

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент и Съвета — Стратегия на ЕС за доброволното връщане и реинтеграцията“

(COM(2021) 120 final)

(2021/C 517/13)

Докладчик: **José Antonio MORENO DIAZ**

Искане за консултация	Европейска комисия, 31.5.2021 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	7.9.2021 г.
Приемане на пленарна сесия	22.9.2021 г.
Пленарна сесия №	563
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	219/1/4

1. Заключение и препоръки

1.1. Целта на стратегията за устойчиво доброволно връщане и реинтеграция е да се изгради общ подход на държавите членки при създаването, разработването и изпълнението на програмите за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията, като се определят общи цели и се насърчи съгласуваността между националните програми и между тях и Европейския съюз. Сред целите на стратегията са и насърчаването и създаването на общи инструменти и подобряването на сътрудничеството между държавите членки в тези области.

1.2. Наличието на голямо разнообразие от инструменти и подходи в областта на доброволното връщане и реинтеграцията до този момент доведе до амалгама от инициативи, програми и проекти, които често не разполагат с общи референтни рамки, което затруднява тяхната оценка, както и ефективното им прилагане. Целта на стратегията е да се постигне напредък в хармонизирането на тези референтни рамки и да се насърчи сътрудничеството между европейските държави при разработването на програми за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията.

1.3. ЕИСК приветства стратегията като инструмент за управление, насочен към подобряване на координацията и общите цели на държавите членки в управлението на миграцията. ЕИСК споделя подхода на Комисията за постигане на напредък в преразглеждането и хармонизирането на инструментите, събирането на данни и механизмите за предоставяне на консултации на участващите лица с цел преодоляване на разпокъсаността на подходите, намаляване на разходите за връщане и увеличаване на финансовите средства за тези програми, наред с други предизвикателства.

1.4. Въпреки това, както и при предишни случаи, ЕИСК изразява съжаление, че мерките за насърчаване на законното влизане, които засягат по-голямата част от пребиваващото в Европейския съюз чуждестранно население, закъсняват и имат по-ограничен обхват в сравнение с предложенията, насочени към разрешаване на проблемите, свързани с незаконното пребиваване. Един всеобхватен подход към мобилността е от съществено значение за предлагането на алтернативи, които не се свеждат до проверки по границите и връщане.

1.5. ЕИСК подчертава, че повечето процедури на връщане не се извършват правилно поради липсата на участие на държавите на произход и поради неохотното участие на лицата с нередовен статут. В това отношение, макар и да приветства усилията на Комисията, той поставя под съмнение ефективността на някои от предложенията, като например спонсорираното връщане.

1.6. ЕИСК е загрижен и за бъдещата роля на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), особено с оглед на публикуването на доклада на Европейския парламент относно нарушаването на правата на човека от страна на тази европейска агенция⁽¹⁾. Според ЕИСК трябва да се въведат гъвкави и ефикасни механизми за ефективен одит и контрол (отчетност) на дейността на Frontex и да се гарантира, че в своята дейност агенцията зачита правата на човека.

1.7. ЕИСК подкрепя по-добрата координация между всички заинтересовани страни, както и планираните подобрения за укрепване на солидарността между държавите членки и сътрудничеството с трети държави. Комитетът подкрепя и усилията за подобряване на консултациите и насоките във връзка с връщането, както и участието на гражданското общество в действията за връщане, и по-специално устойчивата реинтеграция. Той приветства и усилията за подобряване на наличността на ресурси и събирането на данни, както и обмена на добри практики в тези области.

1.8. ЕИСК изразява загриженост във връзка с посочената цел за увеличаване на бързото доброволно връщане от външните граници поради липсата на гаранции, които би могла да означава подобна процедура. Комитетът е особено загрижен поради това, че „доброволното връщане“ може да се превърне в евфемизъм за експулсиране или предоставяне на финансови компенсации на държавите на местоназначение, които приемат върнатите лица, без да се отчитат в достатъчна степен техните желания или, което е още по-тревожно, техните права. Освен това ЕИСК предупреждава, че не е логично да се предоставят стимули чрез програми, които предполагат пребиваването на хора с нередовен статут, тъй като това може да обезкуражи опитите на държавите на произход да намалят миграционните потоци.

1.9. В тази връзка ЕИСК продължава да разглежда като стратегическа слабост на политиката на Европейския съюз в областта на имиграцията и убежището нейния почти изключителен акцент върху борбата с нередовния статут, било то на границата или чрез доброволно и принудително връщане. Поради това той отново призовава Комисията да преразгледа своята референтна рамка и да работи ефективно, с цел да предостави цялостен поглед върху политиката в областта на имиграцията и убежището, който да насърчава организираната, редовна и безопасна мобилност.

2. Контекст

2.1. След приемането на Директивата относно връщането през 2018 г. улесняването на доброволното връщане се превърна в стратегическа цел на миграционната политика на Европейския съюз, която беше потвърдена в Новия пакт за миграцията и убежището.

2.2. Доброволното връщане се разглежда като инструмент, който позволява връщането на незаконно пребиваващи в ЕС мигранти в страната им на произход. Този инструмент позволява доброволното вземане на решение за връщане от страна на мигрантите, улеснява обратното им приемане в страната на произход и позволява по-добрата им реинтеграция в приемашото общество отколкото процедурата за принудително връщане. От 491 195 незаконно пребиваващи граждани на трети държави, на които е било наредено да се върнат през 2019 г., на практика са се върнали в трета държава 142 320 лица.

2.3. Целта на стратегията е да се изгради общ подход на държавите членки при създаването, разработването и изпълнението на програмите за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията, като се определят общи цели и се насърчи съгласуваността между националните програми и между тях и Европейския съюз. Сред целите на стратегията са и насърчаването и създаването на общи инструменти и подобряването на сътрудничеството между държавите членки.

2.4. Подпомагането на връщането и реинтеграцията цели да се помогне на незаконните мигранти да се върнат доброволно в страната си на произход и да започнат независим живот там, като по този начин се намалява рискът от повторна незаконна имиграция. Подпомагането на връщането може например да включва консултиране преди тръгването, психосоциална подкрепа и помощ за организиране на пътуването, помощ за посрещане на непосредствените нужди от медицинска помощ и/или финансова подкрепа за улесняване на връщането и живота след пристигането. Подпомагането на реинтеграцията цели предоставяне на помощ на лицето за успешното му реинтегриране в обществото и може да включва незабавна подкрепа и консултиране след пристигането, помощ за намиране или създаване на дейности за генериране на приходи за завърналото се лице, както и за дейности с местните общности.

2.5. ЕС финансира пряко или чрез програми на държавите членки значителен брой дейности, свързани с доброволното връщане и реинтеграцията. За периода 2014—2018 г. бяха финансирани близо 60 програми за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията чрез фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ), както и сходни инициативи

⁽¹⁾ Вж. изложените в тази връзка препоръки в *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations* (Доклад относно разследване за установяване на факти във връзка с предполагаеми нарушения на основните права от страна на Frontex), Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE), 14 юли 2021 г. на адрес: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

чрез Европейския фонд за развитие и инструменти като Инструмента за сътрудничество за развитие и Инструмента за предприемачествена помощ. От друга страна, много държави разполагат със собствени програми за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията.

2.6. Наличието на толкова много инструменти доведе до амалгама от инициативи, програми и проекти, които често не разполагат с общи референтни рамки, което затруднява тяхната оценка, както и ефективното им прилагане. Целта на стратегията е да се постигне напредък в хармонизирането на тези референтни рамки и да се насърчи сътрудничеството между европейските държави при разработването на програми за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията.

2.7. В представената от Комисията стратегия са посочени следните цели: 1) по-голямо одобрение на доброволните връщания от страна на мигрантите и на техния дял в общия брой връщания; 2) създаване на допълнителен начин за сътрудничество и солидарност между държавите членки, допринасящ за спонсорирането на връщането; 3) подобряване на ефективността на индивидуалната и общностната помощ, намаляване на пропуските и дублирането и увеличаване на синергиите с други донори и трети държави, включително чрез по-добра защита на уязвимите мигранти; 4) определяне на устойчивите действия за връщане и реинтеграция, за да се вземат предвид и да се отговори на нуждите на отделните лица; 5) насърчаване на устойчивостта на връщанията и намаляване на повторната незаконна имиграция, включително чрез подпомагане на приемащите общности; 6) подобряване на устойчивостта на индивидуалните и общностните действия за реинтеграция и техния принос към планове за развитие на трети държави, включително чрез връзки с други финансирани дейности за развитие на национално или общностно равнище; 7) увеличаване на капацитета и участието на трети държави във връзка с процесите на връщане, обратно приемане и реинтеграция; 8) обвързване на горепосочените цели с подход, основан на правата и насочен към мигрантите.

2.8. Доброволното връщане предлага реални възможности на връщаните лица и взема предвид техните нужди, очаквания и перспективи след завръщането. В рамките на сътрудничеството с трети държави, то може да разчита и на участието на държавите на връщане. Реинтеграцията, от своя страна, е от ключово значение за ефективността и надеждността на програмите за връщане, тъй като включва разработването на инструменти, които да помогнат на мигрантите да преодолеят социално-икономическите и психосоциалните трудности, пред които са изправени при завръщането им в своята общност, и да направят връщането им по-устойчиво. Процесът на реинтеграция следва да се разработва с участието на националните и местните органи, местните приемащи общности и гражданското общество, за да допринесе за предлагането на реални перспективи за завърналите се лица и тяхната местна общност.

2.9. За да подпомогне заинтересованите страни при изпълнението, стратегията ще предложи конкретни оперативни процедури за постигане на горепосочените цели и набор от инструменти, вариращи от ИТ решения за преодоляване на пропуските в информацията и улесняване на управлението на данните до поставяне на акцент върху управлението на проекти, планирането на разработването и изграждането на капацитет.

2.10. Стратегията е резултат от открит процес на участие, в който се включиха различни ключови страни като национални органи, отговарящи за програмите за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията, субекти, участващи в проекти за връщане, мрежи за услуги и др.

3. Бележки относно представянето на стратегията за доброволното връщане и реинтеграцията

3.1. ЕИСК приветства Европейската стратегия за доброволното връщане и реинтеграцията като инструмент за управление, насочен към подобряване на координацията и общите цели на държавите членки в управлението на миграцията.

3.2. ЕИСК счита, че преразглеждането на инструмент като доброволното връщане и реинтеграцията води до подобрения като тези, отбелязани от Комисията в нейното съобщение. Според ЕИСК аспектите, необходими за подобряване на ефикасността на тези инструменти, са: преодоляване на разпокъсаността на подходите; намаляване на разходите за връщане; подобряване на събирането на информация; подобряване на системата за консултиране на връщаните лица; подобряване на координацията между заинтересованите страни; подпомагане на устойчивостта на проектите за доброволно връщане и реинтеграция; увеличаване на финансовите средства за тези програми. Освен това Комитетът счита, че е от съществено значение да се подобри събирането на данни и идентифицирането на добри практики, за да се споделят извлечените поуки.

3.3. Въпреки това, както и при предишни случаи (становище SOC/649⁽²⁾), ЕИСК изразява съжаление, че мерките за насърчаване на законното влизане, които засягат по-голямата част от пребиваващото в Европейския съюз чуждестранно население, закъсхват и имат по-ограничен обхват в сравнение с предложенията, насочени към разрешаване на проблемите, свързани с незаконното пребиваване. Той припомня, че един всеобхватен подход към мобилността е от съществено значение за предлагането на алтернативи, които не се свеждат до проверки по границите и връщане.

⁽²⁾ ОВ С 123, 9.4.2021 г., стр. 15.

3.4. ЕИСК съзнава трудностите, пред които са изправени по-голямата част от държавите — членки при гарантирането на ефективно връщане, както и желанието на Комисията да започне изграждането на обща и ефективна европейска система за връщане. Въпреки това ЕИСК би желал да припомни, че повечето процедури на връщане не протичат правилно поради липсата на участие на държавите на произход и поради неохотното участие на лицата с нередовен статут. Доброволно връщане, предприето, за да се избегне принудително експулсиране, не може да се разбира като свободно действие.

3.5. ЕИСК отново изразява съмненията си относно спонсорираното връщане, тъй като не са ясни стимулите на държавите членки да участват в този механизъм, който продължава да се основава на доброволна солидарност.

3.6. ЕИСК признава усилията, положени от Комисията в областта на връщането, както по отношение на мониторинга на националните програми, така и по отношение на финансираните от самия ЕС инициативи. В това отношение следва да се подчертае ролята на Европейската мрежа за връщане и реинтеграция, която улеснява сътрудничеството между органите, отговарящи за миграцията. Комисията планира от 2022 г. Frontex да поеме дейността на тази мрежа, което поражда големи опасения у ЕИСК, предвид доклада на работната група на Европейския парламент във връзка с нарушенията на правата на човека от страна на тази агенция. Според ЕИСК тази разпоредба изисква да се въведат гъвкави и ефикасни механизми за ефективен одит и контрол (отчетност) на дейността на Frontex и да се гарантира, че в своята дейност агенцията защита правата на човека⁽³⁾. На този въпрос трябва да се наблегне, тъй като защитата на правата на човека е от ключово значение за всички действия на Европейския съюз, включително в рамките на миграционната политика и процесите на връщане и реинтеграция, а одитът на ролята на Frontex следва да може да се извършва (и при необходимост да се коригира) в реално време.

3.7. Програмите за връщане и реинтеграция мобилизират много участници, доставчици на услуги, обучение, обмен на информация и ресурси както в държавите на заминаване, така и в държавите на пристигане. Тази динамика се основава на присъствието на хора с нередовен статут на територията на Европа. Поради това буди безпокойство мисълта, че тази ситуация може да доведе до възникването на бизнес, който да оцелява именно благодарение на съществуването на хора с нередовен статут, което от своя страна, би могло да насърчи тези миграционни пътища при наличието на перспектива за връщане (доброволно или принудително).

4. Допълнителни бележки относно подхода на стратегията

4.1. ЕИСК продължава да разглежда като стратегическа слабост на политиката на Европейския съюз в областта на имиграцията и убежището нейния почти изключителен акцент върху борбата с нередовния статут, било то на границата или чрез доброволно и принудително връщане. Предотвратяването на незаконното пребиваване изисква създаването на редовни, гъвкави, безопасни и ефективни механизми за влизане, които да ограничават и възможностите за пораждане на икономическа експлоатация, която използва нередовния статут на мигрантите.

4.2. ЕИСК изразява загриженост във връзка с посочената цел за увеличаване на бързото доброволно връщане от външните граници поради липсата на гаранции, които би могла да означава подобна процедура. Ако процесът на доброволно връщане се разбира като зряло решение (взето от засегнатото лице), което включва действия за реинтеграция (включващи участието на администрациите на двете държави), тогава използването на този модел по границите е неразбираемо. В противен случай доброволното връщане може да се разглежда като евфемизъм за експулсиране или предоставяне на финансови компенсации на държавите на местоназначение, които приемат върнатите лица, без да се отчитат в достатъчна степен техните желания или, което е още по-тревожно, техните права.

4.3. Ефективна координация между всички заинтересовани страни. ЕИСК може само да подкрепи подобряването на координацията между страните, които участват в дадена публична политика. Буди обаче безпокойство разширяването на мрежата от заинтересовани лица и субекти, които виждат в доброволното връщане възможност за бизнес и не зачитат нуждите на връщаните лица.

4.4. Подобряване на солидарността и сътрудничеството. Връщането и реинтеграцията следва да се осъществяват в дух на сътрудничество и солидарност между държавите членки. Целта е да се укрепят инструментите за координация отвъд икономическата подкрепа, като се предоставят също така знания, ангажимент и извлечени поуки. Освен това всички действия следва да се основават на зачитането и партньорството с третите държави, в които ще се осъществяват тези инициативи, като се дава предимство не само на участието на институциите, но и на сътрудничеството и приноса на гражданското общество.

⁽³⁾ Вж. изложените в тази връзка препоръки в *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations* (Доклад относно разследване за установяване на факти във връзка с предполагаеми нарушения на основните права от страна на Frontex), Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE), 14 юли 2021 г. на адрес: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

4.5. Подкрепа за доброволното връщане и реинтеграцията на мигранти от трети държави и между тези държави. ЕИСК счита, че сътрудничеството с трети държави е от ключово значение за управлението на миграцията. Съсредоточаването обаче на това сътрудничество в инструменти, които обвързват наличието на средствата със ситуациите на незаконно пребиваване, не изглежда най-подходящият начин за възпиране на този феномен.

4.6. Ефективна система за консултиране и насоки в областта на връщането. Предоставянето на по-качествена информация на мигрантите по време на целия процес е от ключово значение, като се има предвид, че дори при експулсиране правата на хората са неотменими и трябва да бъдат гарантирани. Точно поради тази причина и поради големия брой субекти, които трябва да участват в една успешна програма за доброволно връщане (в страната на произход, на местоназначение, диаспорите и т.н.), консултациите и насоките не могат да бъдат предоставяни набързо и без да бъдат ясно обвързани с проекти за реинтеграция.

4.7. Гарантиране на качеството на помощта. За пореден път ЕИСК не може да не се съгласи с това колко е важно подкрепата за доброволното връщане да разполага с набор от услуги и средства, вариращи от консултации, медицинска и психологическа подкрепа, финансова, правна и логистична помощ за осъществяване на пътуванията. Поради това той отново посочва, че програмите за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията не трябва да се разглеждат като генеричен инструмент за масова употреба: доброволното връщане на цели семейства например изисква да се отдели специално внимание на децата за разлика от други ситуации на връщане. Понастоящем ролята на Frontex в предоставянето и оценката на някои от тези услуги буди безпокойство.

4.8. Насърчаване на устойчивостта на подкрепата за реинтеграция и участието на държавите партньори. Това е от ключово значение не само за бъдещето на върнатите лица, но и във връзка с целта за предотвратяване на повторна незаконна имиграция. ЕИСК отново предупреждава, че не е логично да се предоставят стимули чрез програми, които предполагат съществуването на хора с нередовен статут, тъй като това може да обезкуражи опитите на държавите на произход да намалят миграционните потоци. Освен това пълната зависимост от волята на трети държави за гарантиране на ефективността на политиката за доброволното връщане би могла сериозно да подкопае надеждността и съгласуваността на европейската политика в областта на миграцията.

4.9. Финансиране на доброволното връщане и реинтеграцията. ЕС несъмнено е ключов субект, що се отнася до финансирането на различни аспекти от програмите за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията. От съществено значение е сътрудничеството с трети държави във всяко едно отношение да се обвързва със зачитането на разпоредбите на международното публично право, правата на човека и основните свободи на личността от страна на тези държави. Сътрудничеството с трети държави, което касае въпроси, свързани с правата на човека, следва да бъде одобрено от Европейския парламент. Превръщането на сътрудничеството в областта на връщането в условие за външната дейност и политиката за съседство на Европейския съюз е по-скоро начин за стимулиране на незаконното пребиваване отколкото механизъм за неговото ограничаване.

Брюксел, 22 септември 2021 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Christa SCHWENG
