE și cu o politică a imigrației care susține implementarea principiului solidarității și a mecanismului obligatoriu, Suedia, considerată de asemenea ca fiind un stat de destinație pentru imigranți, cu o lungă tradiție în primirea imigranților și susținătoare a mecanismului de solidaritate voluntară și a celui obligatoriu, Italia, care reprezintă un stat care a devenit în ultimii ani stat de tranzit și de destinație, dar și un stat beneficiar al implementării principiului solidarității, Polonia, stat care face parte din grupul Vișegrad și care s-a opus în mod constant implementării principiului solidarității în domeniul imigrației și azilului, indiferent dacă această a fost promovat prin intermediul unui mecanism voluntar sau, mai nou, printr-un mecanism obligatoriu, fiind un stat membru ce a fost sancționat de către CJUE pentru nerespectarea principiului solidarității, și România, care, inițial, s-a opus procesului de relocare intra-UE, dar pe care a acceptat să îl implementeze în spiritul solidarității și care s-a dovedit a fi unul dintre actorii direct implicați în implementarea mecanismului voluntar al solidarității, fapt care a facilitat acceptarea mecanismului solidarității obligatorii în domeniul imigrației și azilului odată cu promovarea Noului Pact privind Migrația și Azilul.

Studiul comparativ a oferit o perspectivă integratoare asupra diversității instituționale și normative din spațiul european, relevând atât punctele de convergență, cât și diferențele structurale și funcționale care caracterizează sistemele de guvernare în materie de migrație și azil. Analiza a demonstrat că deși solidaritatea constituie un principiu fundamental al Uniunii, implementarea sa efectivă variază considerabil între statele membre, în funcție de tradițiile administrative, de cultura politică, de capacitatea instituțională și de atitudinea față de fenomenul migrației.

Astfel, s-au conturat trei mari modele de implementare: modelul cooperativ, specific statelor din Europa Occidentală (Germania); modelul pragmatic, caracteristic Europei Centrale și de Sud (Italia); și modelul restrictiv, prezent în unele state din Europa Central-Estică (Polonia). În cazul Germaniei, cercetarea a evidențiat un model de solidaritate instituționalizată, bazat pe o arhitectură administrativă federală și pe o cooperare strânsă între nivelurile de guvernare, sistemul german reușind să combine principiul solidarității cu exigențele eficienței și ale statului de drept, prin politici integrate de primire, formare profesională și integrare socială. În Italia, solidaritatea s-a manifestat preponderent la nivel local și regional, printr-un sistem descentralizat de centre de primire și de programe de incluziune, finanțate din FAMI și din fonduri structurale europene.

În contrast, statele din Europa Central-Estică au manifestat o reticență semnificativă față de mecanismele obligatorii de solidaritate, preferând forme de cooperare voluntară sau selectivă, cazul Ungariei, Poloniei și Cehiei, analizat prin prisma jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE, cauzele C-715/17 și C-718/17), demonstrând că refuzul participării la schemele de relocare și neîndeplinirea obligațiilor impuse prin deciziile Consiliului UE constituie o încălcare a principiului solidarității și a celui al loialității instituționale (art. 4 alin. 3 TUE). Această abordare selectivă a subminat coerența mecanismului comun de azil și a evidențiat limitele solidarității bazate exclusiv pe voință politică.

Analiza comparativă a relevat și faptul că statele din Sudul Europei – cazul Italiei, suportă o povară disproporționată în gestionarea fluxurilor migratorii, dată fiind poziția lor geografică și vulnerabilitatea frontierelor externe. În aceste cazuri, solidaritatea europeană s-a manifestat mai degrabă prin sprijin financiar și operational, decât prin relocare efectivă sau împărțire echitabilă a responsabilităților, această asimetrie demonstrând că solidaritatea europeană încă se confruntă cu dificultăți de transpunere în practică, întrucât lipsește un mecanism permanent și predictibil de cooperare între statele membre. Din perspectivă doctrinară, analiza a confirmat ipoteza că solidaritatea, în contextul politicilor de azil și migrație, funcționează atât ca principiu de drept, cât și ca valoare politică fundamentală a construcției europene.

Un aspect esențial reliefat de cercetare îl constituie relația dintre solidaritate și încrederea reciprocă (*mutual trust*) între statele membre încredere invocată în numeroase hotărâri ale CJUE ce reprezintă premisa de funcționare a sistemului european comun de azil.

Totuși, lipsa de uniformitate în aplicarea standardelor privind primirea solicitanților de azil și protecția drepturilor fundamentale a condus la erodarea acestei încrederi, generând o fragmentare a solidarității, jurisprudența CJUE având un rol determinant în reafirmarea caracterului obligatoriu al solidarității și consolidând dimensiunea juridică a acestui principiu.

De asemenea, analiza comparativă a evidențiat rolul semnificativ al administrațiilor publice naționale și locale în adaptarea mecanismelor de solidaritate la realitățile interne, în statele cu o tradiție administrativă puternică solidaritatea materializându-se prin politici coerente de integrare și incluziune socială, iar în altele, unde capacitatea instituțională este limitată, solidaritatea manifestându-se prin proiecte pilot, parteneriate internaționale și colaborări cu organizații neguvernamentale.

Analiza empirică a scos în evidență și faptul că solidaritatea nu se poate reduce la relocarea solicitanților de azil. Ea include, în mod esențial, dimensiunea financiară, tehnică și umanitară a cooperării între state, fondurile europene, mecanismele de asistență tehnică și sprijinul operațional reprezentând forme complementare ale solidarității, care contribuie la echilibrarea capacităților statelor membre. Din acest punct de vedere, solidaritatea financiară devine o precondiție pentru solidaritatea politică, iar coordonarea între acestea determină sustenabilitatea sistemului european comun de azil.

În plan doctrinar, cercetarea a confirmat că viitorul solidarității europene depinde de transformarea acesteia într-un instrument juridic și administrativ consolidat, capabil să răspundă în mod uniform și previzibil provocărilor migrației, subliniindu-se necesitatea unei abordări integrate, care să combine dimensiunile normative, financiare și sociale, într-un cadru de guvernare multinivel bazat pe cooperare și respect reciproc.

CONCLUZII GENERALE ȘI PROPUNERI

CONCLUZII ȘI PROVOCĂRI ÎN DOMENIUL IMIGRAȚIEI ȘI AZILULUI

Rezultatele cercetării indică faptul că gestionarea domeniului imigrației și azilului va rămâne un subiect central în politica Uniunii și a statelor sale membre, subiect care va ridica întrebări

fundamentale atât despre societatea unică europeană, cât și despre identitatea europeană, apreciind că UE nu va putea eradica fenomenul imigrației ilegale, însă creșterea eficacității și eficienței implementării principiului solidarității în materie, alături de implicarea tuturor statelor membre în cadrul mecanismului de solidaritate va putea garanta o politică funcțională și condescendența unor efecte durabile pe termen lung.

Concomitent, nu trebuie uitat aportul țărilor terțe aflate în imediata vecinătate UE, garanția unei cooperări și colaborări între autoritățile acestor state și autoritățile statelor membre putând asigura desfășurarea de acțiuni preventive creării unei presiuni asupra sistemelor de azil și imigrație din UE, prin reducerea presiunii migratorii exercitată asupra statelor terțe, în caz contrar întreaga Uniune putând fi pusă în situația mai puțin favorabilă de a gestiona un număr ridicat de imigranți care pot intra pe teritoriul statelor membre.

În același timp UE, prin intermediul noilor reglementări în materie, ar trebui să beneficieze de întărirea sistemelor de gestionare a domeniului imigrației și azilului, în special prin aportul adus de autoritățile statelor membre în vederea implementării principiului solidarității prin mecanismele promovate.

Chiar și în contextul implementării prevederilor Noului Pact privind Migrația și Azilul, statele membre ale UE se află într-o situație dificilă, controversese și divergențele din interior, alături de poziția anumitor părți reticente la politicile UE în domeniul imigrației și azilului adâncind și mai mult contradicțiile privind posibilitatea implementării principiului solidarității în mod unitar și congruent.

Prin urmare, este evident faptul că echilibrul asigurat în interiorul Uniunii Europene este fundamental, identificarea soluțiilor optime în implementarea reglementărilor specifice materiei și acceptarea acestora de către toate statele membre reprezentând preocuparea principală a instituțiilor și organizațiilor regionale, într-un context în care trebuie dezvoltată și cooperarea cu statele terțe.

De remarcat poate fi și impactul pe care inteligența artificială îl va putea avea în ceea ce privește gestionarea domeniului imigrației și azilului, aceasta putând fi utilizată și în implementarea principiului solidarității, prin diferite modalități și în diferite etape, toate cele 27 de state membre UE înregistrând progrese semnificative în procesul de digitalizare în timpul pandemiei, progrese ce au constat în modernizarea serviciilor existente sau în dezvoltarea unor servicii noi menite să sprijine resortisanții țărilor terțe, prin soluții precum traduceri automate bazate pe inteligență artificială sau digitalizarea accelerată a procedurilor inițiale de azil.

Aceste schimbări sunt notabile, având în vedere că digitalizarea a fost rareori menționată în documentele privind migrația și integrarea, în pofida inițiativelor UE, precum *Strategia digitală*

(2015), *Planul de acțiune pentru educația digitală* (2018) și *Strategia europeană privind datele* (2020), pandemia de COVID – 19 evidențiind importanța acestor politici, determinând UE să îmbine accesul la servicii și drepturile refugiaților cu un design mai eficient al serviciilor, în conformitate cu valorile și angajamentele fundamentale ale Uniunii.

Această abordare integrată se reflectă în inițiative de amploare, cum ar fi *Inițiativa Busola Digitală (Digital Compass)* și *Mecanismul de reziliență și redresare (RRF)*, dar și în politici specifice de integrare, precum *Planul de acțiune pentru integrare și incluziune 2021–2027* și *Noul Pact privind migrația și azilul*.

În același timp susținem că utilizarea inteligenței artificiale va trebui să țină cont de respectarea legislației care prevede respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, orice abatere de la principiile fundamentale ale respectării acestor drepturi putând avea consecințe destul de grave.

În aceste condiții, autoritățile administrației publice vor trebui să dezvolte răspunsuri coerente și concrete la situațiile nou apărute, remediind deficiențele existente, arătând flexibilitate și adaptabilitate, atenția autorităților administrației publice urmând să fie îndreptată către factorii și elementele care contribuie la mișcările populației, sporindu-se în acest fel dezvoltarea condițiilor favorabile statelor de primire. Astfel, rolul central al administrației publice va fi acela de a maximiza efectele pozitive ale imigrației și azilului și de a limita acele consecințe negative pe care le pot genera.

PROPUNERI DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A MECANISMULUI DE IMPLEMENTARE A SOLIDARITĂȚII

Referitor la cercetare, se impune evidențierea analizei comprehensive privind elementele specifice menționate la nivel regional și național, odată cu sublinierea rolului administrației publice în relație cu gestionarea domeniului imigrației și azilului. Suntem martorii unui context social în care organizarea societății în ansamblul său devine din ce în ce mai complexă, în timp ce rolul administrației publice devine din ce în ce mai relevant și necesar în domeniul care ne preocupă. Acești ultimi ani care ne-au demonstrat că societatea se confruntă cu mari provocări ce sunt cauzate de provocările militare, politice, economice, sociale, epidemiologice și climaterice, a arătat faptul că administrația publică este obligată să dea dovadă de flexibilitate și adaptabilitate.

Astfel, ca propuneri de îmbunătățire a eficienței și eficacității mecanismului de implementare a solidarității la nivelul Uniunii Europene în domeniul imigrației și azilului indicăm dezvoltarea

cunoașterii rolului, obiectivului și obligativității principiului solidarității ca fundament în gestionarea domeniului imigrației și azilului. Pentru realizarea acestui deziderat indicăm necesitatea implementării acestui principiu într-un mod congruent de către toate statele membre UE, prin promovarea unor politici publice comune în spiritul și condescendența solidarității, ori prin identificarea, evidențierea și tratarea riscurilor care se pot manifesta în procesul de gestionare a domeniului imigrației și azilului, dar și prin luarea în considerare a faptului că sistemele de imigrație și azil trebuie să fie actualizate și adaptate în contextul evoluției, precum și prin acceptiunea rolului crescând al inteligenței artificiale care va putea contribui la implementarea principiului, concomitent cu obligativitatea utilizării acesteia într-un cadru al respectării drepturilor fundamentale ale omului. De asemenea, nu dorim să excludem din cadrul posibilității de a utiliza și alte modalități de susținere a implementării principiului solidarității la nivel regional, și aici facem referire la aspectele ce țin de dimensiunea externă, chiar statele membre care se opun implementării unui mecanism de solidaritate obligatoriu exprimându-și opinia potrivit căreia o solidaritate manifestată față de nevoile statelor terțe poate reprezenta o soluție în materie. În acest sens, propunem dezvoltarea unor instrumente dedicate extinderii aplicării principiului solidarității prin raportare directă la dimensiunea externă UE în domeniul imigrației și azilului.

Totodată, nu trebuie să uităm faptul că evoluția societății actuale atrage după sine manifestarea unor transformări necesare care să asigure adaptarea la realitățile existente a sistemelor de administrație publică aparținând tuturor statelor membre UE, și aici includem și sistemul de administrație publică din România.

La nivel național, ca urmare a faptului că administrațiile publice ale statelor membre UE se confruntă cu situații cu caracter de noutate, una dintre propuneri face referire la bugetele naționale care ar trebui să fie stabilite luând în calcul situații precum cea generată de conflictul armat din Ucraina, pandemia COVID-19, modificările climatice sau chiar inteligența artificială. Prin urmare, aceste bugete trebuie să asigure obținerea unei eficiențe și eficacități în domeniile de referință, sprijinite fiind de asigurarea unor reglementări care să asigure competitivitatea¹². În același timp, pentru a asigura eficiența implementării solidarității la nivel național, propunem ca fiind absolut necesară delimitarea și clarificarea rolurilor diferitelor autorități implicate în gestionarea domeniului

¹² European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018), 2.

imigrației și azilului precum și stabilirea și utilizarea mecanismelor de coordonare interinstituțională, care să contribuie la utilizarea eficientă a instrumentelor specifice domeniului de referință.

La nivel local trebuie menționat faptul că, deși politica din domeniul imigrației și azilului reprezintă o responsabilitate a guvernelor naționale, această responsabilitate trebuie să fie în primul rând în sarcina autorităților administrațiilor publice locale care au obligația implicării proactive în cadrul procesului de gestionare a domeniului imigrației și azilului. Luând în considerare faptul că autoritățile locale au un contact mai strâns cu migrații, este evident că rolul acestor autorități este esențial în implementarea politicilor specifice implementării principiului solidarității, putând reprezenta în același timp și o sursă de inovare în materie.

Propunerea formulată de autor în ceea ce privește dezvoltarea unor politici privind implementarea principiului solidarității de către autoritățile locale nu este direcționată spre a nega rolul major al autorităților centrale, politicile instituite la nivel național având o relevanță crucială pentru dezvoltarea reglementărilor și mecanismelor utilizate în implementarea principiului solidarității.

Astfel, propunem ca autoritățile administrației publice locale să aibă o implicare proactivă în implementarea reglementărilor și a politicilor publice în materia solidarității, instituțiile locale fiind mult mai bine plasate pentru a lua măsuri eficiente în domeniul imigrației și azilului, precum și pentru a le rezolva.

Pentru a se familiariza și mai mult cu implementarea principiului solidarității în domeniul imigrației și azilului apreciem ca fiind utilă o creștere a cunoașterii la nivelul societății locale a ceea ce reprezintă în esență solidaritatea manifestată în cele două domenii, obiectivul și rolul acesteia. În acest sens, este foarte utilă creșterea aportului autorităților locale în ceea ce privește consolidarea participării la statul gazdă a imigranților și consolidarea sentimentului de apartenență, prin stabilirea de responsabilități explicite ale autorităților locale, adoptarea unor programe sau servicii specifice pentru noii veniți, organizate în cooperare cu comunitatea locală, serviciile sociale urmând să reprezinte nucleul solidarității, concomitent cu desfășurarea unor campanii de conștientizare a diversității etnice și a multiculturalismului, dezvoltând în acest sens anti-discriminarea și toleranța, promovarea inovării locale precum și a bunelor practici.

Totodată, experiența dobândită pe parcursul ultimilor ani, în special de la momentul manifestării crizei în domeniul imigrației și până în prezent, ne îndreptățește să luăm în calcul apariția oricărui factor, de orice natură, care poate influența gestionarea domeniului imigrației și azilului, fapt pentru care autoritățile administrației publice centrale și locale, alături de guvernele statelor membre

și instituțiile UE trebuie să fie solidare și să se manifeste în acest mod, „*întrucât omul în perfecțiunea sa este cea mai nobilă ființă, în aceeași măsură, lipsită de lege și dreptate, el este cel mai rău dintre toți*”¹³.

Noul Pact privind Migrația și Azilul, propus pe Comisia Europeană la data de 23 septembrie 2020 și aprobat în cursul lunii mai 2024 este constituit din reglementări care doresc promovarea unui sistem SECA fundamentat pe principiul solidarității, care oferă flexibilitate în manifestarea formelor de solidaritate și care dorește să prevină situațiile precum cele în care s-au aflat Grecia și Italia pe perioada crizei migrației. Rămâne de văzut dacă acest nou document programativ își va dovedi eficiența și eficacitatea într-un context în care, deși va fi aplicabil începând cu luna iunie 2026, Noul Pact este deja privit ca având curențe și lipsuri, guvernele unor state membre precum Ungaria și Polonia manifestând o opoziție totală față de conținutul și implementarea acestuia.

Putem afirma, cu caracter conclusiv, faptul că panorama domeniului migrației și azilului la nivel internațional a evoluat în mod constant, toate regiunile lumii fiind îngrijorate de acest fenomen, mai cu seamă în ultimii zece ani când am fost martorii unei creșteri dramatice a numărului de persoane strămutate forțat la nivel mondial. În acest context, o parte fundamentală a răspunsului internațional la situația nou creată în domeniul migrației și azilului a reprezentat-o efortul multilateral și multipartit de a dezvolta o arhitectură care să poată asigura împărțirea sarcinilor și a responsabilităților într-un mod mult mai echitabil și mai previzibil, aceasta și ca urmare a faptului că profilul migranților ia diferite forme ce afectează toate categoriile de populații.

Anticipăm faptul că, pe viitor, așa cum s-a menționat în timpul studiului, migrația persoanelor va lua amploare, fapt pentru care Uniunea Europeană va fi la rândul său în continuare afectată de aceste mișcări ale populației. În acest sens, va trebui ca Noul Pact privind Migrația și Azilul să poată fi aplicabil în spiritul și consecvența solidarității, noul document programativ contribuind la consolidarea solidarității la nivel regional, dar mai ales la funcționarea Uniunii.

În același timp subliniem faptul că, numai dacă autoritățile administrației publice vor continua să asigure implementarea principiului solidarității în domeniul migrației și azilului, purtând răspunderea adaptabilității constante la dinamica fenomenului, previziunii riscurilor și maximizării efectelor generate de mișcarea populației, se va putea asigura atingerea obiectivului general al societății: gestionarea domeniului migrației și azilului.

¹³ Aristotel, *Politica*, în Igor Ciobanu, *Criminologie* (București: Ch. Cartdidact, 2007), 86.