



Bruxelles, 2.3.2017
COM(2017) 200 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**PRIVIND EFICIENTIZAREA POLITICII DE RETURNARE A UNIUNII
EUROPENE – UN PLAN DE ACȚIUNE REÎNNOIT**

La data de 9 septembrie 2015, Comisia a adoptat Planul de acțiune al UE privind returnarea¹, în care au fost prevăzute 36 de acțiuni concrete menite să eficientizeze sistemul de returnare al Uniunii Europene. În cea mai mare parte, aceste acțiuni sunt în curs sau au fost puse în aplicare și sunt prezentate în anexa la prezenta comunicare. În ansamblu, aceste acțiuni nu au avut însă decât un impact limitat asupra bilanțului returnărilor din Uniunea Europeană, ceea ce evidențiază necesitatea unor măsuri mai ferme pentru a se obține rezultate palpabile în ceea ce privește returnarea migranților în situație neregulamentară.

De la adoptarea planului de acțiune, provocările cu care se confruntă politica Uniunii Europene în materie de returnare au luat o amploare și mai mare și au adus în centrul atenției acest aspect al politicii europene globale în materie de migrație. În 2015, numărul migranților în situație neregulamentară care au primit ordin de a părăsi Uniunea Europeană s-a ridicat la 533 395, față de 470 080 în 2014. În condițiile în care numai în intervalul 2015-2016 au fost depuse 2,6 milioane de cereri de azil, iar rata de recunoaștere în primă instanță a atins 57 % în primele trei trimestre ale anului 2016, este posibil ca statele membre să fie nevoite să returneze 1 milion de persoane după ce li se vor fi prelucrat cererile de azil. În același timp, la nivelul Uniunii Europene, ratele de returnare nu s-au îmbunătățit. În timp ce rata de returnare totală² a crescut între 2014 și 2015 de la 41,8 % la 42,5 %, rata de returnare efectivă în țări terțe a scăzut de la 36,6 % la 36,4 %. Mai mult decât atât, dacă se face abstracție de returnările către Balcanii de Vest, rata de returnare de la nivelul Uniunii Europene scade la 27 %.

Dintotdeauna, principalele provocări cu care se confruntă politica de returnare au fost atât de ordin intern, legate de situația din Uniunea Europeană și statele membre, cât și de ordin extern. Comisia, împreună cu Serviciul European de Acțiune Externă și cu statele membre, a abordat aspectele externe prin intermediul unor cadre de cooperare specifice cu țări terțe. În acest scop, în iunie 2016 a fost lansat un cadru de parteneriat privind migrația³, iar astăzi va fi adoptat cel de al treilea raport privind progresele înregistrate în legătură cu acest cadru⁴.

O politică de returnare eficace începe în interiorul Uniunii Europene. În Concluziile Consiliului European din 20 și 21 octombrie 2016⁵, statele membre au solicitat consolidarea procedurilor administrative naționale în materie de returnări. În Declarația din Malta a șefilor de stat sau de guvern⁶ din 3 februarie 2017 a fost evidențiată necesitatea inițierii unei revizuirii critice a politicii Uniunii Europene în materie de returnare, care să se bazeze pe o analiză obiectivă a modului în care sunt aplicate instrumentele juridice, operaționale, financiare și practice disponibile la nivelul Uniunii și la nivel național. Trebuie, așadar, să examinăm cu pragmatism punerea în aplicare a Directivei privind returnarea⁷ și să găsim soluții pentru aspectele problematice, mai ales încurajând statele membre să aducă îmbunătățirile necesare

¹ COM(2015) 453 final.

² Această cifră include returnarea în țări terțe, precum și transferul migranților în situație neregulamentară dinspre stat membru către altul, în temeiul acordurilor bilaterale de readmisie încheiate în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva privind returnarea.

³ Comunicare privind stabilirea unui nou cadru de parteneriat cu țările terțe bazat pe Agenda europeană privind migrația, COM(2016) 385 final din 7.6.2016.

⁴ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu - Al treilea raport intermediar: primele rezultate cu privire la Cadrul de parteneriat cu țările terțe în contextul Agendei europene privind migrația, COM(2017) 205 final din 1.3.2017

⁵ EUCO 31/16

⁶ Comunicatul de presă 43/17 din 3.2.2017

⁷ Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, JO L 348, 24.12.2008, p. 98.

sistemelor naționale de returnare pentru a asigura o mai bună coordonare și o abordare multidisciplinară. În plus, trebuie să optimizăm utilizarea instrumentelor financiare sau operaționale ale Uniunii Europene, pentru a crea un spațiu de colaborare destinat schimbului de informații și îmbunătățirii cooperării și coordonării între statele membre și organismele competente ale Uniunii Europene. Mai mult decât atât, noul mandat al Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (EBCG) a fost extins în mod semnificativ, astfel încât să permită agenției să acorde un sprijin mai eficient statelor membre la desfășurarea activităților de returnare, atât comune, cât și la nivel național. Progresele înregistrate în ceea ce privește punerea în practică a noului mandat sunt monitorizate în cadrul celui de al raport privind poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european, adoptat astăzi⁸.

Prezentul plan de acțiune reînnoit privind returnarea prevede acțiuni specifice suplimentare, care urmează să fie puse în aplicare în paralel cu acțiunile în curs inițiate în cadrul planului de acțiune existent. Adresat statelor membre și instituțiilor și agențiilor Uniunii Europene, el are drept scop îmbunătățirea semnificativă a ratelor de returnare. Reiterând angajamentul de a finaliza punerea în aplicare a planului de acțiune din 2015, planul reînnoit va asigura rezultate măsurabile în ceea ce privește prevenirea migrației neregulamentare și returnarea migranților aflați în situație neregulamentară. În acest scop, Comisia adoptă, de asemenea, Recomandarea cu privire la eficientizarea returnărilor în cadrul punerii în aplicare a Directivei privind returnarea⁹

I - Sistemul de returnare al UE: eficientizarea sistemelor administrative și a procedurilor de returnare naționale

I.1 Directiva privind returnarea

Principalul act legislativ care reglementează returnarea migranților în situație neregulamentară este **Directiva 2008/115/CE („Directiva privind returnarea”)**. Această directivă stabilește standardele și procedurile comune aplicabile pentru returnarea efectivă a migranților aflați în situație neregulamentară, prevăzând totodată respectarea drepturilor fundamentale și a principiului nereturnării. În același timp, directiva acordă statelor membre marja de manevră necesară în vederea realizării acestui obiectiv.

Mecanismul de evaluare Schengen¹⁰ și informațiile culese prin intermediul Rețelei europene de migrație au oferit o privire de ansamblu riguroasă asupra principalelor provocări cu care se confruntă statele membre la efectuarea returnărilor. Această analiză demonstrează necesitatea ca statele membre să valorifice pe deplin flexibilitatea prevăzută în Directiva privind returnarea pentru a-și consolida capacitatea de a returna migranții neregulamentari, din ce în ce mai numeroși în Uniunea Europeană.

⁸ Al doilea raport al Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu referitor la operaționalizarea poliției de frontieră și gărzii de coastă la nivel european, COM 2017 201 (final) din 1.3.2017

⁹ Recomandarea Comisiei din 1.3.2017 cu privire la eficientizarea returnărilor în cadrul punerii în aplicare a Directivei 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului, C(2017) 1600.

¹⁰ Regulamentul (UE) nr. 1053/2013 al Consiliului din 7 octombrie 2013 de instituire a unui mecanism de evaluare și monitorizare în vederea verificării aplicării acquis-ului Schengen și de abrogare a Deciziei Comitetului executiv din 16 septembrie 1998 de instituire a Comitetului permanent pentru evaluarea și punerea în aplicare a Acordului Schengen, JO L 295, 6.11.2013, p. 27.

În plus, cu sprijinul Comisiei, statele membre ar trebui să urmărească identificarea și schimbul de bune practici referitoare la descurajarea șederii neautorizate pe teritoriul lor a resortisanților țărilor terțe.

Aceste măsuri trebuie să fie puse în aplicare în deplină conformitate cu dreptul primar, inclusiv Carta drepturilor fundamentale a UE, și cu acquis-ul UE în materie de migrație. În acest sens, Directiva privind returnarea prevede deja un set solid de norme, inclusiv posibilitatea unei căi de atac eficiente pentru a contesta deciziile de returnare, respectarea unității familiale, a interesului superior al copilului și a nevoilor speciale ale persoanelor vulnerabile.

Comisia va continua să monitorizeze aplicarea și respectarea Directivei privind returnarea, pentru a soluționa deficiențele specifice sistemelor naționale. Pentru a oferi orientări cu privire la modul în care pot fi utilizate dispozițiile directivei pentru eficientizarea returnărilor, Comisia adoptă astăzi **Recomandarea cu privire la eficientizarea returnărilor în cadrul punerii în aplicare a Directivei privind returnarea**¹¹. Statele membre ar trebui să ia măsuri imediate în conformitate cu această recomandare. În plus, este necesar să se actualizeze din nou Manualul privind returnarea¹², care oferă orientări cu privire la interpretarea și aplicarea în practică a dispozițiilor Directivei privind returnarea trebuie să fie actualizate, inclusiv pentru a asigura coerența cu recomandarea menționată anterior.

Pe baza experienței care va fi dobândită în urma punerii în aplicare a recomandării menționate anterior și în funcție de necesitatea de a întreprinde măsuri suplimentare pentru a crește în mod semnificativ ratele de returnare, Comisia este pregătită să inițieze o revizuire a Directivei privind returnarea.

Acțiuni de întreprins

- Statele membre ar trebui să ia măsuri imediate în conformitate cu recomandarea Comisiei.
- Comisia va actualiza Manualul privind returnarea până la jumătatea anului 2017, ținând seama, de asemenea, de recomandare.
- Comisia, împreună cu statele membre, va continua să monitorizeze punerea în aplicare și respectarea Directivei privind returnarea, în special prin evaluarea Schengen în materie de returnare.
- Cu sprijinul Comisiei, statele membre ar trebui să identifice, în 2017, bunele practici în materie de descurajare a șederii neautorizate pe teritoriul lor a resortisanților țărilor terțe.

I. 2 - Eliminarea utilizării abuzive a procedurilor de azil

Solicitanții de azil ale căror cereri au fost respinse reprezintă un procent important din migranții aflați în situație neregulamentară în Uniunea Europeană. În numeroase cazuri, persoanele care sosesc în Uniunea Europeană fug din calea războaielor, violențelor și persecuțiilor, în timp ce în alte cazuri cererile de azil nu sunt decât un mijloc la care migranții recurg pentru a-și prelungi șederea în Europa și a evita returnarea. Deseori, sunt depuse cereri

¹¹ Recomandarea Comisiei din 1.3.2017 cu privire la eficientizarea returnărilor în cadrul punerii în aplicare a Directivei 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului, C(2017) 1600.

¹² COM(2015) 6250 final.

de azil vădit nefondate în ultimele etape ale procedurilor de returnare, chiar cu câteva zile sau ore înaintea plecării, numai cu scopul de a întârzia sau a împiedica returnarea. Din cauza acestei situații, sistemele de azil ale statelor membre trebuie să facă față unor sarcini considerabile.

Un exemplu concludent îl constituie resortisanții nigerieni: peste 37 000 dintre aceștia au intrat în Uniunea Europeană în mod neregular în 2016, constituind prima cetățenie în rândul migranților care sosesc prin ruta central-mediteraneeană, iar în cursul aceluiași an au fost înregistrate peste 47 000 de cereri de azil depuse de cetățeni nigerieni. În primele trei trimestre ale anului 2016, rata de recunoaștere a cererilor de azil ale cetățenilor nigerieni a fost de 8 %, de unde reiese că peste 40 000 dintre cererile depuse în anul 2016 riscă, în principiu, să fie respinse.

Pentru a preveni astfel de situații, **statele membre ar trebui să utilizeze de îndată toate posibilitățile oferite de actuala legislație în materie de azil pentru a pune capăt utilizării abuzive a sistemului de azil** de către migranții în situație neregulară în cazul cărora este evident că nu au nevoie de protecție internațională. Statele membre ar trebui în special să recurgă la dispozițiile privind procedurile de azil accelerate, tratarea cererilor ulterioare, efectul suspensiv neautomat al căilor de atac, mai ales în cazul migranților care provin din țări considerate sigure sau cu o rată de recunoaștere redusă.

Este esențial ca procedurile de azil să se completeze fără sincope cu cele de returnare. Un proces decizional rapid și eficient este atât în interesul solicitanților de bună credință, cât și al statelor membre. Prin urmare, este esențial să se creeze o legătură oficială între aceste două procese și să se amelioreze comunicarea și schimbul de informații între autoritățile care examinează cererile de azil și cele care se ocupă de returnări.

Pe termen mai lung, reforma sistemului european comun de azil, prezentată de Comisie în 2016, va oferi, de asemenea, noi oportunități de a corela într-un mod raționalizat și eficient procedurile de azil și cele de returnare. În particular, Propunerea de regulament privind procedura de azil¹³ prevede instituirea unor proceduri mai rapide pentru a răspunde cererilor de azil vădit neîntemeiate și cererilor ulterioare care nu au nicio perspectivă concretă de succes, precum și celor depuse de migranții care provin din țări terțe și țări de origine sigure, reducând riscul ca operațiunile de returnare să fie anulate sau amânate în mod nejustificat.

Acțiuni de întreprins

- Statele membre ar trebui să simplifice procedurile de azil în conformitate cu legislația în vigoare a Uniunii Europene, astfel încât să reducă utilizarea abuzivă a sistemului de azil în încercarea de a evita returnarea.
- Statele membre ar trebui să utilizeze proceduri de azil accelerate și proceduri de inadmisibilitate în conformitate cu legislația Uniunii Europene pentru a trata cererile de azil vădit neîntemeiate, inclusiv cererile ulterioare; - Statele membre nu ar trebui să acorde efect suspensiv automat căilor de atac întemeiate pe aceste motive.
- Statele membre ar trebui să ia măsurile administrative necesare pentru a corela mai bine procedurile de azil cu cele de returnare și pentru a îmbunătăți coordonarea dintre autoritățile responsabile.

¹³ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unei proceduri comune în materie de protecție internațională în Uniune și de abrogare a Directivei 2013/32/UE, COM(2016) 467 final.

I.3 - Îmbunătățirea schimbului de informații pentru executarea forțată a returnărilor

Reținerea, identificarea și monitorizarea migranților în situație neregulamentară sunt esențiale pentru returnarea lor efectivă. Returnarea necesită un schimb sistematic de informații atât în interiorul statelor membre (între autoritățile care se ocupă de returnări și alte autorități guvernamentale, inclusiv serviciile sanitare, educaționale și sociale), cât și între statele membre, precum și cu autoritățile UE. Disponibilitatea în timp util a informațiilor poate ajuta statele membre să își direcționeze și să își planifice mai bine activitățile de returnare. Cu toate acestea, lipsesc încă o mare parte din informațiile necesare. În lipsa unui sistem de intrare/ieșire, nu există statistici fiabile privind persoanele care depășesc termenul legal de ședere, iar informațiile despre executarea cu succes a deciziilor de returnare sunt puține.

Prin urmare, statele membre ar trebui să obțină informații complete în timp real la nivel național pentru a avea o imagine de ansamblu clară și precisă asupra situației migrației neregulamentare, utilizând în acest scop aplicația UE de gestionare integrată a returnărilor (*Integrated Return Management Application*, IRMA). De asemenea, statele membre au obligația de a menționa în SIS toate documentele anulate, de exemplu permisele de ședere, în vederea confiscării. Comisia îndeamnă statele membre să asigure respectarea acestei obligații în mod sistematic.

Pentru a veni în sprijinul statelor membre, Comisia se ocupă deja de crearea unui mediu propice efectuării de returnări în întreaga Uniune Europeană, prin schimbul sistematic de informații. În cursul anului 2016, Comisia a elaborat o serie de propuneri menite să dezvolte în continuare sistemele de informații existente (**Sistemul de informații Schengen**¹⁴, **Eurodac**¹⁵) sau să instituie noi sisteme (**sistemul de intrare/ieșire**¹⁶, **Sistemul european de informații și de autorizare privind călătoriile**¹⁷) care vor contribui la eliminarea unora dintre actualele lacune în materie de informații.

În cadrul evaluării **Sistemului de informații privind vizele (VIS)**, statele membre au semnalat faptul că utilizează din ce în ce mai mult acest sistem pentru identificarea migranților aflați în situație neregulamentară. Țările terțe nu recunosc însă, în general, datele din Sistemul de informații privind vizele ca singură dovadă a cetățeniei sau solicită investigații suplimentare. Deoarece în acest sistem nu sunt stocate copii după pașapoarte, obținerea unei astfel de copii din partea ambasadei țării care a eliberat o viză Schengen durează foarte mult timp, atunci când nu ține chiar de domeniul imposibilului. Din acest motiv, Comisia **va lansa un studiu de fezabilitate** cu privire la stocarea în Sistemul de informații privind vizele a câte unei copii după documentele de călătorie ale solicitanților de viză, inclusiv a unei copii a pașaportului.

În plus, Comisia a lansat un studiu pentru a examina **fezabilitatea tehnică a unui registru central al permiselor de ședere eliberate în UE**. Prin acest studiu se urmărește totodată să se faciliteze aplicarea directivei în situația în care un migrant care are dreptul de a rămâne pe teritoriul unui singur stat membru se deplasează în mod ilegal într-un alt stat membru¹⁸.

¹⁴ COM(2016) 881, 882 și 883 final.

¹⁵ COM(2016) 272 final.

¹⁶ COM(2016) 194 final.

¹⁷ COM(2016) 731 final.

¹⁸ Articolul 6 alineatul (2) din Directiva privind returnarea.

În paralel, Comisia a înființat un grup de experți la nivel înalt în sisteme de informații și interoperabilitate, pentru a se asigura că aceste instrumente sunt utilizate cu eficacitate. Autoritățile din domeniul imigrației ar trebui să beneficieze de rezultatele activității acestui grup și să poată obține, efectuând o singură căutare, informațiile privind migranții aflați în situație neregulamentară care sunt disponibile în toate sistemele UE¹⁹.

Statele membre acordă o importanță din ce în ce mai mare îmbunătățirii modului în care sunt utilizate **informațiile privind condamnările penale** în contextul adoptării deciziilor privind încetarea șederii legale, astfel încât să se faciliteze returnarea resortisanților țărilor terțe și apatrizilor cu cazier judiciar. În luna iunie, Comisia va prezenta o versiune revizuită a propunerii legislative privind crearea unei baze de date centralizate a datelor de identitate ale resortisanților țărilor terțe condamnați, care să permită identificarea statului (statelor) membru (membre) de condamnare și, în acest mod, să sporească eficacitatea actualului **Sistem european de informații cu privire la cazierul judiciar (ECRIS)**.

Atunci când iau decizii de returnare, statele membre ar trebui să țină deja seama de condamnările pentru infracțiuni grave în Uniunea Europeană, astfel încât să evalueze situația individuală a migranților aflați în situație neregulamentară în ceea ce privește, de exemplu, perioada de returnare voluntară, necesitatea luării în custodie publică și durata interdicției de intrare.

Acțiuni de întreprins

- Comisia va lansa un studiu de evaluare a impactului privind fezabilitatea și implicațiile stocării unei copii după documentul de călătorie al solicitantului de viză în Sistemul de informații privind vizele pentru a facilita identificarea migranților aflați în situație neregulamentară.
- Comisia va examina, până în septembrie 2017, fezabilitatea tehnică a unui registru central al permiselor de ședere eliberate în UE.
- Statele membre introduc imediat în SIS toate permisele de ședere retrase, expirate și anulate.
- La adoptarea deciziilor de returnare, statele membre ar trebui să țină seama de condamnările anterioare pentru infracțiuni grave pronunțate în Uniunea Europeană.

I.4 - Intensificarea returnării și sprijinirea reintegrării

Directiva privind returnarea prevede în mod clar că, **la nivelul UE, returnarea voluntară este preferată returnării forțate** în cazul în care nu subminează scopul procedurii de returnare. În cadrul pachetelor de returnare voluntară asistată și de reintegrare se oferă în general stimulentele care încurajează returnarea.

¹⁹ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu - Al cincilea raport referitor la progresele înregistrate pentru realizarea unei uniuni a securității efective și reale, COM(2017) 203 final.

Este esențial să se **îmbunătățească în continuare procesul de difuzare a informațiilor privind returnarea voluntară** în rândul migranților aflați în situație neregulamentară, astfel încât aceștia să aibă acces la informații exacte chiar și în cazul în care există o mai mare probabilitate ca ei să se bazeze în principal pe surse neoficiale de informații din interiorul comunității lor, dar și în cazul în care nu doresc să se întoarcă și/sau nu au încredere în autoritățile din domeniul migrației.

Țările de origine se confruntă tot mai des cu situații în care cetățenii lor care erau migranți aflați în situație neregulamentară și care sosesc din diferite state membre au beneficiat de pachete de reintegrare de niveluri diferite (contribuții în numerar sau în natură). Acest lucru riscă să determine țările de origine să favorizeze numai returnările din statele membre care oferă pachete de reintegrare mai generoase sau chiar să încurajeze migranții aflați în situație neregulamentară să caute returnarea asistată sau voluntară cea mai favorabilă (*return shopping*) în Uniunea Europeană. Prin urmare, dacă se dorește îmbunătățirea ratelor de returnare, este esențial ca **pachetele de reintegrare și, în general, practicile destinate să stimuleze returnarea să fie consecvente între toate statele membre**. În acest scop, Comisia va veni în sprijinul statelor membre prin intermediul Grupului de experți în materie de returnare din cadrul Rețelei europene de migrație.

Migranții aflați în situație neregulamentară sunt mai predispuși să accepte pachete de returnare voluntară dacă știu că singura alternativă constă în **returnarea forțată, întrucât șederea neautorizată nu va mai fi o opțiune valabilă**.

Pentru ca programele de returnare voluntară asistată și de reintegrare, precum și măsurile de reintegrare însoțitoare să fie eficace, sunt necesare standarde comune. Toate statele membre ar trebui să aplice **Orientările privind utilizarea programelor de returnare voluntară asistată și de reintegrare**, care nu au caracter obligatoriu și au fost aprobate de Consiliu la 9 iunie 2016, cu scopul de a spori cooperarea și coordonarea între statele membre.

Trebuie să se consolideze capacitatea și expertiza de la nivelul statelor membre în ceea ce privește elaborarea și gestionarea de proiecte și programe legate de returnare. Prin urmare acțiunile care prevăd **cooperarea între statele membre vor fi încurajate în beneficiul Uniunii Europene, în ansamblul său**. În cadrul acestor proiecte se vor desfășura activități legate de returnare, inclusiv acțiuni de returnare pentru toate tipurile de asistență premergătoare returnării, consolidarea capacităților și reintegrare, pentru a spori eficiența returnărilor. Aceste proiecte vor fi corelate cu inițiativele existente din cadrul abordării integrate a gestionării returnărilor și se vor desfășura prin intermediul platformei aplicației de gestionare integrată a returnărilor.

Acțiuni de întreprins

- Cu sprijin din partea Comisiei, statele membre ar trebui să asigure o abordare coerentă a asistenței pentru reintegrare și a practicilor generale de stimulare a returnării.
- Statele membre ar trebui să participe în mod activ la programe comune pentru toate tipurile de asistență premergătoare returnării.

I.5 - Intensificarea cooperării

O cooperare mai bună în materie de returnare

Este necesar ca statele membre să își îmbunătățească și să își consolideze capacitatea de returnare, pentru a asigura o **abordare și o gestionare mai integrate și coordonate a returnărilor**, astfel cum se indică în recomandare. Aceste eforturi ar trebui să ducă la îmbunătățirea schimbului de informații, la stabilirea unei abordări multidisciplinare și la raționalizarea tuturor aspectelor legate de returnare. Statele membre sunt autorizate să recurgă la programele naționale proprii din cadrul Fondului pentru azil, migrație și integrare cu scopul de a sprijini aceste capacități consolidate, pentru a asigura îmbunătățirea planificării, coordonării și monitorizării între autoritățile de aplicare a legii și cele din domeniul imigrației și desfășurarea de acțiuni coordonate cu cele întreprinse de autoritățile judiciare, de autoritățile responsabile cu luarea în custodie publică, de sistemele de tutelă și de serviciile medicale și sociale, astfel încât să ofere răspunsuri multidisciplinare rapide și adecvate în cazul în care se impune o intervenție multidisciplinară.

La rândul său, Comisia va asigura o coordonare și o monitorizare îmbunătățite cu omologii săi naționali la nivelul Uniunii Europene care, în cadrul abordării bazate pe gestionarea integrată a returnărilor, utilizează ca platformă Grupul de experți în materie de returnare din cadrul Rețelei europene de migrație (EMN-REG) și punctele de contact direct ale Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă.

Planul de acțiune privind returnarea din 2015 prevedea crearea, de către Comisie, a unei **rețele de puncte de contact naționale privind retragerea permiselor de ședere**, dar această acțiune nu a fost încă efectuată. Statele membre au deja posibilitatea de a introduce în SIS toate permisele de ședere retrase, expirate și anulate, ceea ce le permite agenților de pe teren să verifice statutul titularului unui permis de ședere.

Acțiuni de întreprins

- Comisia și statele membre ar trebui să consolideze în continuare coordonarea în cadrul abordării bazate pe gestionarea integrată a returnărilor.
- Comisia va crea, în 2017, o rețea de puncte de contact ale statelor membre privind retragerea permiselor de ședere.

Aplicația de gestionare integrată a returnărilor (IRMA)

Aplicația de gestionare integrată a returnărilor este un sistem de **schimb de informații cu acces limitat pentru experții statelor membre**. Aplicația facilitează deja planificarea, organizarea și desfășurarea activităților de returnare și readmisie întreprinse de statele membre și are drept obiectiv mărirea în continuare a ratelor de returnare. De asemenea, aplicația oferă informații privind cele mai bune practici și orientări grupate pe țări terțe, legislația, programele de returnare, date referitoare la operațiunile de returnare și statistici.

Sistemul a fost pus în funcțiune în toate statele membre, precum și în Norvegia și Elveția. Informațiile pe care le furnizează permit, de asemenea, Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă să își asume un rol mai proactiv în ceea ce privește planificarea operațiunilor comune de returnare și să planifice mai bine operațiunile de returnare.

Sunt deja planificate acțiuni de dezvoltare în continuare a aplicației de gestionare integrată a returnărilor care au drept scop **îmbunătățirea colectării de date privind operațiunile de returnare și readmisia**. În prezent, Comisia dezvoltă instrumente informatice specializate în cadrul aplicației de gestionare integrată a returnărilor. Aceste instrumente vor permite ca informațiile respective să fie puse la dispoziția statelor membre și a Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă printr-un singur canal. În acest mod va fi simplificată colectarea de date în ceea ce privește EASO și EUROSTAT, ceea ce va limita sarcina administrativă creată de cererile multiple de date. Frecvența de colectare a datelor va fi lunară. Comisia și statele membre vor avea acces la aceste date cu anumite restricții. Acest proces va fi facilitat și mai mult odată ce va fi pus în funcțiune Sistemul de informații Schengen revizuit. În aplicația de gestionare integrată a returnărilor se vor pune la dispoziție informații în timp real cu privire la emiterea și respectarea deciziilor de returnare.

În plus, este necesar să se dezvolte un sistem informatic independent de gestionare a cazurilor de returnare la nivel național, destinat statelor membre care nu dispun încă de un astfel de sistem. Acesta va permite o gestionare standardizată mai eficientă și va oferi o imagine de ansamblu asupra persoanelor returnate în conformitate cu procedurile decizionale naționale.

Pentru a facilita cooperarea cu țările terțe, sunt necesare date individuale referitoare la persoanele returnate, precum datele de identitate și documentele justificative aferente. Aceste date trebuie să fie comunicate în condiții de siguranță guvernelor țărilor terțe pentru a confirma cetățenia persoanei returnate și pentru a obține documentele de călătorie necesare. Pentru ca aceste demersuri să fie eficiente, este necesar ca aplicația de gestionare integrată a returnărilor să dispună de o **interfață unică de gestionare a cazurilor de readmisie**, la care țările terțe nu trebuie să acces și viceversa.

Comisia asigură finanțarea acestor acțiuni de dezvoltare în cadrul programului multianual de lucru 2017-2018 al Rețelei europene de migrație.

Acțiuni de întreprins

- Statele membre ar trebui să furnizeze lunar în aplicația de gestionare integrată a returnărilor datele solicitate în legătură cu aceste operațiuni.
- Comisia va pune la dispoziție un sistem informatic independent de gestionare a cazurilor de returnare împreună cu interfața comună aferentă în aplicația de gestionare integrată a returnărilor.
- Comisia va dezvolta o interfață unică de gestionare a cazurilor de readmisie, destinată platformei aplicației de gestionare integrată a returnărilor.
- Comisia va sprijini dezvoltarea în continuare, în cadrul arhitecturii informatice a aplicației de gestionare integrată a returnărilor, a capacităților statelor membre în materie de coordonare a returnărilor.

Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă

Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă face parte integrantă din eforturile depuse de Uniunea Europeană în vederea creării unui cadru operațional care să eficientizeze sistemul său de returnare. Recentul Regulament privind Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă a identificat drept domeniu prioritar de activitate pentru agenție returnarea migranților în situație neregulamentară, ceea ce îi permite acestuia să intensifice semnificativ sprijinul pe care îl acordă statelor membre și să dezvolte noi activități în domeniul returnării. Progresele realizate de agenție în punerea în aplicare a noului mandat și a acțiunilor prevăzute în prezentul plan de acțiune reînnoit vor fi monitorizate în rapoartele Comisiei privind operaționalizarea Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă.

Extinderea mandatului său va permite agenției să acorde asistență în materie de returnare la toate nivelurile. Mandatul extins cuprinde atât plecarea voluntară, cât și returnarea forțată, autorizând agenția să organizeze operațiuni de returnare (dintr-unul sau mai multe state membre) și să colaboreze cu țări terțe în vederea îmbunătățirii capacității acestora de a coopera cu statele membre pe durata operațiunilor de returnare. Agenția trebuie să își exercite pe deplin acest mandat, identificând noi modalități de susținere a statelor membre, încă din anul în curs.

Rolul exercitat de agenție în activitățile de returnare la nivel european începe cu așa-numitele „activități premergătoare returnării”, care trebuie intensificate în continuare, în special prin acordarea de asistență în vederea identificării migranților aflați în situație neregulamentară și în vederea eliberării, de către țările terțe, a documentelor de călătorie necesare pentru returnare. Ar trebui să se organizeze noi misiuni de identificare din principalele țări terțe, în cadrul cărora autoritățile participante să elibereze documente de călătorie, atât în cursul misiunilor, cât și imediat după încheierea acestora. Agenția ar trebui, de asemenea, să identifice și să dezvolte în continuare alte instrumente care să permită țărilor terțe să identifice rapid migranții aflați în situație neregulamentară și să le elibereze noi documente de identitate.

În prezent, nu există decât puține informații cu privire la principalele riscuri operaționale și provocări cu care se confruntă statele membre în domeniul returnării și cu privire la modul în care agenția ar putea să fie dispusă să sprijine autoritățile naționale pentru a le face față. Odată ce va finaliza cartografierea capacităților și nevoilor statelor membre, Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă ar trebui să elaboreze planuri de intervenție specifice și adaptate. Această evaluare va indica în mod clar tipul de expertiză necesar în fiecare stat membru și modul în care agenția poate oferi asistență și lansa proiecte-pilot.

De asemenea, ar trebui să se utilizeze pe o scară mai largă „operațiunile de returnare în sarcina destinatarului”, prin care autoritățile țărilor terțe efectuează returnarea propriilor lor cetățeni din Uniunea Europeană în conformitate cu dispozițiile Regulamentului privind Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă. Aceste operațiuni au potențialul de a stimula și mai mult capacitatea de returnare a Europei într-un mod eficient din punctul de vedere al costurilor, motiv pentru care agenția ar trebui să investească mai mult în sprijinirea capacității țărilor terțe de a lua parte la astfel de operațiuni, inclusiv prin cursuri de formare specifice. Modalitățile de desfășurare a operațiunilor comune de returnare coordonate ar trebui să respecte „Ghidul pentru operațiunile comune de returnare pe cale aeriană coordonate de Frontex” din 12 mai 2016.

Nu în ultimul rând, agenția trebuie să instituie de urgență un mecanism de acordare de asistență statelor membre la efectuarea returnărilor prin zborurile comerciale, prin care să se finanțeze returnările atât voluntare, cât și forțate pe care statele membre le organizează prin acest mijloc. În plus, agenția ar trebui să negocieze acorduri-cadru cu companiile aeriene, care ar putea fi utilizate, atunci când este necesar, de către autoritățile naționale de returnare și care să determine condițiile generale de utilizare a zborurilor comerciale (de exemplu, numărul de persoane returnate și de escorte care se pot afla la bord) și să asigure posibilitatea ca un anumit număr de locuri să fie puse la dispoziție cu celeritate la bordul avioanelor care efectuează zboruri către principalele destinații de returnare.

Pentru a face față volumului de muncă suplimentar pe care îl presupun aceste activități și pentru a răspunde pe deplin așteptărilor legate de noul său mandat, agenția ar trebui să ia măsuri imediate pentru a asigura ocuparea posturilor vacante din schema de personal și utilizarea integrală a bugetului alocat pentru activitățile de returnare.

Acțiuni de întreprins

Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă ar trebui, în 2017:

- să mărească personalul unității de sprijinire a returnărilor până în luna iunie;
- să introducă un mecanism de zboruri comerciale până în luna iunie;
- să își intensifice asistența premergătoare returnării prin organizarea de misiuni de identificare până în luna iunie;
- să finalizeze cartografierea capacităților și nevoilor statelor membre în materie de returnare până în luna iunie;
- să intensifice, până în luna octombrie, formarea profesională a autorităților din țările terțe care iau parte la operațiuni de returnare;
- să utilizeze integral alocările financiare până la sfârșitul anului.

I.6 - Finanțarea de către Uniunea Europeană a returnărilor și readmișilor

Comisia acordă o importantă asistență financiară pentru a ajuta statele membre să efectueze returnări efective în conformitate cu Directiva privind returnarea, precum și pentru a sprijini cooperarea practică și schimbul de bune practici în materie de returnare și de readmisie. Principalul instrument de finanțare al UE care sprijină statele membre în această privință este Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI).

Prin programele lor naționale din cadrul Fondului pentru azil, migrație și integrare pentru perioada 2014-2020, statele membre au alocat aproximativ 806 milioane EUR pentru activități legate de returnare și reintegrare. În acest mod se acordă sprijin, printre altele, eforturilor naționale depuse de statele membre în materie de returnare și anumitor inițiative europene comune în materie de returnare și de integrare, cum ar fi, în special, Rețeaua Instrumentului european de reintegrare (*European Reintegration Instrument Network - ERIN*), Inițiativa privind gestionarea integrată europeană a returnărilor (*European Integrated Return Management Initiative - EURINT*) și Rețeaua europeană a ofițerilor de legătură pentru returnare (*European Return Liaison Officers Network - EURLO*).

În plus, începând din 2014 a fost alocat un ajutor de urgență în valoare totală de 6,2 milioane EUR pentru a răspunde nevoilor stringente legate de returnare, cum ar fi returnarea voluntară asistată. Prin Fondul pentru azil, migrație și integrare au fost sprijinite și alte acțiuni legate de

returnare și de readmisie, printre acestea numărându-se acțiunile întreprinse de Uniune pentru consolidarea capacităților de readmisie, la care contribuția din Fondul pentru azil, migrație și integrare a fost în perioada 2015-2016 de 12 milioane EUR.

Acțiuni de întreprins

În 2017, Comisia:

- va pune la dispoziția statelor membre o finanțare suplimentară de 200 milioane EUR prin intermediul programelor naționale pentru acțiuni legate de returnare din cadrul Fondului pentru azil, migrație și integrare. Această majorare bugetară va spori și mai mult capacitatea operațională a statelor membre în materie de asistență premergătoare returnării, de consolidare a capacităților, de reintegrare etc., în vederea intensificării returnărilor;
- va majora bugetul pentru a consolida cooperarea desfășurată între UE și țările partenere din domeniul readmisiei în cadrul mecanismului de consolidare a capacităților de readmisie.

II - Depășirea provocărilor legate de readmisie

Astfel cum s-a anunțat în Planul de acțiune al UE privind returnarea din 2015, Uniunea Europeană și-a asumat un angajament mai puternic față de principalele țări de origine, atât din Africa, cât și din Asia. În timp ce unele țări de origine cooperează la readmisia propriilor cetățeni, în conformitate cu obligația care le revine în temeiul dreptului internațional (iar în cazul țărilor ACP și în temeiul articolului 13 din Acordul de la Cotonou), numeroase alte țări nu cooperează în mod satisfăcător. Statele membre semnalează în principal dificultățile pe care le întâmpină în ceea ce privește obținerea documentelor de călătorie din partea țărilor terțe sau utilizarea, ca alternativă, a documentului european de călătorie, chiar și în cazurile în care identitatea și cetățenia persoanei în cauză sunt stabilite cu precizie.

Datorită reuniunilor periodice din cadrul comitetelor mixte privind readmisia și unor proiecte specifice, au fost depuse eforturi intense cu privire la **punerea în aplicare a celor 17 acorduri de readmisie existente**, care au contribuit la înlăturarea anumitor obstacole din calea readmisiei, îmbunătățind totodată unele practici, precum și comunicarea dintre autoritățile competente. Cu toate acestea, unele dintre aceste țări nu respectă încă pe deplin dispozițiile acordurilor.

Comisia a înregistrat progrese în ceea ce privește **negocierea de noi acorduri de readmisie**. Negocierile cu Republica Belarus sunt aproape finalizate, în timp ce au fost deschise noi negocieri cu Nigeria, Tunisia și Iordania, în paralel cu cele privind acordurile de facilitare a eliberării vizelor. Pe de altă parte, negocierile cu Marocul, deschise în 2003, stagnează, iar negocierile cu Algeria nici nu au început, deși există un mandat de negociere care datează din 2002.

În ceea ce privește țările cu care nu a reușit să încheie acorduri de readmisie oficiale, Comisia s-a concentrat asupra **îmbunătățirii cooperării practice** prin mecanisme și instrumente operaționale, cum ar fi procedurile de lucru standard.

În urma unei serii de **dialoguri la nivel înalt**, cooperarea în materie de obligații de readmisie face în prezent parte integrantă din dialogul politic reînnoit al Uniunii Europene cu țările terțe. În planul de acțiune s-a anunțat, de asemenea, că asistența acordată la nivel european și politicile UE ar trebui să fie utilizate ca stimulente pentru a încuraja disponibilitatea țării partenere de a coopera cu UE și, astfel, de a **spori influența Uniunii Europene privind readmisia**. Acest obiectiv s-a concretizat prin abordarea bazată pe un cadru de parteneriat, propusă în iunie 2016²⁰, care are ca obiectiv gestionarea comună a fluxurilor de migrație cu țările de origine și de tranzit, punând inițial accentul pe Etiopia, Senegal, Mali, Nigeria, și Niger.

Punerea în aplicare și rezultatele **cadrului de parteneriat** sunt prezentate mai amănunțit în trei rapoarte specifice din octombrie și decembrie 2016 și, respectiv, 1 martie 2017²¹. Dialogul stabilit cu țările terțe prin intermediul cadrului de parteneriat și utilizarea tuturor instrumentelor și politicilor disponibile²² vor încuraja o mai bună cooperare care să permită ca resortisanții țărilor în cauză să fie identificați, să primească noi documente de identitate și să fie readmiși. În general, ar trebui să se aplice abordări adaptate fiecărei țări în parte pentru a se identifica toate interesele, stimulentele și efectele de levier care pot fi mobilizate în relația cu țara parteneră în cauză pentru ca obiectivele și angajamentele să fie îndeplinite, iar UE și statele membre interesate să acorde măsuri de sprijin specifice țării partenere în cauză, cum ar fi reintegrarea efectivă a persoanelor returnate, astfel încât să se asigure o mai bună gestionare a fluxurilor de migrație și, în acest context, să se îmbunătățească în continuare cooperarea în materie de returnare și readmisie. UE și statele membre vor trebui să își folosească influența colectivă în mod coordonat și eficient pentru obținerea acestui rezultat.

Acțiuni de întreprins

Comisia:

- va monitoriza și va soluționa actualele probleme legate de punerea în aplicare a acordurilor de readmisie;
- va depune eforturi în vederea încheierii rapide a negocierilor privind acordurile de readmisie cu Nigeria, Tunisia și Iordania, încercând în același timp să deschidă negocieri cu Marocul și Algeria;
- împreună cu statele membre, va intensifica eforturile de îmbunătățire a cooperării practice cu țările terțe, convenind cu aceste țări asupra procedurilor de readmisie, canalelor de comunicare și fluxurilor de lucru și asigurând respectarea Cartei drepturilor fundamentale a UE.

Prin intermediul cadrului de parteneriat, Uniunea Europeană și statele membre își vor folosi influența colectivă în mod coordonat și eficient pentru a conveni cu țările terțe asupra unor abordări adaptate fiecărei țări în parte cu privire la gestionarea comună a fluxurilor de migrație și la îmbunătățirea în continuare a cooperării în materie de returnare și readmisie.

²⁰ Comunicare privind stabilirea unui nou cadru de parteneriat cu țările terțe bazat pe Agenda europeană privind migrația, COM(2016) 385 final din 7.6.2016.

²¹ COM(2016) 700 final din 18.10.2016 și COM(2016) 960 final din 14.12.2016.

²² În conformitate cu principiile umanitare, ajutorul umanitar bazat pe nevoi nu poate fi condiționat în niciun fel.

III – Concluzie

Împreună cu Recomandarea cu privire la eficientizarea returnărilor în cadrul punerii în aplicare a Directivei privind returnarea, prezentul plan de acțiune reînnoit prevede o serie de acțiuni specifice menite să ajute statele membre și Uniunea Europeană **să îmbunătățească substanțial ratele de returnare**. În același timp, planul le va trimite migranților care nu vor primi dreptul de ședere în Uniunea Europeană mesajul clar că nu ar trebui să înfrunte pericole pentru a ajunge în Europa în mod ilegal. Planul va contribui, de asemenea, la subminarea modului de operare al rețelelor de introducere ilegală de migranți.

Autoritățile naționale competente ale statelor membre trebuie să aplice standardele și procedurile stabilite în Directiva privind returnarea într-un mod mai eficient și direct atunci când efectuează returnările, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale și a garanțiilor pentru returnări în condiții de demnitate, în conformitate cu recomandarea.

La rândul său, Comisia, cu sprijinul agențiilor relevante ale Uniunii Europene, va pune în aplicare **măsurile de sprijin operațional identificate în prezentul plan de acțiune reînnoit** pentru a consolida în continuare punerea în aplicare a sistemului de returnare al Uniunii Europene și a acorda asistență statelor membre în acest sens.

În plus, Comisia și SEAE vor depune eforturi și mai intense în vederea încheierii de acorduri de readmisie și a îmbunătățirii cooperării cu țările terțe în materie de readmisie și își vor folosi influența colectivă în mod coordonat și eficient în contextul cadrului de parteneriat privind migrația.

Comisia va evalua progresele realizate și va prezenta un raport privind punerea în aplicare a recomandării și a Planului de acțiune reînnoit până în decembrie 2017.