

Concluziile Consiliului cu privire la viitorul politicii de returnare

1. Consiliul reafirmă că o politică coerentă, credibilă și eficace privind returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, care să respecte pe deplin drepturile omului și demnitatea persoanelor implicate, precum și principiul *nereturnării*, constituie o parte esențială a unei politici globale a UE în domeniul migrației.
2. Consiliul salută Comunicarea Comisiei privind planul de acțiune al UE privind returnarea, care răspunde apelului lansat de Consiliul European din 25-26 iunie 2015, prin care Comisia era invitată să instituie un program european de returnare specific. Planul de acțiune[1], precum și manualul privind returnarea[2], prezentate la 9 septembrie 2015, conțin elemente pragmatice și operaționale menite să sporească capacitatea statelor membre de a returna migranții în situație neregulamentară, recunoscând totodată pe deplin nevoia de a spori cooperarea cu țările de origine și de tranzit, precum și sprijinul acordat acestora.
3. Consiliul European din 25-26 iunie 2015 a stabilit o listă de acțiuni de întreprins în domeniile returnării, readmisiei și reintegrării. Pentru a trece în revistă progresele înregistrate și a identifica chestiunile rămase de rezolvat, Consiliul invită Comisia să elaboreze un raport în acest sens, până în ianuarie 2016. Mai mult, Consiliul invită Comisia să urmeze rapid cu acțiuni concrete anunțurile făcute în planul de acțiune al UE privind returnarea.
4. Trebuie alocate resurse financiare adecvate pentru a spori eficacitatea sistemului UE în materie de returnare, acordând o atenție deosebită sprijinirii statelor membre aflate sub o presiune puternică a migrației. Fondul pentru azil, migrație și integrare 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. Ar trebui ca finanțarea pentru sprijinirea cooperării în ceea ce privește readmisia și reintegrarea persoanelor returnate, inclusiv între state membre și țări terțe, să fie furnizată prin toate instrumentele corespunzătoare, în special prin Fondul fiduciar de urgență pentru stabilitate și pentru abordarea cauzelor profunde ale migrației neregulamentare și ale strămutărilor de persoane în Africa și prin programe financiare ale UE. Consiliul salută, de asemenea, instituirea de către Comisie a mecanismului de consolidare a capacităților de readmisie, în cadrul Fondului pentru azil, migrație și integrare (FAMI). Mai mult, ar trebui să se aloce Frontex resurse adecvate pentru a-i permite să își intensifice substanțial sprijinul în ceea ce privește returnarea.
5. UE și statele sale membre trebuie să facă mai mult în ceea ce privește returnarea. Ratele de returnare sporite ar trebui să aibă un efect disuasiv asupra migrației neregulamentare. Directiva privind returnarea[3], care este în vigoare din ianuarie 2009, ar trebui aplicată în mod consecvent și eficient pentru a garanta standarde înalte și uniforme de asigurare a respectării legislației și pentru a menține un nivel înalt de încredere reciprocă între statele membre. Consiliul îndeamnă Comisia să evalueze funcționarea și punerea în aplicare a Directivei privind returnarea și să identifice orice obstacole pentru realizarea eficace a returnărilor, inclusiv prin utilizarea mecanismului de evaluare Schengen[4]. Pe baza acestei evaluări, Comisia este invitată să facă propuneri legislative, dacă este cazul, în scopul remedierii obstacolelor respective. Ar trebui să se utilizeze mai eficient sistemele europene de informații existente, în special Sistemul de Informații Schengen (SIS), Sistemul de informații privind vizele (VIS) și Eurodac, care sunt instrumente importante ce trebuie îmbunătățite în continuare pentru ca colectarea, schimbul și coordonarea informațiilor să se efectueze mai bine între statele membre în scopuri legate de returnare. Consiliul așteaptă cu interes viitoarele propuneri din partea Comisiei, bazate pe un studiu de fezabilitate, pentru a face obligatorie introducerea în SIS a tuturor interdicțiilor de intrare și a tuturor deciziilor de returnare, în special pentru a permite recunoașterea și executarea reciprocă a acestora, cât mai curând posibil în 2016. Mai mult, legislația revizuită privind frontierele inteligente, care urmează să fie prezentată înainte de sfârșitul lui 2015, ar trebui să contribuie la optimizarea returnărilor prin crearea unui registru al tuturor deplasărilor transfrontaliere ale resortisanților țărilor terțe. În plus, Consiliul salută propunerile Comisiei privind utilizarea Eurodac în scopuri legate de returnare. Mai mult, statele membre vor pune în operare, până la sfârșitul lui 2015, rețeaua de puncte de contact naționale pentru schimbul de informații, în vederea facilitării retragerii permiselor de ședere, în special pentru migranții cu cazier judiciar.
6. Consiliul recunoaște că cadrele juridice și administrative naționale îndeplinesc, de asemenea, un rol esențial în crearea condițiilor favorizante pentru o acțiune eficace a UE în materie de returnare. În special, statele membre trebuie să emită sistematic

decizii de returnare, să ia toate măsurile necesare pentru a asigura executarea acestora și să pună la dispoziție resurse adecvate, inclusiv finanțare și personal, necesare pentru identificarea și returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală. Trebuie luate toate măsurile pentru a asigura returnarea eficace a migranților în situație neregulamentară, inclusiv utilizarea luării în custodie publică ca măsură legitimă de ultimă instanță. În special, statele membre ar trebui să își consolideze capacitățile de luare în custodie publică prealabilă îndepărtării, pentru a asigura disponibilitatea fizică a migranților în situație neregulamentară în scopul returnării și să ia măsuri pentru a preveni abuzarea de drepturi și proceduri.

7. Cooperarea practică între statele membre în ceea ce privește returnarea este un element esențial pentru sporirea ratei de returnare. Prin urmare, statele membre sunt puternic încurajate să utilizeze mai eficient cunoștințele specializate și să solicite mai sistematic serviciile oferite în prezent de Frontex, precum desfășurarea de echipe de triere în operațiunile sale comune coordonate, acordarea de sprijin pentru dobândirea documentelor de călătorie pentru migranți, organizarea operațiunilor comune de returnare și formarea personalului național implicat în operațiunile de returnare. La rândul său, Frontex ar trebui să intensifice toate eforturile pentru a-și utiliza pe deplin mandatul actual în ceea ce privește acordarea de sprijin pentru statele membre în operațiunile de returnare și în alte activități relevante. Deși statele membre dețin responsabilitatea principală pentru efectuarea returnărilor, crearea imediată, în cadrul Frontex, a unui birou pentru returnări destinat acestei activități ar trebui să îi permită agenției să își intensifice sprijinul acordat statelor membre cu scopul, printre altele, de a facilita, organiza și finanța operațiunile de returnare. Frontex trebuie să continue să sprijine în mod direct statele membre pe bază individuală și să primească dreptul de a organiza operațiunile de returnare comune din proprie inițiativă, ținând seama de nevoile statelor membre. Toate statele membre și Frontex vor coopera îndeaproape în îndeplinirea unui rol deosebit de activ în instituirea și funcționarea punctelor de acces (*hotspots*) în ceea ce privește operațiunile de returnare, astfel cum au subliniat concluziile Consiliului European din 23 septembrie 2015.

8. Consiliul își exprimă sprijinul deplin pentru consolidarea Frontex și așteaptă cu interes pachetul legislativ care urmează să fie prezentat de Comisie în decembrie 2015. În această privință, Consiliul salută intenția Comisiei de a lua în considerare înființarea unor echipe Frontex de intervenție rapidă pentru returnare, care să ofere sprijin statelor membre în ceea ce privește identificarea, cooperarea consulară cu țări terțe și organizarea operațiunilor de returnare, pe baza experienței dobândite cu punctele de acces.

9. Consiliul salută intenția Comisiei de a încuraja și îndruma dezvoltarea unui sistem integrat de gestionare a returnării prin crearea de sinergii între Abordarea europeană integrată privind returnarea către țări terțe (EURINT), rețeaua Instrumentului european de reintegrare (ERIN) și rețeaua ofițerilor de legătură europeni în materie de returnare (EURLLO), precum și ofițerii de legătură europeni în materie de migrație (EMLO), ofițerii de legătură în materie de imigrație (ILO) și ofițerii de legătură Frontex. Aceștia ar trebui să lucreze în așa fel încât să se sprijine reciproc, evitând suprapunerile, pentru a spori eficacitatea sistemului UE în materie de returnare. Cunoștințele specializate și experiența acestora ar trebui partajate în mod suplimentar cu statele membre pentru eventuale acțiuni ulterioare. Toate statele membre sunt invitate să ia în considerare participarea activă la aceste rețele. Frontex ar trebui să asigure coordonarea la nivel operațional a sistemului integrat de gestionare a returnării.

10. Trebuie mobilizate toate instrumentele pentru a spori cooperarea în materie de returnare și readmisie. Statele membre, Comisia și Serviciul European de Acțiune Externă vor acorda prioritate readmisiei în toate contactele relevante la nivel politic cu țările de origine ale migranților în situație neregulamentară pentru a asigura transmiterea unui mesaj coerent către țările respective, inclusiv cu privire la nevoia de a pune în aplicare pe deplin și cu eficacitate acordurile de readmisie existente încheiate cu toate statele membre. Cooperarea cu țările de origine trebuie să se concentreze, de asemenea, pe identificarea migranților în situație neregulamentară și pe eliberarea de documente de călătorie. În acest context, cooperarea cu reprezentanțele diplomatice ale țărilor de origine este esențială și trebuie să primească prioritate. În domeniul afacerilor interne, Consiliul va analiza în continuare legătura dintre facilitarea eliberării vizelor și acordurile de readmisie în cadrul Codului de vize reformat, în special prin garantarea că facilitățile în materie de eliberare a vizelor, astfel cum sunt preconizate în Codul de vize, sunt acordate numai după evaluarea cooperării în materie de readmisie cu toate statele membre.

11. Consiliul subliniază că readmisia propriilor resortisanți reprezintă o obligație în temeiul dreptului internațional cutumiar și că toate statele trebuie să respecte această obligație. În ceea ce privește țările din Africa, zona Caraibilor și Pacific (țările ACP), această obligație este prevăzută în mod suplimentar la articolul 13 din Acordul de la Cotonou[5], care instituie pentru toate statele participante obligația de readmisie a propriilor resortisanți fără formalități suplimentare. UE și statele sale membre vor depune eforturi pentru a asigura punerea în aplicare efectivă a tuturor obligațiilor de readmisie, indiferent dacă sunt îndeplinite în temeiul unor acorduri de readmisie formale, al Acordului de la Cotonou sau al altor acorduri. Consiliul invită Comisia, în strânsă cooperare cu SEAE, să lanseze rapid dialoguri bilaterale pentru a îmbunătăți cooperarea practică cu toate țările terțe de origine și de tranzit pentru migranții în situație neregulamentară care sunt relevante, pe baza experienței statelor membre ale UE care au înregistrat rezultate de succes în materie de operațiuni de returnare către țările terțe respective. Frontex, împreună cu rețelele axate pe returnare, ar trebui să furnizeze sprijin operațional și tehnic. Comisia și SEAE ar trebui să informeze periodic cu privire la rezultatul acestor reuniuni și să raporteze cu privire la progresele înregistrate, cel târziu până în iunie 2016. Pe baza raportului, Consiliului invită Comisia să propună directive de negociere pentru acorduri de readmisie cu țările de origine relevante în cazurile în care este necesară formalizarea acordurilor de cooperare practică. În paralel, Consiliul invită Comisia să se asigure că negocierile în curs cu privire la acorduri de readmisie sunt accelerate și încheiate cât mai curând posibil.

12. Consiliul salută introducerea principiului „mai mult pentru mai mult” ca mod de a oferi pârgii de negociere suplimentare UE și statelor membre. Ar trebui utilizat un amestec bine echilibrat de stimulente și de presiuni pentru a spori cooperarea țărilor terțe cu privire la readmisie și returnare. Prin urmare, acest principiu trebuie aplicat mai larg și utilizat activ într-un mod coordonat, atât la nivelul UE, cât și la nivel național, stabilind o legătură între cooperarea îmbunătățită în materie de returnare și readmisie și beneficii din toate domeniile de politică, pe baza experienței dobândite în proiectele-pilot în materie de returnare. Consiliul invită Comisia, împreună cu SEAE, să propună, în termen de șase luni, pachete cuprinzătoare și adaptate care să fie utilizate în cazul țărilor terțe în scopul de a remedia problemele întâlnite în punerea în aplicare a unei readmisii eficiente. Astfel de pachete ar trebui puse în aplicare imediat după aceea. Condiționalitatea ar trebui utilizată după caz în scopul de a ameliora cooperarea. În acest context, statele membre sunt încurajate să identifice pârgii de negociere în domenii care intră în competența lor națională.

Dialogul la nivel înalt purtat de Înalțul Reprezentant în cooperare cu statele membre și cu Comisia ar trebui să contribuie la identificarea pârgiilor de negociere și la sporirea cooperării în materie de readmisie.

13. Cooperarea cu țările origine și de tranzit este esențială pentru realizarea cu succes a operațiunilor de returnare. Pe termen scurt, UE va explora sinergiile diplomației UE pe teren prin intermediul delegațiilor UE și în special prin intermediul ofițerilor de legătură europeni în materie de migrație (EMLO) care urmează să fie desfășurați până la finele lui 2015 în Egipt, Maroc, Liban, Niger, Nigeria, Senegal, Pakistan, Serbia, Etiopia, Tunisia, Sudan, Turcia și Iordania.

14. Consiliul invită Comisia și SEAE, precum și statele membre, în special prin intermediul reprezentanțelor acestora în afara UE, să promoveze, în strânsă cooperare cu ofițerii de legătură menționați la punctul 9, permisul de liberă trecere eliberat de UE (documentul de călătorie standard pentru îndepărtarea resortisanților țărilor terțe)[6] care ar trebui să devină documentul de călătorie acceptat în mod obișnuit în scopuri de returnare de țările terțe. Mai mult, statele membre se angajează să utilizeze în mod mai regulat permisul de liberă trecere eliberat de UE în operațiunile de returnare.

15. Recunoscând că sprijinul pentru reintegrare nu este o condiție prealabilă pentru returnare, sunt necesare eforturi suplimentare în ceea ce privește sprijinul pentru reintegrare, în scopul de a asigura durabilitatea returnării. Cooperarea practică cu autoritățile din țările de origine trebuie de asemenea sporită pentru a ameliora capacitățile acestora cu privire la readmisia resortisanților lor în mod eficient și în timp util.

16. Programele de returnare voluntară sunt de obicei puse în aplicare de administrațiile publice într-o serie de state terțe. După caz, statele membre ar trebui să conceapă și să pună în aplicare proiecte de reintegrare comune care să devină mai cuprinzătoare și mai eficiente din punctul de vedere al costului, datorită economiei de scară. Statele membre se pot folosi de finanțarea disponibilă, cu excepția disponibilităților din cadrul FAMI, care sunt acordate de Comisie. Consiliul salută intenția Comisiei de a monitoriza și evalua prin intermediul Rețelei europene de migrație 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*).

17. UE va analiza dezvoltarea unor capacități de primire sigure și durabile și oferirea unor perspective pe termen lung și a unor proceduri adecvate pentru refugiați și familiile acestora în regiunile din țările terțe afectate de presiunea migrației, până când întoarcerea acestora în țara de origine devine posibilă. Odată ce se îndeplinesc condițiile stabilite prin Directiva 2013/32/UE[7], în special principiul nereturnării menționat la articolul 38, statele membre se află în poziția de a constata că cererile de azil ale acestor persoane nu pot fi admise pe criteriul țării terțe sigure, în conformitate cu articolul 33 din directiva respectivă, după care poate urma o returnare asistată rapidă. În paralel, ar trebui explorate capacități regionale similare în scopul returnării rapide a celor care nu se califică pentru protecție internațională.

[1] Documentul 11846/15

[2] Documentul 11847/15

[3] Această directivă nu se aplică UK, IE și DK în conformitate cu Protocoalele (nr. 21) și (nr. 22) anexate la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

[4] Regulamentul (UE) nr. 1053/2013 al Consiliului din 7 octombrie 2013, JO L 295, 6.11.2013, p. 27.

[5] Acordul de parteneriat între membrii grupului statelor din Africa, Caraibe și Pacific, pe de o parte, și Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de altă parte, semnat la Cotonou la 23 iunie 2000, Jurnalul Oficial L 317, 15.12.2000, p. 3 - 353.

[6] Recomandarea Consiliului din 30 noiembrie 1994 privind adoptarea unui document de călătorie standard pentru îndepărtarea resortisanților țărilor terțe.

[7] Această directivă nu se aplică UK, IE și DK în conformitate cu Protocoalele (nr. 21) și (nr. 22) anexate la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.