



Bruxelles, 9.9.2015
COM(2015) 453 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Planul de acțiune al UE privind returnarea

I. Introducere

Returnarea migranților în situație neregulamentară care nu au drept de ședere în UE în țările lor de origine, cu respectarea deplină a principiului nereturnării, este o parte esențială a **eforturilor cuprinzătoare** ale UE **de a găsi soluții la problema migrației** și, în special, de a reduce migrația neregulamentară. *Agenda europeană privind migrația*¹, adoptată de Comisia Europeană la 13 mai 2015, a subliniat că unul dintre stimulentele pentru migrația neregulamentară este cunoașterea faptului că sistemul UE de returnare a migranților în situație neregulamentară nu este suficient de eficace.

În 2014, **mai puțin de 40 %** din numărul migranților în situație neregulamentară care au primit ordin de a părăsi UE au plecat efectiv. Una dintre cele mai eficace modalități de combatere a migrației neregulate este returnarea sistematică, fie voluntară, fie forțată, a persoanelor care nu au sau nu mai au dreptul să rămână în Europa. Dacă persoanele care nu au nevoie de protecție internațională ar ști că vor fi returnate rapid în țara de origine, numărul celor care își riscă viața și își irosesc banii ar fi mai mic.

Eficacitatea sistemului UE pentru returnarea migranților în situație neregulamentară trebuie consolidată. Acest lucru este esențial pentru ca cetățenii să își mențină încrederea în sistemul de azil al UE și să sprijine asistența oferită persoanelor care au nevoie de protecție internațională. Creșterea ratei de returnare a migranților în situație neregulamentară trebuie să fie însoțită de eforturile reînnoite ale UE de a-i proteja pe cei aflați în nevoie, inclusiv prin transfer și relocare.

Consiliul European a invitat Comisia „*să instituie un **program european de returnare specific***”. Prezentul plan de acțiune al UE privind returnarea răspunde la această solicitare prin definirea măsurilor imediate și pe termen mediu care urmează să fie luate pentru a spori eficacitatea sistemului UE în materie de returnare. Planul de acțiune urmărește să valorifice la maximum impactul acțiunilor care sunt deja întreprinse și să propună inițiative noi, pentru a utiliza pe deplin și, acolo unde este necesar, pentru a consolida legislația UE. Scopul este acela de a realiza un cadru coerent de acțiune, care să fie susținut de o strânsă cooperare operațională între statele membre, agențiile UE și țările de origine ale migranților. Planul de acțiune recunoaște rolul-cheie și responsabilitatea statelor membre în punerea în aplicare a politicii UE în materie de returnare și dezvoltă conceptul de interacțiune mai intensă în domeniul nereturnării între statele membre și agențiile UE, care oferă un sprijin semnificativ.

Toate acțiunile prevăzute în prezenta comunicare vor trebui puse în aplicare **în conformitate cu standardele internaționale din domeniul drepturilor omului**, în special Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Convenția ONU din 1951 privind statutul refugiaților și Protocolul din 1967 la aceasta, precum și cu principiul *nereturnării*, garantat de legislația UE aplicabilă. Directiva UE privind returnarea² prevede garanții juridice specifice pentru a se asigura protecția eficace a drepturilor persoanelor returnate în cadrul întregului proces de returnare. Atunci când sunt implicate date cu caracter personal, ar trebui să se acorde o atenție deosebită punerii în aplicare depline a dispozițiilor aplicabile.

Trebuie să se aloce resurse adecvate pentru ca politica UE în materie de returnare să fie mai eficace, în conformitate cu solicitarea Consiliului European din 25-26 iunie 2015. În

¹ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, O agendă europeană privind migrația, Bruxelles, 13.5.2015, COM(2015) 240 final.

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, 24.12.2008, p. 98.

completarea Fondului european de returnare (2008-2013), Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI) va sprijini în mod substanțial activitățile de returnare ale statelor membre, care intenționează să aloce în acest sens peste 800 de milioane EUR în cadrul programelor lor naționale din perioada 2014-2020. Comisia va analiza cu atenție necesitatea de a spori resursele alocate activităților de returnare la nivelul UE, în special în ceea ce privește finanțarea acțiunilor Frontex în acest domeniu, și va face propuneri, după caz, în anii următori.

II. Sporirea eficacității sistemului UE de returnare a migrantilor în situație neregulamentară

1. Consolidarea returnării voluntare

Returnarea voluntară a migrantilor în situație neregulamentară în țările lor de origine rămâne **opțiunea preferată** ori de câte ori este posibil. Returnarea voluntară și măsurile de însoțire în vederea reintegrării contribuie la consolidarea poziției persoanelor returnate în țările lor de origine și, astfel, la descurajarea unor noi acțiuni de migrație neregulamentară. În general, aceste măsuri sunt considerate mai eficiente din punct de vedere al costurilor decât returnarea forțată. De asemenea, returnarea voluntară poate contribui la depășirea reticenței anumitor țări terțe de a coopera în ceea ce privește returnarea resortisanților lor. În ultimii ani, cota de returnări voluntare din numărul total de returnări a crescut treptat în UE. Se estimează că, în 2013, aproximativ 40 % din returnări au fost plecări voluntare, față de doar 14 % în 2009³.

Deși responsabilitatea elaborării și punerii în aplicare a programelor de returnare voluntară revine, în primul rând, statelor membre, **UE oferă finanțare** pentru astfel de programe și asigură un forum pentru schimbul de cele mai bune practici și consolidarea cooperării operaționale în materie de returnare voluntară. În temeiul programelor naționale pentru perioada 2014-2020 din cadrul FAMI, statele membre intenționează să returneze prin intermediul returnărilor voluntare de două ori mai mulți migranți în situație neregulamentară decât prin returnări forțate. Comisia încurajează statele membre să elaboreze un cadru eficace care să faciliteze accesul migrantilor în situație neregulamentară la programele de returnare voluntară. Programele de returnare voluntară asistată⁴ ar trebui să fie concepute în așa fel încât să se evite crearea unui „factor de atracție” – adică a unor măsuri care să încurajeze și mai mulți migranți în situație neregulamentară să vină în Europa pentru a beneficia de astfel de programe⁵.

Prin intermediul Rețelei europene de migrație⁶ (REM), Comisia va monitoriza și va evalua dacă discrepanțele dintre programele statelor membre în materie de returnare voluntară și de reintegrare ar putea duce la „căutarea returnării celei mai favorabile” (*return shopping*) – situația în care migranții aleg acele state membre care oferă pachetele cele mai avantajoase⁷. Comisia încurajează statele membre să elaboreze **proiecte comune de reintegrare**, care ar

³ Fișa de informare REM intitulată *Overview: Incentives to return to a third country and support provided to migrants for their reintegration* (Prezentare generală: stimulente pentru returnarea într-o țară terță și sprijinul acordat migrantilor pentru reintegrare), ianuarie 2015.

⁴ Returnarea voluntară sau plecarea voluntară susținută prin asistență logistică, financiară și/sau prin alte mijloace de asistență materială.

⁵ De exemplu, în ceea ce privește țările din Balcanii de Vest, pentru a evita atragerea unui număr și mai mare de migranți, numeroase state membre au renunțat să mai ofere mijloace de asistență în cazul returnărilor voluntare, exceptându-le pe cele care acoperă cheltuielile de transport pentru returnare.

⁶ REM are sarcina de a oferi informații actualizate, obiective, fiabile și comparabile privind migrația și azilul.

⁷ A se vedea nota de subsol nr. 2.

putea îmbunătăți atât calitatea sprijinului oferit migranților, cât și rentabilitatea – prin economii de scară în ceea ce privește costurile administrative.

Pentru a mări și mai mult rata de returnare voluntară, Comisia finanțează **programe de returnare voluntară asistată** prin intermediul FAMI, în cooperare cu partenerii de la nivel guvernamental și neguvernamental, precum Organizația Internațională pentru Migrație (OIM). Comisia sprijină Rețeaua Instrumentului european de reintegrare (*European Reintegration Instrument Network* – ERIN), care le oferă persoanelor returnate sprijin pentru reintegrare, precum și sprijin social și profesional. Dincolo de posibilitățile financiare ale FAMI, furnizarea de fonduri în vederea unei returnări și reintegrări durabile va fi o **prioritate clară** în cadrul programelor financiare ale UE din domeniile cooperării pentru dezvoltare și politici de vecinătate. În special, fondul fiduciar, care va fi lansat în cadrul reuniunii la nivel înalt UE-Africa privind migrația care va avea loc la Valetta în perioada 11-12 noiembrie 2015, ar trebui să acorde o finanțare substanțială pentru returnarea și reintegrarea migranților în țările lor de origine.

Succesul sistemelor de returnare voluntară depinde însă și de **cât de credibilă este perspectiva recurgerii la returnări forțate**. Este posibil ca migranții care, deseori, le-au plătit persoanelor care i-au introdus ilegal economiile vieții lor pentru a-i aduce în Europa să nu fie dispuși să accepte returnarea voluntară asistată, cu excepția cazului în care constată că vor fi returnați oricum. În cazul în care migranții nu se întorc în mod voluntar, returnarea trebuie să fie executată forțat.

Acțiuni imediate	• Monitorizarea efectelor generate de discrepanțele dintre sistemele naționale de returnare voluntară • Finanțarea, prin intermediul FAMI, a unor programe de returnare voluntară asistată
Acțiuni pe termen mediu	• Promovarea celor mai bune practici în ceea ce privește programele de returnare voluntară și de reintegrare prin intermediul REM • Sprijinirea programelor comune de reintegrare

2. Asigurarea respectării mai stricte a normelor UE

Aplicarea riguroasă și sistematică a normelor UE privind returnarea este esențială pentru a spori eficacitatea sistemului. **Directiva UE privind returnarea** impune statelor membre obligația legală⁸ de a emite o decizie de returnare împotriva oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere neregulamentară pe teritoriul lor și, atunci când se impune, obligația legală de a lua măsuri pentru executarea acestei decizii⁹. De asemenea, directiva prevede garanții pentru ca **drepturile persoanelor returnate să fie protejate**, iar returnarea să se desfășoare în condiții umane și proporționate.

Pentru a-și îndeplini obligația de a executa forțat returnarea, **statele membre ar trebui să recurgă la luarea în custodie publică**, drept măsură legitimă de ultimă instanță, în cazul în care acest lucru este necesar pentru a se evita situațiile în care migranții în situație

⁸ Termenul „state membre” se referă la 30 de state: cele 28 de state membre ale UE, exceptând Regatul Unit și Irlanda, dar incluzând Islanda, Liechtenstein, Norvegia și Elveția. Directiva face parte din *acquis-ul Schengen* și este obligatorie pentru statele asociate spațiului Schengen. Regatul Unit și Irlanda nu au obligații în acest sens, deși ar putea să opteze pentru asumarea lor.

⁹ Potrivit articolului 8 alineatul (1), statele membre iau toate măsurile necesare pentru a executa decizia de returnare dacă nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară în conformitate cu articolul 7 alineatul (4) sau dacă obligația de returnare nu a fost îndeplinită în timpul perioadei pentru plecarea voluntară acordată în conformitate cu articolul 7.

neregulamentară se sustrag procedurii și pentru a-i împiedica să se deplaseze către alte state membre (deplasări secundare)¹⁰. Atâta timp cât există o probabilitate rezonabilă de îndepărtare, posibilitatea unei astfel de măsuri nu ar trebui să fie subminată de încetarea prematură a luării în custodie publică. Perioada maximă de luare în custodie publică prevăzută de legislația națională ar trebui să permită autorităților statelor membre să adopte măsurile necesare pentru stabilirea identității unui migrant în situație neregulamentară și pentru furnizarea documentelor de călătorie de către țara de origine. Statele membre ar trebui să exploreze **noi alternative la luarea în custodie publică** și utilizarea de măsuri mai puțin coercitive, după caz. Printre aceste măsuri s-ar putea număra plasarea sub supraveghere cu mijloace electronice a migranților în situație neregulamentară sau utilizarea centrelor cu circuit semiînchis.

De asemenea, Directiva privind returnarea acordă statelor membre flexibilitate în gestionarea situațiilor în care există o presiune deosebită a migrației. În conformitate cu **clauza de urgență**¹¹, statele membre care se confruntă cu sosirea bruscă și neprevăzută a unui număr mare de migranți dispun de o anumită flexibilitate în ceea ce privește condițiile de luare în custodie publică în centre închise a migranților. De asemenea, statele membre pot aplica **proceduri simplificate și rapide de returnare** în cazul migranților reținuți sau prinși în cazul trecerii ilegale a frontierei, în conformitate cu legislația națională, cu respectarea anumitor garanții de bază¹².

În prezent, Comisia evaluează stadiul aplicării directivei și va utiliza toate mijloacele pentru a asigura punerea în aplicare corectă a acesteia, în ceea ce privește atât protecția drepturilor migranților în situație neregulamentară, cât și asigurarea respectării depline și efective a procedurii de returnare. Comisia va oferi asistență statelor membre pentru a le permite să își îndeplinească obligațiile. Totodată, va **iniția proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor** împotriva statelor membre care nu respectă pe deplin toate dispozițiile directivei, inclusiv obligația de a emite decizii de returnare și de a le executa. În plus, cel târziu în 2017, Comisia va prezenta Parlamentului European și Consiliului un al doilea raport, în care se va examina, printre altele, dacă este necesară revizuirea Directivei privind returnarea.

Cadrele juridice și administrative ale statelor membre îndeplinesc, de asemenea, un rol esențial în crearea condițiilor necesare pentru o politică eficientă în materie de returnare. Acestea ar trebui să asigure luarea de acțiuni în ritm alert, începând cu identificarea resortisanților din țări terțe aflați în situație de ședere ilegală, emiterea și executarea deciziilor de returnare și procedurile judiciare rapide¹³. În acest scop, statele membre trebuie să dea dovadă de suficientă determinare și să aloce resursele adecvate, inclusiv fonduri, personal și capacitate de luare în custodie publică, astfel încât să se asigure disponibilitatea fizică de returnare a unui migrant în situație neregulamentară, inclusiv prin luare în custodie publică, dacă este necesar.

¹⁰ Directiva privind returnarea permite ținerea în custodie publică a persoanelor returnate o perioadă de până la șase luni și până la 18 luni în cazul în care, în pofida tuturor eforturilor rezonabile, operațiunea de îndepărtare ar putea să dureze mai mult.

¹¹ Articolul 18 alineatele (1) și (2) din Directiva privind returnarea.

¹² Respectarea principiului *nereturnării* în cadrul operațiunilor de returnare imediată la frontiera externă poate fi asigurată într-o măsură suficientă dacă persoanele care fac obiectul returnării au, atât în drept, cât și în fapt, posibilitatea de a înainta o eventuală cerere de protecție internațională într-un punct de trecere a frontierei ușor accesibil.

¹³ De exemplu, mai multe state membre acordă, fără distincție și în toate cazurile, un efect suspensiv automat, în cazul recurgerii la o cale de atac împotriva unei decizii de returnare. Astfel de practici pot provoca întârzieri în cadrul procedurilor de returnare. Efectul suspensiv automat ar trebui acordat numai în cazul în care este în joc principiul *nereturnării*.

Practicile divergente ale statelor membre în ceea ce privește punerea în aplicare a Directivei privind returnarea afectează eficacitatea sistemului UE în materie de returnare, deoarece migranții în situație neregulamentară pot evita returnarea prin deplasarea într-un alt stat din spațiul Schengen. Din datele statistice reiese faptul că, în mod sistematic, anumite state membre nu emit decizii de returnare în cazul migranților în situație neregulamentară reținuți pe teritoriul lor sau în cazul persoanelor ale căror cereri de azil au fost respinse.

Comisia va identifica și va împărtăși în mod regulat cele mai bune practici privind returnarea prevăzute în legislațiile și practicile administrative naționale. „**Manualul privind returnarea**”, adoptat împreună cu prezentul plan de acțiune al UE privind returnarea, oferă orientări, cele mai bune practici și recomandări pentru efectuarea în mod eficace și în condiții umane a returnării, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale și a garanțiilor prevăzute de legislația relevantă a UE. În paralel, evaluarea sistematică a modului în care fiecare stat membru pune în aplicare normele UE privind returnarea, în cadrul **mecanismului de evaluare Schengen**, facilitează identificarea și remedierea deficiențelor. Aceste rapoarte vor fi utilizate pentru diseminarea celor mai bune practici în vederea depășirii obstacolelor din calea returnărilor. În plus, REM va ține în continuare o evidență a celor mai bune practici și a obstacolelor din calea returnării, care rezultă din legislațiile și sistemele administrative naționale, pentru a ajuta statele membre să îmbunătățească eficacitatea sistemelor lor de returnare.

O politică eficace în materie de returnare presupune existența unui **sistem funcțional în domeniul azilului**, care să garanteze faptul că cererile de azil nefondate conduc la îndepărtarea rapidă a persoanei în cauză de pe teritoriul european. Directiva privind procedurile de azil prevede deja prelucrarea rapidă a anumitor cereri. În cadrul așa-numitei proceduri la frontieră, un solicitant poate fi luat în custodie publică la frontieră, iar pentru examinarea cererii se aplică termene foarte scurte. Solicitanții de azil trebuie să fie informați cu privire la posibilitatea returnării voluntare asistate, de la început și în toate etapele procedurii de azil, astfel încât solicitanții de azil ale căror cereri au fost respinse și persoanele care doresc să își suspende cererea să beneficieze de o alternativă valabilă și să se întoarcă demn în țara lor. În cazul în care returnarea voluntară nu este posibilă, trebuie luate măsuri adecvate pentru a preveni fuga solicitanților de azil a căror cerere a fost respinsă.

Acțiuni imediate	• Evaluarea stadiului de punere în aplicare a Directivei privind returnarea • Evaluările Schengen privind returnarea (în curs)
Acțiuni pe termen mediu	• Posibila revizuire a Directivei privind returnarea, pe baza celui de al doilea raport de punere în aplicare (cel târziu în 2017) • Catalogarea, cu ajutorul REM, a celor mai bune practici și a obstacolelor din calea returnării care rezultă din legislațiile și practicile administrative naționale • Integrarea în procedura de azil a informațiilor privind returnarea voluntară asistată

3. Îmbunătățirea schimbului de informații pentru executarea forțată a returnării

Sistemele europene existente de informații, în special Sistemul de Informații Schengen (SIS), Sistemul de informații privind vizele (VIS) și Eurodac, ar trebui utilizate mai bine pentru a ameliora eficacitatea sistemului UE de returnare.

În prezent, statele membre nu realizează în mod sistematic schimburi de informații privind deciziile de returnare sau interdicțiile de intrare pe care le emit pe numele migranților. Așadar, este posibil ca un migrant în situație neregulamentară care are obligația legală de a părăsi un teritoriu să evite returnarea prin simpla deplasare într-un alt stat membru din spațiul Schengen¹⁴. În cazul în care persoana în cauză este reținută, va trebui lansată o nouă procedură, ceea ce va întârzia și mai mult returnarea sa. Prin urmare, în practică, este imposibil să se asigure **recunoașterea reciprocă a deciziilor de returnare** emise de un stat membru, precum și executarea acestora la nivelul UE.

Comisia va propune **modificări ale SIS** în scopul de a îmbunătăți utilizarea acestui sistem pentru returnarea migranților în situație neregulamentară. În primul rând, Comisia va propune ca **introducerea în SIS a interdicțiilor de intrare** să devină obligatorie pentru toate statele membre¹⁵, astfel încât migranții care au făcut obiectul unor interdicții de intrare emise de un stat membru să nu mai poată intra în spațiul Schengen printr-un alt stat membru. De asemenea, Comisia va propune ca statele membre să introducă în SIS toate deciziile de returnare pe care le emit¹⁶. Astfel, s-ar putea urmări o persoană care încearcă să se sustragă unui ordin de returnare prin deplasarea într-un alt stat membru. În plus, Comisia va propune crearea unui **sistem central de identificare automată a amprentelor digitale** pentru SIS, în scopul de a contribui la stabilirea identității persoanelor a căror identitate nu a fost confirmată, inclusiv a migranților în situație neregulamentară.

Returnarea este afectată, de asemenea, de inadecvarea comunicării și cooperării între statele membre în ceea ce privește persoanele care dețin un permis de ședere într-un stat membru, dar, în același timp, fac obiectul unei decizii de returnare în alt stat membru. Statele membre ar trebui să înființeze o **rețea de puncte naționale de contact** pentru a face schimb de informații cu privire la retragerea permiselor de ședere, în special în cazul migranților care au cazier judiciar. De asemenea, statele membre au obligația de a menționa în SIS toate documentele anulate, de exemplu permisele de ședere, în vederea confiscării¹⁷. Comisia îndeamnă statele membre să asigure respectarea acestei obligații în mod sistematic.

În plus, propunerea revizuită privind **frontierele inteligente**, pe care Comisia o va prezenta la începutul anului 2016¹⁸, va contribui la sporirea ratelor de returnare, prin crearea unui registru al tuturor deplasărilor transfrontaliere ale resortisanților țărilor terțe. Acest lucru va permite depistarea persoanelor care depășesc termenul de ședere și, de asemenea, va facilita identificarea persoanelor care și-au distrus documentele de identitate.

De asemenea, Comisia va analiza posibila **extindere a domeniului de aplicare și a obiectivului Regulamentului EURODAC**¹⁹, astfel încât să permită utilizarea datelor în

¹⁴ În astfel de situații, statul membru de ședere al migrantului în situație neregulamentară poate fie să returneze persoana respectivă în statul membru care a luat decizia de returnare pe baza unui acord bilateral, fie să ia măsurile necesare pentru a executa decizia de returnare inițială, în temeiul Directivei 2001/40/CE a Consiliului din 28 mai 2001 privind recunoașterea reciprocă a deciziilor de îndepărtare a resortisanților țărilor terțe, JO L 149, 2.6.2001, p. 34.

¹⁵ În prezent, statele membre introduc în mod sistematic în SIS numai anumite interdicții de intrare, dar nu și pe cele emise în temeiul Directivei privind returnarea.

¹⁶ Astfel cum s-a anunțat în Planul de acțiune al UE împotriva introducerii ilegale de migranți și ca urmare a solicitării Consiliului European din 25-26 iunie 2015.

¹⁷ Articolul 38 din Decizia 2007/533/JAI a Consiliului din 12 iunie 2007.

¹⁸ Astfel cum s-a anunțat în Agenda europeană privind migrația.

¹⁹ Regulamentul (UE) nr. 603/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind instituirea sistemului „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid și privind cererile autorităților de aplicare a legii din

scopuri de returnare. Obiectivul urmărit este de a permite autorităților statelor membre care au responsabilitatea returnării să obțină informații privind cazurile în care un migrant aflat în situație neregulamentară a fost reținut și/sau amprentat în alt stat membru. Asemenea informații pot ajuta la identificarea migranților în situație neregulamentară și, astfel, să faciliteze returnarea acestora.

Regulamentul VIS, care prevede stocarea în VIS a datelor biometrice ale resortisanților care solicită viză din țările terțe, facilitează identificarea deținătorilor de vize. Acest regulament permite de asemenea, în condiții stricte, transferul și partajarea anumitor date cu autoritățile din țările terțe, contribuind la confirmarea identității resortisanților lor. Acest lucru poate facilita eliberarea documentelor de călătorie pentru returnare. În prezent, Comisia evaluează punerea în aplicare a Sistemului de informații privind vizele, inclusiv utilizarea acestei dispoziții, urmând să prezinte un raport cu privire la rezultate.

Acțiuni imediate	• Evaluarea SIS (în desfășurare) • Crearea unei rețele de puncte de contact naționale privind retragerea permiselor de ședere
Acțiuni pe termen mediu	• Propuneri legislative privind introducerea obligatorie în cadrul SIS a interdicțiilor de intrare și a deciziilor de returnare (2016) • Prezentarea unei propuneri revizuite privind frontierele inteligente (2016) • Analizarea unei posibile extinderi a Regulamentului EURODAC • Evaluarea punerii în aplicare a VIS (2016)

4. Consolidarea rolului și a mandatului Frontex

Frontex are de îndeplinit un rol crucial în ceea ce privește îmbunătățirea cooperării practice în materie de returnare, care ar trebui să fie intensificat în continuare. În prezent, această agenție are sarcina de a oferi asistență statelor membre cu privire la returnarea migranților în situație neregulamentară, fără a aborda chestiunile de fond ale deciziei de returnare, în special prin organizarea de operațiuni comune de returnare și prin identificarea celor mai bune practici privind dobândirea documentelor de călătorie și îndepărtarea migranților.

Statele membre sunt încurajate să recurgă într-un mod mai sistematic la posibilitatea de a returna migranții în situație neregulamentară prin intermediul **operațiunilor comune de returnare** organizate și coordonate de Frontex, care permit punerea în comun a resurselor. Acestea ar trebui să informeze cu regularitate Frontex în legătură cu nevoia lor de a beneficia de asistență privind returnarea și coordonarea.

Identificarea migranților și furnizarea de documente de călătorie pentru returnarea acestora constituie o provocare majoră. Frontex ar trebui să faciliteze contactele și cooperarea dintre statele membre și țările terțe, în special în cazul țărilor care nu au o reprezentanță consulară în statele membre în cauză. În plus, agenția Frontex ar trebui să sprijine în continuare statele membre cu privire la închirierea de aeronave pentru operațiunile de returnare, inclusiv efectuând ea însăși astfel de închirieri. Se pot pune la dispoziție supraveghetori din cadrul echipei stabilite în cadrul proiectului *Forced Return Monitoring*

statele membre și Europol de comparare a datelor Eurodac în scopul asigurării respectării aplicării legii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011 de instituire a Agenției europene pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă, în spațiul de libertate, securitate și justiție. JO L 180, 29.6.2013.

(Monitorizarea returnării forțate)²⁰ pentru a se asigura o raportare neutră cu privire la operațiunile de returnare; Frontex poate finanța costurile furnizării de supraveghetori și poate ajuta statele membre, prin oferirea de cursuri de **formare**, să creeze grupuri de escorte care pot fi mobilizate rapid pentru zborurile de returnare.

Consolidarea sprijinului acordat statelor membre din prima linie, în cadrul abordării de tip „hotspot”

Abordarea de tip „hotspot” (punct de primire și triere), lansată de Agenda europeană privind migrația, permite **intensificarea sprijinului operațional** acordat statelor membre în care există o presiune a migrației. În cadrul acestei abordări, Frontex poate detașa echipe mobile pentru a le oferi, în diferite etape, acestor state din prima linie sprijin operațional și informații la fața locului privind returnarea.

Mai întâi, aceste echipe pot contribui la **identificarea migranților**. Experții coordonați de Frontex pot ajuta statele membre să îi înregistreze pe migranții reținuți și care sosesc pe teritoriul UE, cu sau fără acte de identitate. Experții pot să îi trieze pe migranții nou-sosiți, să stabilească naționalitatea prezumată a acestora și să evite o schimbare a cetățeniei. Acest lucru ar contribui la identificarea rapidă a persoanelor returnabile și a celor care sunt susceptibile de a avea nevoie de protecție internațională. O astfel de abordare ar trebui să permită statelor membre în cauză să efectueze o triere sistematică a tuturor migranților care nu au documentele corespunzătoare și sunt interceptați după trecerea ilegală a frontierei.

Pentru a confirma cetățenia prezumată a migranților, Frontex poate asigura o strânsă cooperare cu ambasadele ori consulatele țărilor de origine ale acestora. Frontex ar putea invita și facilita activitatea grupurilor operative prin apelarea la funcționari ai serviciului de imigrație/funcționari consulari din aceste țări pentru realizarea interviurilor în vederea identificării și accelerării procesului de **emitere a documentelor de călătorie** pentru returnare. Acest lucru s-ar putea realiza, după caz, sub forma unor rețele care desfășoară activități în materie de returnare.

De asemenea, Frontex poate ajuta la organizarea **operațiunilor de returnare** în țările de origine sau de tranzit și poate coordona și cofinanța astfel de operațiuni. Frontex ar trebui să aibă în vedere o escală sistematică a zborurilor comune de returnare din alte state membre în statele membre din prima linie.

Pentru a permite identificarea, este important ca statele membre, în special cele din prima linie, să ia **măsuri adecvate pentru a evita ca migranții să fugă** și să efectueze deplasări secundare către alte state membre.

Astfel cum s-a anunțat în Agenda europeană privind migrația, Comisia va prezenta, în 2016, **propuneri legislative în vederea consolidării mandatului Frontex în materie de returnare**. Fără a aduce atingere rezultatelor evaluării efectuate de agenție, care urmează să fie definitivată în 2015, precum și evaluării de impact care însoțește propunerile, Comisia va analiza modalitățile de a conferi agenției un mandat mai amplu, care să cuprindă atât coordonarea cooperării operative cu privire la gestionarea frontierelor externe, cât și returnarea migranților aflați în situație nereglementară. Comisia va propune înființarea în

²⁰ Proiectul FReM, gestionat de Centrul Internațional pentru Dezvoltarea Politicilor de Migrație (ICMPD) cu finanțare din Fondul european de returnare, urmărește să creeze o echipă europeană de supraveghetori pentru returnarea forțată, care să fie la dispoziția țărilor care au nevoie de punerea în aplicare a unui sistem de monitorizare a returnării forțate.

mod expres a unui **Birou de returnare al Frontex**, astfel încât să se reflecte mai bine rolul agenției în ceea ce privește returnarea.

În special, pe baza experienței dobândite cu punctele de primire și triere, Comisia va lua în considerare înființarea unor **echipe Frontex de intervenție rapidă pentru returnare**, oferind sprijin în materie de identificare, de cooperare consulară cu țările terțe și de organizare a operațiunilor de returnare pentru statele membre. Comisia va lua în considerare, de asemenea, împuternicirea agenției să lanseze operațiuni de returnare – în prezent, numai statele membre pot iniția astfel de operațiuni –, să coordoneze și să organizeze operațiuni de returnare dintr-un singur stat membru.

De asemenea, Comisia va examina modalitățile de a extinde sprijinul pe care Frontex îl oferă **țărilor din vecinătatea UE**²¹ privind returnarea migranților aflați în situație neregulamentară, prin asistență tehnică și consolidarea capacităților.

Pe lângă intensificarea capacității Frontex de a oferi sprijin operațional, ar trebui să fie extinse **capacitățile sale analitice în materie de returnare și de readmisie**. În special, mandatul agenției în ceea ce privește analiza de risc ar trebui extins pentru a se include colectarea și analizarea datelor referitoare la deplasările secundare neregulate de resortisanți din țările terțe în interiorul UE, pentru a contribui la executarea returnării resortisanților țărilor terțe care nu au niciun drept legal de ședere în UE. Ar trebui să fie consolidată poziția sa de platformă centrală a UE pentru schimbul de experiență operațională și de cunoștințe în materie de returnare, prin intermediul rețelei de puncte de contact direct privind returnarea.

Frontex ar trebui să dispună de **resurse adecvate** pentru îndeplinirea atribuțiilor sale în materie de returnare. În cadrul bugetului pe 2016, Comisia a propus o sumă suplimentară de 5 milioane EUR pentru Frontex, care să fie alocată în mod expres activităților de returnare. Astfel agenția ar trebui să poată alocă, în 2016, 15 milioane EUR în acest scop. Propunerile legislative de consolidare a mandatului Frontex vor fi însoțite de dispoziții prin care să i se aloce resursele financiare adecvate pentru a-și îndeplini atribuțiile.

Acțiuni imediate	• Recurgerea mai sistematică la operațiunile de returnare comune coordonate de Frontex • Organizarea de către Frontex a unor cursuri de formare pentru conducătorii de escortă și pentru escorte (în desfășurare)
Acțiuni pe termen mediu	• Propuneri legislative pentru extinderea mandatului Frontex privind returnarea (2016)

5. Un sistem integrat de gestionare a returnării

Comisia va încuraja și va îndruma dezvoltarea unui **sistem integrat de gestionare a returnării** prin conectarea tuturor rețelelor și programelor finanțate de UE care se axează pe returnare și readmisie. Astfel se vor crea sinergii între Abordarea europeană integrată privind returnarea către țări terțe (EURINT), ERIN și Rețeaua europeană a ofițerilor de legătură pentru returnare (EURLO)²².

²¹ În conformitate cu articolul 14 din Regulamentul Frontex, agenția și statele membre trebuie să respecte norme și standarde cel puțin echivalente cu cele prevăzute de legislația Uniunii, inclusiv în cazul în care cooperarea cu țările terțe are loc pe teritoriul statelor respective.

²² EURINT are drept obiectiv să dezvolte și să facă schimb de cele mai bune practici în materie de returnare și să elaboreze o strategie comună pentru cooperarea operațională cu țările terțe. EURLO urmărește să stimuleze cooperarea operațională axată pe țara de origine, în special prin ofițerii de legătură pentru returnare din țările-cheie.

Aceste rețele ar trebui să funcționeze în așa fel încât să se consolideze reciproc, în vederea realizării unui sistem coerent și eficient de gestionare a returnării împreună cu Frontex, care va coordona la nivel operațional acest sistem integrat de gestionare a returnării. În special, rețelele menționate ar trebui să **desfășoare** foarte rapid **grupurile operative mobile** pentru a ajuta la identificarea migranților și la eliberarea documentelor de călătorie pentru repatrierea acestora, să testeze cele mai bune practici și să le disemineze în vederea utilizării lor pe scară mai largă. O astfel de coordonare ar trebui să sporească convergența practicilor în materie de returnare între statele membre și să descurajeze deplasările secundare.

Comisia va explora modalitățile de a promova acceptarea de către țările de origine a **permisului de liberă trecere eliberat de UE** pentru returnarea migranților aflați în situație neregulamentară, inclusiv prin consolidarea elementelor de securitate ale documentului.

Ofițerii de legătură europeni în materie de migrație²³ (EMLO) care vor fi detașați în delegațiile UE din principalele țări de origine sau de tranzit ar trebui să faciliteze cooperarea cu autoritățile din țările respective în ceea ce privește readmisia propriilor resortisanți a căror prezență este neregulamentară în UE. EMLO ar trebui să colaboreze îndeaproape cu Rețeaua ofițerilor de legătură în materie de imigrație (ILO), prezenți în aceste țări, cu agențiile UE, în special cu ofițerii de legătură ai Frontex detașați în aceste țări, precum și cu rețelele care se axează pe returnare, cum ar fi EURLO. În urma evaluării **legislației UE privind ILO**²⁴, care este planificată să fie efectuată în 2016, Comisia va analiza dacă este necesară o revizuire în scopul de a spori valoarea adăugată a rețelei ILO.

De asemenea, Comisia intenționează să utilizeze pe deplin posibilitățile oferite de REM pentru a consolida analiza și pentru a face schimb de informații cu privire la returnare. Pentru elaborarea unor răspunsuri politice adecvate, este esențial să existe **date statistice** fiabile, comparabile și coerente. Statele membre transmit Eurostat date statistice privind returnările, dar au fost identificate incoerențe. Această problemă va fi abordată de un grup de lucru axat pe calitate, din care fac parte reprezentanți ai Comisiei, ai Eurostat și ai altor agenții relevante ale UE.

Acțiuni imediate	• Instituirea unui sistem integrat de gestionare a returnării • Stabilirea atribuțiilor și a țărilor prioritare pentru detașarea de ofițeri de legătură europeni în materie de migrație • Elaborarea unei foi de parcurs pentru îmbunătățirea colectării de date statistice privind returnările
Acțiuni pe termen mediu	• Detașarea de ofițeri EMLO în principalele țări terțe • Evaluarea legislației UE privind ILO și elaborarea unor eventuale propuneri legislative de revizuire a acesteia • Explorarea modalităților de a spori recunoașterea de către țările terțe a permiselor de liberă trecere eliberate de UE

²³ Consiliul European din 23 aprilie 2015 a solicitat detașarea de ofițeri de legătură europeni în materie de migrație. Acest lucru a fost confirmat, de asemenea, în Agenda europeană privind migrația și în Planul de acțiune al UE împotriva introducerii ilegale de migranți, adoptat la 27 mai 2015.

²⁴ Regulamentul (CE) nr. 377/2004 al Consiliului din 19 februarie 2004 privind crearea unei rețele de ofițeri de legătură în materie de imigrație, JO L 64, 2.3.2004, p. 1.

III. Consolidarea cooperării în materie de readmisie cu țările de origine și de tranzit

Stimularea cooperării în materie de returnare și de readmisie cu principalele țări de origine și de tranzit ale migranților în situație neregulamentară este **esențială pentru creșterea ratelor de returnare** și descurajarea în continuare a migrației neregulamentare. Țările africane, de unde provin, în număr mare, migranții care sosesc sau rămân neregulamentar în UE, reprezintă o prioritate. Ratele de returnare către țările africane sunt sub 30 %, cu mult sub ratele globale de returnare din UE, care se ridică la 40 %, ceea ce este deja insuficient. Viitoarea reuniune la nivel înalt care va avea loc la Valletta pe tema migrației oferă o oportunitate majoră pentru abordarea readmisiei, în cadrul dezbaterilor mai ample privind cooperarea în materie de migrație dintre UE și Africa.

Readmisia propriilor resortisanți reprezintă o obligație în temeiul dreptului internațional cutumiar. În ceea ce privește țările din Africa, zona Caraibilor și Pacific (țările ACP), această obligație este prevăzută pe larg la articolul 13 din Acordul de la Cotonou²⁵.

Agenda europeană privind migrația a subliniat deja necesitatea unor acțiuni mai ferme, astfel încât țările terțe să își îndeplinească obligațiile privind readmisia propriilor resortisanți. Consiliul European din 25-26 iunie 2015 a solicitat ca **toate instrumentele să fie mobilizate pentru a spori cooperarea în materie de readmisie**.

Comisia va avea în vedere să se asigure, cu titlu prioritar, punerea în aplicare, în mod eficient și fără întârziere, a **angajamentelor privind readmisia**. În paralel, Comisia se va concentra pe încheierea rapidă a negocierilor aflate în desfășurare și, dacă este necesar, pe începerea negocierilor privind încheierea de noi acorduri de readmisie cu principalele țări de origine. În plus, în ceea ce privește readmisia, UE ar trebui să inițieze dialoguri politice la nivel înalt cu țările relevante și să intensifice în mod substanțial cooperarea operațională. Pentru a atinge aceste obiective, UE ar trebui să mobilizeze **pârghiile adecvate** în raport cu țările partenere.

1. Punerea în aplicare efectivă a angajamentelor privind readmisia

Comisia va depune eforturi pentru a asigura punerea în aplicare a angajamentelor privind readmisia, asumate atât în cadrul unor acorduri de readmisie specifice, cât și al Acordului de la Cotonou.

Până în prezent, UE a încheiat 17 **acorduri de readmisie**²⁶. În general, este mai ușor să se pună în aplicare returnarea și readmisia migranților aflați în situație neregulamentară către țările care au un astfel de acord cu UE. Reuniunile periodice în cadrul comitetelor mixte privind readmisia permit monitorizarea implementării acestor acorduri și oferă un canal util de discuție și de abordare a problemelor de ordin practic. Comisia va recurge pe deplin la aceste comitete pentru a intensifica în continuare cooperarea practică și pentru a spori ratele de returnare către țările partenere.

În plus, Comisia se va concentra pe **punerea în aplicare rapidă a angajamentului** asumat de UE și de țările ACP, în temeiul articolului 13 din Acordul de la Cotonou, cu privire la readmisia propriilor resortisanți fără alte formalități. Comisia, împreună cu SEAE, statele membre și Frontex vor organiza reuniuni bilaterale periodice în materie de readmisie cu principalele țări de origine din Africa Subsahariană în vederea operaționalizării acestei

²⁵ În temeiul articolului 13 din Acordul de la Cotonou, țările ACP s-au angajat să accepte returnarea și readmisia propriilor resortisanți care sunt prezenți în mod ilegal pe teritoriul unui stat membru al UE, la cererea acestui stat membru și fără alte formalități.

²⁶ UE are acorduri de readmisie cu Rusia, Ucraina, Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaidjan, Turcia și țările din Balcanii de Vest și, de asemenea, cu Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Pakistan și Capul Verde.

dispoziții din Acordul de la Cotonou. Scopul este de a se consolida cooperarea practică prin stabilirea canalelor de comunicare, stabilirea măsurilor pentru identificarea la timp a migranților aflați în situație neregulamentară, precum și prin eliberarea documentelor de călătorie sau utilizarea permisului de liberă trecere eliberat de UE pentru returnarea acestora.

Printre țările prioritare care vor participa la organizarea acestor reuniuni se numără Nigeria, Senegal, Mali, Etiopia, Republica Democrată Congo, Guinea, Côte d'Ivoire, Etiopia și Gambia, luându-se în considerare evoluția tendințelor în materie de migrație.

Acțiuni imediate	Organizarea de reuniuni bilaterale în materie de readmisie cu țările de origine subsahariene, începând cu Nigeria și Senegal
-------------------------	--

2. Încheierea negocierilor în curs și deschiderea de noi negocieri privind acorduri de readmisie

În timp ce frontierele răsăritene ale UE sunt în prezent bine acoperite prin acorduri de readmisie, partea sa sudică, în prezent supusă unei puternice presiuni a migrației, nu este la fel de bine acoperită, cu toate că sunt în curs de negociere mai multe acorduri²⁷. Unul dintre principalele obstacole în calea negocierii acordurilor de readmisie cu țările din Africa de Nord este **clauza „resortisanții țărilor terțe”**, prin care țările se angajează să readmită resortisanți ai unor țări terțe care au tranzitat teritoriul lor, deși aceste țări sunt uneori reticente să coopereze inclusiv în ceea ce privește reprimirea propriilor resortisanți.

Readmisia de către țări din Africa Subsahariană a propriilor resortisanți, astfel cum se stipulează în Acordul de la Cotonou, ar trebui să atenueze presiunea existentă asupra țărilor de tranzit, deoarece migranții în situație neregulamentară ar fi returnați direct în țările lor de origine. Acest lucru ar trebui, în schimb, **să faciliteze încheierea de acorduri cu țările din Africa de Nord**.

De asemenea, Comisia va analiza necesitatea de a **lansa negocierile privind alte acorduri de readmisie** cu principalele țări de origine sau de tranzit ale migranților în situație neregulamentară. În cazul statelor care sunt în principal țări de origine, și nu de tranzit, clauza „resortisanții țărilor terțe” este mai puțin relevantă.

Acțiuni imediate	Lansarea sau relansarea negocierilor cu țările din Africa de Nord
Acțiuni termen mediu	Tatonarea terenului în vederea inițierii negocierilor privind noi acorduri de readmisie cu principalele țări de origine

3. Dialoguri politice la nivel înalt privind readmisia

În plus, UE se va angaja în dialoguri politice la nivel înalt cu țările de origine și de tranzit pentru migranții în situație neregulamentară, astfel cum a solicitat Consiliul European din 25-26 iunie 2015. **Dialogurile la nivel înalt**, care vor fi lansate de Înaltul Reprezentant al UE pentru afaceri externe și politica de securitate, ar trebui să se concentreze asupra țărilor în care

²⁷ UE nu are acorduri de readmisie cu țările din Africa de Nord. Sunt în curs negocieri prelungite și complicate privind un acord de readmisie cu Marocul, pe baza unui mandat care datează din anul 2000. Negocierile cu Algeria, pentru care Consiliul a adoptat un mandat de negociere în 2002, nu au început încă în mod oficial. Un mandat a fost adoptat în decembrie 2014 pentru negocierile cu Tunisia, însă acestea încă nu au început.

sunt necesare un angajament politic și un efect de pârghie, fie pentru punerea în aplicare a angajamentelor existente, fie pentru încheierea sau lansarea negocierilor privind acorduri de readmisie. Prin aceste dialoguri se va asigura că returnarea și readmisia sunt privite ca o prioritate în relațiile cu aceste țări. Asistența acordată la nivel european și politicile UE ar trebui să fie utilizate ca stimulente pentru a încuraja disponibilitatea țării partenere de a coopera cu UE.

În cadrul acestor dialoguri, Înalțul Reprezentant ar trebui să fie însoțită de membrii relevanți ai Comisiei Europene. **Delegațiile UE** vor juca un rol crucial la pregătirea dialogurilor și în acțiunile subsecvente.

Ținând cont de numărul de migranți în situație neregulamentară care nu sunt returnați și de situația generală a relațiilor cu UE, printre **eventualele țări prioritare** pentru dialogurile la nivel înalt privind readmisia se numără Maroc, Algeria, Egipt, Nigeria, Senegal, Guineea, Mali, Republica Democratică Congo, Côte d'Ivoire, Etiopia, Gambia, Afganistan, Bangladesh, Pakistan și Sri Lanka.

În paralel, în scopul de a consolida cooperarea privind readmisia, UE va utiliza pe deplin forurile instituite în cadrul abordării globale în materie de migrație și mobilitate, cum ar fi procesele de la Rabat și Khartoum, Parteneriatul „Drumul mătăsi”, dialoguri și parteneriate pentru mobilitate.

Acțiuni imediate	• Stabilirea listei de țări prioritare și a calendarului pentru dialogurile la nivel înalt
Acțiuni pe termen mediu	• Lansarea și desfășurarea dialogurilor politice la nivel înalt

4. Sprijin pentru reintegrare și consolidarea capacităților

În scopul îmbunătățirii cooperării practice și a caracterului durabil al returnărilor, Comisia și statele membre ar trebui să depună eforturi suplimentare pentru a sprijini **reintegrarea** persoanelor returnate și a consolida **capacitatea țărilor lor de origine de a readmite aceste persoane**.

Sprijinul pentru reintegrare va fi furnizat atât la nivel individual, cât și la nivel de stat, pentru a pune atât la dispoziția persoanei returnate, cât și a țării de origine, mijloace pentru reintegrare. Ar trebui, de asemenea, acordat ajutor specific țărilor de tranzit pentru facilitarea returnării, atât a celei voluntare, cât și a celei forțate, a resortisanților țărilor terțe care tranzitează teritoriul acestora sau de a le acorda acestor țări asistență pentru încheierea de acorduri de readmisie cu alte țări terțe, atunci când este necesar și fezabil.

Consolidarea capacităților de readmisie ar trebui să se concentreze pe îmbunătățirea capacității autorităților responsabile de a răspunde în timp util la cererile de readmisie și pe facilitarea și accelerarea identificării propriilor resortisanți de către țările de origine. Printre priorități se numără dezvoltarea registrelor civile automatizate centrale și a sistemelor pentru emiterea pașapoartelor și a documentelor de identitate biometrice, lansarea unor mijloace automate de transmitere și prelucrare a cererilor de readmisie (cum ar fi echipamente pentru prelevarea amprentelor digitale), sau furnizarea resurselor materiale necesare pentru prelucrarea cererilor de readmisie și primirea persoanelor returnate, cum ar fi mijloace de transport sau de cazare temporară. În plus, s-ar putea oferi asistență tehnică țărilor terțe pentru

a le ajuta în eforturile lor de a pune în aplicare modalități sau acorduri de readmisie cu alte țări terțe.

Pentru a facilita astfel de măsuri, Comisia a instituit, în cadrul FAMI, **un mecanism de consolidare a capacităților de readmisie** (*Readmission Capacity Building Facility* – RCBF) în valoare de 5 milioane EUR²⁸. Acesta va fi extins prin fonduri suplimentare în anii următori. Prin intermediul RCBF, se va acorda finanțare țărilor terțe care au încheiat sau urmează să încheie acorduri de readmisie cu UE, precum și țărilor cu care UE dorește să îmbunătățească cooperarea în materie de readmisie. RCBF va pune accentul pe consolidarea capacităților, inclusiv în ceea ce privește reintegrarea persoanelor returnate, și va permite UE să răspundă nevoilor urgente în timp util.

UE va sprijini, de asemenea, **programele de returnare voluntară din principalele țări de tranzit**, deoarece sunt șanse mai mari ca migranții să se reîntoarcă de bunăvoie în țările lor de origine din țări de tranzit, într-o etapă a călătoriei în care încă nu au efectuat plata întregii sume de bani către persoanele care i-au introdus ilegal și pot încă evita riscuri majore – de exemplu traversarea Mării Mediterane sau a deșertului Sahara. Programele de returnare voluntară din țările de tranzit în țările de origine, cu respectarea deplină a principiului *nereturnării*, ar trebui să beneficieze de sprijin în cadrul programelor regionale de dezvoltare și protecție pentru Africa de Nord și Cornul Africii, precum și în cadrul parteneriatelor pentru mobilitate și al agendelor comune în materie de migrație și mobilitate. Astfel de programe ar trebui să fie, de asemenea, elaborate pentru resortisanții țărilor terțe aflați în tranzit prin țările din Balcanii de Vest.

Ar trebui să se aloce fonduri suficiente din toate sursele pertinente, în special în ceea ce privește instrumentele de asistență pentru dezvoltare, în scopul de a sprijini reintegrarea persoanelor returnate în țările lor de origine. Acordarea de sprijin pentru reintegrare ar trebui încorporată în sistemele existente în țările de origine, cum ar fi programele de educație și formare profesională, acțiunile de microfinanțare și sprijinul acordat antreprenoriatului, care ar trebui să se dezvolte în continuare. Fondul fiduciar al UE – unul din principalele rezultate ale reuniunii la nivel înalt privind migrația care va avea loc la Valetta, ar trebui să contribuie în mod semnificativ la reintegrare și la consolidarea capacităților în țările terțe.

Acțiuni imediate	• Crearea unui mecanism specific de consolidare a capacităților de readmisie • Programe de returnare voluntară în țări terțe în cadrul programelor regionale de dezvoltare și protecție • Sprijin pentru programele de returnare voluntară din Balcanii de Vest
Acțiuni pe termen mediu	• Sprijin structural pentru reintegrarea persoanelor returnate prin Fondul fiduciar care urmează a fi lansat la reuniunea la nivel înalt UE-Africa privind migrația care va avea loc la Valetta

5. Sporirea influenței UE privind returnarea și readmisia

UE trebuie să își sporească influența privind readmisia în raport cu țările partenere, pentru a asigura punerea în aplicare a angajamentelor și a acordurilor existente, precum și pentru a facilita negocierea și încheierea altora noi. Consiliul European din 25-26 iunie 2015 a solicitat Comisiei și Consiliului să pregătească „un pachet global în scopul de a pregăti negocierile”.

²⁸ Pentru mai multe informații despre sprijinul acordat acțiunilor Uniunii în cadrul Fondului pentru azil, migrație și integrare, a se vedea Programul anual de lucru pentru 2015.

Ar trebui elaborate **pachete de sprijin adaptate** pentru a ajuta anumite țări partenere să își îndeplinească în practică obligațiile în materie de readmisie și pentru a sprijini negocierile. Aceste pachete ar trebui să se bazeze pe experiența dobândită în cadrul proiectului-pilot privind returnarea²⁹, care urmărește să stimuleze țările terțe selectate să coopereze în vederea readmisiei propriilor lor resortisanți. Returnarea și readmisia ar trebui să facă parte dintr-un pachet echilibrat și consolidat al UE destinat unei țări terțe, care să se bazeze pe toate politicile pertinente, în special afaceri interne, politică externă, asistență pentru dezvoltare, comerț, securitate, în vederea atingerii obiectivelor politicii UE în domeniul migrației. Condiționalitățile ar trebui utilizate după caz.

Experiența statelor membre arată că trebuie găsit un echilibru între **presiuni și stimulente** pentru a îmbunătăți cooperarea în materie de readmisie. În domeniul afacerilor interne, parteneriatele pentru mobilitate și politica în materie de vize se dovedesc, în general, utile și potențază cooperarea în ceea ce privește readmisia. Negocierea unui acord de facilitare a eliberării vizelor în paralel cu un acord de readmisie oferă stimulente concrete țărilor terțe pentru a coopera în domeniul readmisiei.

Cu toate acestea, posibilitatea de a utiliza acest instrument este limitată, deoarece este puțin probabil ca UE să ofere facilitarea regimului de vize anumitor țări terțe care generează un număr mare de migranți în situație neregulamentară și, în consecință, prezintă un risc de migrație. Și, chiar și în cazurile în care UE oferă în paralel negocieri privind un acord de facilitare a eliberării vizelor, acest lucru ar putea să nu fie suficient în cazul în care facilitățile oferite nu sunt suficient de atractive în comparație cu facilitarea orizontală prevăzută în Regulamentul UE privind vizele. Pe de altă parte, **politica în materie de vize**, prin Codul de vize reformat, prin acordurile de facilitare a eliberării vizelor sau prin eliberarea efectivă a vizelor în practică, **are un impact asupra cooperării în materie de readmisie**. Ar trebui explorat în continuare potențialul acestei politici pentru a o folosi ca pârghie.

Oferirea de oportunități de **migrație legală** lucrătorilor cu înaltă calificare, dar și în scopuri de cercetare și studii, ar trebui folosită ca pârghie pentru a asigura cooperarea privind readmisia. În timp ce stabilirea volumului de migranți economici admiși este de competența statului membru, abordarea ar putea fi coordonată la nivelul Uniunii, pentru a avea pârghii mai eficiente pentru negocierea acordurilor și a modalităților de readmisie cu țările terțe în cauză.

Ar trebui, de asemenea, identificate efecte de pârghie considerabile în afara domeniului afacerilor interne, pentru a spori cooperarea în materie de readmisie a țărilor terțe, în conformitate cu solicitarea Consiliului European din 25-26 iunie 2015, potrivit căreia, „*pe baza principiului **mai mult pentru mai mult**, asistența și politicile UE vor fi utilizate pentru crearea de stimulente în vederea punerii în aplicare a acordurilor de readmisie existente și a încheierii de noi astfel de acorduri*”.

Printre **pârghiile suplimentare** care ar trebui luate în considerare se numără asistența pentru dezvoltare, politica de vecinătate, acordurile comerciale și preferințele comerciale (cu posibilitatea de a se stabili o legătură între încheierea de acorduri de liber schimb sau acordarea tratamentului preferențial pentru anumite țări terțe și încheierea unui acord de readmisie), educația (Erasmus+) și cultura. Statele membre sunt încurajate puternic să identifice pârghiile în domeniile care intră în competența lor națională, cum ar fi **accesul resortisanților țărilor terțe pe piețele muncii**.

UE și statele membre trebuie să se pună de acord și să transmită un mesaj clar țărilor de origine și de tranzit ale migranților în situație neregulamentară cu privire la necesitatea

²⁹ Concluziile Consiliului privind politicile UE în materie de returnare adoptate în cadrul reuniunii Consiliului JAI din 5-6 iunie 2014.

cooperării în materie de readmisie. Chestiunea **readmisiei trebuie să aibă prioritate** și să fie abordată în toate contactele relevante la nivel politic între UE și țările terțe cu rate de returnare scăzute, precum și în contactele dintre statele membre și aceste țări. Acest aspect ar trebui, în special, invocat în toate întâlnirile Înaltului Reprezentant sau ale membrilor Comisiei cu reprezentanți ai țărilor relevante, inclusiv la evenimente internaționale și multilaterale.

Acțiuni imediate	• Acord asupra unui pachet global, în scopul de a pregăti negocierile privind readmisia și returnările îmbunătățite pe baza principiului „mai mult pentru mai mult” • Stabilirea returnării și readmisiei ca teme prioritare și abordarea acestora în toate contactele cu țările terțe prioritare
Acțiuni pe termen mediu	• Dezvoltarea unor pachete adaptate, specifice fiecărei țări

IV. Concluzii

Îmbunătățirea eficacității sistemului UE pentru returnarea migranților în situație neregulamentară necesită **voință politică și prioritizare**, aplicarea integrală a normelor UE, precum și sisteme administrative și resurse adecvate la nivel național. Comisia, cu sprijinul agențiilor relevante ale UE, va lua toate măsurile necesare pentru a consolida sistemul UE în materie de returnare, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale și a garanțiilor pentru returnări în condiții de demnitate.

Deși **Directiva UE privind returnarea** permite o acțiune eficientă în materie de returnare, mai sunt necesare îmbunătățiri în ceea ce privește punerea sa în aplicare de către statele membre. Comisia se va concentra pe asigurarea aplicării depline a directivei, inclusiv prin proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. În paralel, Comisia va utiliza evaluarea sistemelor naționale de returnare efectuată în cadrul mecanismului de evaluare Schengen, pentru a identifica deficiențele și pentru a contribui la remedierea acestora.

Comisia va consolida sprijinul acordat Frontex și va prezenta propuneri legislative pentru a extinde în mod substanțial rolul agenției în materie de returnare. Înființarea unui **birou de returnare al Frontex** ar trebui să permită agenției să își sporească în mod semnificativ asistența pe care o acordă în materie de returnare. De asemenea, Comisia va prezenta propuneri legislative pentru îmbunătățirea sistemelor de informații ale UE, pentru a permite un schimb de informații mai rapid cu privire la deciziile de returnare și pentru a facilita executarea acestora în întreg spațiul Schengen.

Un sistem eficient de returnare necesită **stabilirea ca prioritate** în relațiile cu țările terțe a **readmisiei** migranților în situație neregulamentară. Comisia, împreună cu SEAE, va intensifica eforturile pentru a permite țărilor de origine să își pună în aplicare angajamentele pe care și le-au asumat în ceea ce privește readmisia propriilor resortisanți, prin intermediul dialogurilor politice, consolidarea capacităților și acordarea de sprijin pentru reintegrare și, dacă este necesar, prin negocierea unor noi acorduri de readmisie.