

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: EU-ova strategija dobrovoljnog povratka i reintegracije**

(COM(2021) 120 final)

(2021/C 517/13)

Izvjestitelj: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 31.5.2021.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	7.9.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.9.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	563
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	219/1/4

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. Strategijom održivog dobrovoljnog povratka i reintegracije nastoji se uspostaviti zajednički pristup osmišljavanju, razvoju i provedbi programâ potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije (AVRR) koje promiču države članice, kojima se definiraju zajednički ciljevi i promiče usklađenost među nacionalnim programima te između njih i programa Europske unije. Strategijom se također nastoje promicati i uspostaviti zajednički instrumenti te poboljšati suradnja među državama članicama u tim pitanjima.

1.2. Zbog širokog raspona instrumenata i pristupa dobrovoljnom povratku i reintegraciji nastao je skup inicijativa, programa i projekata kojima često nedostaju zajednički referentni okviri, što otežava njihovu evaluaciju, ali i njihovu učinkovitu provedbu. Cilj je ove strategije unaprijediti usklađivanje tih referentnih okvira i poticati suradnju europskih zemalja u razvoju programa potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije.

1.3. EGSO pozdravlja strategiju kao instrument za upravljanje čiji je cilj poboljšati koordinaciju i zajedničke ciljeve država članica u upravljanju migracijama. EGSO se slaže s Komisijom kada je riječ o unaprjeđenju revizije i usklađivanja instrumenata, prikupljanja podataka i mehanizama za savjetovanje uključenih osoba kako bi se prevladala rascjepkanost pristupa, smanjili troškovi povratka, povećala dodijeljena sredstva za te programe, među ostalim postojećim izazovima.

1.4. Međutim, kao i u prethodnim prilikama, EGSO izražava žaljenje zbog toga što se mjere za unaprjeđenje zakonitih ruta za ulazak, koje su relevantne za većinu stranog stanovništva koje boravi u Europskoj uniji, razvijaju kasnije i u ograničenijoj mjeri nego prijedlozi usmjereni na rješavanje problema povezanih s nepravilnostima. Sveobuhvatan pristup mobilnosti nužan je kako bi se ponudila druga rješenja koja nadilaze mjere nadzora državne granice i vraćanja.

1.5. EGSO naglašava da većina vraćanja ne funkcionira pravilno zbog nedovoljnog sudjelovanja zemalja podrijetla, kao i zbog nevoljkosti osoba u nezakonitoj situaciji. U tom pogledu, iako pozdravlja napore Komisije, Odbor svakako dovodi u pitanje djelotvornost nekih od iznesenih prijedloga, kao što je sponzorirani povratak.

1.6. EGSO je također zabrinut zbog uloge Frontexa u budućnosti, posebno s obzirom na objavljivanje izvješća Europskog parlamenta o kršenju prava od strane te europske agencije <sup>(1)</sup>. EGSO smatra da je od ključne važnosti zahtijevati uspostavu fleksibilnih i djelotvornih mehanizama za nadzor i kontrolu aktivnosti Frontexa i prilagodbu njegovih aktivnosti poštovanju ljudskih prava.

1.7. EGSO podržava bolju koordinaciju među svim dionicima, kao i predviđena poboljšanja za jačanje solidarnosti među državama članicama i suradnje s trećim zemljama. Podržava i napore za poboljšanje savjetovanja i usmjeravanja u pogledu povratka te uključivanje civilnog društva u aktivnosti vraćanja, a posebno u održivu reintegraciju. Isto tako, pozdravlja napore za poboljšanje dostupnosti resursa i prikupljanja podataka, kao i razmjenu dobrih praksi u tim pitanjima.

1.8. EGSO izražava zabrinutost zbog navedenog cilja povećanja broja brzih dobrovoljnih povratka s vanjskih granica, zbog potencijalnog nedostatka garancija. Posebno je zabrinut da bi to moglo postati eufemizam za prisilno udaljšavanje ili za pružanje financijske naknade određanim zemljama koje prime te povratnike, a da se nedovoljno razmotre želje i, što je još veći problem, prava tih osoba. EGSO također upozorava na nedosljednost pružanja poticaja u programima koji podrazumijevaju postojanje osoba u nezakonitoj situaciji jer bi to moglo obeshrabrili bilo kakve pokušaje zemalja podrijetla da smanje te migracijske tokove.

1.9. EGSO u tom smislu i dalje smatra da je strateška slabost politike imigracije i azila Europske unije to što je gotovo isključivo usmjerena na borbu protiv nepravilnosti, bilo na granicama bilo putem dobrovoljnog i prisilnog vraćanja. Stoga ponovno poziva Komisiju da preispita svoj referentni okvir i da istinski poradi na tome da politika imigracije i azila postane sveobuhvatna i usmjerena na promicanje uredne, zakonite i sigurne mobilnosti.

## 2. Kontekst

2.1. Olakšavanje dobrovoljnog povratka strateški je cilj migracijske politike Europske unije od donošenja Direktive o vraćanju 2018. i kako je utvrđeno u novom paktu o migracijama i azilu.

2.2. Dobrovoljni povratak smatra se instrumentom kojim se omogućuje povratak migranata koji nezakonito borave na području EU-a u njihove zemlje podrijetla. Podrazumijeva se da se tim instrumentom migrantima omogućuje dobrovoljna odluka, olakšava ponovni prihvat u zemlji podrijetla i omogućuje bolja reintegracija u društvo zemlje domaćina u odnosu na postupak prisilnog vraćanja. Od 491 195 državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom kojima je naloženo vraćanje 2019., 142 320 stvarno se vratilo u treću zemlju.

2.3. Cilj je strategije uspostaviti zajednički pristup osmišljavanju, razvoju i provedbi programâ potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije (AVRR) koje promiču države članice, kojima se definiraju zajednički ciljevi i promiče usklađenost među nacionalnim programima te između njih i programa Europske unije. Promicanje i uspostava zajedničkih instrumenata te poboljšanje suradnje među državama članicama također je cilj strategije.

2.4. Svrha pomoći za povratak i reintegraciju jest pomoći nezakonitim migrantima da se dobrovoljno vrate i započnu neovisan život u njihovoj zemlji podrijetla, čime se smanjuje rizik od ponovne nezakonite imigracije. Pomoć pri povratku može uključivati, na primjer, savjetovanje prije odlaska, psihosocijalnu podršku i pomoć u organizaciji putovanja, pomoć za zadovoljavanje neposrednih zdravstvenih potreba i/ili financijsku potporu za lakši povratak i stabilizaciju života nakon dolaska.

Pomoć u reintegraciji služi tome da se pomogne pojedincima da se uspješno reintegriraju u društvo, a može uključivati neposrednu pomoć i savjetovanje nakon dolaska, potporu za pronalaženje ili stvaranje prihodonosnih aktivnosti za povratnike, kao i aktivnosti s lokalnim zajednicama.

2.5. EU financira znatan broj mjera povezanih s dobrovoljnim povratkom i reintegracijom izravno ili putem programa država članica. Od 2014. do 2018. gotovo 60 programa potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije financirano je sredstvima iz Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI), a slične inicijative financirane su i u okviru Europskog

---

<sup>(1)</sup> Vidjeti *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations* (Izvješće o istrazi Frontexa u svrhu utvrđivanja činjenica o kršenju temeljnih prava), Odbor LIBE za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove, 14. srpnja 2021. [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf).

razvojnog fonda i instrumenata kao što su Instrument za razvojnu suradnju (DCI) i Instrument pretpristupne pomoći (IPA). S druge strane, mnoge države članice imaju vlastite programe potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije.

2.6. Zbog takvog raspona instrumenata nastao je skup inicijativa, programa i projekata kojima često nedostaju zajednički referentni okviri, što otežava njihovu evaluaciju, ali i njihovu učinkovitu provedbu. Cilj je ove strategije unaprijediti usklađivanje tih referentnih okvira i poticati suradnju europskih zemalja u razvoju programa potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije.

2.7. U strategiji koju je predstavila Komisija utvrđuju se sljedeći ciljevi: 1. povećati prihvaćanje dobrovoljnih povrataka među migrantima i povećati njihov udio u ukupnom broju povrataka; 2. uspostaviti dodatnu mogućnost za suradnju i solidarnost među državama članicama, čime se doprinosi sponzorstvu vraćanja; 3. poboljšati učinkovitost pojedinačne i zajedničke pomoći, radi smanjenja nedostataka i preklapanja te povećanja sinergija s drugim donatorima i trećim zemljama, uključujući putem bolje zaštite ranjivih migranata; 4. uspostaviti održive mjere povratka i reintegracije kako bi se vodilo računa o ispunjavanju potreba pojedinaca; 5. poticati održivost povrataka i smanjiti nezakonitu ponovnu imigraciju, također putem potpore zajednicama domaćinima; 6. poboljšati održivost mjera reintegracije na razini pojedinaca i zajednice i njihov doprinos razvojnim planovima trećih zemalja, također putem povezivanja s drugim razvojnim aktivnostima koje se financiraju na nacionalnoj razini ili razini Unije; 7. povećati kapacitete i uključenost trećih zemalja u vezi s postupcima povratka, ponovnog prihvata i reintegracije; 8. objediniti prethodne ciljeve u okviru pristupa utemeljenog na pravima i usmjerenog na same migrante.

2.8. Dobrovoljnim povratkom povratnicima se pružaju stvarne mogućnosti i uzimaju u obzir njihove potrebe, očekivanja i izgledi nakon povratka. Osim toga, u okviru suradnje s trećim zemljama, taj mehanizam može se oslanjati i na sudjelovanje zemalja povratka. Reintegracija je ključna za učinkovitost i vjerodostojnost programa povratka jer uključuje razvoj instrumenata koji će migrantima pomoći da prevladaju socioekonomske i psihosocijalne poteškoće s kojima se suočavaju pri povratku u svoju zajednicu i da njihov povratak postane održiviji. Reintegraciju bi trebalo osmisлити uz sudjelovanje nacionalnih i lokalnih vlasti, lokalnih zajednica domaćina i civilnog društva kako bi se povratnicima i njihovim lokalnim zajednicama pružili konkretni izgledi za budućnost.

2.9. Kako bi se dionicima pružila potpora u provedbi, u strategiji će se predložiti konkretni operativni modeli za postizanje prethodno navedenih ciljeva, kao i niz instrumenata, od informatičkih rješenja za uklanjanje nedostataka u informiranju i lakšeg upravljanja podacima do usmjeravanja zasnovanog na upravljanju projektima, programiranju razvoja i izgradnji kapaciteta.

2.10. Strategija je rezultat otvorenog participativnog postupka u kojem su sudjelovali razni ključni akteri, kao i nacionalna tijela odgovorna za programe potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije, subjekti uključeni u projekte povratka, mreže službi itd.

### **3. Razmatranja o predstavljanju strategije dobrovoljnog povratka i reintegracije**

3.1. EGSO pozdravlja europsku strategiju dobrovoljnog povratka i reintegracije kao instrument za upravljanje čiji je cilj poboljšati koordinaciju i zajedničke ciljeve država članica u upravljanju migracijama.

3.2. EGSO smatra da revizija instrumenta kao što je program dobrovoljnog povratka i reintegracije omogućuje poboljšanja kakva Komisija navodi u svojoj komunikaciji. Kako bi se poboljšala učinkovitost tih instrumenata, EGSO smatra da je potrebno prevladati rascjepkanost pristupa, smanjiti troškove povratka, poboljšati prikupljanje podataka, poboljšati sustav savjetovanja za povratnike, poboljšati koordinaciju među uključenim stranama, podržati održivost projekata dobrovoljnog povratka i reintegracije i poboljšati dodijeljena sredstva za te programe. Također se smatra neophodnim poboljšati prikupljanje podataka i utvrđivanje dobrih praksi kako bi se razmijenile stečene spoznaje.

3.3. Međutim, kao i u prethodnim prilikama (mišljenje SOC/649<sup>(2)</sup>), EGSO izražava žaljenje zbog toga što se mjere za unaprjeđenje zakonitih ruta za ulazak, koje su relevantne za većinu stranog stanovništva koje boravi u Europskoj uniji, razvijaju kasnije i u ograničenijoj mjeri nego prijedlozi usmjereni na rješavanje problema povezanih s nepravilnostima. Podsjeća se na to da je sveobuhvatan pristup mobilnosti nužan kako bi se ponudila druga rješenja koja nadilaze mjere nadzora državne granice i vraćanja.

<sup>(2)</sup> SL C 123, 9.4.2021., str. 15.

3.4. EGSO je svjestan poteškoća s kojima se većina država članica suočava pri osiguravanju djelotvornog vraćanja i spremnosti Komisije da stvori zajednički i djelotvoran europski sustav vraćanja. Čak i u tom slučaju, EGSO želi podsjetiti na to da većina vraćanja ne funkcionira pravilno zbog nedovoljnog sudjelovanja zemalja podrijetla, kao i zbog nevoljkosti osoba u nezakonitoj situaciji. Dobrovoljni povratak kako bi se izbjeglo prisilno udaljavanje ne može se shvatiti kao mjera bez ograničenja.

3.5. EGSO još jednom izražava sumnje u pogledu sponzoriranog povratka jer nisu jasni poticaji za države članice da sudjeluju u tom mehanizmu, koji se i dalje temelji na dobrovoljnoj solidarnosti.

3.6. EGSO je svjestan napora koje je Komisija uložila u području vraćanja, kako u praćenju nacionalnih programa tako i u inicijativama koje financira sam EU. U tom pogledu valja istaknuti Europsku mrežu instrumenata za vraćanje i reintegraciju, koja omogućuje suradnju među tijelima nadležnima za migracije. Komisija planira da će Frontex od 2022. preuzeti aktivnosti te mreže, zbog čega je EGSO vrlo zabrinut s obzirom na izvješće radne skupine Europskog parlamenta o kršenju prava od strane te europske agencije. EGSO smatra da navedeni plan iziskuje uspostavu fleksibilnih i djelotvornih mehanizama za nadzor i kontrolu aktivnosti Frontexa i prilagodbu njegovih aktivnosti poštovanju ljudskih prava<sup>(3)</sup>. Nužno je staviti naglasak na to pitanje jer je zaštita ljudskih prava ključna u svim djelovanjima Europske unije, uključujući migracijsku politiku i postupke povratka i reintegracije, a revizija uloge Frontexa trebala bi se moći provesti (i prema potrebi ispraviti) u stvarnom vremenu.

3.7. Programima povratka i reintegracije mobilizira se značajan skup dionika, pružatelja usluga, programa osposobljavanja, programa razmjene informacija i resursa, kako u polazišnim zemljama tako i u zemljama dolaska. Ta se dinamika temelji na prisutnosti osoba u nezakonitom stanju u Europi. Stoga zabrinjava pomisao na to da bi mogla nastati prilika za poslovanje koje opstaje upravo na temelju postojanja osoba u nezakonitoj situaciji, što pak dovodi do poticanja tog načina useljavanja s očekivanim vraćanjem (dobrovoljnim ili prisilnim).

#### 4. Dodatna razmatranja o pristupu strategije

4.1. EGSO i dalje smatra da je strateška slabost politike imigracije i azila Europske unije to što je gotovo isključivo usmjerena na borbu protiv nepravilnosti, bilo na granicama bilo putem dobrovoljnog i prisilnog vraćanja. Sprečavanje nepravilnosti iziskuje uspostavu zakonitih, fleksibilnih, sigurnih i učinkovitih mehanizama ulaska, kojima se također ograničavaju mogućnosti nastanka prostora za ekonomsku eksploataciju na temelju tih mehanizama.

4.2. EGSO izražava zabrinutost zbog navedenog cilja povećanja broja brzih dobrovoljnih povrataka s vanjskih granica, zbog potencijalnog nedostatka garancija. Ako se postupak dobrovoljnog povratka shvaća kao promišljena odluka (koju donosi osoba) koja uključuje aktivnosti reintegracije (u kojima sudjeluju uprave obiju zemalja), nije smisleno da se taj model primjenjuje na granici. Inače bi se moglo protumačiti kao da je dobrovoljni povratak eufemizam za prisilno udaljavanje ili za pružanje financijske naknade određanim zemljama koje prime te povratnike, a da se nedovoljno razmotre želje i, što je još veći problem, prava tih osoba.

4.3. Učinkovita koordinacija među svim dionicima. EGSO može podržati samo poboljšanja u koordinaciji među stranama uključenima u javnu politiku. Međutim, zabrinjavajuće je da se proširi mreža subjekata i dionika koji dobrovoljni povratak smatraju poslovnom prilikom te da se potrebe povratnika ne uzimaju u obzir na odgovarajući način.

4.4. Poboljšanje solidarnosti i suradnje. Aktivnosti povratka i reintegracije trebale bi se provoditi u okviru suradnje i solidarnosti među državama članicama. Cilj je ojačati instrumente koordinacije koji nisu usmjereni samo na ekonomski doprinos nego i podupiru stjecanje znanja, preuzimanje obveza i razmjenu stečenih iskustava. Osim toga, sve mjere trebale bi se temeljiti na poštovanju i partnerstvu s trećim zemljama u kojima će se provoditi te inicijative, uz davanje prednosti ne samo institucionalnom sudjelovanju, već i suradnji i doprinosu civilnog društva.

<sup>(3)</sup> Vidjeti preporuke iznesene u tom smislu u dokumentu *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations* (Izvješće o istrazi Frontexa u svrhu utvrđivanja činjenica o kršenju temeljnih prava), Odbor LIBE za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove, 14. srpnja 2021. [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf).

4.5. Potpora dobrovoljnom povratku i reintegraciji migranata iz trećih zemalja i među njima. EGSO smatra da je suradnja s trećim zemljama ključna za upravljanje migracijama. Usmjeravanje te suradnje na instrumente koji povezuju postojanje sredstava s nepravilnostima ne čini se najprikladnijim načinom za odvratanje od nepravilnosti.

4.6. Učinkovito savjetovanje i usmjeravanje u području vraćanja. Ključno je poboljšati informiranje migranata tijekom cijelog postupka, pri čemu se podrazumijeva da su čak i u postupku prisilnog udaljavanja ljudska prava neotuđiva i moraju se jamčiti. Upravo zbog toga i zbog velikog broja aktera koji moraju sudjelovati u uspješnom programu dobrovoljnog povratka (u zemlji podrijetla, zemlji odredišta, dijaspori itd.), oni se ne mogu uspostaviti kao ekspresni instrumenti i bez jasne povezanosti s projektima reintegracije.

4.7. Osiguravanje kvalitete potpore. Kao što je već naveo, EGSO ustraje na važnosti pružanja potpore za dobrovoljni povratak širokim rasponom službi i usluga, od savjetovanja, medicinske i psihološke pomoći, financijske, pravne i logističke pomoći za ostvarenje putovanja. Stoga smatra da se programi potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije ne mogu shvatiti kao sredstvo masovne i opće primjene. Na primjer, kada je riječ o dobrovoljnom povratku obitelji, potrebno je obratiti posebnu pozornost na maloljetnike, čiji je položaj u pogledu povratka drukčiji. Uloga Frontexa u pružanju i ocjenjivanju nekih od tih službi trenutačno je razlog za zabrinutost.

4.8. Poticanje održivosti potpore pri reintegraciji i pristupanje partnerskih zemalja. To je pitanje ključno ne samo za budućnost povratnika nego i za sprečavanje ponovne nezakonite imigracije. EGSO još jednom upozorava na nedosljednost pružanja poticaja u programima koji podrazumijevaju postojanje osoba u nezakonitoj situaciji jer bi to moglo obeshrabriti pokušaje zemalja podrijetla da smanje te migracijske tokove. Osim toga, potpuna ovisnost dobrovoljnog povratka o volji trećih zemalja može ozbiljno ugroziti vjerodostojnost i dosljednost europske migracijske politike. Financiranje dobrovoljnog povratka i reintegracije.

4.9. Financiranje dobrovoljnog povratka i reintegracije. Jasno je da je EU ključan akter u financiranju programa potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije u različitim aspektima. Ključno je da se suradnjom s trećim zemljama u svakom pogledu poštuje povezanost tih trećih zemalja s međunarodnim javnim pravom, kao i zaštita ljudskih prava i temeljnih osobnih sloboda. Svaki prostor za suradnju s trećim zemljama u pitanjima povezanima s ljudskim pravima trebao bi odobriti Europski parlament. Ako se suradnja u području vraćanja postavi kao preduvjet za vanjsko djelovanje i politiku susjedstva Europske unije, to će biti kontraproduktivno i dat će snažniji poticaj za nepravilnosti umjesto da bude mehanizam za njihovo smanjenje.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

*Predsjednica*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Christa SCHWENG

---