

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie

(COM(2021) 120 final)

(2021/C 517/13)

Rapporteur: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Raadpleging	Europese Commissie, 31.5.2021
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	7.9.2021
Goedkeuring door de voltallige vergadering	22.9.2021
Zitting nr.	563
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	219/1/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Doel van de strategie voor vrijwillige terugkeer en re-integratie is te komen tot een gezamenlijke aanpak met betrekking tot de opzet, ontwikkeling en uitvoering van de programma's van de lidstaten voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie, en daarbij gemeenschappelijke doelstellingen vast te stellen en de samenhang tussen de nationale programma's onderling en tussen deze programma's en het optreden van de EU te verbeteren. Daarnaast is het ook de bedoeling dat er gemeenschappelijke instrumenten worden ontwikkeld en ingevoerd en dat de samenwerking tussen de lidstaten op deze gebieden wordt verbeterd.

1.2. Met de huidige grote verscheidenheid aan instrumenten en benaderingen op het gebied van vrijwillige terugkeer en re-integratie is een wirwar van initiatieven, programma's en projecten ontstaan. Vaak ontbreekt het daarbij aan gemeenschappelijke referentiekaders, wat niet alleen de evaluatie, maar ook een doeltreffende uitvoering bemoeilijkt. Doel van de strategie is deze referentiekaders meer met elkaar in overeenstemming te brengen en de Europese landen meer te laten samenwerken bij de ontwikkeling van programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie.

1.3. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de Europese strategie als instrument ten behoeve van de coördinatie en de gedeelde doelstellingen van de lidstaten op het gebied van migratiebeheer. Terecht wil de Commissie stappen zetten op het vlak van de herziening en harmonisatie van de instrumenten, de verzameling van gegevens en de mechanismen voor begeleiding van de repatrianten, om op die manier het hoofd te bieden aan uitdagingen zoals de versnippering van de benaderingen, de hoge kosten van terugkeer en de beschikbare financiële middelen voor de programma's.

1.4. Maar zoals het EESC ook al eerder heeft aangegeven, valt het te betreuren dat de maatregelen om betere reguliere migratieroutes te bieden, die relevant zijn voor het merendeel van de buitenlandse bevolking die in de EU verblijft, langzamer worden ontwikkeld en beperkter zijn dan de voorstellen om de problematiek rond irreguliere migratie op te lossen. Een alomvattende aanpak op het gebied van mobiliteit is van essentieel belang om alternatieven te bieden die verder reiken dan grenscontrole en terugkeer.

1.5. Het EESC wijst erop dat het terugkeerproces in de meeste gevallen wegens gebrek aan medewerking van de landen van herkomst en onwil van de illegaal verblijvende migranten niet goed verloopt. Hoewel het EESC positief staat tegenover de inspanningen van de Commissie, is het daarom toch de vraag of sommige van haar voorstellen, zoals terugkeersponsoring, wel het gewenste resultaat zullen opleveren.

1.6. Het EESC maakt zich ook zorgen over de toekomstige rol van Frontex, met name gezien het rapport van het Europees Parlement over rechtenschendingen door dit Europese agentschap.⁽¹⁾ Het is voor het EESC van essentieel belang dat er soepele en effectieve mechanismen komen om de activiteiten van Frontex aan toezicht en een doeltreffende controle te onderwerpen (verantwoordingsplicht) en dat die activiteiten dusdanig worden aangepast dat de mensenrechten in acht worden genomen.

1.7. Het EESC is voorstander van een betere coördinatie tussen alle betrokken partijen en van de geplande verbeteringen om de solidariteit tussen de lidstaten en de samenwerking met derde landen te versterken. Ook is het te spreken over de inspanningen om de advisering en doorverwijzing bij terugkeer te verbeteren en over de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de terugkeer en met name bij de duurzame re-integratie. Het EESC is ook ingenomen met de inspanningen om de beschikbaarheid van middelen en de verzameling van gegevens, alsook de uitwisseling van goede praktijken op deze gebieden te verbeteren.

1.8. Wel is het EESC bezorgd over het streven om meer migranten snel vrijwillig te laten terugkeren vanaf de buitengrenzen, omdat dat met een gebrek aan garanties gepaard zou kunnen gaan. Het vreest in het bijzonder dat vrijwillige terugkeer wel eens een eufemisme zou kunnen worden voor uitzetting of voor het bieden van financiële compensatie aan landen van bestemming die deze repatrianten opnemen, zonder voldoende oog te hebben voor hun wensen of, verontrustender nog, voor hun rechten. Het EESC waarschuwt er bovendien voor dat stimulansen in programma's die om illegaal verblijvende personen draaien, juist het perverse effect kunnen hebben dat landen van herkomst niet meer gemotiveerd zijn om irreguliere migratiestromen in te dammen.

1.9. Het blijft dan ook een strategische tekortkoming dat het immigratie- en asielbeleid van de EU er vrijwel uitsluitend op is gericht irreguliere migratie te bestrijden, of dat nu aan de grens is of via vrijwillige en gedwongen terugkeer. In dit verband roept het EESC de Commissie opnieuw op om haar referentiekader te herzien en doeltreffend toe werken naar een integrale kijk op het immigratie- en asielbeleid waarbij een ordelijke, legale en veilige mobiliteit wordt bevorderd.

2. Achtergrond

2.1. Het vergemakkelijken van vrijwillige terugkeer is sinds de in 2018 aangenomen terugkeerrichtlijn een strategische doelstelling van het migratiebeleid van de Europese Unie, die ook in het nieuwe migratie- en asielpact is vastgelegd.

2.2. "Vrijwillige terugkeer" slaat op het instrument om migranten die illegaal op het grondgebied van de EU verblijven, te laten terugkeren naar hun land van herkomst. Daarmee moet mogelijk worden gemaakt dat migranten vrijwillig besluiten om terug te keren en ervoor worden gezorgd dat de overname in het land van herkomst gemakkelijker gaat en de re-integratie in de gastsamenleving beter verloopt dan bij gedwongen terugkeer. Van de 491 195 illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tegen wie in 2019 een terugkeerbesluit werd uitgevaardigd, zijn er 142 320 daadwerkelijk naar een derde land teruggekeerd.

2.3. Doel van de strategie is te komen tot een gezamenlijke aanpak met betrekking tot de opzet, ontwikkeling en uitvoering van de programma's van de lidstaten voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie, en daarbij gemeenschappelijke doelstellingen vast te stellen en de samenhang tussen de nationale programma's onderling en tussen deze programma's en het optreden van de EU te verbeteren. Daarnaast is het ook de bedoeling dat er gemeenschappelijke instrumenten worden ontwikkeld en ingevoerd en dat de samenwerking tussen de lidstaten op deze gebieden wordt verbeterd.

2.4. Met de bijstand voor terugkeer en re-integratie wordt beoogd illegaal verblijvende migranten te helpen vrijwillig terug te keren en een onafhankelijk bestaan op te bouwen in hun land van herkomst, en zo het risico te verkleinen dat zij opnieuw illegaal de EU binnenkomen. De terugkeerbijstand kan bijvoorbeeld bestaan uit adviesverlening voorafgaand aan het vertrek, psychosociale ondersteuning en bijstand bij het organiseren van de terugreis, hulp bij dringende medische behoeften en/of financiële steun om de terugkeer te vergemakkelijken en na aankomst een stabiele start te maken. Re-integratiebijstand is bedoeld om de repatriant te helpen met succes weer een plaats te vinden in de samenleving, bijvoorbeeld door onmiddellijk na aankomst bijstand en advies te verlenen of door te helpen bij het vinden of creëren van activiteiten die de repatriant inkomsten opleveren en van activiteiten waarbij de lokale gemeenschap wordt betrokken.

2.5. Al dan niet via de programma's van de lidstaten financiert de EU een groot aantal acties die verband houden met vrijwillige terugkeer en re-integratie. Tussen 2014 en 2018 werden bijna 60 programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie gefinancierd via het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF), en soortgelijke initiatieven werden ook gefinancierd via het Europees Ontwikkelingsfonds en instrumenten zoals het financieringsinstrument voor

(1) Zie het *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, 14 juli 2021. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf

ontwikkelingssamenwerking en het instrument voor pretoetredingssteun (IPA). Daarnaast hebben veel lidstaten ook zelf programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie opgezet.

2.6. Zo'n grote verscheidenheid aan instrumenten heeft geresulteerd in een wirwar van initiatieven, programma's en projecten. Vaak ontbreekt het daarbij aan gemeenschappelijke referentiekaders, wat niet alleen de evaluatie, maar ook een doeltreffende uitvoering bemoeilijkt. Doel van de strategie is deze referentiekaders meer met elkaar in overeenstemming te brengen en de Europese landen meer te laten samenwerken bij de ontwikkeling van programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie.

2.7. De Commissie geeft de volgende doelstellingen aan voor haar strategie: 1) de aanvaarding van vrijwillige terugkeer onder migranten vergroten en het aandeel van op vrijwillige basis terugkerende migranten in het totale aantal terugkerende migranten verhogen; 2) een extra wijze van samenwerking en solidariteit tussen de lidstaten invoeren in de vorm van terugkeersponsoring; 3) de bijstand aan de repatriant en de betrokken gemeenschap efficiënter maken door tekortkomingen en overlappingsen te verminderen en meer synergieën met andere donoren en met derde landen tot stand te brengen, o.a. middels een betere bescherming van kwetsbare migranten; 4) dusdanig vorm geven aan duurzame terugkeer- en re-integratieacties dat rekening wordt gehouden met en wordt beantwoord aan de behoeften van het individu; 5) de terugkeer bestendiger maken en irreguliere re-immigratie tegengaan, ook via steun aan de gastgemeenschappen; 6) de re-integratieacties op het niveau van de repatriant en de betrokken gemeenschap bestendigen en de bijdrage ervan aan de ontwikkelingsplannen van derde landen vergroten, mede middels koppeling aan andere activiteiten die gefinancierd worden ten behoeve van de ontwikkeling op nationaal of gemeenschapsniveau; 7) de capaciteiten van derde landen vergroten en hen meer betrekken bij de procedures voor terugkeer, overname en re-integratie vergroten; 8) al deze doelstellingen onderbrengen in een op rechten gebaseerde aanpak waarbij de migranten centraal staan.

2.8. Bij vrijwillige terugkeer wordt repatrianten concrete kansen geboden en wordt rekening gehouden met de behoeften, verwachtingen en vooruitzichten die zij na hun terugkeer hebben. Bovendien kunnen de landen van terugkeer, in het kader van de samenwerking met derde landen, er ook bij betrokken worden. Het is voor het efficiëntie en de geloofwaardigheid van de terugkeerprogramma's van essentieel belang dat de migranten re-integreren. Dit betekent dat er instrumenten moeten komen om hen te helpen bij de sociaal-economische en psychosociale problemen waarmee zij bij het terugkeren naar hun gemeenschap worden geconfronteerd, en om hun terugkeer te bestendigen. De re-integratie moet worden opgezet met medewerking van de nationale en lokale autoriteiten, de plaatselijke gastgemeenschappen en het maatschappelijk middenveld, om de repatriant en de plaatselijke gemeenschap tastbare toekomstperspectieven te bieden.

2.9. Ter ondersteuning van de belanghebbenden bij de uitvoering van de strategie zullen concrete werkmethoden worden voorgesteld om bovengenoemde doelstellingen te verwezenlijken, alsook een reeks instrumenten, variërend van IT-oplossingen om informatielacunes te dichten en gegevensbeheer te vergemakkelijken tot begeleiding bij projectbeheer, ontwikkelingsprogrammering en capaciteitsopbouw.

2.10. De strategie is het resultaat van een open participatieproces waaraan is deelgenomen door verschillende essentiële actoren, alsook door nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie, entiteiten die betrokken zijn bij terugkeerprojecten, netwerken van diensten enz.

3. Algemene opmerkingen over de strategie

3.1. Het EESC is ingenomen met de Europese strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie als instrument ten behoeve van de coördinatie en de gedeelde doelstellingen van de lidstaten op het gebied van migratiebeheer.

3.2. Bij de uitwerking van het instrument voor vrijwillige terugkeer en re-integratie bleek dat de huidige inspanningen voor verbetering vatbaar waren, zoals de Commissie in haar mededeling ook aangeeft. Een einde maken aan de versnippering van de benaderingen, de kosten van terugkeer verlagen, de informatieverzameling alsook het systeem voor begeleiding van repatrianten en de coördinatie tussen de betrokken partijen verbeteren, de projecten voor vrijwillige terugkeer en re-integratie bestendiger maken, de financiële middelen voor deze programma's ophogen — allemaal zaken die het EESC noodzakelijk acht om de instrumenten efficiënter te maken. Van essentieel belang is ook dat de verzameling van gegevens en de identificatie van goede praktijken worden verbeterd, zodat geleerde lessen gedeeld kunnen worden.

3.3. Maar zoals het EESC ook al eerder heeft aangegeven (advies SOC/649 ^(?)), valt het te betreuren dat de maatregelen om betere reguliere migratieroutes te bieden, die relevant zijn voor het merendeel van de buitenlandse bevolking die in de EU verblijft, langzamer worden ontwikkeld en beperkter zijn dan de voorstellen om de problematiek rond irreguliere migratie op te lossen. Het EESC herinnert eraan dat een integrale kijk op mobiliteit van essentieel belang is om alternatieven te bieden die verder reiken dan grenscontrole en terugkeer.

^(?) PB C 123 van 9.4.2021, blz. 15.

3.4. Het EESC is zich bewust van de moeilijkheden die de meeste EU-landen ondervinden bij hun inspanningen om migranten daadwerkelijk terug te laten keren, alsmede van het streven van de Commissie om toe te werken naar een gemeenschappelijk en doeltreffend Europees terugkeersysteem. Feit is echter dat het terugkeerproces in de meeste gevallen wegens gebrek aan medewerking van de landen van herkomst en onwil van de illegaal verblijvende migranten niet goed verloopt. Als vrijwillige terugkeer de manier is om gedwongen uitzetting te voorkomen valt moeilijk te zeggen dat migranten daar geheel uit eigen wil voor kiezen.

3.5. Het EESC spreekt opnieuw zijn twijfels uit over terugkeersponsoring, aangezien nog steeds niet duidelijk is hoe de lidstaten gestimuleerd zullen worden om deel te nemen aan dit mechanisme, dat nog altijd op vrijwillige solidariteit berust.

3.6. Het EESC heeft oog voor de inspanningen van de Commissie op het gebied van terugkeer, zowel wat betreft de monitoring van nationale programma's als wat betreft de initiatieven die door de EU zelf worden gefinancierd. In dit verband zij gewezen op het Europees netwerk voor terugkeer en re-integratie, dat de samenwerking tussen de voor migratie verantwoordelijke autoriteiten vergemakkelijkt. De Commissie geeft aan dat Frontex in 2022 de activiteiten van dit netwerk zal overnemen, wat het EESC grote zorgen baart in het licht van het rapport van het Europees Parlement over rechtenschendingen door dit Europese agentschap. Met dat vooruitzicht is het voor het EESC van essentieel belang dat er soepele en effectieve mechanismen komen om de activiteiten van Frontex aan toezicht en een doeltreffende controle te onderwerpen (verantwoordingsplicht) en dat die activiteiten dusdanig worden aangepast dat de mensenrechten in acht worden genomen⁽³⁾. Op dit punt moet absoluut de nadruk worden gelegd, aangezien de bescherming van de mensenrechten een centrale plaats inneemt bij alle acties van de Europese Unie, met inbegrip van het migratiebeleid en ook de terugkeer- en re-integratieprocessen. De rol van Frontex moet realtime gecontroleerd (en zo nodig gecorrigeerd) kunnen worden.

3.7. Bij terugkeer- en re-integratieprogramma's komen allerlei partijen in actie, op het gebied van dienstverlening, opleiding, uitwisseling van informatie en middelen, zowel in de landen van vertrek als in de landen van aankomst. Deze dynamiek ontstaat alleen maar omdat er mensen zijn die illegaal op het grondgebied van de EU verblijven; het is een verontrustende gedachte dat er mogelijk bedrijvigheid wordt gegenereerd die het juist moet hebben van irreguliere migranten, wat weer een impuls kan geven aan de toestroom van irreguliere migranten die naar verwachting terug zullen keren (vrijwillig of gedwongen).

4. Aanvullende overwegingen met betrekking tot de gekozen aanpak

4.1. Het blijft dan ook een strategische tekortkoming dat het immigratie- en asielbeleid van de EU er vrijwel uitsluitend op is gericht irreguliere migratie te bestrijden, of dat nu aan de grens is of via vrijwillige en gedwongen terugkeer. Irreguliere migratie kan alleen worden voorkomen als er flexibele, veilige en doeltreffende mechanismen voor reguliere migratie worden opgezet, met minder mogelijkheden om irreguliere migranten economisch uit te buiten.

4.2. Wel is het EESC bezorgd over het streven om meer migranten snel vrijwillig te laten terugkeren vanaf de buitengrenzen, omdat dat met een gebrek aan garanties gepaard zou kunnen gaan. Indien vrijwillige terugkeer inhoudt dat er sprake is van een weloverwogen besluit (van de migrant in kwestie) en van re-integratieacties (waarbij de autoriteiten van beide landen betrokken zijn), dan valt niet te begrijpen waarom voor deze grensprocedure is gekozen. Anders zou vrijwillige terugkeer wel eens een eufemisme kunnen zijn voor uitzetting of voor het bieden van financiële compensatie aan landen van bestemming die deze repatrianten opnemen, zonder voldoende oog te hebben voor hun wensen of, verontrustender nog, voor hun rechten.

4.3. Doeltreffende coördinatie tussen alle belanghebbenden. Het EESC stemt volledig in met de verbeteringen van de coördinatie tussen de partijen die bij overheidsbeleid zijn betrokken. Wel vreest het dat er een uitdijend netwerk ontstaat van actoren en belanghebbenden die zakelijke kansen zien in vrijwillige terugkeer en onvoldoende tegemoetkomen aan de behoeften van de repatrianten.

4.4. Bevordering van solidariteit en samenwerking. Terugkeer- en re-integratieacties moeten worden uitgevoerd in het kader van samenwerking en solidariteit tussen de lidstaten. De versterking van de coördinatie-instrumenten mag niet alleen neerkomen op een economische bijdrage; ook door middel van kennis, inzet en geleerde lessen moet ondersteuning worden geboden. Bovendien moeten alle acties gebaseerd zijn op respect voor en samenwerking met de derde landen waar deze initiatieven zullen plaatsvinden, waarbij niet alleen de participatie van instanties, maar ook de samenwerking met en de bijdrage van het maatschappelijk middenveld worden gestimuleerd.

⁽³⁾ Zie de desbetreffende aanbevelingen in het *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, EP-commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, 14 juli 2021. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf

4.5. Ondersteuning van vrijwillige terugkeer en re-integratie van migranten uit en tussen derde landen. Samenwerking met derde landen is volgens het EESC van cruciaal belang voor het migratiebeheer. Dat deze samenwerking zich toespitst op instrumenten die de beschikbaarheid van middelen koppelen aan irreguliere migratie lijkt niet de beste manier om irreguliere migratie te ontmoedigen.

4.6. Doeltreffende advisering en doorverwijzing bij terugkeer. Het is van cruciaal belang dat migranten gedurende het hele proces beter geïnformeerd worden; zelfs in een uitzettingsproces zijn de rechten van de mens onvervreemdbaar en moeten deze rechten worden gewaarborgd. Om die reden en omdat een programma voor vrijwillige terugkeer alleen kans van slagen heeft met de medewerking van een groot aantal partijen (in het land van herkomst, in het land van bestemming, diasporagemeenschappen enz.) mogen dergelijke programma's niet de vorm krijgen van spoedprocedures, zonder duidelijke koppeling met re-integratieprojecten.

4.7. Waarborging van hoogwaardige steun. Ook hier onderschrijft het EESC hoe belangrijk het is dat vrijwillige terugkeer wordt ondersteund met een breed scala aan diensten en voorzieningen, van advisering en medische en psychologische hulp tot financiële, juridische en logistieke bijstand bij de reis. En ook hier zij erop gewezen dat de programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie niet mogen worden beschouwd als een instrument dat algemeen en op grote schaal ingezet kan worden. Zo moet er bijvoorbeeld in het geval van de vrijwillige terugkeer van gezinnen bijzondere aandacht uitgaan naar de specifieke situatie van de kinderen. De rol die Frontex bij de verstrekking en evaluatie van een aantal van deze diensten speelt, baart momenteel zorgen.

4.8. Bevordering van de duurzaamheid van re-integratiebijstand en de eigen inbreng van partnerlanden. Dit punt is niet alleen van wezenlijk belang voor de toekomst van de repatrianten, maar ook voor de preventie van irreguliere re-immigratie. Het EESC waarschuwt er opnieuw voor dat stimulansen in programma's die om illegaal verblijvende personen draaien, juist het perverse effect kunnen hebben dat landen van herkomst niet meer gemotiveerd zijn om irreguliere migratiestromen in te dammen. Wanneer de doeltreffendheid van een beleid zoals vrijwillige terugkeer bovendien volledig wordt gebaseerd op een realiteit die afhangt van de wil van derde landen, kan dit de geloofwaardigheid en samenhang van het Europees migratiebeleid wezenlijk aantasten.

4.9. Financiering van vrijwillige terugkeer en re-integratie. De EU speelt in verschillende opzichten duidelijk een belangrijke rol bij de financiering van de programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie. Het is absoluut noodzakelijk dat voor de samenwerking met derde landen in al haar facetten geldt dat deze het internationaal publiekrecht in acht nemen en dat de mensenrechten en de fundamentele individuele vrijheden worden beschermd. Elke ruimte voor samenwerking met derde landen waarbij mensenrechtenkwesties aan de orde komen, zou op het fiat van het Europees Parlement moeten kunnen rekenen. Door samenwerking op het gebied van terugkeer tot voorwaarde voor het externe optreden en het nabuurschapsbeleid van de EU te maken, zou irreguliere migratie wel eens eerder gestimuleerd dan afgeremd kunnen worden.

Brussels, 22 september 2021.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG
