

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »Strategia UE na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji«”

(COM(2021) 120 final)

(2021/C 517/13)

Sprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

| | |
|-----------------------------------|---|
| Wniosek o konsultację | Komisja Europejska, 31.5.2021 |
| Podstawa prawna | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna | Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa |
| Data przyjęcia przez sekcję | 7.9.2021 |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 22.9.2021 |
| Sesja plenarna nr | 563 |
| Wynik głosowania | |
| (za/przeciw/wstrzymało się) | 219/1/4 |

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Celem strategii na rzecz dobrowolnych powrotów i trwałej reintegracji jest ustanowienie wspólnego podejścia do opracowywania, rozwijania i realizowania programów wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych (ang. AVRR) wspieranych przez państwa członkowskie w oparciu o wytyczenie wspólnych celów i dążenie do spójności między programami krajowymi oraz między programami krajowymi i unijnymi. Strategia służy również promowaniu i ustanawianiu wspólnych narzędzi oraz poprawie współpracy w tych dziedzinach między państwami członkowskimi.

1.2. Mnogość instrumentów i sposobów podejścia do dobrowolnych powrotów i reintegracji oznacza, że są one zlepkiem różnych inicjatyw, programów i projektów, które częstokroć nie mają wspólnych ram odniesienia, co utrudnia nie tylko ich ocenę, lecz również skuteczną realizację. Utrudnia to ich ocenę i właściwe wdrożenie. Celem strategii jest poczynienie postępów na drodze do harmonizacji ram odniesienia oraz wsparcie współpracy krajów europejskich w zakresie opracowywania programów wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych.

1.3. EKES przyjmuje strategię z zadowoleniem, gdyż jest ona instrumentem zarządzania zmierzającym do poprawy koordynacji i wspólnych celów państw członkowskich w zakresie zarządzania migracją. Popiera tok rozumowania Komisji, zgodnie z którym należy poczynić postępy w przeglądzie i harmonizacji instrumentów, gromadzeniu danych i mechanizmach doradztwa dla zainteresowanych osób w celu między innymi zaradzenia fragmentacji podejścia, obniżenia kosztów powrotu lub zwiększenia środków finansowych na te programy.

1.4. Jednak podobnie jak przy wcześniejszych okazjach EKES ubolewa, że środki mające na celu ulepszenie legalnych sposobów wjazdu, które dotyczą większości cudzoziemców zamieszkujących Unię Europejską, są opracowywane później i w bardziej ograniczonym zakresie niż propozycje rozwiązania kwestii związanych z nielegalnym pobylem. Kompleksowe podejście do mobilności jest niezbędne, aby zaoferować alternatywy wykraczające poza kontrolę graniczną i powroty.

1.5. EKES podkreśla, że większość powrotów nie odbywa się prawidłowo z powodu braku zaangażowania krajów pochodzenia, a także z powodu niechęci do udziału ze strony osób o nieuregulowanym statusie. W związku z tym, choć z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji, może jedynie wyrazić wątpliwości co do skuteczności niektórych z przedstawionych propozycji, dotyczących na przykład powrotów sponsorowanych.

1.6. EKES jest również zaniepokojony przyszłą rolą Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Fronteksu), zwłaszcza w świetle publikacji sprawozdania Parlamentu Europejskiego dotyczącego łamania praw przez tę agencję europejską⁽¹⁾. Jego zdaniem konieczne jest domaganie się ustanowienia sprawnych i skutecznych mechanizmów skutecznego audytu i kontroli (ang. „accountability”) działalności Fronteksu, a także dostosowania jego działalności do poszanowania praw człowieka.

1.7. EKES popiera lepszą koordynację między wszystkimi zainteresowanymi stronami oraz planowane usprawnienia w celu zwiększenia solidarności między państwami członkowskimi i zacieśnienia współpracy z państwami trzecimi. Popiera również wysiłki na rzecz poprawy doradztwa i orientowania w zakresie powrotów oraz udział społeczeństwa obywatelskiego w działaniach w zakresie powrotów, a w szczególności trwałej reintegracji. Ocenia także pozytywnie starania zmierzające do poprawy dostępności zasobów i gromadzenia danych oraz wymiany dobrych praktyk w tych obszarach.

1.8. EKES jest zaniepokojony wymienionym celem, którym jest zwiększenie liczby szybkich dobrowolnych powrotów z granic zewnętrznych, z powodu braku związanych z nimi gwarancji. Szczególnie niepokoi go fakt, że mogą stać się one eufemizmem na określenie wydalenia lub rekompensaty ekonomicznej dla krajów docelowych, które przyjmują osoby powracające, nie uwzględniając w wystarczającym stopniu ani ich pragnień, ani – co jest jeszcze bardziej niepokojące – ich praw. Przestrzega ponadto przed sprzecznością wynikającą z oferowania zachęt w ramach programów zakładających istnienie osób o nieuregulowanym statusie, gdyż może to zniechęcić kraje pochodzenia do wszelkich prób zmniejszenia przepływu migrantów.

1.9. W związku z tym EKES wciąż uważa, że słabością strategiczną polityki imigracyjnej i azylowej Unii Europejskiej jest prawie wyłącznie skoncentrowanie się na zwalczaniu nieuregulowanej sytuacji czy to na granicy, czy to za pomocą dobrowolnego i przymusowego powrotu. Dlatego ponownie wzywa Komisję do dokonania przeglądu jej ram odniesienia oraz do podjęcia skutecznych działań w celu zapewnienia kompleksowego podejścia do polityki imigracyjnej i azylowej, które sprzyjać będzie uporządkowanej, legalnej i bezpiecznej mobilności.

2. Kontekst

2.1. Od czasu przyjęcia dyrektywy powrotowej w 2018 r., zgodnie z nowym paktem o migracji i azylu, celem strategicznym polityki migracyjnej Unii Europejskiej jest ułatwianie dobrowolnego powrotu.

2.2. Dobrowolny powrót jest rozumiany jako instrument umożliwiający powrót do kraju pochodzenia migrantów o nieuregulowanym statusie przebywających na terytorium UE. Uznaje się, że umożliwia on migrantom podjęcie dobrowolnej decyzji, ułatwia readmisję w kraju pochodzenia oraz pozwala na lepszą reintegrację w społeczeństwie przyjmującym niż procedury przymusowego powrotu. Spośród 491 195 obywaterek i obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie, którym nakazano powrót w 2019 r., 142 320 osób faktycznie powróciło do danego państwa trzeciego.

2.3. Celem strategii jest ustanowienie wspólnego podejścia do opracowywania, rozwijania i realizowania programów wspomaganých dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych wspieranych przez państwa członkowskie w oparciu o wytyczenie wspólnych celów i dążenie do spójności między programami krajowymi oraz między programami krajowymi i unijnymi. Kolejnym celem strategii jest promowanie i wprowadzanie wspólnych narzędzi i poprawa współpracy między państwami członkowskimi.

2.4. Celem pomocy w powrocie i reintegracji jest dobrowolny powrót migrantów o nieuregulowanym statusie do kraju pochodzenia oraz rozpoczęcie tam samodzielnego życia, co zmniejsza ryzyko ponownej nieuregulowanej migracji. Pomoc w powrocie może obejmować na przykład doradztwo przed wyjazdem, wsparcie psychospołeczne i ułatwienie organizacji podróży, pomoc w zaspokojeniu natychmiastowych potrzeb medycznych i/lub wsparcie finansowe ułatwiające powrót oraz stabilizację życiową po przyjeździe. Pomoc w reintegracji ma na celu pomyślną reintegrację w społeczeństwie i może obejmować natychmiastowe wsparcie i doradztwo po przyjeździe, wsparcie dla osoby powracającej w znalezieniu działalności zarobkowej lub jej założeniu, a także działania w społecznościach lokalnych.

2.5. UE finansuje bezpośrednio lub za pomocą programów państw członkowskich wiele działań powiązanych z dobrowolnym powrotem i reintegracją. W latach 2014–2018 z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) sfinansowano około 60 programów wspomaganých dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych, a z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) i takich instrumentów jak Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju i Instrument

(1) Zob. Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations, [Sprawozdanie z postępowania wyjaśniającego w sprawie rzekomych przypadków naruszenia praw podstawowych], Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych LIBE, 14 lipca 2021 r., https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) sfinansowano również podobne inicjatywy. Jednocześnie wiele państw członkowskich realizuje własne programy wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych.

2.6. Taka mnogość instrumentów oznacza, że powstaje zlepek różnych inicjatyw, programów i projektów, które częstokroć nie mają wspólnych ram odniesienia, co utrudnia nie tylko ich ocenę, lecz również skuteczną realizację. Celem strategii jest poczynienie postępów na drodze do harmonizacji ram odniesienia oraz wsparcie współpracy krajów europejskich w zakresie opracowywania programów wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych.

2.7. W przedstawionej przez Komisję strategii wytyczono następujące cele: 1) zwiększenie akceptacji dobrowolnych powrotów wśród migrantów oraz ich udziału w łącznej liczbie powrotów; 2) stworzenie dodatkowej możliwości współpracy i solidarności między państwami członkowskimi dzięki przyczynieniu się do sponsorowania powrotów; 3) zwiększenie skuteczności pomocy dla jednostek i społeczności dzięki zmniejszeniu niedociągnięć i powielania działań i zwiększeniu synergii z innymi darczyńcami i państwami trzecimi, między innymi dzięki lepszej ochronie migrantów wymagających szczególnego traktowania; 4) kształtowanie trwałych działań w zakresie powrotów i reintegracji w celu uwzględnienia i spełnienia potrzeb jednostki; 5) wspieranie trwałości powrotów i ograniczenie ponownej nieuregulowanej migracji, również poprzez wsparcie społeczności przyjmujących; 6) zwiększenie trwałości działań w zakresie reintegracji na poziomie indywidualnym i zbiorowym oraz ich wkładu w plany rozwoju państw trzecich, między innymi dzięki powiązaniu z finansowaniem innych działań na rzecz rozwoju na szczeblu kraju lub społeczności lokalnej; 7) zwiększenie zdolności i zaangażowania państw trzecich w zakresie procesów powrotu, readmisji i reintegracji; 8) połączenie wcześniejszych celów z podejściem opartym na prawach i ukierunkowanym na migrantów.

2.8. Dobrowolny powrót oferuje osobom powracającym realne możliwości oraz uwzględnia ich potrzeby, oczekiwania i perspektywy po powrocie. W ramach współpracy z państwami trzecimi może ponadto wiązać się z uczestnictwem krajów powrotu. Reintegracja ma ponadto zasadnicze znaczenie dla skuteczności i wiarygodności programów powrotu, gdyż zakłada opracowanie narzędzi pomagających migrantom pokonać trudności społeczno-ekonomiczne i psychospołeczne związane z powrotem do danej społeczności oraz zwiększa trwałość powrotów. Reintegrację należy zaplanować z udziałem władz krajowych i lokalnych, lokalnych społeczności przyjmujących oraz społeczeństwa obywatelskiego, tak by pomóc w zaoferowaniu osobie powracającej i jej społeczności lokalnej realnych perspektyw na przyszłość.

2.9. By wesprzeć zainteresowane strony w realizacji, strategia proponuje konkretne mechanizmy operacyjne umożliwiające osiągnięcie wcześniejszych celów oraz zestaw narzędzi: od rozwiązań IT w celu zaradzenia brakowi informacji i ułatwienia zarządzania danymi po wytyczne dotyczące zarządzania projektami, programowania rozwoju i tworzenia zdolności.

2.10. Strategia jest wynikiem otwartego procesu uczestnictwa, w którym wzięły udział różnorodne kluczowe podmioty, a także władze krajowe odpowiedzialne za programy wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych, podmioty uczestniczące w projektach powrotu, sieci służb itd.

3. Uwagi dotyczące przedstawienia strategii na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji

3.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem europejską strategię na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji, gdyż jest to instrument zarządzania zmierzający do poprawy koordynacji i wspólnych celów państw członkowskich w zakresie zarządzania migracją.

3.2. EKES uważa, że przegląd takiego instrumentu jak dobrowolny powrót i reintegracja wymaga udoskonalenia wspomnianych przez Komisję w komunikacie. Jest zdania, że dla zwiększenia skuteczności tych instrumentów konieczne są: zarządzenie fragmentacji podejścia; obniżenie kosztów powrotu; poprawa gromadzenia informacji; udoskonalenie systemu doradztwa dla osób powracających; poprawa koordynacji między zainteresowanymi stronami; wsparcie trwałości projektów dobrowolnego powrotu i reintegracji lub zwiększenie środków finansowych na te programy. Uważa również, że niezbędne jest usprawnienie gromadzenia danych i wskazywania dobrych praktyk w celu wymiany wyciągniętych wniosków.

3.3. Jednak podobnie jak przy wcześniejszych okazjach (opinia SOC/649⁽²⁾) EKES ubolewa, że środki mające na celu poprawę legalnych dróg wjazdu, które dotyczą większości cudzoziemców zamieszkujących Unię Europejską, są opracowywane później i w bardziej ograniczonym zakresie od propozycji rozwiązania kwestii związanych z nielegalnym pobytem. Przypomina, że aby zaoferować alternatywy wykraczające poza kontrolę graniczną i powroty, niezbędne jest kompleksowe podejście do mobilności.

⁽²⁾ Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 15.

3.4. EKES jest świadom trudności, które większość państw członkowskich napotyka w zapewnianiu skutecznych powrotów, a także gotowości Komisji do poczynienia postępów w przechodzeniu na wspólny i skuteczny europejski system powrotów. Jednak pragnie przypomnieć, że większość powrotów nie odbywa się prawidłowo z powodu braku zaangażowania krajów pochodzenia, a także z powodu niechęci do udziału ze strony osób o nieregulowanym statusie. Dobrowolnego powrotu zapobiegającego przymusowemu wydaleniu nie można rozumieć jako swobodnego działania różnych czynników.

3.5. EKES ponownie wyraża wątpliwości do co kwestii powrotów sponsorowanych, gdyż niejasne są zachęty państw członkowskich do udziału w tym mechanizmie, który nadal opiera się na dobrowolnej solidarności.

3.6. Komitet uznaje wysiłki poczynione przez Komisję odnośnie do powrotów zarówno w ramach monitorowania programów krajowych, jak i inicjatyw finansowanych przez samą UE. W związku z tym należy wymienić zwłaszcza europejską sieć ds. powrotów i reintegracji, która ułatwia współpracę właściwych organów w zakresie migracji. Komisja przewiduje, że od 2022 r. Frontex przejmie działalność tej sieci, co budzi bardzo duże zaniepokojenie EKES-u, wzięwszy pod uwagę sprawozdanie grupy roboczej Parlamentu Europejskiego w sprawie naruszania praw przez tę agencję europejską. Zdaniem EKES-u postanowienie to wymaga ustanowienia sprawnych i wydajnych mechanizmów skutecznego audytu i kontroli (accountability) działalności Fronteksu, a także dostosowania jego działalności do poszanowania praw człowieka^(?). Należy położyć nacisk na tę kwestię, ponieważ ochrona praw człowieka ma kluczowe znaczenie we wszystkich działaniach Unii Europejskiej, w tym w polityce migracyjnej oraz w procesach powrotu i reintegracji, a kontrola roli Fronteksu powinna być możliwa do przeprowadzenia (i w razie potrzeby skorygowana) w czasie rzeczywistym.

3.7. Programy powrotu i reintegracji wymagają udziału wielu podmiotów i usługodawców, a także wielu szkoleń, wymiany informacji i zasobów zarówno w krajach wyjazdu, jak i wjazdu. Dynamika ta wynika z pobytu osób o nieregulowanym statusie na terytorium europejskim i niepokojąca jest myśl, że może to stwarzać okazję do działalności biznesowej opartej właśnie na pobycie osób o nieregulowanym statusie, co z kolei przyczynia się do rozpowszechniania tego kanału imigracji wraz z perspektywą powrotu (dobrowolnego lub przymusowego).

4. Dodatkowe uwagi na temat podejścia przyjętego w strategii

4.1. EKES wciąż uważa, że słabością strategiczną polityki imigracyjnej i azyłowej Unii Europejskiej jest prawie wyłącznie skoncentrowanie się na zwalczaniu nieregulowanej sytuacji czy to na granicy, czy to za pomocą dobrowolnego i przymusowego powrotu. Zapobieganie nieregulowanej sytuacji wymaga ustanowienia legalnych, elastycznych, bezpiecznych i skutecznych mechanizmów wjazdu, które ponadto ograniczałyby oparte na tej sytuacji możliwości wyzysku ekonomicznego.

4.2. EKES jest zaniepokojony wymienionym celem, którym jest zwiększenie liczby szybkich dobrowolnych powrotów z granic zewnętrznych, z powodu braku związanych z nimi gwarancji. Niezrozumiałe jest opowiadanie się za tego rodzaju modelem powrotów z granicy, jeżeli proces dobrowolnego powrotu ma być wynikiem dojrzałej decyzji (ze strony jednostki), która wiąże się z działaniami na rzecz reintegracji (z udziałem organów administracji obu krajów). W przeciwnym razie dobrowolny powrót może być rozumiany jako eufemizm na określenie wydalenia lub rekompensaty ekonomicznej dla krajów docelowych, które przyjmują osoby powracające, nie uwzględniając w wystarczającym stopniu ani ich pragnień, ani – co jest jeszcze bardziej niepokojące – ich praw.

4.3. Skuteczna koordynacja między wszystkimi zainteresowanymi stronami. EKES może jedynie poprzeć poprawę koordynacji między podmiotami zaangażowanymi w politykę publiczną. Niepokojące jest niemniej, że poszerza się sieć podmiotów i zainteresowanych stron, które w dobrowolnym powrocie dostrzegają możliwości biznesowe i nie troszczą się o potrzeby osób powracających.

4.4. Zwiększenie solidarności i współpracy. Działania w zakresie powrotów i reintegracji powinny być realizowane w ramach współpracy i solidarności między państwami członkowskimi. Celem jest wzmocnienie instrumentów koordynacji wykraczających poza wkład gospodarczy, również poprzez udzielanie wsparcia w formie wiedzy, zaangażowania i wyciągniętych wniosków. Ponadto wszystkie działania powinny opierać się na poszanowaniu państw trzecich, w których inicjatywy te będą realizowane, i partnerstwie z nimi, w sposób sprzyjający nie tylko uczestnictwu instytucjonalnemu, lecz także współpracy ze strony społeczeństwa obywatelskiego i jego udziałowi.

(?) Zob. zalecenia w tej sprawie zawarte w dokumencie Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations [Sprawozdanie z postępowania wyjaśniającego w sprawie rzekomych przypadków naruszenia praw podstawowych], Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych LIBE, 14 lipca 2021 r. Na stronie https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

4.5. Wspieranie dobrowolnych powrotów i reintegracji migrantów z państw trzecich i między państwami trzecimi. Zdaniem EKES-u opowiadanie się za współpracą z państwami trzecimi ma kluczowe znaczenie dla zarządzania migracją. Skoncentrowanie współpracy na instrumentach łączących dostępność zasobów z nieuregulowaną sytuacją migrantów nie wydaje się najbardziej odpowiednim sposobem zniechęcenia do takiej praktyki.

4.6. Skuteczne doradztwo w zakresie powrotów i orientowanie w tym zakresie. Zasadnicze znaczenie ma poprawa informowania migrantów w całym procesie przy założeniu, że aż do czasu zastosowania procedury wydalenia niezbywalne są prawa tych osób i konieczne jest ich zagwarantowanie. Właśnie dlatego, a także ze względu na wielość podmiotów, które muszą uczestniczyć w pomyślnym programie dobrowolnego powrotu (w kraju pochodzenia, kraju docelowym, w diasporze itd.), programy te nie mogą być tworzone w formie bardzo szybkich procedur bez wyraźnego powiązania z projektami reintegracji.

4.7. Zapewnienie jakości wsparcia. Ponownie EKES może się jedynie zgodzić co do wagi zapewnienia szerokiego wachlarza usług i świadczeń w ramach wsparcia w dobrowolnym powrocie, od doradztwa, wsparcia medycznego i psychologicznego po pomoc finansową, prawną i logistyczną w podróży. Dlatego też należy ponownie zwrócić uwagę, że programy wspomaganých dobrowolnych powrotów i reintegracji nie mogą być rozumiane jako masowo i powszechnie stosowany instrument: dobrowolny powrót rodzin wymaga na przykład szczególnej troski o małoletnich, innej niż w przypadku innych sytuacji powrotu. Obecnie niepokojąca jest rola Fronteksu w świadczeniu i ocenie niektórych z tych usług.

4.8. Promowanie trwałości wsparcia na rzecz reintegracji i zwiększanie poczucia odpowiedzialności krajów partnerskich. Ta kwestia ma kluczowe znaczenie nie tylko dla przyszłości osób powracających, lecz również dla dążenia do uniknięcia ponownej imigracji nieuregulowanej. EKES przestrzega ponownie przed sprzecznością wynikającą z oferowania zachęt w ramach programów zakładających istnienie osób o nieuregulowanym statusie, gdyż może to zniechęcić kraje pochodzenia do wszelkich prób zmniejszenia przepływu migrantów. Ponadto oparcie całej skuteczności takiej polityki jak dobrowolny powrót na realiach zależnych od woli państw trzecich może znacznie nadszarpnąć wiarygodność oraz spójność europejskiej polityki migracyjnej.

4.9. Finansowanie dobrowolnych powrotów i reintegracji. Jest oczywiste, że UE jest kluczowym uczestnikiem finansowania różnych aspektów programów wspomaganých dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych. Niezbędne jest, by wszelkie aspekty współpracy z państwami trzecimi były zgodne ze związaniem tych państw międzynarodowym prawem publicznym, a także z ochroną praw człowieka i podstawowych wolności jednostki. Wszelkie formy współpracy z państwami trzecimi, w ramach których omawiano by kwestie związane z prawami człowieka, muszą uzyskać aprobatę Parlamentu Europejskiego. Przekształcenie współpracy w zakresie powrotów w warunek działań zewnętrznych i polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej jest hipotetycznie większą zachętą do szerzenia się zjawiska nielegalnego pobytu niż mechanizmem jego ograniczenia.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
