



Bruxelles, 24.1.2023  
COM(2023) 45 final

## **DOCUMENT DE POLITICĂ**

**Către o strategie operațională pentru returnări mai eficiente**

*Prezentul document de politică reprezintă contribuția Comisiei la procesul de elaborare a strategiei operaționale pentru returnări mai eficiente, prevăzută în noul pact privind migrația și azilul. Acesta se bazează pe contribuțiile și opiniile comune rezultate în urma discuțiilor purtate în cadrul rețelei la nivel înalt pentru returnări, sub conducerea coordonatorului UE pentru returnări și urmărește, totodată, să contribuie la discuțiile din cadrul Parlamentului European și al Consiliului cu privire la operaționalizarea sistemului comun al UE pentru returnări. Pe această bază, coordonatorul UE pentru returnări și rețeaua la nivel înalt pentru returnări vor finaliza în curând strategia operațională, vor asigura punerea sa în aplicare și vor raporta periodic cu privire la aceasta.*

Instituirea unui **sistem comun și eficient al UE** pentru returnări este unul dintre pilonii centrali ai sistemelor funcționale și credibile de migrație și azil, precum și ai abordării cuprinzătoare a **noului pact privind migrația și azilul**<sup>(1)</sup>. Acest sistem este, de asemenea, una dintre componentele Strategiei pentru realizarea unui **spațiu Schengen** pe deplin funcțional și **rezilient** <sup>(2)</sup> menit să compenseze absența controalelor la frontierele interne și, prin urmare, este parte integrantă din ciclul de politici Schengen, precum și din gestionarea europeană integrată a frontierelor. Un sistem comun și eficient al UE pentru returnări ar trebui, de asemenea, să servească drept factor disuasiv care să contribuie la reducerea **migrației nesigure și neregulate**, să prevină exploatarea migranților prin subminarea modelului de afaceri al rețelelor infracționale de introducere ilegală de migranți și să promoveze căi legale sigure.

Numirea **coordonatorului UE pentru returnări**, care reunește componentele politicii UE în materie de returnare și facilitează punerea în aplicare fără sincope și interconectată a procesului de returnare, sprijinit de o rețea la nivel înalt pentru returnări <sup>(3)</sup>, este una dintre inovațiile-cheie ale noului pact pentru atingerea obiectivelor sale generale.

Noul pact prevede că strategia operațională privind returnările **va pune accentul** pe activitatea coordonatorului UE pentru returnări și a rețelei la nivel înalt. Pe baza discuțiilor aprofundate, a contribuțiilor utile și a opiniilor comune rezultate până în prezent în urma consultărilor cu rețeaua la nivel înalt pentru returnări, Comisia stabilește în prezentul document de politică principalele **obiective și cele patru domenii prioritare concrete și practice** ale strategiei operaționale pentru eliminarea deficiențelor și sporirea coerenței reciproce în punerea în aplicare a politicii UE în materie de returnare. Anexa la prezentul document de politică stabilește acțiunile specifice care ar putea fi puse în aplicare în cele patru domenii prioritare.

**Activitatea în materie de returnare a evoluat considerabil** în ultimii ani. Negocierile de revizuire a cadrului legislativ al UE privind azilul și migrația, inclusiv în domeniul returnării [reformarea Directivei privind returnarea<sup>(4)</sup>, Regulamentul privind procedurile de azil<sup>(5)</sup>, Regulamentul privind gestionarea situațiilor legate de azil și migrație<sup>(6)</sup>] sunt în curs și ar trebui să continue la viteză maximă. În prezent, există 24 de acorduri și înțelegeri de readmisie între UE și țări terțe, unele dintre acestea funcționând bine, altele

---

<sup>(1)</sup> COM(2020) 609 final.

<sup>(2)</sup> COM(2021) 277 final.

<sup>(3)</sup> Rețeaua la nivel înalt pentru returnări este prezidată de coordonatorul UE pentru returnări și este alcătuită din reprezentanți ai tuturor statelor membre și ai Frontex.

<sup>(4)</sup> COM(2018) 634 final.

<sup>(5)</sup> COM(2020) 611 final.

<sup>(6)</sup> COM(2020) 610 final.

a căror punere în aplicare trebuie accelerată. Mecanismul instituit prin articolul 25a din Codul de vize <sup>(7)</sup> a stabilit o legătură formală între politica în domeniul vizelor și cooperarea în materie de readmisie. Regulamentul privind Sistemul de informații Schengen <sup>(8)</sup> este în vigoare și urmează să fie aplicat din martie 2023. Progresele includ, de asemenea, mai multe structuri și o mai mare importanță acordată returnării la nivel național, consolidarea mandatului și a capacităților Frontex, precum și eforturi sporite de trecere la un sistem comun și eficace al UE pentru returnări. Toate acestea semnalez direcția favorabilă, fermitatea și elementele concrete de progres pe baza cărora UE ar trebui să construiască în continuare.

În procesul de elaborare a strategiei operaționale pentru returnări, este important să se **analizeze în mod critic ce funcționează și ce nu funcționează**, să se tragă învățăminte din activitatea deja desfășurată și să se elaboreze o strategie operațională pentru a pune în aplicare mai departe prioritățile noastre comune de politică în domeniul returnării.

## 1. EVOLUȚII POZITIVE ÎN DOMENIUL RETURNĂRII

Se conturează **sistemul comun al UE pentru returnări**, care îmbină structuri mai puternice în interiorul UE cu o cooperare mai eficientă cu țările terțe. În paralel cu consolidarea cadrului legislativ al UE privind returnarea, s-au instituit instrumente operaționale și practice pentru o mai bună colaborare în vederea creșterii numărului de returnări din UE.

Datorită **mecanismului de evaluare Schengen** <sup>(9)</sup>, legislația și practicile naționale ale statelor membre sunt acum mai bine aliniate la obiectivele și cerințele Directivei revizuite privind returnarea. Recomandările specifice adresate fiecăruia dintre statele membre și acțiunile individuale întreprinse au condus la o serie de îmbunătățiri, de la proceduri naționale mai eficace la o protecție sporită a drepturilor fundamentale. În plus, bunele practici dintr-un stat membru sunt semnalate celorlalte state membre.

Pe plan extern, **abordarea cuprinzătoare a migrației**, prezentată în noul Pact privind migrația și azilul, se axează pe construirea de parteneriate reciproc avantajoase cu țările terțe, inclusiv pe promovarea unei mai bune cooperări în materie de readmisie. Noul pact încadrează cooperarea în materie de migrație cu țările terțe ca parte integrantă a relațiilor globale ale UE. Acest pact este sprijinit de planuri de acțiune cu țările de origine și de tranzit prioritare care indică obiectivele, măsurile de sprijin și termenele preconizate, inclusiv în domeniul returnării.

**Procesul și mecanismul instituite prin articolul 25a din Codul de vize**, care asociază cooperarea în materie de readmisie cu politica de vize, precum și evaluarea anuală pregătită de Comisie au avut un rol esențial în identificarea provocărilor concrete din anumite țări și în soluționarea acestora, acționând, totodată, ca un catalizator pentru consolidarea dialogului privind readmisia cu țările terțe în care cooperarea trebuie

---

<sup>(7)</sup> Regulamentul (CE) nr. 810/2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (Codul de vize), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2019/1155 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019, JO L 188, 12.7.2019, p. 25.

<sup>(8)</sup> Regulamentul (UE) 2018/1860 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 noiembrie 2018 privind utilizarea Sistemului de informații Schengen pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, JO L 312, 7.12.2018, p. 1.

<sup>(9)</sup> Regulamentul (UE) 2022/922 al Consiliului din 9 iunie 2022 privind instituirea și funcționarea unui mecanism de evaluare și monitorizare în vederea verificării aplicării acquis-ului Schengen și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1053/2013 (JO L 160, 15.6.2022, p. 1).

îmbunătățită. Coordonarea sporită dintre UE și statele membre cu privire la mesajele comune, inclusiv în cadrul grupurilor relevante ale Consiliului, și identificarea sarcinilor concrete pentru îmbunătățirea cooperării în materie de readmisie își dovedesc eficacitatea. Acordurile și modalitățile de readmisie existente ale UE facilitează cooperarea la nivel practic. Prelucrarea cazurilor de readmisie de către țările terțe s-a îmbunătățit considerabil, datorită digitalizării prin intermediul sistemelor de gestionare a cazurilor de readmisie.

**Frontex** joacă un rol important în sprijinirea statelor membre în toate etapele returnărilor voluntare și forțate, inclusiv în ceea ce privește reintegrarea. Acest proces este sprijinit de numirea unui nou director executiv adjunct pentru returnări și de o divizie pentru returnări.

Prin intermediul primei **strategii a UE privind returnarea voluntară și reintegrarea**<sup>(10)</sup>, UE promovează o utilizare mai amplă și mai eficientă a returnării voluntare și a reintegrării pentru a se **asigura că returnarea** persoanelor care nu au drept legal de ședere în UE este **umană, eficace și durabilă**, ca parte a obiectivului de a mări numărul returnărilor per ansamblu. Punerea sa în aplicare avansează într-un ritm satisfăcător: începând din aprilie 2022, prin intermediul **serviciilor comune de reintegrare**, Frontex pune la dispoziția țărilor terțe **pachete UE standardizate de reintegrare**, pentru a sprijini în continuare o abordare coerentă; există instrumente esențiale pentru a îmbunătăți și a potența consilierea în materie de returnare (instrumente informatice specifice, un cadru de calitate pentru consiliere, module de formare Frontex utilizate pentru formarea consilierilor corpului permanent, care urmează să fie utilizate și pentru consilierii din statele membre). UE continuă să **sprijine returnările dinspre țările de tranzit**, în special Turcia, Africa de Nord și Balcanii de Vest, înspre țările de origine, cu scopul de a reduce presiunea migrației asupra țărilor partenere și de a combate migrația ilegală printr-o abordare la nivelul întregii rute. În acest context, activitatea se axează pe consolidarea capacității țărilor partenere de a returna migranții care nu îndeplinesc condițiile pentru a beneficia de protecție internațională și de a-i sprijini în procesul de stabilire a unor acorduri de readmisie cu țările de origine. Această activitate este completată de **inițiative finanțate de UE** în țări terțe menite să consolideze gestionarea migrației, să sprijine returnarea voluntară din țările de tranzit a migranților aflați în situație ilegală și inițiativele de reintegrare individuale și comunitare. Deși este încă devreme pentru a măsura efectele strategiei, Frontex raportează o tendință înregistrată în ultimii doi ani, și anume faptul că returnările voluntare din UE reprezintă aproximativ 58 %.

Strânsa **coordonare la nivelul UE și utilizarea sprijinului acordat de Frontex** generează rezultate însemnate. De exemplu, datorită coordonării depline a tuturor agențiilor naționale, a Comisiei, a Frontex și a delegațiilor relevante ale UE prin intermediul unui grup de lucru instituit în mod specific, Cipru a ajuns rapid printre primele trei state membre în ceea ce privește numărul de returnări asistate de Frontex în 2022, cu peste 2000 de resortisanți ai țărilor terțe returnați. În mod similar, activitatea de sprijinire a statelor membre cele mai afectate în contextul instrumentalizării migrației ilegale de către regimul belarus demonstrează valoarea adăugată a tuturor agențiilor care lucrează împreună și într-un mod coerent.

---

<sup>(10)</sup> COM(2021) 120 final.

Cadrul financiar multianual 2021-2027 consolidează în mod semnificativ sprijinul financiar în domeniul migrației pentru punerea în aplicare a **noului Pact privind migrația și azilul**. Este important ca finanțarea atât la nivelul UE, cât și la nivelul statelor membre, în special în cadrul Fondului pentru azil, migrație și integrare, al Instrumentului de asistență pentru preaderare și al Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală”, să fie utilizată, printre alte obiective, pentru a promova returnarea și readmisia eficace și reintegrarea durabilă.

În cele din urmă, noua caracteristică a Sistemului de informații Schengen referitoare la semnalările privind persoanele care fac obiectul unor decizii de returnare, care va intra în funcțiune în martie 2023, este un alt element important al sistemului comun al UE pentru returnări. Aceasta pregătește terenul pentru o cooperare mai strânsă, inclusiv în ceea ce privește recunoașterea reciprocă a deciziilor de returnare emise de statele membre pentru un proces de returnare mai rapid și mai eficace.

## 2. PROVOCĂRI ȘI OBSTACOLE

Politica de returnare este un domeniu complex. Una dintre cele mai importante deficiențe este **lipsa unor date fiabile** asupra modului în care funcționează sistemul de returnare al UE. La rândul său, acest lucru face ca identificarea modalităților de îmbunătățire a eficacității sistemului să fie anevoioasă.

Este necesar ca în fiecare stat membru să se **raționalizeze și să se optimizeze procedurile**, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale, inclusiv a protecției datelor cu caracter personal, astfel încât returnările să fie mai rapide și mai eficace. Deși s-au înregistrat multe progrese, statele membre se confruntă în continuare cu **blocaje** importante și cu lipsa de coordonare între agenții implicați în acest proces. Deciziile de încetare a șederii legale nu conduc întotdeauna la o decizie de returnare, iar nerespectarea unei perioade pentru returnarea voluntară nu conduce întotdeauna la returnarea forțată; un aspect central pentru îmbunătățirea eficacității este eliminarea acestor lacune. Potrivit Eurostat, din cele 340 515 decizii de returnare emise în 2021, 21 % au fost efectiv executate. În plus, doar cinci state membre sunt responsabile pentru 80 % din returnările facilitate de Frontex. Având în vedere solicitările repetate din partea statelor membre de a consolida sprijinul Frontex în domeniul returnării, este, prin urmare, important ca sprijinul pe care Frontex îl poate oferi să se utilizeze pe deplin, inclusiv prin asigurarea faptului că persoanele pe numele cărora s-a emis o decizie de returnare sunt la dispoziția autorităților pentru a fi returnate cu zboruri organizate de agenție. Astfel cum se prevede în Comunicarea Comisiei privind consolidarea cooperării în materie de returnare și readmisie <sup>(1)</sup> și astfel cum s-a arătat în procesul de evaluare Schengen, cadrele juridice și administrative în materie de returnare variază semnificativ de la un stat membru la altul, existând **bune practici și lacune** în fiecare sistem național. Unele dintre principalele obstacole în calea unei politici eficace în materie de returnare sunt decalajele semnificative dintre procedurile de azil și cele de returnare, procedurile administrative și judiciare îndelungate, dificultățile în prevenirea sustragerii, resursele insuficiente, infrastructurile și capacitatea administrativă limitată de a da curs deciziilor de returnare, inclusiv prin solicitarea readmisiei către țări terțe, având în vedere că numărul de cereri de readmisie este în prezent foarte scăzut în comparație cu ordinele de returnare emise (16 % în 2021). O mai bună utilizare a cadrului juridic existent privind recunoașterea

---

<sup>(1)</sup> COM(2021) 56 final.

reciprocă a deciziilor de returnare ar putea, de asemenea, accelera procesul de returnare, reprezentând astfel un pas înainte către un sistem comun al UE în materie de returnare.

**Cooperarea insuficientă a țărilor de origine** reprezintă o provocare suplimentară. Eficacitatea și promptitudinea identificării și a eliberării documentelor de călătorie au un impact semnificativ asupra returnărilor: procedurile îndelungate și neclare sporesc riscul sustragerii și îngreunează procesul de returnare. În plus, anumite țări terțe resping returnările nevoluntare sau le limitează doar la categorii specifice (de exemplu, infractori) sau nu recunosc cererile de readmisie, reducând, în practică, numărul returnărilor.

Din punct de vedere operațional, **identificarea și eliminarea acestor lacune și provocări**, precum și **promovarea bunelor practici existente** reprezintă primul pas către eficientizarea și accelerarea procedurilor de returnare. Acest lucru va asigura **creșterea eficienței** în cadrul întregului proces și protecția **drepturilor fundamentale** ale migranților, în conformitate cu legislația UE și cu Carta drepturilor fundamentale.

Strategia operațională ar trebui să țină seama de faptul că îmbunătățirea procedurilor naționale trebuie să fie congruentă atât cu eforturile naționale, cât și cu cele ale UE de îmbunătățire a cooperării în materie de returnare și readmisie cu partenerii internaționali.

În spiritul unei **abordări** de tipul „**Echipa Europa**”, ar trebui promovată interacțiunea strânsă între politica internă și cea externă, instrumente și părțile interesate. Strategia operațională ar trebui completată cu abordări naționale mai consecvente și mai coerente și cu construirea unei cooperări și a unei **solidarități** mai strânse între toate statele membre, consolidând și mai mult sprijinul pe care **Frontex** îl oferă și promovând utilizarea sa de către statele membre.

### **3. PRINCIPIILE DIRECTOARE ȘI OBIECTIVELE STRATEGIEI OPERAȚIONALE**

Pe baza unei analize critice a ceea ce funcționează și a ceea ce nu funcționează în prezent, precum și a consultărilor cu membrii rețelei la nivel înalt, Comisia consideră că strategia ar trebui să se concentreze pe căutarea unei **abordări consecvente și coerente între nivelul statelor membre și cel al UE**, pentru a asigura returnări eficiente ca parte a obiectivelor generale ale politicii globale a UE în domeniul migrației și al azilului.

Coordonatorul UE pentru returnări și rețeaua la nivel înalt, cu sprijinul Frontex și în cooperare cu alte instituții ale UE, după caz, vor **depune eforturi pentru a spori coerența și a consolida demersurile** statelor membre, pentru a-și uni forțele și a oferi sprijin reciproc pentru a răspunde nevoilor și obstacolelor imediate, precum și pentru a sprijini prin activități operaționale eforturile comune depuse de țările terțe în ceea ce privește punerea în aplicare a returnărilor.

**Strategia operațională** trebuie să reflecte obiectivele de politică ale UE în domeniul returnării <sup>(12)</sup>. Strategia trebuie să fie, de asemenea, un instrument flexibil, capabil să răspundă în permanență schimbărilor în ceea ce privește prioritățile politice și circumstanțele.

---

<sup>(12)</sup> COM(2021) 56 final.

**Obiectivul principal** al strategiei operaționale **ar trebui să fie îmbunătățirea modului de funcționare al procesului de returnare, astfel încât:**

- să se înregistreze o creștere a numărului total de returnări eficiente, în special a numărului de returnări în țări terțe în care nu există obstacole politice majore, pe baza obiectivelor stabilite de statele membre;
- returnările să se pună în aplicare mai rapid, sprijinind integritatea și credibilitatea sistemelor de azil ale statelor membre și descurajând trecerile ilegale ale frontierei;
- returnările să fie durabile și în conformitate cu valorile europene și cu drepturile fundamentale.

Acest obiectiv-cheie ar putea fi defalcat în continuare în următoarele **obiective operaționale:**

- raționalizarea și optimizarea procesului de returnare în fiecare stat membru, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale, inclusiv a protecției datelor cu caracter personal, astfel încât returnările să fie mai rapide și mai eficiente;
- creșterea numărului de returnări voluntare (atât în termeni absoluți, cât și ca procent din totalul returnărilor) și a reintegrării, promovând returnările durabile în cadrul obiectivului general de creștere a numărului total de returnări;
- promovarea unei abordări a UE mai coerente și bazate în mai mare măsură pe colaborare în ceea ce privește returnarea între statele membre, Comisie și Frontex, în spiritul unei abordări de tipul „Echipa Europa”, ținându-se seama, în același timp, de relațiile generale cu partenerii din țări terțe;
- îmbunătățirea datelor și a dovezilor statistice privind returnarea, prin elaborarea unei politici de returnare mai bine orientate, planificate și eficiente, precum și a unei capacități de răspuns operațional comun.

Obiectivele operaționale ar necesita activitatea comună a statelor membre, a Comisiei și a Frontex în cooperare cu Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) și cu delegațiile UE, după caz, în domeniile prioritare în care sunt necesare acțiuni colective, în spiritul solidarității și al colaborării practice. Strategia operațională ar trebui, de asemenea, să ofere Frontex o direcție clară privind contribuția concretă la atingerea acestor obiective.

#### **4. PATRU DOMENII PRIORITARE PENTRU RETURNĂRI MAI EFICACE ȘI MAI EFICIENTE**

Pe baza discuțiilor purtate în cadrul primelor două reuniuni ale rețelei la nivel înalt, precum și a consultărilor bilaterale cu statele membre, Comisia a identificat patru domenii prioritare, care pot constitui baza strategiei operaționale:

- acțiuni specifice pentru a răspunde nevoilor imediate și obstacolelor într-un mod coordonat;
- creșterea eficienței sistemului global de returnare prin accelerarea procesului și eliminarea lacunelor;
- promovarea consilierii în materie de returnare și a reintegrării ca elemente centrale ale sistemului de returnare al UE, atât pentru returnările voluntare, cât și pentru cele forțate;
- digitalizarea gestionării returnărilor și îmbunătățirea analizei datelor.

Aceste domenii reprezintă o combinație de activități menite să răspundă atât nevoilor imediate, cât și obstacolelor pentru care sunt necesare acțiuni comune și de coordonare,

precum și activități structurale pe termen mai lung menite să îmbunătățească eficacitatea sistemului de returnare al UE. Anexa la prezentul document de politică stabilește principalele acțiuni propuse pentru punerea în aplicare a celor patru domenii prioritare, precum și obiectivele și indicatorii care ar putea fi utilizați pentru monitorizarea progreselor.

Activitatea ar trebui să treacă rapid la o etapă cu adevărat operațională, contribuind la realizarea unei serii de direcții de lucru emblematic.

#### **Direcții de lucru emblematic**

- 1. Operațiuni comune de returnare orientate către anumite țări terțe, facilitate de Comisie și de Serviciul European de Acțiune Externă și puse în aplicare de statele membre, precum și de Frontex în următoarele săptămâni.**
- 2. Până la sfârșitul anului 2023, efectuarea de analize și sensibilizarea cu privire la modul de funcționare al returnării, pentru a permite planificarea proactivă și pentru a dezvolta o înțelegere comună a bunei performanțe în domeniul returnării, cu participarea tuturor părților interesate relevante.**
- 3. Dublarea numărului de țări terțe acoperite de serviciile comune de reintegrare ale Frontex și utilizarea deplină a acestora de către toate statele membre până la sfârșitul anului 2023.**
- 4. Extinderea demersurilor de digitalizare în ceea ce privește readmisia prin implementarea sistemelor de gestionare a cazurilor de readmisie în toate țările terțe și statele membre relevante.**
- 5. Finalizarea de către Frontex a analizei decalajului în materie de digitalizare pentru toate statele membre până la sfârșitul anului 2023.**
- 6. Consilierea în materie de returnare urmează să fie stabilită drept competență profesională în toate statele membre.**

Complexitatea, caracterul sensibil și numărul mare de părți interesate și autorități implicate în domeniul returnării necesită o mai bună coordonare, discuții deschise și strategice într-un spațiu de încredere, scopul fiind eliminarea lacunelor. Activitatea coordonatorului UE pentru returnări și a rețelei la nivel înalt oferă **ocazia de a utiliza o abordare practică și directă, construită pe baza experiențelor pozitive ale statelor membre, pentru a promova coerența și colaborarea practică mai strânsă**, cu scopul de a dezvolta în continuare și a atinge obiectivele acestei strategii operaționale. Există diverse puncte forte și puncte slabe atât la nivelul UE, cât și la nivelul statelor membre, prioritățile și nevoile fiind diferite, astfel că demersurile asupra diferitelor aspecte vor trebui să avanseze în paralel **în direcția unui sistem comun și eficace al UE pentru returnări.**