



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 28.3.2014
COM(2014) 199 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN
privind politica UE în materie de returnare

COMUNICARE PRIVIND POLITICA UE ÎN MATERIE DE RETURNARE

Partea I - Introducere

UE întreprinde demersuri încă din 1999 în vederea elaborării unei abordări ample în domeniul migrației, care vizează armonizarea condițiilor de admitere, drepturile resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere legală¹ și instituirea unor măsuri juridice și a unei cooperări practice pentru a preveni fluxurile de migrație neregulamentară.

Prezenta comunicare se axează pe politica UE privind returnarea migranților aflați în situație neregulamentară, care, împreună cu gestionarea eficientă a frontierelor, cu sancțiunile eficace împotriva celor care angajează resortisanți ai țărilor terțe aflați în situație de ședere neregulamentară și cu lupta împotriva introducerii ilegale de migranți a traficului de persoane este un instrument important pentru a face față provocărilor aferente migrației neregulamentare, asigurând în același timp respectarea deplină a drepturilor fundamentale și a demnității persoanelor în cauză, în conformitate cu Carta drepturilor fundamentale a UE, Convenția europeană a drepturilor omului și cu toate celelalte convenții internaționale relevante în domeniul drepturilor omului. Returnarea resortisanților țărilor terțe care nu au motive legale de ședere pe teritoriul UE sau care nu au nevoie să li acorde protecție este esențială pentru credibilitatea politicii UE în materie de migrație legală și de azil.

Prezenta comunicare oferă informații privind modificările aduse în ultimii ani politicii UE în materie de returnare, analizează impactul acesteia și prezintă o serie de idei pentru acțiuni viitoare. Comunicarea răspunde obligației Comisiei de a prezenta un raport Parlamentului European și Consiliului cu privire la punerea în aplicare a Directivei privind returnarea, care reprezintă principalul element al acquis-ului UE în materie de returnare² (a se vedea partea IV a prezentei comunicări care prezintă informații detaliate), precum și angajamentului politic asumat de către Comisie cu ocazia adoptării, în 2011, a Regulamentului FRONTEX modificat, de a prezenta un raport privind monitorizarea operațiunilor de returnare coordonate de FRONTEX (a se vedea secțiunea II. 4.2).

Politica în materie de returnare este strâns legată de politica privind readmisia și reintegrarea, ambele făcând parte integrantă din *abordarea globală în materie de migrație și mobilitate* (AGMM)³, care constituie cadrul global pentru politica externă în materie de azil și migrație. Prin abordarea globală în materie de migrație și mobilitate, UE întreprinde eforturi în vederea consolidării dialogului său politic și a cooperării operaționale cu țările terțe privind aspectele legate de migrație, inclusiv cele referitoare la returnare și readmisie, într-un spirit de parteneriat și pe baza unor interese comune. Chiar dacă politica UE privind readmisia nu este abordată în detaliu în prezenta comunicare,⁴ dimensiunea externă a politicii în materie de returnare este un aspect esențial pentru asigurarea eficacității acesteia și pentru abordarea unor chestiuni precum plecarea voluntară, reintegrarea în țările de origine a persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare, identificarea și eliberarea de documente pentru aceste persoane.

¹ „Resortisant al unei țări terțe” înseamnă orice persoană care nu este cetățean al UE și nu beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul legislației Uniunii.

² 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 348/98 din 24.12.2008.

³ Comunicarea „Abordarea globală în materie de migrație și mobilitate” — COM(2011) 743.

⁴ Pentru mai multe detalii cu privire la acest aspect, a se vedea comunicarea „Evaluarea acordurilor privind readmisia ale UE”, COM(2011) 76 din 23.2.2011.

Partea II - Situația actuală privind politica UE în materie de returnare

1. Fapte și cifre

În UE, începând cu 2008 numărul arestărilor de migranți aflați în situație neregulamentară a scăzut în fiecare an, această diminuare reprezentând un procent total de aproape 30 % în perioada 2008-2012. Numărul acestor arestări a scăzut de la aproximativ 610 000 în 2008 la circa 440 000 în prezent. Este greu de stabilit motivul exact al acestei scăderi, însă printre factorii care au contribuit la schimbare se numără îmbunătățirea controalelor la frontierele externe, criza economică din Europa și ameliorarea situației economice în unele țări de origine importante. În pofida acestui declin, este de netăgăduit că migrația neregulamentară va continua să reprezinte o provocare pentru UE, date fiind complexitatea și caracterul multidimensional al acestei probleme. Migrația neregulamentară este, prin definiție, susceptibilă să facă obiectul unor fluctuații imprevizibile de natură cantitativă (numărul migranților), geografică (țările terțe în cauză și statele membre afectate) și calitativă (motivele migrării). În ceea ce privește returnarea persoanelor care nu au drept de ședere în UE, statisticile demonstrează că există o diferență considerabilă între numărul persoanelor în cazul cărora s-a emis o decizie de returnare (aproximativ 484 000 de persoane în 2012, 491 000 în 2011 și 540 000 în 2010) și cel al persoanelor care, în urma acestei decizii, au părăsit teritoriul UE (aproximativ 178 000 în 2012, 167 000 în 2011 și 199 000 în 2010).⁵ Datele provizorii pentru 2013 confirmă această tendință, înregistrându-se o ușoară scădere a numărului arestărilor față de 2012, precum și existența în continuare a unui decalaj important între numărul deciziilor de returnare emise și returnările efective.

Motivele acestui decalaj sunt multiple, printre acestea numărându-se, în special, lipsa de cooperare a țării terțe de origine sau de tranzit (de exemplu, probleme în obținerea documentelor necesare de la autoritățile consulare ale țărilor din afara UE) și lipsa de cooperare a persoanei în cauză (și anume, aceasta își ascunde identitatea sau se sustrage procedurii).

2. Cadrul juridic al UE în materie de returnare

În ultimii ani, s-au înregistrat progrese considerabile în direcția instituirii la nivelul întregii Uniuni a unui cadru juridic consecvent pentru măsurile de returnare din statele membre, în special prin adoptarea **Directivei privind returnarea**. Obiectivul acestei directive este de a se asigura faptul că resortisanții țărilor terțe care nu au motive legale să se afle pe teritoriul UE sunt repatriați efectiv, prin proceduri transparente și echitabile care respectă pe deplin drepturile fundamentale și demnitatea persoanelor în cauză. O serie de hotărâri ale CEJ au clarificat mai multe aspecte esențiale ale directivei (de exemplu, cele privind luarea în custodie publică), ceea ce a avut un impact semnificativ asupra aplicării de către statele membre a directivei. Partea IV a prezentei comunicări conține o evaluare detaliată a impactului Directivei privind returnarea asupra politicilor și practicilor statelor membre⁶ în materie de returnare, precum și un rezumat al jurisprudenței CEJ.

⁵ Date furnizate de Eurostat: *statisticile* pot oferi însă o imagine distorsionată, întrucât, în prezent, statele membre nu au obligația de a colecta date privind returnările voluntare, acestea nefiind înregistrate în mod corespunzător nici pe bază de voluntariat. Acest decalaj statistic nu poate fi corectat decât după ce se va institui un sistem de înregistrare sistematică a plecărilor voluntare. Sistemul UE de intrare-ieșire care face în prezent obiectul negocierilor poate facilita în mod considerabil colectarea unor astfel de date.

⁶ Termenul „state membre” utilizat în contextul Directivei privind returnarea se referă la 30 de state: cele 28 de state membre ale UE, fără Regatul Unit și Irlanda, la care se adaugă Elveția, Norvegia, Islanda și Liechtenstein. *Explicație:* Directiva privind returnarea este un instrument hibrid, fiind, pe de o parte, o componentă a acquis-

Alte **instrumente juridice „de însoțire”** a directivei în cauză adoptate la nivelul UE au, de asemenea, un rol important în domeniul returnării. Se preconizează că Sistemul de informații privind vizele (VIS), instituit prin Regulamentul (CE) nr. 767/2008, va deveni un instrument important pentru identificarea și eliberarea de documente de identitate persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare. În conformitate cu articolul 2 litera (e) din regulament, unul dintre obiectivele sale este de *„a ajuta la identificarea tuturor persoanelor care nu îndeplinesc sau nu mai îndeplinesc condițiile de intrare, ședere sau rezidență pe teritoriul statelor membre.”* Articolul 19 alineatul (1) și articolul 20 alineatul (1) permit accesul autorităților competente din domeniul migrației la anumite date VIS, pentru a efectua verificări și a identifica anumite persoane. Articolul 31 alineatul (2)⁷ permite ca aceste date să fie transferate sau puse la dispoziția unei țări terțe pentru a dovedi identitatea unor resortisanți ai țărilor terțe, în scopul returnării acestora. Conform unui sondaj⁸ ad-hoc recent al Rețelei europene de migrație (REM), unele state membre au început deja să utilizeze date VIS pentru returnare și readmisie, ceea ce pare să aibă un impact pozitiv, atât din punct de vedere al duratei procedurilor de returnare, cât și al ratelor de returnare. VIS este, de asemenea, menționat în mod explicit ca unul dintre posibilele mijloace de probă a cetățeniei în cadrul unora dintre cele mai recente acorduri privind readmisia încheiate de UE.

Sistemul de Informații Schengen (SIS) s-a dovedit a fi un instrument util pentru ca aspectele europene ale deciziilor de interdicție a intrării emise în temeiul Directivei privind returnarea să se aplice pe deplin. Aceste interdicții de intrare valabile în tot spațiul Schengen au, în principal, un caracter preventiv. În perioada 2008-2013, în sistem s-a înregistrat o medie de aproximativ 700 000 de interdicții de intrare. Totuși, chiar dacă aceste instrumente ar fi utilizate mai eficient, nu s-ar rezolva toate problemele legate de identificarea și de emiterea de noi documente pentru migranții aflați în situație neregulamentară care au intrat pe teritoriul Uniunii Europene fără viză sau care pur și simplu au intrat în UE fără documente și pretind că au o identitate falsă sau reală care nu poate fi verificată. Pentru aceste cazuri, cărora autoritățile competente din domeniul migrației trebuie să le dedice mult timp și care reprezintă o provocare importantă în materie de gestionare a returnărilor, trebuie găsite soluții noi și inovatoare, bazate pe o cooperare sporită cu țările terțe și pe respectarea deplină a drepturilor fundamentale.

ului *Schengen*. Aceasta se aplică, prin urmare, Elveției, Norvegiei, Islandei și Principatului Liechtenstein. În conformitate cu Protocolul nr. 19, Regatului Unit și Irlandei nu le revin obligații în temeiul componentei respective a acquis-ului Schengen. Pe de altă parte, Directiva privind returnarea reprezintă o dezvoltare a acquis-ului reglementată de partea a treia titlul V din tratat, la care Regatul Unit și Irlanda ar putea decide să participe, în conformitate cu Protocolul nr. 21. Aceste state membre nu și-au exercitat însă acest drept de a participa.

⁷ Articolul 31 alineatul (2) din Regulamentul VIS prevede o derogare de la principiul general conform căruia datele prelucrate în cadrul VIS nu pot fi transferate sau puse la dispoziția unei țări terțe sau a unei organizații internaționale: anumite tipuri de date pot fi transferate sau puse la dispoziția unei țări terțe dacă sunt necesare în cazuri individuale pentru a dovedi identitatea resortisanților țărilor terțe, inclusiv în scopul repatrierii, numai dacă sunt îndeplinite anumite condiții, pentru a se asigura respectarea dispozițiilor UE în materie de protecție a datelor.

⁸ Disponibil pe site-ul internet al REM, în secțiunea privind sondajele ad-hoc: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm

3. Sprijin financiar la nivelul UE

Fondul de returnare (2008-2013) prevede un mecanism de sprijin financiar care a permis ca fonduri considerabile ale UE să fie direcționat către statele membre, pentru a le ajuta să abordeze provocările cu care se confruntă în domeniul gestionării returnărilor. Alocarea totală pentru toate statele membre în perioada 2008-2013 a fost de 674 de milioane EUR. De la începutul perioadei de programare, și anume din 2008, programele anuale din statele membre s-au dezvoltat semnificativ. Acestea includ o gamă mai largă de măsuri care pun un accent tot mai mare pe programele de plecare voluntară și pe respectarea standardelor comune prevăzute de Directiva privind returnarea, inclusiv condiții de ținere în custodie publică umane și demne, precum și promovarea returnării și a reintegrării durabile.⁹ **ONG-urile au jucat un rol important** în punerea în aplicare a unor acțiuni și a unor proiecte de acordare de asistență persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare. ONG-urile au acces la comunitatea de migranți din diaspora, au dobândit experiență în munca cu migranții aflați în situație nereglementară și sunt percepute ca moderatori care nu reprezintă statul. Acestea au fost adesea în măsură să dezamorseze situații tensionate, să creeze un climat de încredere și să stabilească o mai bună cooperare între autorități și persoanele care fac obiectul procedurii de returnare, precum și să îmbunătățească situația migranților aflați în situație nereglementară în general. Viitorul Fond pentru azil, migrație și integrare se va baza pe experiența acumulată pe parcursul ultimilor șase ani și va oferi în continuare sprijin financiar pentru eforturile întreprinse în vederea îndeplinirii obiectivelor politicii UE în materie de returnare, sprijinind, printre altele, măsuri alternative luării în custodie publică, acordarea de asistență socială, de consiliere, de asistență juridică și de asistență specifică persoanelor vulnerabile, monitorizarea independentă și eficace a returnărilor forțate, îmbunătățirea infrastructurii de primire, a serviciilor, a condițiilor, precum și formarea personalului.

În cadrul instrumentelor UE în materie de cooperare externă, UE a sprijinit, de asemenea, consolidarea capacităților țărilor terțe în ceea ce privește o serie de aspecte ale gestionării returnării, inclusiv integrarea persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare. Din 2005, Comisia a finanțat în cadrul instrumentelor de cooperare pentru dezvoltare ale UE peste 40 de proiecte, care au acordat o atenție deosebită consolidării capacităților în materie de returnare și reintegrare, beneficiind de o finanțare de peste 70 de milioane EUR.

⁹ În „Raportul cu privire la rezultatele obținute și la aspectele calitative și cantitative legate de punerea în aplicare a Fondului european de returnare pentru perioada 2008-2010”, elaborat de Comisie în primăvara anului 2014, este prevăzută o evaluare detaliată a primilor ani de experiență în ceea ce privește aplicarea Fondului de returnare.

4. Cooperarea practică și operațională

4.1. Programe care promovează plecarea voluntară

Printre elementele-cheie ale returnării durabile se numără acordarea de consiliere pentru plecarea voluntară, pachete de returnare adaptate nevoilor individuale, asistență eficientă în materie de returnare și informații cu privire la posibilitățile de migrație legală. Actorii guvernamentali și neguvernamentali relevanți, în special Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), au jucat un rol important în facilitarea plecării voluntare prin utilizarea de **programe de plecare voluntară asistată**, care oferă o asistență amplă pentru returnare, inclusiv activități ce vizează asigurarea reintegrării durabile în țările de origine. OIM desfășoară în prezent peste 70 de proiecte în materie de plecare voluntară asistată în 26 de state membre ale UE. În ultimii șase ani, unui număr de aproximativ 148 000 de migranți li s-a oferit asistență pentru a se repatria în mod voluntar. În cadrul derulării programelor, OIM a subliniat importanța cooperării cu țările de origine și a menținerii unei legături cu eforturile depuse în prezent de UE și de statele membre în ceea ce privește abordarea problemelor legate de returnare și a aspectelor relevante privind migrația, prin intermediul unor parteneriate. În UE, raportul dintre plecarea voluntară și returnarea forțată (conform datelor anuale ale analizei riscurilor efectuate de FRONTEX în 2013¹⁰) a fost în 2012 de aproximativ 44/56. Promovarea în continuare a plecării voluntare va rămâne unul dintre principalele obiective ale politicii UE în materie de returnare.

4.2. Operațiuni de returnare comune coordonate de FRONTEX

În cadrul măsurilor de cooperare operațională între statele membre, acestea au recurs tot mai mult la zborurile comune pentru operațiunile de returnare,. În acest context, agenția FRONTEX a avut un rol important în calitate de vehicul pentru promovarea operațiunilor de returnare comune. Între 2006 și decembrie 2013, FRONTEX a coordonat 209 operațiuni de returnare comune (ORC), prin care au fost returnate 10 855 de persoane.¹¹ Din 2007, FRONTEX a oferit activități de formare standardizate pentru personalul care se ocupă de operațiunile de returnare, axate pe protejarea drepturilor fundamentale și a demnității persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare în cursul operațiunilor de returnare forțată.¹² Întrucât aplicarea articolului 8 alineatul (6) din Directiva privind returnarea, care se referă la monitorizarea returnării forțate, a devenit obligatorie în 2010, jumătate din totalul operațiunilor de returnare comune au fost monitorizate de către observatori independenți, care au fost prezenți fizic de la începutul operațiunii până la sosirea la aeroportul de destinație. Până în prezent, acești observatori nu au raportat nicio încălcare a drepturilor fundamentale ale persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare.

¹⁰ Publicată la adresa: [http://frontex.europa.eu/publications \(„FRAN”\)](http://frontex.europa.eu/publications („FRAN”)).

¹¹ Începând din 2010, raportul anual al Comisiei privind imigrația și azilul prevede prezentarea periodică de informații/raportarea periodică/ cu privire la operațiunile de returnare comune coordonate de FRONTEX.

¹² Între 2007 și 2013 au participat la activități de formare 225 de agenți/ofițeri/ de escortă.

Tabelul 1: Monitorizarea operațiunilor de returnare comune coordonate de FRONTEX:

	Numărul ORC-urilor + numărul total al persoanelor care au făcut obiectul procedurii de returnare	Numărul ORC-urilor în cadrul cărora au fost prezenți observatori la bordul avioanelor	Procentul de ORC-uri în cadrul cărora au fost prezenți observatori	Procentul de persoane care au făcut obiectul procedurii de returnare în cadrul unor ORC-uri monitorizate	Naționalitatea observatorilor (NB: În cazul unora dintre ORC-uri au fost prezenți 2 sau 3 observatori)
2011	39 de ORC-uri, în cadrul cărora au fost returnate 2 059 persoane	23 de ORC-uri, în cadrul cărora au fost returnate 1 147 de persoane	59 %	56 %	AT: 15; NL: 7; UK: 4; LV: 3; BE: 2; DK: 1; FR: 1; LU: 1
2012	38 de ORC-uri, în cadrul cărora au fost returnate 2 110 persoane	23 de ORC-uri, în cadrul cărora au fost returnate 1 059 de persoane	60 %	50 %	AT: 21; NL: 3; LV: 2; LU: 1; NU: 1
2013	39 de ORC-uri, în cadrul cărora au fost returnate 2 152 persoane	20 de ORC-uri, în cadrul cărora au fost returnate 937 de persoane	51 %	44 %	AT: 10; DE: 3; NL: 3; IE: 1; UK: 1; CH: 1; BE: 2; ES: 1; IS: 1;

La 7 octombrie 2013, a fost adoptat un Cod de conduită al FRONTEX pentru ORC-uri, care se axează pe proceduri eficiente de monitorizare a returnării forțate și pe respectarea drepturilor fundamentale și a demnității persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare în cursul operațiunilor de returnare. Codul de conduită prevede că persoana însărcinată cu activitatea de monitorizare este un observator extern independent, care reprezintă adesea un ONG sau un alt organism independent de monitorizare, împuternicit de un stat membru să desfășoare, în temeiul articolului 8 alineatul (6) din directivă, activități de monitorizare a returnării forțate. Codul prevede, de asemenea, că observatorii vor primi înainte de desfășurarea operațiunii toate informațiile necesare și vor fi implicați în procesul de returnare din etapa premergătoare returnării (informări interne) până în etapa post-returnare (și anume, până la informarea privind modul în care a decurs returnarea). Aceștia vor avea acces la toate informațiile și vor avea acces fizic oriunde doresc. Observațiile/rapoartele persoanei care efectuează monitorizarea vor fi incluse în raportul privind operațiunea de returnare comună. Chiar dacă acest lucru nu este prevăzut în mod expres în legislația în vigoare, Comisia consideră că, având în vedere vizibilitatea și sensibilitatea unor astfel de operațiuni, la *fiecare* operațiune de returnare comună ar trebui să fie prezent un astfel de observator independent. Prin urmare, revizuirea Codului de conduită este considerată o chestiune prioritară.

În prezent, un proiect finanțat de UE și derulat de Centrul internațional pentru dezvoltarea politicilor de migrație (ICMPD)¹³ urmărește armonizarea în continuare a diferitelor abordări ale statelor membre în materie de monitorizare. Acesta urmărește elaborarea unor criterii obiective și transparente și a unor norme comune privind monitorizarea, precum și punerea la dispoziția statelor membre a unor observatori independenți, care ar putea participa și la ORC-uri.

În 2012, a fost creată funcția de ofițer FRONTEX pentru drepturile fundamentale și, la 17 decembrie 2012, a fost numit primul astfel de ofițer. Rolul acestuia este de a monitoriza, a evalua și a formula recomandări privind protecția și garanțiile drepturilor fundamentale în toate activitățile și operațiunile desfășurate de Frontex, inclusiv cele legate de ORC-uri. Ofițerul pentru drepturile fundamentale ar trebui să aibă acces la toate informațiile privind chestiunile care au un impact asupra drepturilor fundamentale în ceea ce privește toate activitățile Frontex.

¹³ A se vedea: <http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1570.0.html>.

Partea III -- Evoluțiile viitoare

Politica UE în materie de returnare a evoluat considerabil în ultimii ani, în special ca urmare a transpunerii în legislația națională și a punerii în aplicare de către statele membre a Directivei privind returnarea, ceea ce a avut drept rezultat practici mai bune și mai consecvente în acest domeniu. Conform raportului privind punerea în aplicare, care face parte din prezenta comunicare, există în continuare o serie de deficiențe în mai multe state membre, cum ar fi unele aspecte ale condițiilor de ținere în custodie publică din unele state membre și lipsa unor sisteme independente de monitorizare a returnărilor forțate. În plus, se pot efectua îmbunătățiri în multe state membre, prin utilizarea mai sistematică a alternativelor la luarea în custodie publică și prin promovarea plecării voluntare.

Comisia va monitoriza toate deficiențele identificate în raportul privind punerea în aplicare și va acorda o atenție deosebită transpunerii în practică de către statele membre a dispozițiilor directivei referitoare la luarea în custodie publică a persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare, la garanții și la căile de atac, precum și la tratamentul minorilor și al altor persoane vulnerabile în cadrul procedurilor de returnare. Sistemul de evaluare instituit în cadrul noului mecanism de evaluare Schengen, care este coordonat și monitorizat de către Comisie, va oferi noi oportunități de a examina și a evalua practicile concrete ale statelor membre în aceste domenii, precum și de a verifica dacă statele membre respectă pe deplin dispozițiile directivei și standardele internaționale privind drepturile omului.

Politica de returnare nu poate soluționa în mod eficace, de una singură, chestiunile legate de gestionarea fluxurilor de migrație neregulamentară către UE, ci trebuie să fie inclusă într-o abordare mai amplă, inclusiv în abordarea globală în materie de migrație și mobilitate (AGMM), care pune accentul pe:

- consolidarea dialogului și a cooperării cu țările terțe de origine și de tranzit privind chestiunile legate de migrație, în vederea instituirii unor parteneriate bazate pe interese comune;
- intensificarea cooperării practice între statele membre, cu FRONTEX și cu organizațiile internaționale și cu ONG-urile;
- ameliorarea în paralel a altor instrumente și politici, cum ar fi gestionarea eficace a frontierelor, combaterea traficului și a contrabandei;
- integrarea aspectelor de politică externă în politica UE în domeniul migrației și asigurarea legăturilor dintre dimensiunile internă și externă. Ar trebui valorificate avantajele oferite de viziunea de ansamblu pe care SEAE o are asupra relațiilor externe globale ale UE.

Orice acțiuni viitoare ce vizează dezvoltarea politicii UE în materie de returnare vor trebui, astfel, să țină seama de toate aceste aspecte și elemente.

Acțiunile viitoare se vor axa asupra aspectelor și propunerilor de mai jos.

1. Asigurarea punerii în aplicare corespunzătoare și eficace a Directivei privind returnarea

Una dintre prioritățile-cheie viitoare va fi consolidarea monitorizării punerii în aplicare a Directivei privind returnarea. Comisia va monitoriza sistematic toate deficiențele identificate. Au fost inițiate deja mai multe proceduri „UE Pilot” care privesc chestiuni abordate în prezentul raport, urmând să fie lansate și altele în viitorul apropiat. Instanțele naționale au deja o contribuție importantă în această privință ca prim punct de referință în procesul prin

care dreptul Uniunii devine realitate în statele membre și prin faptul că, atunci când este necesar, solicită interpretarea unor dispoziții legislative prin cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare de către CEJ.

Mai multe părți vor juca un rol activ în îmbunătățirea în continuare a punerii în aplicare a Directivei privind returnarea:

⇒ în primul și în primul rând, Comisia, în calitate de **gardian al dreptului Uniunii**, în conformitate cu competențele care îi sunt conferite în temeiul articolului 258 din TFUE;

⇒ Comisia și statele membre, prin punerea unui accent mai puternic pe respectarea acquis-ului UE în materie de returnare în cadrul noului **mecanism de evaluare Schengen**;

⇒ **organismele naționale responsabile de monitorizarea returnării forțate** în temeiul articolului 8 alineatul (6) din directivă, prin îndeplinirea rolului care le revine în calitate de **mecanism de control integrat al practicilor de zi cu zi în materie de returnare**.

2. Promovarea unor practici mai consecvente și mai compatibile cu drepturile fundamentale

Pe lângă eforturile pe care le depune pentru a asigura punerea în aplicare adecvată a acquis-ului, Comisia intenționează să elaboreze o serie de **orientări și de recomandări** cu privire la aspectele de mai jos. Acestea vor promova practici în materie de returnare mai consecvente, care să respecte pe deplin standardele privind drepturile fundamentale.

⇒ În termen de un an, Comisia va adopta un **Manual privind returnarea**, asupra căruia va fi consultat Grupul de contact privind returnarea. Acesta va conține orientări comune, cele mai bune practici și recomandări care să fie utilizate de autoritățile competente ale statelor membre atunci când desfășoară activități legate de returnare și va servi drept punct de referință pentru evaluările Schengen legate de returnare. Manualul va face trimitere la acquis-ul UE în materie de returnare și la standardele internaționale relevante, precum cele elaborate de Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și Comentariul general nr. 14 (2013) al Comitetului ONU pentru drepturile copilului privind dreptul copilului de a se ține seama în mod prioritar de interesul suprem al acestuia și va aborda, printre altele, promovarea plecării voluntare, utilizarea proporțională a măsurilor coercitive, monitorizarea returnărilor forțate, amânarea îndepărtărilor, returnarea minorilor, căile de atac eficiente, garanțiile aplicate în perioada ce precede returnarea, condițiile de luare în custodie publică umane și demne, precum și garanțiile aplicate în cazul persoanelor vulnerabile;

⇒ **Practici în materie de arestare compatibile cu drepturile fundamentale:** Comisia va continua să abordeze această chestiune în cadrul Grupului de contact și va include recomandări în Manualul privind returnarea, pe baza studiului efectuat în 2012 de Agenția pentru Drepturi Fundamentale (Fundamental Rights Agency - FRA);

⇒ **Promovarea unor alternative la luarea în custodie publică:** Rețeaua europeană de migrație va efectua în 2014 un studiu privind alternativele la detenție, pentru a identifica și a promova cele mai bune practici în acest domeniu;

⇒ „**Incriminarea**” șederii neregulamentare a persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare: Comisia va prelua în Manualul privind returnarea jurisprudența CEJ privind limitele și constrângerile statelor membre în ceea ce privește sancțiunile de drept penal pentru persoanele care fac obiectul procedurii de returnare;

⇒ „**Persoane care fac obiectul procedurii de returnare ce nu pot fi îndepărtate de pe teritoriu**”: Comisia va colecta cele mai bune practici, pe baza celor mai bune practici existente la nivel național, pentru a evita situațiile de amânări prelungite și a asigura faptul că persoanele care nu pot fi îndepărtate de pe teritoriu nu sunt lăsate pe termen nedeterminat fără drepturi fundamentale și că nu riscă să fie luate din nou în custodie publică, în mod ilegal;

⇒ **Standardele codificate ale Consiliului Europei în materie de luare în custodie publică**: Comisia sprijină Declarația împotriva torturii a mecanismelor naționale de prevenire existente la nivel european emisă în cursul Conferinței privind luarea în custodie publică a imigranților în Europa (Strasbourg, 21-22 noiembrie 2013), prin care se solicită Consiliului Europei să codifice un set de norme detaliate în materie de luare în custodie publică a imigranților pe baza standardelor internaționale și regionale în vigoare în domeniul drepturilor omului aplicabile privării de libertate ca urmare a deținerii statutului de imigrant.

3. Dezvoltarea în continuare a dialogului și a cooperării cu țările terțe

Cooperarea cu țările terțe de origine și de tranzit a imigranților este esențială pentru îmbunătățirea capacității de gestionare a fluxurilor de migrație și pentru a aborda provocările legate de returnarea resortisanților țărilor terțe care nu au (sau nu mai au) dreptul legal de ședere în UE.

UE este angajată în numeroase dialoguri bilaterale și regionale și cadre de cooperare cu țările terțe, pentru a consolida cooperarea reciproc avantajoasă în acest domeniu. Acestea vizează o gamă largă de aspecte, de la consolidarea instituțiilor și a capacităților și integrarea eficace a migranților cu forme legale la gestionarea returnărilor și punerea în aplicare eficace a obligațiilor de readmisie. Conform AGMM, țările de origine și de tranzit ar trebui, de asemenea, să fie încurajate să ofere protecție internațională persoanelor care au nevoie de aceasta, în conformitate cu standardele internaționale, să aducă îmbunătățiri capacităților lor de azil și de primire, precum și să dezvolte sisteme de migrație care să funcționeze corespunzător, precum și să protejeze drepturile fundamentale ale migranților acordând o atenție specială categoriilor vulnerabile de migranți, cum ar fi minorii neînsoțiți, victimele traficului de persoane, femeile și copiii. Ar trebui să se acorde asistență în materie de cooperare acestor țări, pentru a le sprijini eforturile în acest sens, iar UE ar trebui să își extindă cooperarea cu țările terțe relevante în vederea dezvoltării capacităților în domeniul returnării și al readmisiei și a acordării de asistență țărilor partenere în negocierea acordurilor de readmisie cu alte țări terțe.

⇒ **Politica în materie de returnare** va fi inclusă în continuare, în mod sistematic, în punerea în aplicare și în dezvoltarea AGMM, inclusiv a **parteneriatelor pentru mobilitate** și a **Agendelor comune în materie de migrație și mobilitate** cu țările terțe;

⇒ **Stimulente:** se vor întreprinde măsurile necesare pentru a se asigura faptul că aspectele legate de cooperarea în materie de returnare, de readmisie și de reintegrare fac parte dintr-o politică echilibrată și consolidată a UE față de o țară terță, pe baza unor interese comune,, de exemplu cele legate de dispoziții privind sporirea mobilității și de alte domenii de politică, cum ar fi comerțul, întreprinderile și industria;

⇒ **Consolidarea capacităților:** eforturile de consolidare a capacităților în țările terțe în materie de returnare și de readmisie vor fi consolidate, de exemplu prin îmbunătățirea capacității autorităților competente din țările partenere de a da răspunde în timp util cererilor de readmisie, de a identifica persoanele care trebuie să facă obiectul procedurii de returnare și de a oferi asistență adecvată și sprijin pentru reintegrarea persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare;

⇒ În cadrul Fondului pentru azil, migrație și integrare se va pune accentul pe **returnarea și reintegrarea durabile** în țările de origine a migranților aflați în situație nereglementară, inclusiv prin dezvoltarea capacității acestor țări de a gestiona mai bine returnarea și reintegrarea;

⇒ Comisia va monitoriza activ provocările identificate în **evaluarea din 2011 a acordurilor privind readmisia ale UE**, precum și recomandările prezentate în aceasta, cum ar fi acordarea de întâietate repatrierii voluntare (recomandarea nr. 13) și lansarea unui proiect-pilot de monitorizare a situației persoanelor după returnarea acestora (recomandarea nr. 15).

4. Îmbunătățirea cooperării operaționale între statele membre în materie de returnare

Cooperarea practică și operațională în domenii precum cele enumerate mai jos va consolida utilizarea unor proceduri de returnare compatibile cu drepturile fundamentale și aplicarea unor politici de returnare coerente:

- promovarea plecării voluntare;
- respectarea interesului superior al copilului în procedurile de returnare;
- interacțiunea dintre organismele naționale de monitorizare;
- îmbunătățirea statisticilor;
- schimbul de date cu caracter personal;
- emiterea de documente de călătorie.

⇒ Comisia va utiliza **Rețeaua europeană de migrație ca platformă** pentru a facilita îmbunătățirea cooperării între state și părțile interesate, în special în domeniul **plecării voluntare**, ca instrument esențial pentru colectarea și schimbul de informații;

⇒ Fondul pentru azil, migrație și integrare se va axa pe măsurile de **încurajare a plecării voluntare**, asigurându-se, în același timp, faptul că stimulentele pentru plecarea voluntară nu au efectul nedorit de a atrage migranți. Va fi promovată, de asemenea, întreprinderea de măsuri în strânsă cooperare cu țările terțe în scopul de a facilita obținerea documentelor de călătorie necesare pentru persoanele care fac obiectul procedurii de returnare;

⇒ În ceea ce privește **tranzitul pe cale terestră al persoanelor care pleacă în mod voluntar**, ar putea fi efectuate îmbunătățiri prin utilizarea anexei 39 din Manualul Schengen (formularul-tip pentru recunoașterea unei decizii de returnare în scopul tranzitului terestru). Statele membre care nu utilizează încă această anexă sunt încurajate să o facă;

⇒ Ar trebui încurajată cooperarea operațională suplimentară între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe în punerea în aplicare a procedurilor privind returnarea și reintegrarea **minorilor neînsoțiți**. Ar trebui încurajată, de asemenea, cooperarea dintre sistemele de protecție a copilului ale statelor membre și ale țărilor terțe, utilizând în mod optim opțiunile de finanțare oferite de Fondul pentru azil, migrație și integrare;

⇒ Se va pune accentul pe **îmbunătățirea informațiilor statistice legate de returnare**, în special prin utilizarea informațiilor detaliate pe care FRONTEX a început să le obțină de la statele membre, examinând modalitățile de îmbunătățire a informațiilor privind plecările voluntare și încurajând o colectare a datelor mai consecventă;

⇒ Comisia va promova **consolidarea schimbului de cele mai bune practici între organismele naționale de monitorizare a returnării forțate** în temeiul articolului 8 alineatul (6) din directivă, pentru a încuraja o monitorizare mai consecventă, în special în cadrul operațiunilor comune coordonate de Frontex;

⇒ **Ar trebui consolidat și mai mult potențialul VIS și SIS în domeniul politicii de returnare**. În special, revizuirea SIS II, prevăzută a fi efectuată până în 2016, va oferi ocazia de a îmbunătăți consecvența dintre politica de returnare și SIS II și de a se sugera introducerea obligației ca statele membre să înregistreze în SIS II alertele privind refuzul intrării în cazul interdicțiilor de intrare emise în temeiul Directivei privind returnarea;

⇒ Va fi promovată cooperarea operațională între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe, aceasta axându-se în special pe **identificare și pe emiterea de documente de călătorie** în conformitate cu cerințele în materie de protecție a datelor;

⇒ Rețeaua europeană de migrație va elabora în 2014 un studiu intitulat „**Bune practici în materie de returnare și de reintegrare a migranților aflați în situație nereglementară: interdicțiile de intrare emise de statele membre, politicile acestora și utilizarea de către statele membre a acordurilor de readmisie**”. Scopul acestui studiu este de a spori eficacitatea politicilor în materie de returnare prin compilarea și compararea experiențelor statelor membre legate de aceste aspecte specifice ale procesului de returnare.

5. Consolidarea rolului FRONTEX în materie de returnare

Realizarea în comun, la nivelul Uniunii, a unora dintre aspectele operaționale ale returnării are o valoare adăugată clară. FRONTEX are un rol de coordonare important în acest domeniu și ar trebui să și-l îndeplinească în continuare în mod proactiv. La îndeplinirea sarcinilor sale, FRONTEX trebuie, de asemenea, să se asigure că operațiunile sunt desfășurate în conformitate cu acquis-ul Uniunii și cu dispozițiile Cartei drepturilor fundamentale a UE.

⇒ *FRONTEX ar trebui să consolideze în continuare coordonarea operațiunilor de returnare comune, astfel încât să se asigure faptul că se vor respecta în mod exemplar **standardele comune legate de tratamentul uman și demn al persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare**, depășindu-se simpla respectare a obligațiilor prevăzute de lege. Prin urmare, Comisia solicită **FRONTEX să își adapteze Codul de conduită privind operațiunile de returnare comune** o prioritate și să precizeze în mod clar că fiecare operațiune de returnare comună va face obiectul unei monitorizări independente;*

⇒ *Frontex este încurajat să sprijine și mai mult statele membre, oferind **activități de formare privind aspecte legate de returnare** care să se axeze în special pe protecția drepturilor fundamentale ale persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare în cursul operațiunii de returnare.*

Partea IV - Raport privind punerea în aplicare: impactul Directivei 2008/115/CE privind returnarea asupra politicilor și practicilor statelor membre în materie de returnare

Termenul-limită pentru punerea în aplicare a Directivei privind returnarea a expirat la 24 decembrie 2010. Tuturor statele membre, cu excepția Regatului Unit și a Irlandei, precum și celor patru state asociate la acquis-ul Schengen le revin obligații în temeiul directivei. Patru state membre (EE, ES, PT și SK) au notificat transpunerea integrală a directivei înainte de termenul-limită. Nouăsprezece state membre au notificat transpunerea în 2011, iar cinci state membre (BE, LT, NL, PL și SE) au notificat-o în cursul anului 2012. Comisia a inițiat 20 de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru necomunicarea transpunerii, toate aceste proceduri fiind închise după ce statele membre au notificat, cu întârziere, măsurile naționale de transpunere¹⁴. Islanda este singurul stat care nu a notificat încă transpunerea integrală a directivei.

De la adoptarea directivei, serviciile Comisiei au organizat 14 reuniuni¹⁵ ale **Grupului de contact** cu experți din statele membre. Scopul Grupului de contact este de a facilita identificarea eventualelor probleme și a întrebărilor rămase într-un stadiu incipient și de a oferi ocazia purtării unor discuții deschise și informale. Aceste reuniuni au contribuit în mod considerabil la punerea în aplicare consecventă a directivei la nivel național. Pe baza discuțiilor din cadrul Grupului de contact, au fost elaborate șase **studii comparative**¹⁶ cu privire la:

1. *Minorii în procedurile de returnare*
2. *Monitorizarea returnării forțate*
3. *Reintegrarea persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare*
4. *Situația persoanelor care trebuie returnate ce nu pot fi îndepărtate de pe teritoriu*
5. *Transpunerea adecvată de către statele membre a Directivei privind returnarea*
6. *Impactul concret al Directivei privind returnarea*

Pe baza concluziilor studiului referitor la transpunerea Directivei privind returnarea în legislația națională, Comisia a pus în aplicare un **program de lucru organizat cu privire la transpunerea Directivei privind returnarea (2012-2013)**, în cadrul căruia a adresat întrebări statelor membre cu privire la eventualele probleme restante în ceea ce privește transpunerea directivei. În cadrul reuniunilor bilaterale cu caracter tehnic, au fost discutate detaliile cu privire la deficiențele identificate și posibilele soluții. Aceste întruniri și discuții s-au dovedit a fi foarte utile și majoritatea problemelor de transpunere au putut fi soluționate. Problemele rămase s-au referit, în special, la următoarele dispoziții:

- efectul la nivelul UE a interdicțiilor de intrare;
- definiția riscului de sustragere;

¹⁴ Linkurile către măsurile naționale de transpunere sunt disponibile în secțiunea aferentă acestora de pe site-ul EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0115:RO:NOT>

¹⁵ Procesele-verbale ale acestor reuniuni ale Grupului de contact, compilate sub forma unui document ce conține întrebări și răspunsuri, sunt accesibile prin intermediul registrului grupurilor de experți al Comisiei.

¹⁶ Majoritatea acestor studii sunt puse la dispoziția publicului în biblioteca electronică a DG HOME de pe site-ul internet Europa, la adresa: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies.

- criteriile pentru prelungirea perioadei în care se permite plecarea voluntară;
- normele care trebuie respectate la îndepărtarea pe cale aeriană;
- monitorizarea returnării forțate;
- criteriile pentru impunerea luării în custodie publică;
- condițiile luării în custodie publică.

Cu privire la aceste chestiuni pendinte șapte state membre și-au modificat deja legislația națională astfel încât să dea curs cererilor formulate de către Comisie. Treisprezece state membre fac în prezent acest lucru, iar șase state membre s-au angajat în mod oficial să își modifice legislația națională în viitorul apropiat, sub rezerva unei supravegheri atente de către Comisie (și anume, prin rapoarte bilunare adresate acesteia).

Acest program organizat a dat deja rezultate tangibile, în special în ceea ce privește luarea în custodie publică:

- șase state membre dintre cele unsprezece care nu au transpus integral articolul 3 alineatul (7) și articolul 15 alineatul (1) și-au modificat legislația pentru a defini din punct de vedere juridic criteriile obiective pentru a evalua dacă există motive să se creadă că un migrant aflat în situație neregulamentară se va sustrage returnării. Acest lucru contribuie la limitarea numărului de migranți luați în custodie publică;

- șase state membre dintre cele șapte care nu au transpus integral articolul 15 alineatul (4) din directivă și-au modificat legislația națională sau sunt în curs de a face acest lucru pentru a asigura faptul că migranții aflați în situație neregulamentară nu mai sunt ținuti în custodie publică dacă nu se întrevăd perspective rezonabile de îndepărtare a acestora;

- patru state membre dintre cele șase care până în prezent nu au permis ONG-urilor și organizațiilor internaționale să viziteze centrele de luare în custodie publică și-au modificat legislația națională sau sunt în curs de a face acest lucru;

- patru state membre dintre cele șase care nu au făcut încă acest lucru și-au revizuit normele privind accesul la asistență juridică gratuită [articolul 13 alineatul (4)];

- treisprezece state membre dintre cele șaisprezece care nu au transpus articolul 8 alineatul (6) au adoptat deja acte legislative pentru a institui un sistem de monitorizare a returnărilor forțate sau sunt în curs de a face acest lucru;

- unsprezece state membre dintre cele paisprezece care încă nu au făcut acest lucru și-au oficializat angajamentul conform căruia orice îndepărtare pe cale aeriană va fi efectuată în conformitate cu Orientările comune privind dispozițiile de siguranță care urmează să fie luate pentru operațiunile comune de expulzare pe cale aeriană, anexate la Decizia 2004/573/CE.

În cazurile restante în care nu a fost posibil să se ajungă la un acord și să se obțină un angajament din partea statelor membre că își vor modifica legislația în conformitate cu solicitările Comisiei, au fost lansate deja mai multe proceduri UE Pilot.

În ceea ce privește **punerea în aplicare practică a Directivei privind returnarea în statele membre**, a fost efectuat un studiu în perioada 2012-2013, care a fost finalizat în octombrie 2013. Acesta a fost conceput ca un „meta-studiu”, care s-a bazat pe diferite tipuri de informații și studii existente, precum și pe contribuții din partea tuturor părților interesate relevante.¹⁷

Pentru a obține o imagine mai amplă a situației de la fața locului, Comisia a examinat și studii și rapoarte pe această temă, elaborate, de exemplu, de Agenția pentru Drepturi Fundamentale, de organisme ale Consiliului European, de ICNUR și de ONG-uri (Amnesty International, Human Rights Watch, Pro-Asyl și altele) cu privire la situația concretă din statele membre. La desfășurarea acestui exercițiu de colectare de date a fost întâmpinată o dificultate importantă, și anume aceea că la nivelul statelor membre s-a colectat un număr redus de date cantitative cu privire la majoritatea aspectelor abordate de studiu. De exemplu, datele cu privire la parametri de bază, cum ar fi durata medie a Ținerii în custodie publică, motivele încarcerării, numărul de returnări care nu s-au putut efectua și utilizarea de interdicții de intrare, s-au dovedit a fi disponibile numai într-un număr limitat de state membre. În plus, adesea nu există definiții și abordări comune privind colectarea datelor, ceea ce are un impact asupra comparabilitatea acestor date la nivelul întregii UE.

După cum s-a subliniat mai sus, **Comisia va monitoriza în mod sistematic toate deficiențele identificate în prezentul raport privind punerea în aplicare**. Au fost deja lansate mai multe proceduri UE Pilot cu privire la aspectele identificate în prezentul raport și vor mai fi lansate și altele în viitorul apropiat.

1. Luarea în custodie publică a persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare, în scopul îndepărtării acestora

a) Motivele și durata luării în custodie publică (articolul 15)

Articolul 15 din directivă prevede că resortisanții Țărilor terțe care fac obiectul procedurilor de returnare pot fi Ținuți în custodie publică - „o perioadă cât mai scurtă cu putință” și „numai pe durata desfășurării și executării dispozițiilor de îndepărtare” - în cazul în care există riscul de sustragere sau dacă resortisantul în cauză evită sau împiedică pregătirea returnării sau procesul de îndepărtare. Luarea în custodie publică, care trebuie dispusă printr-o decizie a autorităților administrative sau judiciare, face obiectul unor revizui „la intervale rezonabile de timp” și trebuie să înceteze „în cazul în care există indicii conform cărora nu mai există posibilitatea rezonabilă a îndepărtării din motive legale sau de altă natură”. Statele membre trebuie să stabilească o limită maximă a perioadei de luare în custodie publică, care nu poate

¹⁷ Părțile interesate care au trebuit consultate de către contractanți au fost:

1. autoritățile judiciare/judecătoriai responsabili de monitorizarea/soluționarea căilor de atac introduse în ceea ce privește cazuri ce intră sub incidența politicii în materie de returnare (prin intermediul asociațiilor naționale și internaționale ale judecătoriai);
2. avocații și instituțiile care oferă asistență judiciară persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare (prin intermediul asociațiilor naționale și internaționale ale avocaților);
3. organisme de monitorizare a retrunării [organisme instituite în temeiul articolului 8 alineatul (6) din Directiva privind returnarea];
4. părțile interesate care acordă asistență migranților sau le suțin drepturile (ONG-uri, organisme de susținere a drepturilor diverselor categorii);
5. părțile interesate care formulează observații/studiază politica în materie de returnare (ONG-uri, cadre universitare etc.);
6. organizațiile internaționale (ICNUR, OIM, Crucea Roșie etc.) a căror activitate are legătură cu aspectele privind returnarea.

depăși șase luni, ca regulă generală, și, în cazuri excepționale, 18 luni în total. Jurisprudența CEJ a clarificat mai multe aspecte ale dispozițiilor directivei referitoare la luarea în custodie publică. În hotărârea sa în cauza C-357/09 (Kadzoev), CEJ a confirmat în mod expres elementele cu caracter de protecție din articolele legate de **luarea în custodie publică** din Directiva privind returnarea, subliniind faptul că **luarea în custodie publică nu mai este justificată și persoana în cauză este eliberată imediat în cazul în care nu există posibilitatea rezonabilă a îndepărtării acesteia într-o țară terță în cursul perioadei maxime de ținere în custodie. În plus, CEJ a clarificat faptul că motivele de ordine și de securitate publică nu pot fi invocate ca justificare pentru luarea în custodie în temeiul Directivei privind returnarea.** Hotărârea în cauza C 534-11 (Arslan) a abordat relația dintre luarea în custodie publică legată de procedura de returnare și cea legată de azil (în temeiul Directivei 2003/9) și **a clarificat faptul că existența celor două regimuri diferite nu implică faptul că statele membre au obligația de a pune automat în libertate persoanele care fac obiectul procedurii de returnare luate în custodie publică în momentul în care acestea introduc o cerere de azil, cu condiția ca statele membre să adopte fără întârziere o decizie în temeiul legislației naționale de a continua ținerea în custodie publică cu respectarea acquis-ului în materie de azil.**

Conform evaluării, chiar dacă statele membre și-au modificat, în general, legislația pentru a se asigura faptul că aceasta respectă articolul 15, există **diferențe mari** în ceea ce privește punerea în practică. De exemplu, există diferențe considerabile în ceea ce privește interpretarea a ceea ce constituie „intervale rezonabile de timp” la care trebuie să aibă loc **revizuirile luării în custodie publică**. În unele state membre, revizuirile au loc săptămânal, în timp ce în altele efectuarea unei revizui este garantată doar la încheierea perioadei de ținere în custodie publică (perioadă care este de maximum șase luni). În concluzie, în acest domeniu este necesar un grad mai mare de consecvență, mai multe părți interesate solicitând să se prezinte mai multe orientări privind interpretarea noțiunii de „intervale rezonabile de timp”.

Pe de altă parte, practica în ceea ce privește **motivele pentru impunerea luării în custodie publică a persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare** este mai uniformă, riscurile de sustragere și/sau de împiedicare a returnării reprezentând principalele motive în majoritatea statelor membre. Alt motiv menționat frecvent este necesitatea de a clarifica aspectele legate de documentele și identificarea persoanei în cauză în cooperare cu țări terțe. **Conceptul de „risc de sustragere”** prevăzut la articolul 3 alineatul (7) din directivă a avut un impact asupra definirii și a utilizării de către statele membre a criteriilor pe care se bazează deciziile de luare în custodie publică, contribuind astfel, în mai mare sau mai mică măsură, la consolidarea securității juridice. În majoritatea statelor membre, „lipsa documentelor” invocată de persoanele care fac obiectul procedurii de returnare sau „utilizarea de acte de identitate false” sunt principalele motive pe baza cărora se evaluează riscul de sustragere. Alte criterii utilizate frecvent pentru a evalua riscul de sustragere sunt:

- utilizarea de documente false sau distrugerea documentelor;
- faptul că persoana vizată nu are reședință;
- exprimarea explicită a intenției de a nu se conforma deciziei de returnare;
- existența unor condamnări pentru comiterea de infracțiuni.

Tabelul 2: Criterii pentru evaluarea „riscului de sustragere”

Criterii utilizate frecvent utilizate pentru a determina „riscul de sustragere”	Numărul de state membre care aplică aceste criterii
Lipsa documentelor	13
Lipsa cooperării necesare pentru a se stabili identitatea persoanei în cauză	11
Lipsa reședinței/Faptul că persoana vizată nu are reședință	7
Utilizarea de documente false sau distrugerea documentelor existente	7
Faptul că, în mod repetat, persoana în cauză nu s-a prezentat la autoritățile competente	7
Exprimarea explicită a intenției de a nu se conforma deciziei de returnare	6
Existența unor condamnări pentru comiterea de infracțiuni	6
Nerespectarea unei interdicții de intrare existente	5
Încălcarea unei decizii de returnare	5
Comportamentul anterior (și anume, evadare)	4
Lipsa resurselor financiare	4
Faptul că persoana vizată face obiectul unei decizii de returnare emise în alt stat membru	4
Nerespectarea obligației de plecare voluntară	3

Sursa: extras din MATRIX 2013.

Trebuie menționat faptul că -a înregistrat o tendință constantă de **punere în aplicare pe scară mai largă a unor măsuri alternative luării în custodie publică** în statele membre analizate. În prezent, legislația din numeroase state membre prevede alternative la luarea în custodie publică. Cercetările au arătat că aceste alternative pot avea mai multe avantaje față de luarea în custodie publică și, în anumite condiții, pot, de asemenea, să ducă la reduceri semnificative ale costurilor. În practică însă, o serie de state membre nu aplică decât rareori alternativele la luarea în custodie publică. Principalele alternative aplicate în practică par să implice „prezentarea periodică la autorități” și emiterea „unui ordin de a se caza în incinte indicate de autorități”. „Obligația de a preda pașapoartele și documentele” se numără, de asemenea, printre cele mai frecvente alternative la luarea în custodie publică.

Tabelul 3: Aplicarea juridică și în practică a alternativelor la luarea în custodie publică

	Restricții privind reședința		Prezentarea periodică la autorități		Obligația de a preda documentele		Depunerea unei garanții financiare		Monitorizare electronică	
	Aplicarea este prevăzută de lege	Aplicare în practică	Aplicarea este prevăzută de lege	Aplicare în practică	Aplicarea este prevăzută de lege	Aplicare în practică	Aplicarea este prevăzută de lege	Aplicare în practică	Aplicarea este prevăzută de lege	Aplicare în practică
AT	da	da	da	da	nu	nu	da	da	nu	nu
BE ¹⁸	nu	nu	nu	nu	nu	nu	nu	nu	nu	nu
BG	nu	nu	da	n.i.	da	n.i.	nu	nu	nu	nu
CY	nu	nu	nu	nu	nu	nu	nu	nu	nu	nu
CZ	nu	nu	da	da	nu	nu	da	nu	nu	nu
DE	da	n.i.	da	da	da	da	nu	nu	nu	nu
DK	da	da	da	da	da	da	da	nu	da	nu
EE	da	da	da	da	da	da	nu	nu	nu	nu
EL	da	nu	da	nu	da	nu	da	nu	nu	nu
ES	da	n.i.	da	n.i.	da	da	nu	nu	nu	nu
FI	nu	nu	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	nu	nu
FR	da	n.i.	da	nu	da	da	nu	nu	da	n.i.
HU	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	nu	nu	nu	nu
IT	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	nu	nu
LT	da	da	da	da	nu	nu	nu	nu	nu	nu
LU	da	nu	da	nu	nu	nu	nu	nu	nu	nu
LV	nu	nu	da	da	da	da	nu	nu	nu	nu
MT	nu	nu	da	da	nu	nu	da	da	nu	nu
NL	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	da	da	nu	nu
PL	da	nu	da	nu	nu	nu	nu	nu	nu	nu
PT	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.
RO	da	n.i.	da	n.i.	nu	nu	nu	nu	nu	nu
SE	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	nu	nu	nu	nu
SI	da	da	da	da	da	nu	da	nu	nu	nu
SK	da	nu	da	nu	nu	nu	da	nu	nu	nu
CH	da	nu	da	da	da	nu	da	nu	nu	nu
IS	da	n.i.	da	da	da	n.i.	nu	nu	nu	nu
LI	da	da	nu	nu	da	da	nu	nu	nu	nu
NU	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	nu	nu	nu	nu
IE	da	n.i.	da	da	da	n.i.	da	nu	nu	nu
UK	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.

n.i.: nu sunt disponibile informații

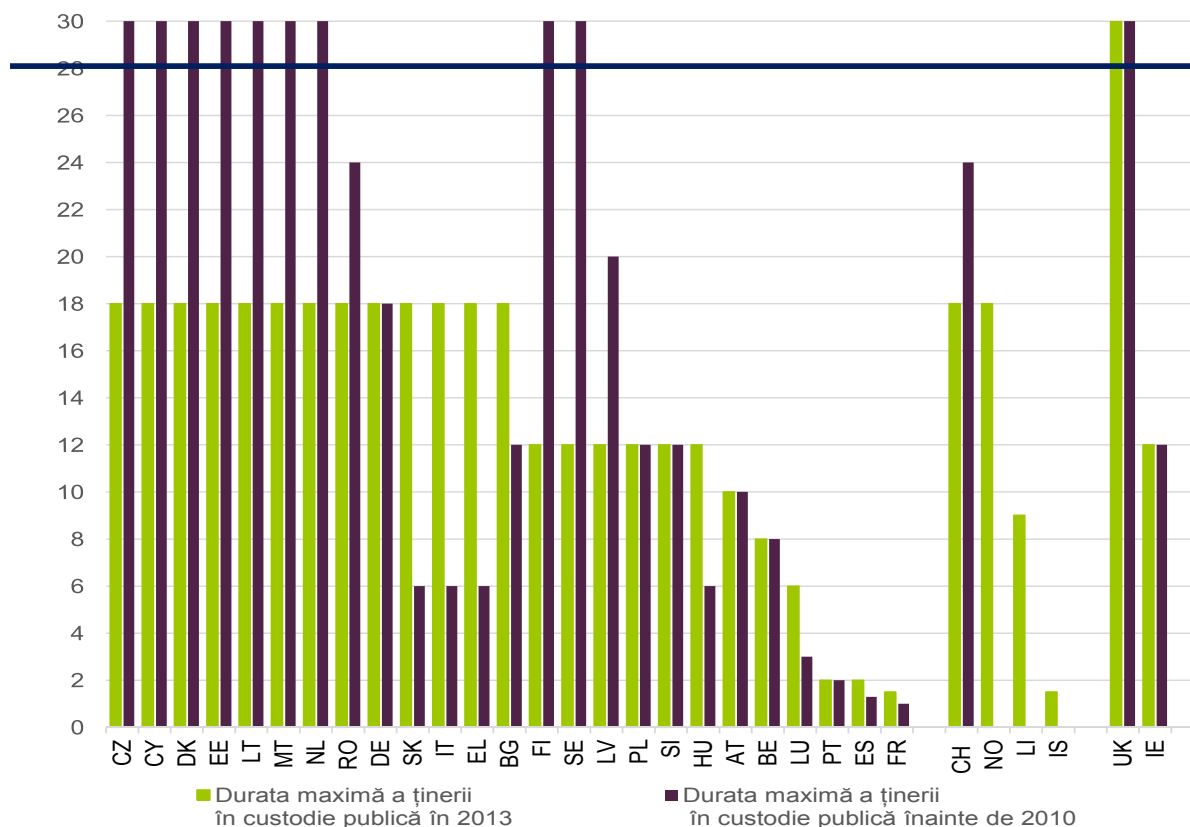
Sursa: extras din MATRIX 2013.

În majoritatea statelor membre, **se înregistrează o lipsă a structurilor de sprijin public** pentru migranții în aflați situație neregulamentară care sunt eliberați din custodia publică deoarece nu există o perspectivă rezonabilă de îndepărtare a acestora. În absența unei obligații juridice concrete a statelor membre de a oferi mijloace materiale de subzistență acestui grup de persoane, acestea se găsesc într-o situație de incertitudine juridică, fiind nevoite să se bazeze pe sectorul privat sau pe organizațiile de voluntariat ori existând posibilitatea de a fi forțați să recurgă la munca la negru pentru a-și asigura subzistența. Câteva state membre oferă în prezent un exemplu bun, acordându-le acestora o indemnizație lunară și sprijindu-le să își găsească o locuință.

¹⁸ Chiar dacă Belgia nu aplică niciuna dintre alternativele la luarea în custodie publică enumerate, din 2008 oferă condiții speciale de cazare și consiliere pentru familii, abordare considerată a fi cea mai bună practică, într-o publicație recentă a unui ONG.

Înainte de adoptarea Directivei privind returnarea, **durata maximă a Ținerii în custodie publică** varia destul de mult de la un stat membru la altul și în cel puțin **nouă state membre nu exista o limită maximă** a perioadei în care persoanele care făceau obiectul procedurii de returnare puteau fi luate în custodie publică. Directiva privind returnarea a contribuit la o convergență a termenelor maxime ale perioadelor de ținere în custodie publică pe teritoriul UE și, în general, la o reducere a a acestora.

Tabelul 4: Durata maximă a luării în custodie publică înainte și după transpunerea Directivei privind returnarea



Sursa: MATRIX 2013.

Dacă termenele maxime de ținere în custodie publică au fost majorate în opt state membre, în 12 state membre acestea au fost reduse. Trebuie remarcat faptul că, în practică, durata medie a Ținerii în custodie publică pare să fie considerabil mai mică decât limita maximă prevăzută de lege.

Tabelul 5: Durata ȋinerii ȋn custodie publică, ȋn practică

Statul membru	Durata ȋinerii ȋn custodie publică, ȋn practică (ȋn zile)	Sursa	Perioada
AT	16,6*	Statisticile naȋionale	2012
BG	64*	Studiu realizat de un ONG	2011
DE	mai puȋin de 42***	Statisticile naȋionale	2011
DK	31*	Studiu realizat de un ONG	2011
EE	85*	Statisticile naȋionale	2011
EL	cel puȋin 180**	O organizaȋie internaȋională	2012
FI	5-6**	Autorităȋile publice naȋionale	-
FR	13*	Autorităȋile publice naȋionale	-
IT	31*	Autorităȋile publice ale orașului Bologna	-
LU	16*	Autorităȋile publice naȋionale	-
NL	120-180**	Un ONG și o organizaȋie internaȋională	-
RO	50*	Statisticile naȋionale	2012
SE	mai puȋin de 14**	Ministerul Justiȋiei	-
IS	1**	Autorităȋile publice și ONG-uri	-
LI	1-2**	Autorităȋile publice și ONG-uri	-
UK	7**	Autorităȋile publice naȋionale	-

* medie calculată pe baza datelor disponibile. Sursa datelor este prezentată ȋn a doua coloană din dreapta.

** Durata ȋinerii ȋn custodie publică aplicată cel mai frecvent, conform estimărilor părȋii interesate intervievate.

*** Conform statisticilor oficiale, ȋn Germania 73 % din persoanele ȋn cauză sunt ȋinute ȋn custodie publică mai puȋin de 42 de zile.

Sursa: MATRIX 2013.

b) Condiȋiile de luare ȋn custodie publică, inclusiv a minorilor și a familiilor (articolele 16 și 17)

Directiva stabilește anumite **condiȋii de bază** care trebuie respectate ȋn ceea ce privește luarea ȋn custodie publică a persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare, cum ar fi faptul că ȋinerea ȋn custodie publică a acestora trebuie să aibă loc ȋn unităȋi specializate (nu ȋn ȋnchisori) sau, cel puȋin, acestea ar trebui separate de deȋinuȋii obișnuiȋi. Persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare ce sunt luate ȋn custodie publică trebuie să li se asigure servicii de ȋngrijire medicală de urgenȋă și tratamentul de bază al bolilor și trebuie să li se permită să ia legătura cu reprezentanȋii lor legali, cu membrii de familie și cu autorităȋile consulare. ONG-urilor și organismelor trebuie să li se permită să viziteze persoanele care fac obiectul procedurii de returnare, sub rezerva oricăror cerȋnȋte stabilite de statele membre pentru obȋținerea unei autorizaȋii prealabile ȋn acest sens. Persoanele care fac obiectul procedurii de returnare trebuie să fie informate ȋn mod adecvat cu privire la drepturile și obligaȋiile lor. ȋn ceea ce privește **minorii** (atât cei neȋnsoȋiȋi, cât și cei care sunt cu familiile lor), care trebuie luaȋi ȋn custodie publică numai ca măsură de „ultimă instanȋă” și „pentru perioada de timp pertinentă cea mai scurtă cu putinȋă”, de nevoile acestora trebuie să se ȋină seama ȋn mod special („interesul superior al copilului reprezintă un considerent primordial”) și aceștia trebuie să aibă posibilitatea de a desfășura activităȋi de agrement și (ȋn funcȋie de durata șederii lor) trebuie să aibă acces la educaȋie.

Directiva nu reglementează ȋn detaliu aspecte precum dimensiunea ȋncăperilor, accesul la instalaȋii sanitare, posibilitatea de a ieși la aer, nutriȋie etc. pe perioada ȋinerii ȋn custodie publică. Considerentul (17) prevede, cu toate acestea, că persoanele luate ȋn custodie publică ar trebui **tratate „ȋn mod uman și demn”**, cu respectarea drepturilor lor fundamentale și ȋn conformitate cu dreptul internaȋional. Ori de câte ori statele membre impun luarea ȋn custodie publică ȋn temeiul articolelor 15-17 din directivă, acest lucru trebuie făcut ȋn condiȋii care respectă articolul 4 din Carta UE, care interzice tratamentul inuman sau degradant. Impactul practic al acestei obligaȋii asupra statelor membre este prezentat ȋn detaliu ȋn standardele

stabilite de Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante („standardele CPT”¹⁹). Aceste standarde reprezintă o descriere recunoscută pe scară largă a obligațiilor minime care trebuie respectate de către statele membre în cazul oricărei luări în custodie publică pentru a asigura respectarea obligațiilor prevăzute de Convenția europeană a drepturilor omului și a obligațiilor care decurg din Carta UE atunci când se aplică legislația UE. Comisia va urmări îndeaproape situația și, în special, va utiliza posibilitățile oferite de noul **mecanism de evaluare Schengen** pentru a analiza unitățile utilizate de statele membre în cazul luărilor în custodie publică care preced returnarea, pentru a se asigura faptul că aceste obiective de referință sunt îndeplinite de către toate statele membre. Pentru a aborda cele mai importante cazuri în care condițiile de custodie publică au fost inumane, Comisia a lansat deja în ultimele luni proceduri UE Pilot împotriva mai multor state membre.

Legislația a nouă state membre nu respectă pe deplin articolul 16 alineatul (1), care prevede că statele membre au obligația de a **separa strict resortisanții țărilor terțe luați în custodie publică de deținuții obișnuiți**. Două dintre aceste state membre s-au angajat să își modifice legislația. Au fost deja inițiate sau vor trebui inițiate proceduri UE Pilot împotriva celorlalte state membre în cauză. În practică, numai jumătate dintre statele membre oferă întotdeauna centre specializate de cazare. Cealaltă jumătate încă îi ține în închisori, în mod ocazional sau frecvent, pe migranții aflați în situație neregulamentară. În această privință, instanțele din Germania au prezentat CEJ în 2013 trei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare: în cauzele C 473-13 (Bero) și C 514-13 (Bouzalmate) Curtea a fost întrebată dacă un stat membru are obligația, în temeiul articolului 16 alineatul (1) din directivă, de a ține în custodie publică persoanele care fac obiectul procedurii de returnare numai în centre specializate de cazare dacă deține astfel de centre doar în unele dintre subunitățile sale regionale (dar nu și în altele). Cauza C-474/13 (Thi Ly Pham) se referă la compatibilitatea cu articolul 16 alineatul (1) a unei practici administrative naționale prin care o persoană luată în custodie publică în scopul îndepărtării este plasată împreună cu deținuții obișnuiți, în cazul în care persoana respectivă își exprimă acordul în acest sens. Cele trei cauze sunt încă pe rol la CEJ.

Obligația prevăzută la articolul 16 alineatul (2) de a permite persoanelor luate în custodie publică să **ia legătura cu reprezentanții lor legali, cu membrii de familie și cu autoritățile consulare** a fost transpusă în mod adecvat de către toate statele membre. Din dovezile strânse reiese că, în practică, această posibilitate nu este oferită întotdeauna în două state membre. Obligația prevăzută la articolul 16 alineatul (3) **de a se asigura accesul la servicii de îngrijire medicală în situații de urgență** a fost, de asemenea, transpusă de către toate statele membre. Cu toate acestea, se pare că, în mod ocazional, în șase state membre accesul la acest drept nu este respectat în practică. Comisia va monitoriza toate deficiențele identificate.

Transpunerea juridică a dreptului de sine stătător prevăzut la articolul 16 alineatul (4) conform căruia organizațiile și organismele naționale, internaționale și neguvernamentale **au acces deplin la centrele de cazare** este încă problematică în șapte state membre. Trei dintre aceste state membre s-au angajat deja să își modifice legislația. Practica din alte patru state membre pare să nu respecte pe deplin articolul 16 alineatul (4).

¹⁹ Documentul CPT/Inf/E (2002) 1 — Rev. 2013, disponibil la: www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm

Legislația tuturor statelor membre respectă normele de la articolul 17 privind **luarea în custodie publică a minorilor și a familiilor**. Cu toate acestea, în practică, au fost raportate deficiențe cu privire la asigurarea cazării separate pentru familii (în două state membre), la accesul la activități de agrement (în trei state membre), precum și la accesul la educație (în cinci state membre). În ceea ce privește aplicarea în practică a dispoziției de la articolul 17 conform căreia minorii sunt luați în custodie publică numai ca măsură de ultimă instanță, rezultatele evaluării arată că șaptesprezece state membre iau în custodie publică — cel puțin uneori — minori neînsoțiți și nouăsprezece state membre iau în custodie publică — cel puțin uneori — familii cu minori. Întrucât definiția „măsurii de ultimă instanță” din Directiva privind returnarea lasă o marjă de interpretare, unele părți interesate au sugerat că statele membre ar trebui încurajate să includă în legislația lor națională o prezumție împotriva luării în custodie publică a copiilor și să utilizeze alternative la luarea în custodie publică a minorilor neînsoțiți și a familiilor cu copii.

În ceea ce privește **asistența acordată minorilor neînsoțiți** (articolul 10), evaluarea a arătat că această este prevăzută în moduri foarte diferite și este acordată de o gamă variată de organisme.

Tabelul 6: Autoritatea responsabilă să ofere asistență minorilor neînsoțiți („MN”)

Țara	ONG-uri	Organizația Internațională pentru Migrație Instituții specializate în MN în situație neregulamentară	Departament guvernamental	Servicii sociale și de tineret generale	Administrația locală	Servicii generale pentru azil sau imigranți	Procuror sau instanță	Poliție sau poliție de frontieră	Nicio instituție nu este responsabilă în mod oficial
AT				✓					
BE			✓						
BG				✓					
CZ		✓		✓					
CY				✓					
DE				✓					
DK	✓	✓				✓			
EE				✓	✓				
EL	✓	✓					✓		
ES					✓				
FI									✓
FR				✓					
HU			✓						
IT		✓							
LT						✓			
LU		✓							
LV							✓	✓	
MT						✓			
NL	✓			✓					
PL		✓					✓	✓	
PT	✓			✓					
RO	✓								
SI				✓					

Țara	ONG-uri	Organizația Internațională pentru Mioritate	Instituții specializate în MN în situație neregulamentară	Departament guvernamental	Servicii sociale și de tineret generale	Administrația locală	Servicii generale pentru azil sau imigranți	Procuror sau instanță	Poliție sau poliție de frontieră	Nicio instituție nu este responsabilă în mod oficial
SK				✓						
SE					✓					
CH						✓				
IS				✓	✓					
LI				✓						
NO ²⁰		✓	✓	✓						
IE					✓					
UK					✓	✓				

Sursa: MATRIX 2013.

Dacă, în practică, majoritatea statelor membre returnează minorii, numai șapte state membre au raportat faptul că au folosit posibilitatea de a returna minorii neînsoțiți la centrele de primire sau la serviciile sociale din țara lor de origine.

Ca urmare a punerii în aplicare a Directivei privind returnarea, s-a constatat că s-au operat modificări în materie de luare în custodie publică în următoarele domenii principale:

Tabelul 7: Domeniile principale în care s-au operat modificări privind luarea în custodie publică ca urmare a punerii în aplicare a Directivei privind returnarea

Modificare	Statul membru
Durată mai scurtă a perioadei de luare în custodie publică	BG, CZ, DK, EE, LT, LV, RO, SI, SK, NO
Durată mai lungă a perioadei de luare în custodie publică	EL, ES, FI, FR, IT, LU
Politică specifică privind minorii și familiile cu minori (și privind persoanele vulnerabile)	AT, CZ, SI
Condiții mai bune în centrele de cazare	DK, LU, LV, RO
Centre specializate de cazare/separarea de deținuți	DE, DK, LU
Utilizarea unor alternative	BE, DE, LV, NL
Furnizarea de consiliere juridică	AT, SK
Termen-limită fix pentru controlul jurisdicțional/pronunțarea unei hotărâri judecătorești	CZ, SK
Posibilitatea introducerii unei căi de atac	LV
Decizie în scris	DK

Sursa: MATRIX 2013.

²⁰ Evaluarea respectării de către Norvegia a Directivei 2008/115/CE, efectuată de Comisia Europeană în 2013. Versiunea 3.0 – 20.6.2013. Articolul 10 alineatul (1), nepublicat.

2. Plecarea voluntară (articolul 7) și monitorizarea returnării forțate [articolul 8 alineatul (6)]

Introducerea Directivei privind returnarea a influențat în mod pozitiv legislația și practicile naționale referitoare la **plecarea voluntară**. Conform articolului 7, statele membre au obligația de a prevedea un termen adecvat, între șapte și treizeci de zile, pentru plecarea voluntară. În unele state membre, nu se prevăzuse anterior în legislația națională că plecarea voluntară trebuie să aibă loc într-o anumită perioadă de timp și nici durata unei astfel de perioade. În prezent, toate statele membre au introdus un astfel de termen-limită. În majoritatea statelor membre analizate se prevede **automat** perioada în care trebuie să aibă loc plecarea voluntară; numai trei state membre au făcut uz de opțiunea prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din directivă de a acorda un termen numai pe baza unei cereri. În octombrie 2013, un tribunal neerlandez a prezentat CEJ o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare (cauza C-554/13) în ceea ce privește dispoziția de la articolul 7 alineatul (4) de a nu se acorda un termen pentru plecarea voluntară din motive de ordine publică.

Studiul demonstrează, de asemenea, că Directiva privind returnarea a fost o forță motoare a schimbării în ceea ce privește **monitorizarea returnării forțate**. Un număr mare de state membre au instituit organisme de monitorizare ca o consecință directă a directivei, adesea cu sprijinul Fondului european de returnare. Șapte state membre nu respectau obligația instituirii unui sistem de monitorizare a returnării forțate și Comisia a inițiat deja (sau o va face în curând) procedurile UE Pilot aferente. În acele state membre în care a fost instituit un organism de monitorizare, există tendința să existe o largă repartizare a sarcinilor de monitorizare efectuate de către societatea civilă (ONG-urile care își desfășoară activitatea în domeniul drepturilor omului), de către ombudsmani sau de către autoritățile care aparțin de un minister național. Sistemele de monitorizare sunt prevăzute fie prin lege, fie printr-un acord de cooperare. Evaluarea demonstrează că Directiva privind returnarea a avut un impact considerabil asupra instituirii de organisme de monitorizare a returnării și că se înregistrează evoluții în acest domeniu pe măsură ce sistemele de monitorizare capătă vechime. Aceste organisme de monitorizare vor juca un rol important ca mecanism intrinsec de control pentru practicile naționale de zi cu zi în materie de returnare.

Tabelul 8: Organisme de monitorizare a returnării forțate

Țara	Organismul de monitorizare	Tipul organismului de monitorizare
AT	√	Ombudsmanul și un ONG
BE	√	Organism afiliat la Poliția belgiană
BG	√ ²¹	Ombudsmanul și un ONG
CY	√	Ombudsmanul
CZ	√	Organism afiliat la Parlamentul ceh
DE	Informal	Un ONG
DK	√	Ombudsmanul și un ONG
EE	√	Un ONG
EL	√	Ombudsmanul
ES	√	Ombudsmanul
FI	√	Ombudsmanul
FR	Nu există.	-
HU	√	Ombudsmanul
IT	Nu există.	-
LT	√	Un ONG
LU	√	Un ONG
LV	√	Ombudsmanul
MT	√	Organism afiliat la Ministerul Afacerilor Interne și Securității Naționale
NL	√	Organism afiliat la Ministerul Securității și Justiției
PL	√	Ombudsmanul și un ONG
PT	√	Organism afiliat la Ministerul Afacerilor Interne
RO	√	Un ONG
SE	Nu există.	Instanțele, ombudsmanul parlamentar și cancelarul pentru justiție îndeplinesc cu toții parțial funcția de organism de monitorizare
SI	Nu există ²² .	-
SK	√	Ombudsmanul și un ONG
CH	√	Organism afiliat la Departamentul Federal pentru Justiție și Poliție
IS	Nu există.	-
LI	Nu există.	-
NO	√	Ombudsmanul
IE	Nu există.	-
UK	√	Organisme afiliate la Ministerul Justiției

Sursa: MATRIX 2013.

²¹ În stadiu de propunere (conform datelor pe 2012 furnizate prin intermediul FRA).

²² Guvernul dezbate, în prezent, un sistem de monitorizare dual, la care să participe ombudsmanul și ONG-uri.

3. Garanții (articolele 12 și 14) și căi de atac (articolul 13)

În urma evaluării, s-a constatat că majoritatea statelor membre au analizat posibilitatea de a **aplica derogări de la domeniul de aplicare al directivei, în temeiul articolului 2 alineatul (2) din aceasta**.²³ Conform evaluării, obligațiile în materie de protecție prevăzute la articolul 4 alineatul (4) sunt aplicate în majoritatea cazurilor și există un nivel de protecție similar între resortisanții țărilor terțe care fac obiectul domeniului de aplicare al directivei și „cazurile înregistrate la frontieră”, care sunt excluse de către statele membre din domeniul de aplicare al directivei.

În urma evaluării, s-a constatat că **garanțiile procedurale** legate de drepturile migranților aflați în situație neregulamentară care sunt acordate în cursul procesului de returnare sunt, în general, puse în aplicare în legislația națională a statelor membre. Conform rezultatelor evaluării, garanțiile prevăzute la articolul 12 alineatul (1) din directivă în ceea ce privește forma deciziei de returnare (și anume, faptul că decizia trebuie emisă în scris și să conțină motivele de fapt și de drept, precum și informații privind căile de atac posibile) sunt, de asemenea, aplicate în practică, în general. Cu toate acestea, unele părți interesate și-au exprimat preocuparea cu privire la formularea motivelor deciziei (lipsa de informații detaliate și a justificării). În aproape jumătate dintre statele membre care aplică directiva, părțile interesate au evidențiat traducerea (principalelor elemente ale deciziei de returnare) și, într-o mai mică măsură, interpretarea, ca domenii în care se pot face îmbunătățiri.

Evaluarea nu a putut detecta tendințele majore și nici nu a putut măsura schimbările intervenite în timp în ceea ce privește **garanțiile acordate în așteptarea returnării amânate** (articolul 14 din directivă se referă la unitatea familială, la îngrijirea medicală, la accesul la sistemul de învățământ, la nevoile persoanelor vulnerabile, precum și la dreptul de a obține o confirmare în scris în cazul amânării returnării). Se pare că garanțiile de bază sunt oferite, în principal, prin punerea în aplicare a convențiilor internaționale și a legislației privind accesul universal (accesul la asistență medicală de urgență și la sistemul de învățământ, în special).

În ceea ce privește obligația statelor membre de a le da posibilitatea persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare să introducă o **cale de atac efectivă**, în temeiul articolului 13, evaluarea concluzionează că, deși legislația națională a tuturor statelor membre prevede posibilitatea introducerii unei căi de atac, în practică o serie de factori pot compromite exercitarea dreptului la o cale de atac efectivă. În primul rând, în pofida transpunerii corespunzătoare în legislație a directivei, în practică informațiile cu privire la căile de atac disponibile nu sunt întotdeauna comunicate suficient resortisanților țărilor terțe în toate statele membre într-o limbă pe care persoana care face obiectul procedurii de returnare o înțelege (problemă privind asigurarea unor servicii de traducere și privind oferirea de explicații/de asistență judiciară). În al doilea rând, referitor la cele menționate anterior, posibilitatea introducerii unei căi de atac efective poate fi redusă ca urmare a furnizării ineficiente de asistență judiciară în cazurile în care statele membre folosesc adesea dispoziția de la articolul 13 alineatul (4) din directivă de a acorda asistență judiciară gratuită sub rezerva îndeplinirii condițiilor enumerate la articolul 15 alineatele (3) - (6) din Directiva 2005/85/CE.

²³ Articolul 2 alineatul (2) litera (a) le permite statelor membre să nu aplice directiva în anumite „situații înregistrate la frontieră” (persoane care fac obiectul unui refuz de intrare și care sunt reținute în cazul unei treceri ilegale a frontierei). În acest caz, rămân aplicabile însă o serie de garanții minime de bază, enumerate la articolul 4 alineatul (4). Articolul 2 alineatul (2) litera (b) le permite statelor membre să nu aplice directiva în anumite situații care intră sub incidența dreptului penal, și anume în cazul persoanelor care fac obiectul returnării ca sancțiune de drept penal sau persoanelor care fac obiectul unor proceduri de extrădare).

În evaluare s-a constatat că, din acest motiv, în practică, în mai multe state membre deciziile de returnare nu au fost adesea contestate sau au fost contestate într-o măsură mai mică decât se preconizase. Comisia va urmări îndeaproape acest aspect.

Directiva le permite statelor membre să decidă dacă introducerea unei căi de atac are un **efect suspensiv** automat sau un astfel de efect poate fi acordat numai de la caz la caz, de către organismul responsabil de soluționarea căilor de atac. În urma evaluării, s-a constatat că, în general, introducerea unei căi de atac suspendă temporar în mod automat executarea deciziei de returnare și/sau a deciziei de îndepărtare în temeiul legislației naționale în doar nouă state membre. În majoritatea statelor membre, imigrantul în cauză trebuie să solicite aplicarea efectului de suspendare temporară, cerere care poate fi respinsă (sau aprobată) de către judecător în condiții specifice.

Tabelul 9: Efectul suspensiv al unei căi de atac

Efectul suspensiv temporar al executării unei decizii de returnare în cazul introducerii unei căi de atac	
Da: în mod automat	AT, CZ, DK, FR, LT, MT, PL, RO, SI și UK
Uneori: printr-o decizie a unei autorități judiciare sau administrative competente	BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, CH, LI, IS, NO și IE

Sursa: MATRIX 2013.

În această privință, este important să se sublinieze faptul că, în hotărârea pronunțată în cauza C - 383/13 PPU (G și R)²⁴, CEJ a confirmat faptul că **drepturile acuzaților prevăzute la articolul 41 alineatul (2) din Carta UE** (dreptul de a fi ascultat și dreptul de a avea acces la dosar) trebuie respectate la adoptarea deciziilor în temeiul Directivei privind returnarea chiar dacă directiva menționată anterior nu prevede în mod expres acest lucru.

4. Incriminarea intrării și a șederii nereglementare

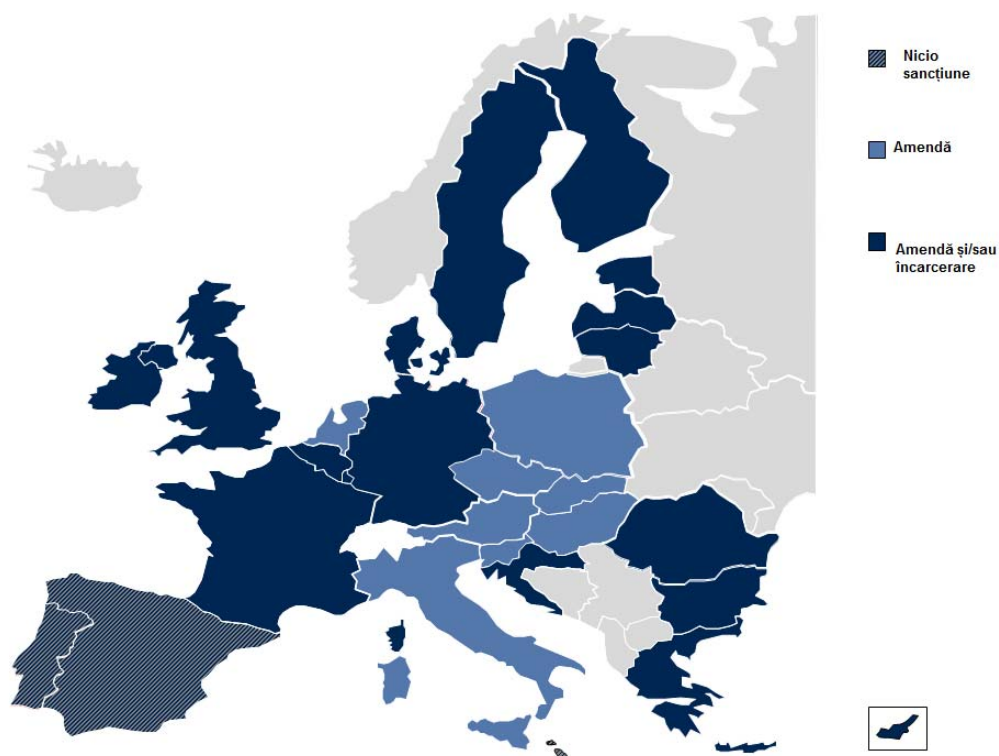
Rezultatele evaluării, precum și un studiu recent al FRA arată că în majoritatea statelor membre sunt în vigoare legi care **incriminează** sub diferite forme „**intrarea și/sau șederea nereglementară**”. Nici Directiva privind returnarea, nici orice alt instrument juridic al UE nu împiedică statele membre să considere intrarea și/sau șederea nereglementară drept infracțiune în temeiul legislației lor naționale în materie penală. Cu toate acestea, o serie de hotărâri ale CEJ au limitat și au constrâns capacitatea statelor membre de a ține în închisoare persoanele care fac obiectul procedurii de returnare ca urmare a unei astfel de dispoziții. În special, în cauza C-61/11 (El Dridi), CEJ a constatat că Directiva privind returnarea prevalează asupra normelor naționale care incriminează șederea nereglementară *în măsura în care* normele naționale respective subminează eficacitatea Directivei privind returnarea. În acest sens, CEJ a constatat că impunerea unei pedepse cu închisoarea unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere nereglementară care nu a comis nicio altă infracțiune în afara faptului că nu a respectat un ordin de a părăsi teritoriul național contravine directivei. O hotărâre într-o cauză similară (C-329/11, Achoughbaban) a confirmat constatările hotărârii El Dridi și a statuat că legislația națională care sancționează simpla ședere nereglementară prin

²⁴ Alte două cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare care sunt în curs de soluționare — C 166/13 (Mukarubega) și C 249/13 (Boudjilida) — se referă la aspecte similare.

amenințarea cu pedeapsa cu închisoarea în temeiul legislației în materie penală era incompatibilă cu Directiva privind returnarea. Hotărârea în cauza C-430/11 (Sagor) a confirmat faptul că se poate aplica prevederea din legislația în materie penală referitoare la plata unei amenzi, care poate fi înlocuită cu un ordin de expulzare, cu condiția ca procedura de expulzare să respecte toate garanțiile procedurale relevante din Directiva privind returnarea și că sancțiunea de drept penal care constă în detenția la domiciliu se poate aplica numai în măsura în care există garanții care să asigure faptul că comportamentul său să nu întârzie returnarea.

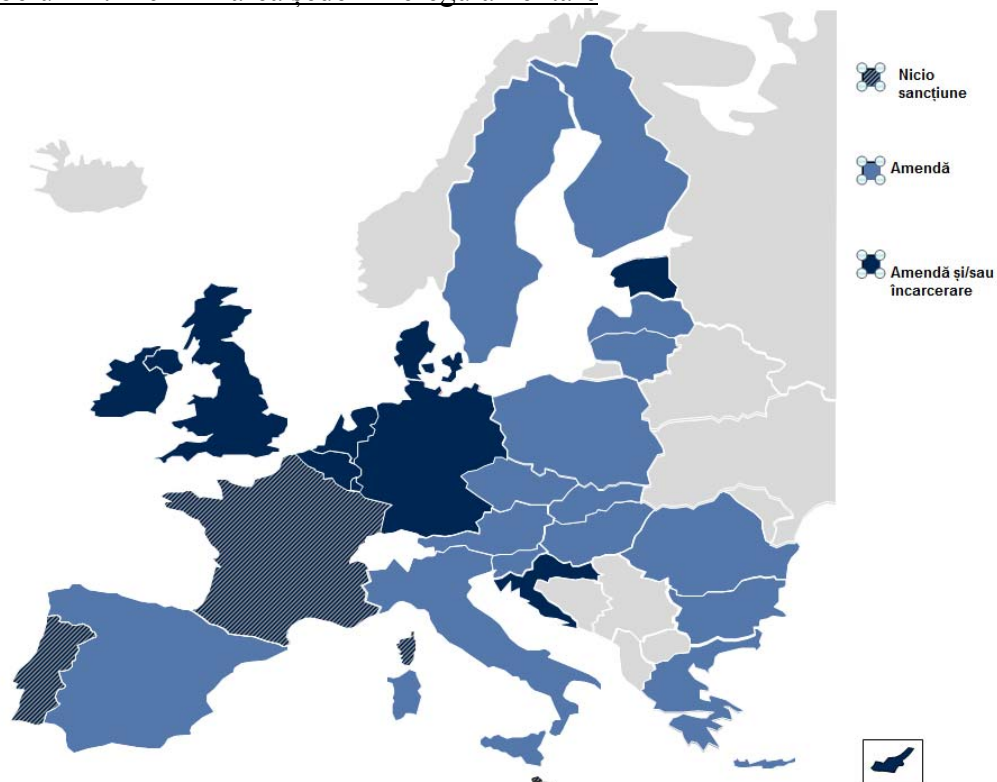
Hotărârile menționate mai sus au dus la o **gamă largă de modificări ale legislației naționale** în țările examinate și, recent, mai multe state membre și-au modificat legislația ca urmare a acestei jurisprudențe. Comisia urmărește situația îndeaproape și a lansat deja proceduri UE Pilot împotriva unor state membre.

Tabelul 10: Incriminarea intrării neregulamentare



Sursa: FRA 2014.

Tabelul 11: Incriminarea șederii neregulamentare



Sursa: FRA 2014.

5. Lansarea procedurilor de returnare (articolul 6) și interdicțiile de intrare (articolul 11)

În ceea ce privește articolul 6 din Directiva privind returnarea, există un nivel ridicat de consecvență între statele membre cu privire la **definiția șederii neregulamentare**. În majoritatea statelor membre, legislația națională prevede liste detaliate cu circumstanțele în care se poate considera că un resortisant al unei țări terțe se află în situație de ședere neregulamentară, cele cinci categorii principale fiind: expirarea vizei, expirarea permisului de ședere, revocarea permisului de ședere, retragerea statutului de refugiat și intrarea neregulamentară. Majoritatea statelor membre aplică reguli mai favorabile persoanelor în cazul cărora a fost lansată procedura de emitere sau de reînnoire a unui permis sau a unei vize. Majoritatea statelor membre au optat pentru o **procedură ce presupune o singură etapă** atunci când decizia de returnare și decizia de înlăturare se emit sub forma unui singur act (administrativ), doar în nouă state membre (IT, LT, LV, MT, PL, SE, IS, IE și UK) existând o procedură în două etape. Directiva a condus, de asemenea, la o armonizare mai mare la nivelul UE în ceea ce privește chestiunea permiselor de ședere sau a altui tip de autorizații care conferă **drept de ședere din motive de compasiune, umanitare sau de altă natură** pentru resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere neregulamentară pe teritoriul lor: în cadrul juridic al tuturor statelor membre este prevăzută această posibilitate. **Obligația de a lansa procedura de returnare** nu a modificat în mod considerabil practica arestării resortisanților țărilor terțe și numărul arestărilor. Directiva nu precizează dacă un stat membru trebuie să îi caute pe resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere neregulamentară prin intermediul acțiunilor obișnuite ale serviciilor de poliție ori în mod ad-hoc, modul de căutare depinzând de factori și de considerații de ordin intern. Întrucât directiva nu definește în mod explicit conceptul de **arestare** și nici nu oferă orientări privind modul de desfășurare a unor astfel de proceduri, statele membre nu au modificat aproape deloc structura instituțională existentă. Există două tipuri principale de practici de arestare în statele membre: în cazul primului tip, arestarea este efectuată în urma controalelor de rutină ale poliției sau a operațiunilor cu un scop clar ale acestora în locurile în care există o suspiciune rezonabilă că ar fi prezenți migranți fără forme legale. În cazul celui de al doilea tip, este vorba de arestări efectuate la cererea autorităților din domeniul imigrării care vizează persoane care nu respectă un ordin de a părăsi teritoriul sau care nu se conformează unei decizii de plecare voluntară.

Directiva privind returnarea impune statelor membre să emită o interdicție de intrare odată cu decizia de returnare dacă nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară²⁵ sau dacă obligația de returnare nu a fost îndeplinită. În celelalte cazuri, emiterea unei interdicții de intrare este opțională. În ceea ce privește stabilirea duratei interdicției de intrare, trebuie luate în considerare toate circumstanțele specifice fiecărui caz, iar durata maximă de cinci ani poate fi depășită numai dacă persoana în cauză reprezintă o amenințare gravă pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională. Conform evaluării, în general, Directiva privind returnarea a contribuit la obținerea unei convergențe între statele membre în ceea ce privește **durata** (maximă) de cinci ani a **interdicțiilor de intrare legate de returnare**, așa cum se prevede la articolul 11 alineatul (2) din directivă. Majoritatea statelor membre stabilesc, de asemenea, o durată maximă a interdicțiilor de intrare pentru cazurile în care persoana care face obiectul procedurii de returnare este considerată o amenințare la adresa

²⁵ Această situație se poate înregistra atunci când există riscul de sustragere sau în cazul în care o cerere de permis de ședere a fost respinsă ca neîntemeiată în mod evident sau frauduloasă sau în cazul în care persoana în cauză prezintă un risc pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională.

securității naționale și atunci când, în conformitate cu directiva, durata interdicției de intrare poate depăși, în mod excepțional, cinci ani. În opt state membre, durata interdicțiilor de intrare a fost redusă ca urmare a punerii în aplicare a directivei. Cu toate acestea, din examinările efectuate a reieșit, de asemenea, că în șase state membre numărul interdicțiilor de intrare emise pentru persoane care fac obiectul procedurii de returnare a crescut. În practică, toate statele membre le oferă migranților aflați în situație neregulamentară posibilitatea de a solicita revocarea sau suspendarea interdicției de intrare din motive umanitare excepționale. Fiecare decizie privind interdicția de intrare se înregistrează în Sistemul de Informații Schengen, migranții respectivi nemaiputând să intre în spațiul Schengen. În hotărârea sa în cauza C 297/12 (Filev/Osmani), CEJ a reafirmat că durata maximă a interdicțiilor de intrare prevăzută în directivă se aplică și interdicțiilor de intrare emise anterior intrării în vigoare a directivei.

Tabelul 12: Interdicții de intrare

Motivele utilizării interdicțiilor de intrare	Statele membre care utilizează aceste motive
Se emite automat o interdicție de intrare în cazul tuturor deciziilor de returnare.	AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, MT, PL, PT, IS, IE și UK
Nu se emite o interdicție de intrare în toate cazurile, dar (cel puțin) este emisă automat (a) dacă nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară, b) dacă obligația de returnare nu a fost îndeplinită.	BE, BG, CZ, DK, FI, HU, LU, LV, NL, RO, SE, SK, CH și NO
Se emit interdicții de intrare de la caz la caz (din diferite motive).	FR, SI și LI

Modificări introduse ca urmare a Directivei privind returnarea	Statul membru
Reducerea duratei interdicțiilor de intrare	DE, ES, IT, LV, PL, PT, CH și NO
Creșterea numărului interdicțiilor de intrare emise	AT, BE, DK, FI, NL și CH
Reglementare specifică privind interdicțiile de intrare / standardizare în întreaga țară	LT, MT și SI
Posibilitatea retragerii interdicției de intrare	ES și PL
Emiterea în scris a interdicțiilor de intrare	LU și PL
Scăderea numărului interdicțiilor de intrare emise	SK

Sursa: MATRIX 2013.

6. Jurisprudența CEJ referitoare la Directiva privind returnarea

În ultimii cinci ani, instanțele naționale au prezentat CEJ mai multe cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare referitoare la interpretarea Directivei privind returnarea:

În ceea ce privește luarea în custodie publică:

În hotărârea sa în cauza C-357/09 (Kadzoev) din 30 noiembrie 2009, CEJ a confirmat în mod expres elementele cu caracter de protecție ale dispozițiilor legate de luarea în custodie publică din Directiva privind returnarea, în special obligația de eliberare imediată a persoanei în cauză atunci când motivele prevăzute de directivă nu mai sunt îndeplinite.

În vara anului 2013 instanțe din Germania au prezentat trei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare: în cauzele C 473-13 (Bero) și C 514-13 (Bouzalmate) (în curs de soluționare), Curtea a fost întrebată dacă un stat membru are obligația, în temeiul articolului 16 alineatul (1) din directivă, de a ține în custodie publică persoanele care fac obiectul procedurii de returnare numai în centre specializate de cazare dacă deține astfel de centre doar în unele dintre subentitățile sale regionale (dar nu și în altele). Cauza C-474/13 (Thi Ly Pham) (în curs de soluționare) se referă la compatibilitatea cu articolul 16 alineatul (1) din directivă a unei practici administrative naționale prin care o persoană luată în custodie publică în scopul îndepărtării este plasată într-un centru de detenție împreună cu deținuții obișnuiți în cazul în care persoana respectivă își exprimă acordul în acest sens.

În ceea ce privește incriminarea șederii neregulamentare:

La 28 aprilie 2011, CEJ a pronunțat o hotărâre în cauza C-61/11 (El Dridi). În această hotărâre cu importante consecințe, CEJ a constatat că Directiva privind returnarea prevalează asupra normelor naționale care impun pedeapsa cu închisoarea pentru resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere neregulamentară care nu au respectat ordinul de a părăsi teritoriul național deoarece o astfel de pedeapsă poate pune în pericol atingerea obiectivului de a introduce o politică eficace pentru îndepărtarea și repatrierea care să respecte drepturile fundamentale. În decembrie 2011 a fost pronunțată o hotărâre într-o cauză similară (C-329/11, Achoughbabian) referitoare la situația din Franța. Aceasta a confirmat constatările hotărârii El Dridi și a statuat că legislația națională care *pedepsește șederea ilegală* prin amenințarea cu pedeapsa cu închisoarea în temeiul legislației în materie penală este incompatibilă cu Directiva privind returnarea. În decembrie 2012 a fost pronunțată hotărârea în cauza C-430/11 (Sagor) (referitoare la compatibilitatea dispozițiilor legislației naționale italiene care impun pedepse penale ce constau în arestul la domiciliu și expulzarea imediată în cazurile de ședere neregulamentară), aceasta detaliind jurisprudența CEJ cu privire la această chestiune. În hotărârea sa din 21 martie 2013 în cauza C-522/11 (Mbaye), CEJ a făcut trimitere la jurisprudența menționată mai sus și și-a reiterat concluziile. Cauza C 189/13 (Da Silva) (în curs de soluționare) este o continuare a cauzei Achoughbabian și se referă la compatibilitatea cu Directiva privind returnarea a actelor legislative naționale care *pedepsesc intrarea ilegală* cu amenințarea cu pedeapsa cu închisoarea.

În ceea ce privește relația dintre Directiva privind returnarea și acquis-ul în domeniul azilului:

În mai 2013 a fost pronunțată hotărârea în cauza C 534-11 (Arslan), care a abordat relația dintre luarea în custodie publică legată de procedura de returnare (în temeiul Directivei 2008/115/CE) și cea legată de azil (în temeiul Directivei 2003/9/CE) în cazurile în care un resortisant al unei țări terțe care este ținut în custodie publică în temeiul Directivei privind returnarea prezintă o cerere de azil pentru a amâna returnarea. Hotărârea confirmă faptul că luarea în custodie publică legată de azil și luarea în custodie publică legată de returnare fac obiectul a două regimuri juridice diferite, ale căror garanții juridice sunt adaptate la situația specifică a solicitanților de azil, respectiv a persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare. Curtea a precizat că existența acestor două regimuri diferite nu implică faptul că statele membre au obligația de a elibera automat persoanele care fac obiectul procedurii de

returnare ținute în custodie publică în momentul în care acestea prezintă o cerere de azil. Hotărârea confirmă în mod expres faptul că ținerea în custodie publică poate continua, cu condiția ca statele membre să adopte fără întârziere o decizie în temeiul legislației naționale ca ținerea în custodie publică să continue cu respectarea acquis-ului în materie de azil.

În ceea ce privește interdicțiile de intrare:

Hotărârea pronunțată la 19.9.2013 în cauza C 297/12 (Filev/Osmani) se referă la valabilitatea interdicțiilor de intrare anterioare, emise înainte de intrarea în vigoare a Directivei privind returnarea, și se pronunță asupra duratei interdicțiilor de intrare. În această hotărâre, CEJ:

- a confirmat faptul că articolul 11 alineatul (2) se opune unei dispoziții a legislației naționale prin care limitarea duratei unei interdicții de intrare este condiționată de introducerea *unei cereri* prin care se solcită o astfel de limitare;
- a clarificat faptul că o interdicție de intrare emisă cu mai mult de cinci ani înainte de data intrării în vigoare a actelor legislative naționale care pun în aplicare Directiva privind returnarea nu mai poate avea efecte cu excepția cazului în care persoana în cauză reprezintă o amenințare gravă pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională;
- se opune excluderii de către statele membre în temeiul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din directivă a persoanelor care, în perioada dintre data la care directiva ar fi trebuit transpusă și data la care a fost efectuată această transpunere au beneficiat de efectul direct mai favorabil al directivei.

În ceea ce privește plecarea voluntară:

În octombrie 2013 Raad van State din Țările de Jos a prezentat o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare în cauza C-554/13 (Zh. și O.) (în curs de soluționare) referitoare la interpretarea noțiunii de „pericol pentru ordinea publică” ca motiv pentru a nu acorda o perioadă de plecare voluntară în contextul articolului 7.

În ceea ce privește dreptul de a fi ascultat (articolul 41 din Carta UE) în contextul Directivei privind returnarea:

- în primăvara anului 2013 au fost prezentate două cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare de către judecători francezi: în cauzele C 166/13 (Mukarubega) și C 249/13 (Boudjilida) (în curs de soluționare), s-a solicitat Curții să clarifice dacă dreptul de a fi audiat înainte de adoptarea unei decizii în temeiul articolului 41 alineatul (2) din Cartă se aplică procedurilor de returnare (Mukarubega) și să specifice sfera de aplicare exactă a acestui drept (Boudjilida).

În hotărârea sa din 10.9.2013 în cauza C- 383/13 PPU (G și R), Curtea a confirmat faptul că dreptul la apărare trebuie respectat la adoptarea deciziei privind oportunitatea prelungirii Ținerii în custodie publică. Curtea a clarificat faptul că nu orice neregularitate înregistrată în ceea ce privește respectarea dreptului la apărare duce la anularea deciziei. Un astfel de efect s-ar produce numai în cazul în care instanța națională consideră că încălcarea în cauză ar fi dus, de fapt, la un rezultat diferit.

Partea V - Concluzii

Prezenta comunicare arată că instituirea unui *acquis* al UE în materie de returnare în cursul ultimului deceniu a dus la modificări importante de natură legislativă și practică în toate statele membre. Directiva privind returnarea a influențat în mod pozitiv legislația și practicile naționale referitoare la plecarea voluntară și a reprezentat o forță motoare a schimbării în monitorizarea returnării forțate. Aceasta a contribuit la convergența (și, în general, la reducerea) perioadelor maxime de detenție în întreaga UE, întreprinzându-se, de asemenea, în mod consecvent eforturi de aplicare pe scară mai largă a alternativelor la luarea în custodie în toate statele membre. De asemenea, directiva a limitat capacitatea statelor membre de a incrimina simpla ședere neregulamentară și garanțiile procedurale prevăzute de directivă au contribuit la consolidarea securității juridice.

Preocupările exprimate de unele state membre la momentul adoptării directivei conform cărora măsurile de protecție prevăzute de aceasta ar submina eficiența procedurilor de returnare nu s-au materializat: experiența confirmă faptul că procedurile prevăzute în Directiva privind returnarea permit întreprinderea de acțiuni ferme. Principalele motive pentru neefectuarea unor returnări țin de probleme de natură practică referitoare la identificarea persoanelor care ar fi trebuit returnate și la obținerea documentelor necesare din partea autorităților din țări terțe.

Treptat, s-a conturat răspunderea și sprijinul comun privind atingerea obiectivelor de politică cheie ale acestei noi politici UE. În prezent, toate statele membre acceptă, în general, următoarele obiective de politică:

- *respectarea drepturilor fundamentale;*
- *aplicarea unor proceduri echitabile și eficiente;*
- *reducerea numărului cazurilor în care migranții rămân fără un statut juridic clar;*
- *caracterul prioritar al plecării voluntare;*
- *promovarea reintegrării și promovarea unor alternative la luarea în custodie publică.*

Toate acestea au devenit evidente în cadrul dialogurilor de politică recente cu statele membre, derulate în 2013. Aceste schimbări pozitive au fost confirmate și de cel de al optulea raport privind expulzarea străinilor al Comisiei de drept internațional a Organizației Națiunilor Unite, în care raportorul special al ONU recunoaște că Directiva privind returnarea „*conține dispoziții referitoare la returnare care sunt mult mai avansate decât normele prevăzute de legislațiile din alte regiuni ale lumii.*”

În pofida acestor evoluții pozitive și a faptului că statele membre au asigurat, în general, transpunerea Directivei privind returnarea în legislația națională a acestora, se mai pot aduce îmbunătățiri în ceea ce privește punerea în aplicare practică a directivei și a politicilor în materie de returnare, în general, asigurându-se respectarea standardelor privind drepturile fundamentale (de exemplu, privind condițiile de detenție, căile de atac eficiente), precum și eficacitatea (de exemplu, proceduri mai rapide și rate mai ridicate ale returnării/ale repatrierii voluntare).

Acțiunile stabilite în prezenta comunicare se axează pe asigurarea punerii în aplicare adecvate și eficiente a normelor existente, pe promovarea unei practici compatibile cu drepturile fundamentale, pe cooperarea dintre statele membre, precum și pe cooperarea cu statele terțe. Aceste acțiuni vor asigura o mai bună implementare și aplicare practică a politicilor în materie de returnare, precum și consolidarea și aprofundarea în următorii ani a realizărilor politicii UE în materie de returnare, respectându-se pe deplin drepturile inalienabile și demnitatea tuturor persoanelor, indiferent de tipul de migrant în care se încadrează.