



Bruxelles, 27.4.2021  
COM(2021) 120 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU**

**Strategia UE privind returnarea voluntară și reintegrarea**

{SWD(2021) 121 final}

# COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

## Strategia UE privind returnarea voluntară și reintegrarea

### Introducere

**Noul Pact privind migrația și azilul** prezintă o abordare cuprinzătoare și integrată care reunește toate componentele de politică conexe relevante pentru construirea unui sistem eficace, pe termen lung și viabil în materie de migrație și azil. Scopul este structurarea capacității UE de a oferi protecție persoanelor aflate în dificultate, de a-i integra pe cei care trăiesc și lucrează în UE și de a asigura proceduri eficace și umane de returnare a persoanelor care nu au drept de ședere. Un sistem comun al UE în materie de returnări este o componentă esențială a unui sistem global și integrat de gestionare a migrației. Atât returnările voluntare, cât și cele forțate<sup>1</sup> sunt elemente-cheie ale unei politici eficace în materie de returnare.

Succesul oricărei politici de returnare se măsoară adesea în numărul de persoane care se întorc efectiv în țara lor de origine. În prezent, acest număr rămâne scăzut în UE, doar aproximativ o treime din persoanele pe numele cărora s-a emis un ordin de părăsire a teritoriului UE fiind efectiv returnate<sup>2</sup>. Pentru a fi eficace, un **sistem comun al UE în materie de returnări** trebuie să cuprindă structuri mai puternice în interiorul UE, care să dispună de un cadru juridic și operațional consolidat pentru proceduri de returnare rapide și echitabile, care să respecte drepturile fundamentale, în conformitate cu Carta drepturilor fundamentale a UE, și de o guvernare consolidată la nivelul UE și la nivel național, astfel cum s-a propus în noul Pact privind migrația și azilul. La aceasta trebuie să se adauge o cooperare mai eficace cu țările partenere în materie de returnare, readmisie și reintegrare, astfel cum se subliniază în recenta comunicare a Comisiei intitulată „Consolidarea cooperării în materie de returnare și readmisie ca parte a unei politici echitabile, eficace și cuprinzătoare a UE în domeniul migrației”<sup>3</sup>. Pentru a cuantifica rezultatele politicii de returnare, este totuși important să se ia în considerare nu numai ratele de returnare, ci și situația persoanelor în cauză, asigurându-se returnarea acestora în mod demn și ținându-se seama de perspectivele lor de reintegrare odată întoarse în țara lor de origine.

Împreună cu noul cadru juridic prezentat în noul pact, **returnarea voluntară** este un element esențial al sistemului comun al UE în materie de returnări. Pe lângă **măsurile** eficace **de reintegrare**, returnarea voluntară urmărește să asigure returnarea umană, eficace și durabilă a migranților în situație nereglementară. Returnarea voluntară, care este considerată de obicei mai eficientă din punctul de vedere al costurilor decât returnarea forțată, oferă oportunități reale persoanelor returnate și ține seama de nevoile, așteptările și perspectivele acestora după returnare. În cadrul unui parteneriat global, țările de returnare ar fi, de asemenea, mai dispuse să participe și să își asume responsabilitatea pentru procesul de returnare atunci când

---

<sup>1</sup> Returnarea voluntară se referă la returnarea asistată sau independentă a unei persoane către o țară terță, bazată pe voința proprie a persoanei returnate; returnarea forțată se referă la punerea în aplicare a unei obligații de returnare, în special la transportul fizic al persoanei returnate către o țară terță.

<sup>2</sup> Din cei 491 195 de resortisanți ai țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe numele cărora s-a emis un ordin de părăsire a teritoriului în 2019, 142 320 au fost returnați efectiv într-o țară terță.

<sup>3</sup> COM (2021) 56 final.

returnările sunt voluntare. Aceste elemente consolidează încrederea în sistem, făcându-l mai credibil și mai eficace.

O politică eficace și ambițioasă în materie de **reintegrare** ca o componentă-cheie a unui sistem comun al UE în materie de returnări poate contribui la depășirea dificultăților socioeconomice și psihosociale cu care se confruntă migrații atunci când se întorc în comunitatea lor și la creșterea gradului de durabilitate a returnării lor. Reintegrarea trebuie să fie concepută cu implicarea autorităților naționale și locale, a comunităților locale gazdă și a societății civile, pentru ca persoana returnată și comunitatea locală din care face parte să beneficieze de perspective concrete de viitor. O politică ambițioasă de reintegrare ar trebui să faciliteze dezvoltarea unor parteneriate reciproc avantajoase și globale cu țările partenere care se află în centrul dimensiunii externe a noului pact și să beneficieze de aceste parteneriate. Reintegrarea durabilă ar trebui, de asemenea, să contribuie la implementarea strategiilor de dezvoltare mai ample în țările partenere pentru a genera beneficii pentru dezvoltare și pentru a aborda o parte dintre cauzele profunde ale migrației neregulate.

Prezenta strategie **promovează returnarea voluntară și reintegrarea ca parte integrantă a unui sistem comun al UE în materie de returnări**. De-a lungul anilor, Comisia a sprijinit returnarea voluntară și reintegrarea prin diverse programe naționale și proiecte finanțate de UE. Aceasta este însă prima dată când Comisia prezintă o strategie privind returnarea voluntară și reintegrarea, care stabilește noi abordări în ceea ce privește conceperea, promovarea și punerea în aplicare a returnării voluntare și a reintegrării. Obiectivul prezentei strategii este de a dezvolta **o abordare mai uniformă și mai coordonată între statele membre** pentru a debloca întregul potențial al returnării voluntare și al reintegrării. Prezenta strategie propune o abordare care promovează acțiunile coerente, stabilește legături mai strânse cu inițiativele și strategiile naționale de dezvoltare din țările partenere, consolidează capacitatea țărilor partenere și favorizează asumarea responsabilității de către acestea în ceea ce privește returnarea, readmisia și reintegrarea propriilor resortisanți. Scopul este de a **spori eficacitatea și durabilitatea** sistemului comun al UE în materie de returnări, în beneficiul reciproc al persoanelor returnate, al UE și al țărilor terțe.

Prezenta strategie sprijină punerea în aplicare cu succes a **elementelor-cheie ale noului Pact privind migrația și azilul**, în special a normelor și a procedurilor clare privind returnarea la frontieră, preluarea sarcinii de returnare și noile structuri de guvernare, prin facilitarea returnărilor voluntare rapide ale solicitanților de azil respinși la frontierele externe și prin instituirea unui cadru comun pentru returnarea voluntară și reintegrarea voluntară care poate facilita punerea în aplicare a măsurilor de solidaritate.

## **1. Valorificarea rezultatelor obținute**

Această nouă strategie se bazează pe inițiativele lansate în anii anteriori și pe experiența acumulată în punerea în aplicare a programelor naționale și comune de returnare voluntară și de reintegrare, precum și pe inițiativele finanțate de UE în țări partenere. Mai multe inițiative sunt în curs și stau la baza dezvoltării cadrului coerent propus de prezenta strategie.

**Rețeaua europeană pentru returnare și reintegrare** este o rețea finanțată de UE formată din mai multe state membre și țări asociate spațiului Schengen<sup>4</sup>, care facilitează cooperarea dintre autoritățile din domeniul migrației. Rețeaua a devenit un element esențial în cadrul procesului de returnare voluntară asistată și de reintegrare. Aceasta oferă asistență persoanelor returnate prin contractarea în comun a furnizorilor de servicii de reintegrare în țările de returnare și prin explorarea și punerea în aplicare a unor soluții inovatoare în cooperare cu membrii săi și cu țările terțe. De la înființarea sa la jumătatea anului 2018, rețeaua (împreună cu Rețeaua Instrumentului european de reintegrare, pe care a înlocuit-o) a ajutat statele membre participante să realizeze cu succes returnarea și reintegrarea a aproape 25 000 de migranți.

Pe baza mandatului său consolidat, **Agencia Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex)** își dezvoltă capacitatea de sprijinire a returnării voluntare și a reintegrării. În 2020, agenția a început să sprijine statele membre în domeniul returnărilor voluntare. Aproximativ 18 % din operațiunile de returnare organizate de agenție în 2020 au fost returnări voluntare, iar această proporție este în creștere. La jumătatea anului 2022, Frontex va prelua activitățile **Rețelei europene pentru returnare și reintegrare**. Astfel, beneficiile rețelei se vor extinde în mod egal la toate statele membre, iar Frontex își va putea îndeplini cu deplină eficacitate mandatul în domeniul returnărilor, oferind un sprijin continuu în vederea organizării unor returnări adaptate și a unei asistențe de reintegrare adaptate pentru persoanele returnate, în special prin intermediul furnizorilor de servicii de reintegrare în țările terțe. Primul **proiect-pilot al Frontex privind sprijinul individual acordat în cadrul serviciilor comune de reintegrare** a persoanelor returnate din UE va începe în mai 2021, pregătind astfel terenul pentru operaționalizarea deplină a mandatului agenției privind returnarea voluntară asistată și reintegrarea.

#### **Cadru operațional pentru reintegrare și dezvoltare**

Începând din 2015, bugetele pentru dezvoltare au fost utilizate pentru intensificarea eforturilor de reintegrare a migranților care se întorc din Europa și din țările de tranzit. **Rețeaua europeană pentru returnare și reintegrare** a reunit autoritățile naționale și Comisia în cadrul unei inițiative inovatoare menite să exploreze opțiunile de colaborare mai strânsă și de aliniere a obiectivelor. Rețeaua a creat un cadru operațional care oferă idei de dezvoltare a unor modalități practice de colaborare pe teren. În prezent, Comisia testează acest cadru împreună cu mai multe state membre în Nigeria și în Bangladesh.

Pentru a îmbunătăți calitatea consilierii în materie de returnare, Comisia a elaborat, în contextul Rețelei europene de migrație, un **cadru al UE privind consilierea în materie de returnare**, care oferă organizațiilor din statele membre orientări în ceea ce privește înființarea, gestionarea și dezvoltarea structurilor de consiliere în statele membre ale UE. Acest cadru constituie o referință pentru elaborarea sau desfășurarea de programe naționale de consiliere în materie de returnare și abordează provocările legate de consiliere prin promovarea de bune practici și prin formularea de recomandări. În plus, împreună cu Centrul

<sup>4</sup> Austria, Belgia, Danemarca, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Luxemburg, Malta, Țările de Jos, Norvegia, Spania, Suedia, Elveția.

Internațional pentru Dezvoltarea Politicilor de Migrație (ICMPD) și Frontex, rețeaua europeană pentru returnare și reintegrare elaborează o **programă comună pentru consilierii în materie de returnare**, care se axează pe aptitudinile și competențele de care au nevoie consilierii. Implicarea Frontex în elaborarea acestei programe asigură complementaritatea cu activitatea agenției de formare a experților în domeniul politicii de returnare care fac parte din corpul permanent.

UE și statele sale membre au identificat, la nivel strategic și operațional, necesitatea de a colabora și de a dezvolta **instrumente comune** pentru a sprijini returnarea voluntară asistată și reintegrarea durabilă. Câteva dintre principalele instrumente care sprijină punerea în aplicare a strategiei se află deja într-un stadiu avansat de dezvoltare.

**Instrumentul de asistență pentru reintegrare (RIAT)** facilitează schimbul de informații și orientarea între consilierii în materie de returnare și furnizorii de servicii de reintegrare într-un mediu digital sigur și le permite utilizatorilor să monitorizeze programele de returnare voluntară asistată și de reintegrare. Comisia a creat, de asemenea, un **inventar al asistenței pentru returnare și reintegrare (RRAI)**, care compilează informații privind tipul de asistență (și anume, nivelul și tipul de asistență în numerar sau în natură), beneficiarii potențiali, organizațiile implicate și etapele procedurii în care se oferă sprijinul. Aceste instrumente vor permite o mai bună coordonare la nivelul UE și la nivel național, inclusiv în contextul preluării sarcinii de returnare, vor îmbunătăți alocarea fondurilor și vor promova schimbul de bune practici<sup>5</sup>.

**Inițiativa comună UE-Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) pentru protecția și reintegrarea migranților**, finanțată prin Fondul fiduciar al UE pentru Africa, a fost lansată în decembrie 2016. Printre alte activități, inițiativa comună a sprijinit returnarea voluntară asistată și reintegrarea durabilă în Sahel și în regiunea Lacului Ciad, Cornul Africii și Africa de Nord și a contribuit la consolidarea structurilor de guvernare în materie de migrație în țările terțe. În perioada aprilie 2017 – octombrie 2020, datorită acestei inițiative, un număr de 93 110 migranți au beneficiat de asistență de primire după sosire, 75 182, de asistență pentru reintegrare, iar 34 646, de returnări umanitare din Libia în țările de origine. Inițiativa comună a înregistrat rezultate bune în ceea ce privește returnările. În ceea ce privește reintegrarea, printre provocările identificate se numără asumarea responsabilității și capacitatea autorităților naționale, coordonarea cu alți actori care desfășoară operațiuni similare și calitatea monitorizării<sup>6</sup>. Viitoarele eforturi comune de sprijin pentru reintegrare ar trebui să fie integrate în abordarea globală și aliniată la prioritățile geografice identificate în acest context.

## 2. Provocările care trebuie abordate

În pofida progreselor înregistrate în ultimii ani, există încă loc de mai bine în ceea ce privește maximizarea beneficiilor returnării voluntare și ale reintegrării. Returnările voluntare reprezintă în prezent 27 % din totalul plecărilor din UE. O serie de deficiențe împiedică

---

<sup>5</sup> Documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezenta comunicare cuprinde mai multe informații referitoare la cadrul UE privind consilierea în materie de returnare și Instrumentul de asistență pentru reintegrare.

<sup>6</sup> A se vedea, de exemplu, raportul intitulat „Learning lessons from the EUTF” (Lecțiile învățate din Fondul fiduciar de urgență pentru Africa):

[https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec\\_summary\\_l1i\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec_summary_l1i_0.pdf) și

[https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/learning\\_lessons\\_from\\_the\\_eutf\\_5.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/learning_lessons_from_the_eutf_5.pdf).

eficacitatea deplină și extinderea în UE a acțiunii UE privind sprijinul pentru returnarea voluntară și pentru reintegrare, precum și durabilitatea reintegrării în țările terțe.

**Abordările fragmentate.** La nivelul UE, sprijinul pentru returnare voluntară și pentru reintegrare este fragmentat, statele membre având abordări diferite, cărora le lipsește coerența necesară pentru ca politica să fie eficientă. Fragmentarea este cauzată de lipsa unui cadru comun și de faptul că statele membre aleg diferite niveluri de cooperare cu o anumită țară terță.

Prin urmare, deși toate statele membre au programe naționale de returnare voluntară asistată și de reintegrare, acestea sunt foarte diferite. În special, există divergențe în ceea ce privește domeniul lor de aplicare (de exemplu, unele vizează doar solicitanții de azil respinși), procedurile și nivelul asistenței acordate persoanelor returnate. Acest lucru **afectează încrederea persoanelor returnate și a țărilor terțe** în sistem și disponibilitatea lor de a se implica. Diferitele niveluri sau tipuri de sprijin creează tensiuni atunci când persoanele returnate își compară situațiile în timpul operațiunilor comune de returnare sau odată întoarse acasă; din această cauză, furnizarea de servicii complementare de reintegrare este și mai dificilă pentru țările de origine și pentru furnizorii de servicii de reintegrare. Lipsa unei abordări coerente complică, la rândul său, punerea în aplicare a acordurilor și a înțelegerilor de readmisie ale UE și cooperarea globală în cadrul acestora. De asemenea, fragmentarea abordărilor poate submina eforturile țărilor partenere de a dezvolta o abordare coerentă a reintegrării migranților care se întorc și, pentru țările partenere, poate crea așteptări false cu privire la ceea ce poate oferi UE. Fragmentarea poate, de asemenea, să încurajeze și să conducă la **deplasări neautorizate ale migranților în situație neregulamentară** care doresc să aleagă pachetul național cel mai potrivit pentru propriile interese.

Pentru a promova la întregul lor potențial returnările voluntare, vor trebui, de asemenea,

#### **Costul returnării**

Returnarea voluntară este considerată, în general, mai eficientă din punctul de vedere al costurilor decât returnarea forțată. Estimarea costurilor returnării voluntare ar trebui să includă asistența în numerar și în natură acordat persoanei returnate, biletul de avion și, dacă este cazul, pachetul de reintegrare. Pentru returnările forțate, costurile includ șederea persoanei returnate în centrul de cazare a străinilor luați în custodie publică prealabilă îndepărtării, precum și intervenția escortelor și alte măsuri speciale, luate înainte de returnare, în timpul returnării și după returnare. Conform estimărilor Serviciului de Cercetare al Parlamentului European, returnarea forțată costă 3 414 EUR de persoană, iar returnarea voluntară, 560 EUR de persoană. Costul mediu indicativ al returnărilor din țările de tranzit este estimat la aproximativ 2 500 EUR de persoană.

îmbunătățite unele aspecte ale cadrului juridic actual. În mod evident, cu cât returnarea unui migrant în situație neregulamentară este mai rapidă, cu atât este mai mare probabilitatea ca returnarea să fie acceptată de migrant dacă aceasta se efectuează în cadrul unei proceduri echitabile și eficiente, iar persoana respectivă primește informații corecte și complete. Cu toate acestea, sustragerea în perioada pe care migrantul o are la dispoziție pentru plecarea voluntară rămâne o problemă semnificativă, care îngreunează și mai mult returnările. Pentru a spori acceptarea returnării voluntare în primele etape ale procesului de returnare, este nevoie de **proceduri și norme comune rapide și echitabile în materie de azil și returnare**, precum și de un sprijin mai bun pentru returnarea voluntară – inclusiv pentru migranții care fac obiectul procedurii de returnare la frontieră și care sunt luați în custodie publică, dacă este cazul.

**Colectarea insuficientă a datelor.** Informațiile statistice disponibile în prezent nu oferă o imagine completă cu privire la recurgerea în UE la returnarea voluntară și la reintegrare, întrucât statele membre nu au obligația să raporteze separat returnările voluntare și cele forțate și nici tipul de asistență acordată persoanelor returnate.

**Lipsa unui cadru coerent pentru consilierea în materie de returnare și a unui mecanism de orientare a persoanelor returnate către programele de returnare și de reintegrare (mecanisme de orientare).** Consilierea eficientă în materie de returnare este esențială pentru consolidarea legăturilor dintre etapa anterioară plecării și cea ulterioară sosirii și pentru asigurarea succesului reintegrării. În prezent, nu există niciun cadru privind consilierea sau cerințele minime de calificare și formare pentru furnizarea acestui serviciu. Se utilizează mai multe mecanisme pentru a orienta persoanele returnate către programele de returnare și de reintegrare, ceea ce duce la fragmentare, la pierderea de informații și la un decalaj între competențele, nevoile și ambițiile migranților și sprijinul oferit. Pentru a oferi servicii de înaltă calitate, consilierii în materie de returnare au nevoie de **formare specifică și de acces la informații actualizate** privind asistența de care pot beneficia persoanele returnate și oportunitățile existente în țările de returnare.

**Coordonarea insuficientă între părțile interesate.** În domeniul returnării voluntare și al reintegrării își desfășoară activitatea o serie de părți interesate și de actori, și anume autoritățile naționale și locale din UE, organizații internaționale și organizații ale societății civile, precum și autoritățile din țările terțe de la nivel național și local. Printre acestea se numără autoritățile din domeniul frontierelor și al migrației, furnizorii de servicii sociale și medicale, autoritățile responsabile cu locuințele și educația, organizațiile care oferă asistență juridică și organizațiile non-profit din mai multe țări și de la diferite niveluri. Lipsa unei coordonări eficiente între aceste organizații duce la suprapuneri și ineficiențe. De exemplu, un stat membru poate sprijini călătoria de întoarcere a unei persoane returnate de la aeroportul de sosire până în orașul de origine, precum și cazarea pe termen scurt în acel loc, în timp ce un alt proiect al UE finanțează deja aceeași cazare și oferă asistență medicală. Insuficiența sinergiilor cu strategiile naționale de dezvoltare din țările partenere pot afecta eficacitatea și durabilitatea programelor de reintegrare. De exemplu, formarea oferită persoanelor returnate trebuie să țină seama de posibilele sinergii cu proiectele de dezvoltare în curs și să fie aliniată la strategiile naționale de stimulare a anumitor sectoare. Pentru a evita suprapunerile sau lacunele, ar trebui să existe o coordonare între statele membre în ceea ce privește proiectele, iar reintegrarea ar trebui să fie inclusă în activitățile de programare.

**Lipsa durabilității, inclusiv din cauza lipsei de asumare a responsabilității și a lipsei capacității țărilor de origine.** În general, țările partenere consideră reintegrarea ca fiind un element pozitiv al cooperării în materie de readmisie. Cu toate acestea, din cauza capacității insuficiente, puține țări terțe sunt în măsură să gestioneze procesul de reintegrare și să asigure o coordonare suficientă cu strategiile naționale în materie de migrație și dezvoltare. De exemplu, este posibil ca o țară parteneră care dorește să se implice în furnizarea de servicii de reintegrare resortisanților săi care se întorc să nu dispună de o structură de guvernare, de personal dotat cu competențele necesare (inclusiv în ceea ce privește gestionarea sprijinului donatorilor și monitorizarea) și de capacitatea de a furniza servicii publice adaptate nevoilor economice, sociale și psihosociale specifice ale persoanelor returnate. În plus, este posibil ca furnizorii locali de asistență pentru reintegrare să nu dispună de capacitate. În consecință, este posibil ca procesele de reintegrare să nu fie durabile și să depindă în mare măsură de donatori

și de partenerii operaționali, riscând, totodată, să fie fragmentate din cauza lipsei de coerență între programele finanțate de donatori.

**Finanțarea insuficientă.** Returnarea voluntară și reintegrarea au devenit priorități majore pentru UE și statele sale membre. Cu toate acestea, alocările de fonduri mobilizate pentru creșterea numărului de returnări voluntare nu au fost întotdeauna în măsură să răspundă tuturor nevoilor și așteptărilor.

**Pandemia de COVID-19** constituie o provocare suplimentară, deoarece afectează capacitatea UE de a returna migranții în situație neregulamentară și capacitatea țărilor terțe de a-și readmite și reintegra resortisanții și poate reduce dorința de returnare a migranților din cauza impactului socioeconomic al pandemiei în țările de origine.

### **3. O abordare strategică a returnării voluntare și a reintegrării**

Prezenta strategie recunoaște valoarea returnării voluntare și își propune să **sporească numărul și ponderea returnărilor voluntare** din Europa și din țările de tranzit, să **amelioreze calitatea** sprijinului și a participării persoanelor returnate și să consolideze **coerența și guvernanta** acțiunii UE.

Strategia stabilește o **abordare nouă, mai coordonată și mai integrată** în ceea ce privește conceperea, promovarea și punerea în aplicare a programelor de returnare voluntară asistată și de reintegrare, precum și în ceea ce privește acțiunile întreprinse în țările terțe menite să stabilească legături mai bune cu alte inițiative de dezvoltare, să consolideze capacitatea țărilor terțe și asumarea responsabilității de către acestea în vederea reintegrării propriilor resortisanți și să asigure durabilitatea programelor. Prezenta strategie urmărește și promovează obiectivele generale ale noului Pact privind migrația și azilul, inclusiv structurile de guvernanta și mecanismul de cooperare în materie de returnare și readmisie prevăzute în propunerea de Regulament privind gestionarea situațiilor legate de azil și migrație. În plus, prin punerea în aplicare a acestei strategii, **procedura** de returnare **la frontieră** propusă în noul pact ar deveni mai eficace, facilitând returnările voluntare rapide de la frontierele externe ale UE, reducând astfel durata șederii persoanelor în cadrul procedurii la frontieră și maximizând, în general, eficiența acestei proceduri. O procedură eficientă de returnare la frontieră va facilita și va încuraja, de asemenea, returnările voluntare, deoarece se va putea lua ușor legătura cu persoanele în cauză și acestea vor fi mai dornice să coopereze cu autoritățile. UE va putea astfel să reacționeze mai bine la situațiile de presiune exercitată de migrație prin facilitarea **preluării sarcinii de returnare voluntară**, astfel cum se prevede în propunerea de Regulament privind gestionarea situațiilor legate de azil și migrație, cu ajutorul unui cadru comun care să reducă fragmentarea și să intensifice cooperarea dintre statele membre.

Ca răspuns la aceste provocări, strategia stabilește diverse măsuri în cadrul a **șapte piloni**, care grupează aspectele interne, externe și operaționale ale returnării voluntare și ale reintegrării și care vizează:

1. sporirea eficacității cadrului juridic și operațional;
2. coordonarea eficace între toate părțile interesate;
3. sprijinirea returnării voluntare și a reintegrării migranților din țările terțe și între țările terțe;
4. consiliere și orientare eficace în materie de returnare;



5. asigurarea calității sprijinului acordat;
6. promovarea durabilității sprijinului pentru reintegrare și a asumării responsabilității de către țările partenere și
7. finanțarea returnării voluntare și a reintegrării.

Succesul strategiei se bazează pe o **colaborare armonioasă și constructivă** între părțile interesate relevante, printre care se numără Parlamentul European, statele membre, Comisia Europeană, Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și Frontex, țările partenere și diverși furnizori de servicii de returnare voluntară și de reintegrare (de exemplu, organizații internaționale și ale societății civile, autorități naționale și locale) care își desfășoară activitatea în acest domeniu.

### 3.1 Sporirea eficacității cadrului juridic și operațional

Deși elementele esențiale ale prezentei strategii pot fi puse în aplicare pe baza cadrului juridic actual, consolidarea acestuia este necesară pentru a **sprijini pe deplin o abordare strategică și coerentă** a returnării voluntare și a reintegrării. Directiva privind returnarea<sup>7</sup> prevede că returnarea voluntară ar trebui să fie preferată returnării forțate, dar nu oferă un cadru pentru instituirea și derularea de programe de returnare voluntară asistată sau de reintegrare a migranților în situație neregulamentară. Nici în dreptul internațional nu există norme sau obligații pentru furnizarea unui astfel de sprijin<sup>8</sup>.

Noul cadru juridic propus în temeiul noului pact ar permite abordarea acestor deficiențe și ar institui o guvernanta mai consolidată, bazată pe Regulamentul privind gestionarea situațiilor legate de azil și migrație<sup>9</sup>. Propunerea de **reformare a Directivei privind returnarea**<sup>10</sup> stabilește o bază comună pentru asigurarea coerenței între programele naționale în materie de returnare voluntară și, acolo unde este necesar, de reintegrare și prevede o îmbunătățire a normelor în vederea unei cooperări sporite din partea migranților și a reducerii numărului de sustrageri. În plus, împreună cu propunerea modificată de **Regulament privind procedurile de azil**<sup>11</sup>, aceasta urmărește să reducă durata procedurilor de returnare și să simplifice și să eficientizeze în general procedurile de returnare, asigurând, în același timp, respectarea drepturilor persoanelor returnate, în special a dreptului fundamental la o cale de atac eficientă, în toate etapele procesului de returnare. La rândul său, acest lucru va fi benefic pentru punerea în aplicare a returnărilor voluntare. Nivelul de ambiție și obiectivele stabilite în prezenta strategie ar trebui să se reflecte în negocierile în curs cu Parlamentul European și cu Consiliul privind noul pact, în special în ceea ce privește sprijinul pentru persoanele vulnerabile<sup>12</sup> și activitatea de consiliere. În ceea ce privește Directiva privind returnarea,

---

<sup>7</sup> Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, JO L 348, 24.12.2008, p. 98.

<sup>8</sup> Cu toate acestea, unele declarații politice subliniază importanța returnării voluntare și a reintegrării: a se vedea, de exemplu, obiectivele de dezvoltare durabilă (obiectivul 10.7) din Agenda 2030 a ONU; Pactul mondial privind migrația, obiectivul 21.

<sup>9</sup> COM(2020) 610 final.

<sup>10</sup> COM(2018) 634 final.

<sup>11</sup> COM(2020) 611 final.

<sup>12</sup> În conformitate cu articolul 3 punctul 9 din Directiva 2008/115/CE, „persoane vulnerabile” înseamnă minori, minori neînsoțiți, persoane cu handicap, persoane în vârstă, femei gravide, părinți singuri cu copii minori și persoane care au fost supuse torturii, violului și altor forme grave de violență psihică, fizică sau sexuală.

Comisia va sprijini ajungerea la un compromis între colegiitori pentru a se asigura că utilizarea strategică a returnărilor voluntare este pe deplin sprijinită de cadrul juridic.

Cadrul juridic al UE trebuie, de asemenea, să asigure integritatea sistemului UE și să prevină abuzurile. Propunerea de **revizuire a Regulamentului Eurodac**<sup>13</sup> va îmbunătăți capacitatea statelor membre de a monitoriza acordarea asistenței pentru returnare și reintegrare și va reduce riscul de deplasări secundare neautorizate încurajate de programele naționale divergente, prin introducerea unor noi câmpuri de date pentru monitorizarea acestor informații. Comisia va monitoriza punerea în aplicare eficace și riguroasă a normelor în materie de returnare, în special prin intermediul **mecanismului de evaluare Schengen**, ținând seama, de asemenea, de acțiunile și prioritățile prezentei strategii.

Colectarea datelor se va îmbunătăți odată cu **modificarea Regulamentului privind statisticile din domeniul migrației**<sup>14</sup>, iar statele membre vor începe să furnizeze date privind tipul de returnare și de asistență primită, în special în ceea ce privește returnarea voluntară și reintegrarea. În plus, odată cu intrarea în vigoare a **sistemului UE de intrare/ieșire**<sup>15</sup> și cu operaționalizarea **Sistemului de informații Schengen pentru returnare**<sup>16</sup>, vor fi disponibile informații suplimentare privind acordarea unui termen pentru plecarea voluntară și returnarea voluntară a migranților în situație neregulamentară din UE. **Propunerea de modificare a Regulamentului Eurodac**<sup>17</sup> va completa tabloul prin înregistrarea de informații care să indice dacă s-a acordat sau nu asistență pentru returnarea voluntară și reintegrarea migranților în situație neregulamentară. În cele din urmă, rapoartele privind analiza și conștientizarea situației migrației (rapoartele MISAA) vor consolida, de asemenea, cunoștințele operaționale și situaționale privind returnarea în Uniune. Aceste evoluții vor oferi o imagine de ansamblu mai fiabilă și completă a disponibilității, utilizării și eficacității asistenței acordate în UE pentru returnare voluntară și reintegrare. Colectarea sistematică și coerentă a tuturor acestor date va spori credibilitatea returnărilor voluntare și, prin urmare, va stimula statele membre să se bazeze mai mult pe returnările voluntare.

**Rolul Frontex** în calitate de componentă operațională a sistemului comun de returnare al UE este esențial pentru îmbunătățirea eficacității globale a sistemului și pentru sprijinirea – cu noi instrumente – a utilizării practice a unui cadru consolidat al UE în materie de returnare voluntară și de reintegrare. Agenția ar trebui să sprijine un număr tot mai mare de operațiuni de returnare voluntară și să își consolideze capacitatea de a oferi asistență operațională statelor membre în toate etapele procesului de returnare voluntară și de reintegrare, inclusiv în ceea ce privește consilierea prealabilă returnării (de exemplu, prin organizarea de campanii de

---

<sup>13</sup> COM(2020) 614 final.

<sup>14</sup> Regulamentul (UE) 2020/851 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iunie 2020 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 862/2007 privind statisticile comunitare din domeniul migrației și protecției internaționale (Text cu relevanță pentru SEE), JO L 198, 22.6.2020, p. 1.

<sup>15</sup> Regulamentul (UE) 2017/2226 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 noiembrie 2017 de instituire a Sistemului de intrare/ieșire (EES) pentru înregistrarea datelor de intrare și de ieșire și a datelor referitoare la refuzul intrării ale resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor membre, de stabilire a condițiilor de acces la EES în scopul aplicării legii și de modificare a Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen și a Regulamentelor (CE) nr. 767/2008 și (UE) nr. 1077/2011, JO L 327, 9.12.2017, p. 20.

<sup>16</sup> Regulamentul (UE) 2018/1860 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 noiembrie 2018 privind utilizarea Sistemului de informații Schengen pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, JO L 312, 7.12.2018, p. 1.

<sup>17</sup> COM(2020) 614 final.

informare a migrantilor), sprijinul după sosire și monitorizarea eficacității asistenței pentru reintegrare.

În același timp, autoritățile statelor membre ar trebui să recurgă mai mult la întregul sprijin operațional oferit de Frontex. Pe lângă preluarea activităților Rețelei europene pentru returnare și reintegrare, Frontex dezvoltă în prezent **servicii comune de reintegrare**, care le oferă statelor membre flexibilitatea necesară pentru a identifica sprijinul necesar în cazuri individuale, pentru a asigura coerența conținutului și a calității serviciilor și pentru a facilita cooperarea interguvernamentală în materie de returnare și de reintegrare. Trimiterea pe teren a corpului permanent, cu experți în materie de returnare care să ofere sprijin specializat, va consolida și mai mult rolul agenției în acest domeniu și în punerea în aplicare a prezentei strategii. Înființarea unei divizii specializate în cadrul Frontex, condusă de un director executiv adjunct, îi va permite agenției să își îndeplinească mandatul extins în domeniul returnării.

Ofițerul independent pentru drepturile fundamentale, sprijinit de agenții care lucrează pentru biroul său, oferă Frontex asistență în punerea în aplicare a strategiei sale privind drepturile fundamentale și promovează respectarea acestor drepturi de către agenție în toate activitățile sale, inclusiv în materie de returnare.

**Coordonatorul pentru returnare și Rețeaua la nivel înalt pentru returnare**, formată din reprezentanți ai statelor membre, vor oferi sprijin tehnic suplimentar pentru reunirea diferitelor componente ale politicii UE în materie de returnare, inclusiv în domeniul returnării voluntare și al reintegrării, în cadrul căruia coordonatorul pentru returnare ar putea promova o abordare mai coerentă a asistenței pentru reintegrare în cazul anumitor țări partenere. Coordonatorul pentru returnare va coopera îndeaproape cu toți actorii relevanți pentru a se asigura că acțiunile funcționează în mod coerent și că sprijinul disponibil este utilizat la maximum. Activitatea coordonatorului și a Rețelei la nivel înalt va face parte integrantă din cadrul de guvernare stabilit prin propunerea de Regulament privind gestionarea situațiilor legate de azil și migrație.

### *Calea de urmat*

- **Comisia** va colabora cu **Parlamentul European** și cu **Consiliul** pentru a continua și a încheia negocierile referitoare la diversele elemente ale **noului pact**, în special Regulamentul privind gestionarea situațiilor legate de azil și migrație, Directiva reformată privind returnarea, propunerea de Regulament privind procedurile de azil și propunerea privind Regulamentul Eurodac, pentru a consolida în continuare cadrul juridic în materie de returnare și pentru a sprijini punerea în aplicare a prezentei strategii.
- **Statele membre** ar trebui să utilizeze pe deplin asistența operațională pe care **Frontex** o poate oferi în ceea ce privește returnarea voluntară și reintegrarea inițială.
- **Frontex** ar trebui să efectueze mai multe operațiuni de returnare, inclusiv de returnare voluntară.
- Printre prioritățile **Frontex** ar trebui să se numere și numirea **directorului executiv adjunct** care va conduce structura specifică a agenției privind returnarea.
- **Frontex** ar trebui să preia activitățile desfășurate în cadrul **Rețelei europene pentru returnare și reintegrare** până la jumătatea anului 2022.

### 3.2 Coordonarea eficace între toate părțile interesate

Este necesară **intensificarea coordonării** cu structurile existente și corelarea programelor de reintegrare cu strategiile naționale mai ample și cu programele de dezvoltare ale țărilor partenere, reducându-se riscul duplicării și îmbunătățindu-se utilizarea resurselor.

O **gamă largă de actori și părți interesate** participă la procesul de returnare voluntară și de reintegrare. În cadrul acestui proces, cele mai importante sunt persoanele returnate, precum și țările și comunitățile locale de origine, în care aceste persoane se reîntorc. În UE, pe lângă autoritățile naționale și locale (autorități din domeniul imigrației, poliție, regiuni, municipalități), diaspora, comunitățile locale și organizațiile societății civile pot contribui la promovarea returnării voluntare și a reintegrării și la **reducerea percepției negative asupra returnării** prin implicarea comunităților de origine. În mod similar, în afara UE, diverse organizații internaționale și ale societății civile, precum și autoritățile naționale și alți actori din țările de origine sunt implicați în acordarea de sprijin persoanelor returnate. Delegațiile UE și reprezentanțele statelor membre în țările terțe ar trebui să asigure o abordare comună și coordonată a UE în ceea ce privește programarea, punerea în aplicare și monitorizarea proiectelor de reintegrare.

Bazându-se pe experiența țărilor partenere în ceea ce privește stabilirea unei legături între reintegrare și dezvoltare, Comisia, în strânsă cooperare cu Înalțul Reprezentant, va asigura coordonarea între toate părțile implicate în procesul de returnare și de reintegrare, inclusiv autoritățile naționale și locale și actorii din domeniul dezvoltării. Aceste mecanisme ar trebui să faciliteze orientarea persoanelor returnate către programele de dezvoltare relevante disponibile în țările partenere care pot contribui la reintegrarea durabilă, cum ar fi crearea de locuri de muncă, educația, dezvoltarea competențelor sau incluziunea socială.

Delegațiile UE, sprijinite de ofițerii de legătură europeni în materie de migrație, ar trebui să contribuie la menținerea unui angajament continuu cu părțile interesate din țara lor, inclusiv în vederea unei mai bune înțelegeri a contextului local și a priorităților locale, a identificării nevoilor de consolidare a capacităților și a coordonării sprijinului financiar și operațional. În același timp, acolo unde este posibil și necesar, acestea vor facilita schimbul de informații și coordonarea acțiunilor între statele membre care adoptă o abordare de tip „Echipa Europa”.

**Coordonatorul pentru returnare**, în colaborare cu Rețeaua la nivel înalt, va sprijini, de asemenea, coordonarea autorităților naționale în ceea ce privește strategiile și programele de returnare voluntară și de reintegrare, pentru a promova coerența între acțiunile naționale și prezenta strategie și pentru a facilita schimbul de bune practici între statele membre.

#### *Calea de urmat*

- Bazându-se pe experiența țărilor partenere în ceea ce privește corelarea reintegrării cu dezvoltarea, Comisia, în strânsă cooperare cu Înalțul Reprezentant, va asigura, în țările partenere relevante, coordonarea între toate părțile implicate în procesul de returnare și de reintegrare.
- **Coordonatorul pentru returnare și Rețeaua la nivel înalt pentru returnare** vor sprijini eforturile de asigurare a coerenței și a consecvenței acțiunilor statelor membre privind returnarea voluntară și reintegrarea.

### 3.3 Sprijinirea returnării voluntare și a reintegrării migrantilor din țările terțe și între țările terțe

UE are o tradiție îndelungată în ceea ce privește sprijinirea returnării voluntare și a reintegrării în țări terțe a migrantilor din țări terțe. Această formă de asistență permite acordarea unui ajutor personal imediat persoanelor în cauză, sprijinindu-le atunci când se confruntă cu situații de pericol și de suferință, și contribuie la dezvoltarea comunităților și a țărilor în care se întorc și se reintegrează, prezentând, în același timp, interes pentru țările partenere. Acest sprijin va continua în paralel cu sprijinul acordat pentru returnările voluntare din statele membre și va beneficia de creșterea durabilității reintegrării și a asumării responsabilității de către autoritățile naționale din țările terțe.

#### **Grupul operativ Uniunea Africană – UE – ONU**

Grupul operativ Uniunea Africană – Uniunea Europeană – Organizația Națiunilor Unite, înființat în noiembrie 2017, a condus la lansarea unei operațiuni majore de evacuare umanitară, persoanele vizate beneficiind totodată de asistență pentru reintegrare în țara de origine. În cadrul acestei operațiuni s-au efectuat peste 54 000 de returnări umanitare voluntare ale unor migranți din Libia în țările lor de origine, facilitate de OIM și de statele membre ale Uniunii Africane.

Dintre toate proiectele finanțate de UE, **inițiativa comună UE-Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) pentru protecția și reintegrarea migrantilor** este de o importanță crucială, deoarece a asigurat protecție, returnare voluntară și asistență pentru reintegrare unui număr de peste **100 000 de migranți din Libia, Niger și alte țări africane**, ajutându-i să se întoarcă și să se reintegreze în țările lor de origine din Africa de Vest, Centrală și de Est într-un mod viabil și durabil. Inițiativa comună a sprijinit, de asemenea, într-o măsură limitată, reintegrarea migrantilor care se întorc din UE, atunci când nu erau disponibile în acest scop fonduri ale UE sau ale statele sale membre.

În afară de inițiativa comună, prin intermediul proiectului de reintegrare și dezvoltare în Afganistan (RADA) și al proiectului de reintegrare durabilă și de guvernanță îmbunătățită a migrației din Bangladesh (Prottasha), puse în aplicare, de asemenea, de OIM, UE a oferit asistență pentru returnarea voluntară și reintegrarea cetățenilor din Afganistan și din Bangladesh care se întorc în țara lor de origine din alte țări terțe de tranzit și de destinație, inclusiv din Iran și Pakistan. De asemenea, aceste proiecte au sprijinit, în mare măsură, reintegrarea durabilă a migrantilor din Afganistan și din Bangladesh care se întorc acasă de pe teritoriul UE.

Țările partenere care sunt, de asemenea, țări de destinație și de tranzit ale migrației neregulate împărtășesc preocupări și interese similare în ceea ce privește returnarea migrantilor în situație neregulamentară și asigurarea reintegrării durabile a acestora în țările de origine. Parteneriatele la nivel regional și multilateral, precum și cu organizațiile internaționale, vor fi analizate în continuare, inclusiv din perspectiva experienței Grupului operativ Uniunea Africană – UE – Organizația Națiunilor Unite privind migrația în Libia, înființat în noiembrie 2017. Această abordare trilaterală inovatoare, care reunește toate părțile interesate relevante, a sprijinit cu eficacitate returnările voluntare din Libia, datorită unui angajament politic și unui sprijin fără precedent din partea Uniunii Africane, care a găsit soluții la blocajele operaționale și politice, cum ar fi furnizarea de asistență consulară în circumstanțe deosebit de dificile.

## Calea de urmat

- UE va oferi sprijin pentru returnarea voluntară și reintegrarea migrantilor din țările terțe de tranzit și de destinație către țările de origine, inclusiv prin explorarea în continuare a unor posibile parteneriate la nivel regional și multilateral.

### 3.4 Consiliere și orientare eficace în materie de returnare

Este important să se ofere migrantilor, cât mai rapid posibil, informații actualizate, fiabile și în timp util, prin consiliere personalizată sau online. Comisia, împreună cu Rețeaua europeană de migrație, va examina și va actualiza periodic **cadrul UE privind consilierea în materie de returnare** pentru a face schimb de bune practici actualizate cu privire la crearea și funcționarea structurilor naționale de consiliere în materie de returnare.

În plus, obiectivul pe termen mai lung al Comisiei este de a colabora cu Frontex pentru a elabora o programă cuprinzătoare în materie de returnare pentru practicieni, care să cuprindă componente didactice privind toate aspectele politicii și practicii în materie de returnare. Programă în materie de returnare va include module specifice privind returnarea voluntară și reintegrarea, fără însă a se limita la aceste aspecte, și va încorpora instrumentele existente, cum ar fi cadrul UE privind consilierea în materie de returnare și **programa comună pentru consilierii în materie de returnare**. Dacă este cazul, părțile interesate relevante din țările de origine ar putea să își aducă, de asemenea, contribuția. Frontex va sprijini statele membre prin detașarea, în cadrul corpului permanent, a unor experți în materie de returnare care au urmat cursuri de consiliere în materie de returnare.

Pentru a facilita accesul la informații și schimbul de informații cu privire la oportunitățile disponibile și pentru a facilita orientarea între consilierii în materie de returnare și prestatorii de servicii, ar trebui să se utilizeze mai bine instrumentele de informare existente, în special

#### Consilierea în materie de returnare pe scurt

Un proces reușit de returnare voluntară începe cu un prim contact și un dialog personalizat între un consilier și migrant, în cadrul căruia migrantul primește în timp util informații actualizate și relevante cu privire la statutul său și i se oferă sprijin pentru returnarea voluntară. Acest dialog ar trebui să aibă loc într-o etapă cât mai timpurie a procesului de migrație, inclusiv în timpul procedurilor de azil, dacă este cazul, de exemplu pentru persoanele care provin din țări cu rate de recunoaștere scăzute. Acest proces ar trebui să îl ajute pe migrant să își planifice întoarcerea în condiții de siguranță și demnitate și ar trebui să consolideze încrederea și cooperarea dintre migrant și consilier. Dialogul trebuie să țină seama de nevoile și de vulnerabilitățile fiecărui migrant în parte și să răspundă preocupărilor sale. În special în ceea ce privește minorii, consilierea trebuie oferită într-un limbaj adaptat copiilor și ar trebui să țină seama de situația specifică a minorului, asigurând respectarea interesului superior al copilului. Consilierea implică o cooperare strânsă și schimbul de informații între diverse autorități de la nivel național, municipal și local, precum și cu alte părți interesate, inclusiv cu autoritățile competente în domeniul azilului. În actuala pandemie s-a recurs tot mai mult la consilierea online, care va fi în continuare utilă pentru furnizarea de consiliere la distanță. Consilierea online le permite furnizorilor de servicii de reintegrare să participe la sesiunile de consiliere și poate facilita discuțiile ulterioare.

**inventarul asistenței pentru returnare și reintegrare și Instrumentul de asistență pentru reintegrare.** Este necesar să se pună la punct aceste instrumente de gestionare a cunoștințelor pentru a raționaliza utilizarea Instrumentului de asistență pentru reintegrare în consilierea și orientarea în materie de returnare, precum și pentru a facilita actualizările periodice și analiza informațiilor privind inventarul asistenței pentru returnare și reintegrare. Acest lucru va contribui la monitorizarea programului, la optimizarea utilizării instrumentelor de informare și la îmbunătățirea calității lor.

### *Calea de urmat*

- Statele membre ar trebui să se implice în informarea timpurie, activă și eficace a migranților în situație neregulamentară, ținând seama în mod corespunzător de vulnerabilitățile acestora, și să dezvolte structuri eficace de consiliere în materie de returnare (atât pentru consilierea în persoană, cât și pentru cea online), în conformitate cu dispozițiile **cadrlui UE pentru consilierea în materie de returnare.**
- **Rețeaua europeană pentru returnare și reintegrare** ar trebui să definitiveze programa comună pentru consilierii în materie de returnare până la jumătatea anului 2022.
- După adoptarea programei comune, **Frontex** ar trebui să își intensifice formarea privind consilierea în materie de returnare, în special pentru experții în materie de returnare din cadrul corpului permanent.
- Statele membre ar trebui să actualizeze în mod regulat și frecvent **inventarul asistenței pentru returnare și reintegrare** și să simplifice utilizarea **Instrumentului de asistență pentru reintegrare** în procesele de consiliere și de orientare în materie de returnare; Comisia va oferi în mod regulat cursuri de formare cu privire la modalitățile prin care se poate face acest lucru.
- **Comisia**, cu sprijinul **Frontex**, ar trebui să dezvolte în continuare instrumente de informare la nivelul UE, cum ar fi inventarul asistenței pentru returnare și reintegrare și Instrumentul de asistență pentru reintegrare, favorizând inclusiv **interoperabilitatea acestora cu sistemele naționale de gestionare a cazurilor de returnare**, și să asigure **structuri de guvernare** adecvate pentru acestea.

### 3.5 Asigurarea calității sprijinului acordat

Asistența pentru returnarea voluntară acoperă o gamă largă de activități anterioare returnării, care includ consiliere, sprijin medical și psihologic, precum și asistență financiară, juridică și

#### **Ghișeu unic pentru servicii de reintegrare, sub conducerea autorităților naționale**

În Tunisia, Fondul fiduciar al UE pentru Africa finanțează reintegrarea socioeconomică și contribuie la crearea unui mecanism de reintegrare coordonat de Tunisia. Obiectivul este de a consolida capacitățile autorităților tunisiene de a realiza reintegrarea la nivel central și local și de a consolida coordonarea între statele membre ale UE, încurajând orientarea către mecanismul național de reintegrare.

În Armenia, Rețeaua europeană de returnare și reintegrare sprijină un centru de orientare pentru reintegrare, înființat în cooperare cu autoritățile naționale, care oferă consiliere și orientare către servicii și proiecte locale și internaționale și monitorizează punerea în aplicare a planului de reintegrare.

Aceste proiecte arată modul în care, cu sprijinul instituțional necesar, țările de origine pot înființa un ghișeu unic pentru toate etapele de reintegrare prin intermediul unui mecanism național de orientare către furnizorii de servicii de reintegrare.

logistică în vederea călătoriei. Aceasta se acordă adesea împreună cu asistența după sosire și cu asistența de reintegrare, pentru a ajuta persoana returnată să găsească sau să creeze noi oportunități în țara de returnare, cu implicarea comunităților locale imediat după sosire și pe termen lung.

Această asistență ar trebui să fie personalizată, furnizată la sosire și să țină seama de abilitățile individuale și de nevoile specifice, în special ale grupurilor vulnerabile. În cazul copiilor, condițiile specifice din țara de returnare trebuie analizate de la caz la caz, ținând seama de circumstanțele individuale și de situația familială. Se asigură astfel că migranții primesc asistența de care au nevoie la sosire și că returnarea lor va fi durabilă. Nevoile **minorilor neînsoțiți și ale copiilor migranți** reprezintă priorități politice esențiale pentru sistemul UE de gestionare a azilului și a migrației. Este indispensabil să se acorde sprijin de calitate copiilor în contextul returnărilor voluntare și al reintegrării și să se ia în considerare în primul rând interesul superior al copilului, astfel încât aceștia să își construiască un viitor în țara de origine.

Sprijinul de înaltă calitate îmbunătățește șansele de reintegrare durabilă. Cu toate acestea, nu există **standarde comune de calitate** pentru conceperea conținutului și a

formei pe care o ia asistența pentru returnare voluntară și reintegrare și pentru evaluarea capacității furnizorilor de servicii de reintegrare pe care se bazează UE și statele sale membre de a oferi acest sprijin cu succes în țările terțe. Acest lucru a dus la mari discrepanțe în ceea ce privește calitatea, conținutul și coerența sprijinului, în funcție de statul membru care efectuează returnarea, de țara terță în cauză și de furnizorul de asistență pentru reintegrare. În plus, donatorii, autoritățile publice, furnizorii de asistență pentru reintegrare și partenerii locali aplică adesea criterii diferite pentru a evalua rezultatele programelor, ceea ce face dificilă compararea informațiilor privind asistența pentru reintegrare și reduce valoarea acestora pentru procesul de elaborare a politicilor.

Lipsa unor standarde comune, combinată cu fragmentarea programelor naționale, poate avea **consecințe negative asupra nivelului de acceptare** a returnării, atât de către migranții în



situație neregulamentară, cât și de către țările terțe. Acest lucru afectează în special activitatea desfășurată împreună de mai multe state membre cu sprijinul Frontex sau în contextul preluării sarcinii de returnare.

Pentru a remedia aceste deficiențe, este esențial ca activitatea furnizorilor de asistență pentru returnare voluntară și reintegrare să respecte standarde înalte de calitate. Comisia va elabora un **cadru privind calitatea pentru furnizorii de servicii de reintegrare**, identificând standarde comune, care ar putea fi susținute financiar de UE. Aceste standarde vor viza cerințele organizatorice și de gestionare a proiectelor, precum și condițiile aplicabile sprijinului material. Cadrul privind calitatea va stabili, de asemenea, indicatori-cheie de performanță, inclusiv în ceea ce privește rapiditatea, respectarea standardelor și nivelul serviciilor, ceea ce va permite colectarea de date mai comparabile în materie de asistență pentru reintegrare. Cadrul va ține seama în mod corespunzător de nevoile specifice cu care se confruntă grupurile vulnerabile, cum ar fi minorii neînsoțiți, familiile, persoanele cu handicap sau victimele traficului de persoane. Cadrul va sublinia, de asemenea, importanța promovării asumării responsabilității de către țările partenere și a dezvoltării furnizorilor locali de servicii de reintegrare care, având o mai bună cunoaștere a situației locale, sunt, probabil, mai bine poziționați pentru a lucra în contextul local și pentru a fi mai eficienți din punctul de vedere al costurilor. Participarea actorilor din țările partenere ar putea sprijini, de asemenea, dezvoltarea cadrului privind calitatea.

Acest cadru **va spori credibilitatea programelor de returnare voluntară și de reintegrare** ale UE și ale statelor sale membre, **va sprijini consolidarea capacităților** furnizorilor de servicii de reintegrare, **va spori și va armoniza calitatea și conținutul asistenței individuale și va facilita monitorizarea și evaluarea programului**. Aliniind mai mult abordările naționale și prevăzând proceduri și norme comune privind modalitățile și tipul de asistență, cadrul privind calitatea poate sprijini, de asemenea, punerea în aplicare a preluării sarcinii de returnare și poate spori acceptarea de către țările terțe a activităților comune ale statelor membre în materie de returnare.

#### *Calea de urmat*

- În cooperare cu statele membre, Frontex și Rețeaua europeană pentru returnare și reintegrare, **Comisia** va pune la dispoziție, până la jumătatea anului 2022, un **cadru privind calitatea pentru furnizorii de servicii de reintegrare**, bazat pe standarde comune de calitate, și va promova utilizarea acestuia.
- **Frontex** va aplica acest cadru privind calitatea în gestionarea serviciilor comune de reintegrare furnizate persoanelor returnate pe care autoritățile naționale le orientează către agenție.

### **3.6 Promovarea durabilității sprijinului pentru reintegrare și a asumării responsabilității de către țările partenere**

Cooperarea în materie de returnare voluntară și de reintegrare durabilă reprezintă un aspect esențial al parteneriatelor globale și reciproc avantajoase în materie de migrație pe care UE le va consolida în cadrul noului pact cu țările de origine și de tranzit. **Țările de origine sunt cele mai în măsură să creeze perspective economice și sociale pentru resortisanții lor**, inclusiv pentru migranții care se întorc. Există însă o mulțime de factori care le pot afecta

negativ sentimentul de asumare a responsabilității în ceea ce privește procesul de reintegrare. O parte dintre acești factori se referă la deficiențe în ceea ce privește capacitatea, serviciile publice, precum și cadrele politice, legislative și operaționale. Este posibil ca orientarea către serviciile publice implicate în procesul de reintegrare, cum ar fi furnizorii de servicii de asistență medicală, de formare sau de educație și agențiile de ocupare a forței de muncă, să nu fie utilizată la maximum din cauza lipsei de coordonare și a calității insuficiente a serviciilor furnizate. Sinergiile insuficiente dintre activitatea actorilor internaționali și cadrele și inițiativele elaborate de țările de origine, inclusiv structurile paralele, pot avea și ele un impact negativ.

### Reintegrarea durabilă

Durabilitatea este un concept multidimensional, care înglobează nevoile și vulnerabilitățile individului, reintegrarea economică, socială și psihosocială în comunitate, raportul cost-eficacitate pentru donatori și contribuția la dezvoltarea locală. Pe lângă sprijinirea persoanelor returnate, conceptul de reintegrare durabilă are ca obiectiv mai general să consolideze capacitatea comunităților-gază, a sectorului privat și a părților interesate de la nivel local. Scopul este de a încuraja țările partenere să își asume responsabilitatea pentru procesul de reintegrare și, în cele din urmă, de returnare și readmisie a propriilor resortisanți, ca parte a obiectivelor mai ample ale țării în materie de dezvoltare și gestionare a migrației.

UE va sprijini și va promova o **creștere treptată a gradului de asumare a responsabilității de către țările de origine** a procesului de reintegrare în cadrul inițiativelor naționale și locale din țările partenere prin abordarea unora dintre aceste aspecte, pentru a asigura durabilitatea și contextualizarea, precum și pentru a spori eficacitatea. Dacă este cazul, acțiunea UE ar trebui să vizeze, de asemenea, societatea civilă și sectorul privat, pentru a le valorifica atuurile. UE ar trebui să sprijine elaborarea unei abordări la nivelul întregii administrații privind reintegrarea, cu o planificare mai bună și sinergii sporite cu strategiile naționale și locale de dezvoltare și cu o mai mare capacitate

de reacție a serviciilor publice la nevoile specifice ale persoanelor returnate, respectând în același timp nevoile de coeziune socială. Prin sprijinul său, Frontex ar trebui, de asemenea, să contribuie la consolidarea capacității țărilor partenere în ceea ce privește returnarea voluntară și reintegrarea, în conformitate cu mandatul său. În cadrul acestui sprijin, Frontex va trimite ofițeri de legătură în țări terțe care să acorde asistență pentru organizarea readmisiei și a reintegrării, consolidarea capacităților locale și încurajarea asumării responsabilității.

Pentru a maximiza impactul asistenței pentru reintegrare în cadrul parteneriatelor noastre internaționale, care reprezintă o componentă-cheie a noului pact, **UE va contribui la consolidarea organismelor guvernamentale și a structurilor de guvernare în materie de migrație din țările terțe și va evita instituirea unor sisteme paralele**, fie la inițiativa donatorilor, fie la inițiativa furnizorilor de servicii de reintegrare. Un astfel de sprijin ar trebui să consolideze capacitatea autorităților naționale și locale și a furnizorilor de servicii de reintegrare din cadrul administrației, de exemplu prin furnizarea de formare și prin sprijinirea dezvoltării și a punerii în aplicare a politicilor și a cadrelor operaționale, îmbunătățind astfel durabilitatea și reducând dependența de furnizori externi și de finanțare din partea donatorilor. Țările de origine vor fi încurajate și sprijinite să își asume responsabilități sporite în ceea ce privește primirea și orientarea persoanelor returnate, de exemplu prin înființarea de

ghişee unice care să faciliteze accesul la serviciile publice și să coordoneze orientarea către proiecte de reintegrare și către alte proiecte de dezvoltare, cu implicarea corespunzătoare a sectorului privat. Comunitățile locale ar trebui să se implice mai mult, inclusiv prin implicarea populației locale în cadrul programelor de reintegrare la nivelul comunității.

Va crește astfel și **coerența cu programele de dezvoltare** din țările partenere care beneficiază de sprijin din partea UE sau din partea altor donatori. La nivel strategic, dialogul de parteneriat cu țările partenere va contribui la integrarea priorităților strategice în conceperea și punerea în aplicare a programelor de reintegrare, în timp ce, la nivel operațional, o mai bună coordonare și o mai bună gestionare a informațiilor, facilitate de instrumentele de orientare și de schimb de informații prezentate în strategie, vor contribui la optimizarea utilizării resurselor și la îmbunătățirea calității orientării în cadrul tuturor programelor. Ar trebui să se acorde atenția cuvenită situației și dinamicii locale pentru a se asigura eficacitatea sprijinului pentru reintegrare.

### *Calea de urmat*

- **Comisia** va raționaliza returnarea și reintegrarea și le va integra cât mai mult posibil în activitățile de programare a dezvoltării la nivel național și local în țările partenere; ar trebui intensificată orientarea către programele de dezvoltare (cum ar fi acțiunile de formare tehnică și profesională și de creare de locuri de muncă). În acest sens, serviciile Comisiei, Serviciul European de Acțiune Externă și delegațiile UE vor coopera strâns cu statele membre și cu furnizorii locali de servicii de reintegrare.
- **Comisia**, în strânsă cooperare cu Înaltul Reprezentant, va sprijini dezvoltarea și punerea în aplicare a cadrelor juridice, de politică și operaționale pentru reintegrarea în țările partenere.
- Pentru a încuraja asumarea responsabilității de către țările partenere în ceea ce privește reintegrarea, **Comisia**, împreună cu toate părțile interesate, va lucra în parteneriat cu autoritățile și comunitățile locale din țările respective la planificarea și punerea în aplicare a programelor de reintegrare.
- **Comisia**, sprijinită atunci când este necesar de **Frontex**, va susține consolidarea capacității țărilor terțe de a furniza servicii de returnare voluntară și de reintegrare.

### **3.7 Finanțarea returnării voluntare și a reintegrării**

Datorită cadrului financiar multianual 2014-2020, **UE a fost un actor major** în sprijinirea returnării voluntare și a reintegrării, completând și sprijinind eforturile naționale ale statelor membre ale UE. Se estimează că 75 % din costurile de funcționare a programelor de returnare voluntară asistată au fost suportate din fonduri ale UE, iar restul, din bugetele naționale.

În **noul ciclu financiar 2021-2027**, UE își va consolida rolul, ținând seama de prioritățile stabilite în prezenta strategie și sprijinind punerea sa în aplicare cu ajutorul fondurilor relevante, asigurând în același timp coordonarea de-a lungul întregului proces. Prin **Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI) pentru perioada 2021-2027**, Comisia va sprijini acțiunile statelor membre de promovare a creșterii numărului de returnări voluntare din UE și va oferi finanțare pentru programele de returnare voluntară asistată, precum și pentru reintegrarea inițială în țările de origine. În plus, Comisia va asigura sprijin financiar pentru

întreținerea și dezvoltarea instrumentelor de informare la nivelul UE, cum ar fi Instrumentul de asistență pentru reintegrare și inventarul asistenței pentru returnare și reintegrare, precum și pentru consolidarea capacităților în statele membre. Frontex va oferi sprijin complementar în acest domeniu, prin intermediul activităților anterioare returnării și ulterioare returnării pe care le desfășoară. Activitățile finanțate în cadrul Fondului pentru azil, migrație și integrare și cele desfășurate de Frontex se vor axa în principal pe primele etape ale sprijinului pentru reintegrare și pe sprijinul specific acordat persoanelor returnate.

**Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională (IVCDCI) – Europa în lume și Instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA) III** vor contribui la punerea în aplicare a prezentei strategii, inclusiv prin sprijinirea migranților și a familiilor acestora în țările de tranzit sau de destinație din afara UE să se întoarcă în mod voluntar și să se reintegreze în țara de origine. Cu titlu indicativ, din bugetul total de 79,5 miliarde EUR, 10 % din fondurile pachetului financiar al Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – Europa în lume vor fi alocate în special acțiunilor care sprijină gestionarea și guvernanta migrației, strămutarea forțată, precum și abordarea cauzelor profunde ale migrației neregulamentare și ale strămutării forțate atunci când vizează în mod direct provocări specifice legate de migrație și de strămutarea forțată. Aceste fonduri, care acționează în complementaritate cu Fondul pentru azil, migrație și integrare și care se bazează pe o abordare adaptată la particularitățile naționale și regionale, vor contribui, de asemenea, la reintegrarea migranților și a familiilor acestora care se întorc din UE, în special prin dezvoltarea structurilor și a capacităților țărilor partenere și prin punerea în aplicare a unor programe de sprijin de care să beneficieze atât persoanele returnate, cât și comunitățile-gazdă.

În plus, IVCDCI – Europa în lume și IPA III vor sprijini autoritățile naționale și actorii din țările de origine să își sporească gradul de asumare a responsabilității în ceea ce privește activitățile de returnare și de reintegrare care au loc pe teritoriul lor, inclusiv prin consolidarea capacității lor de a orienta persoanele returnate către programe eficiente de reintegrare și prin ajutarea lor în vederea dezvoltării unui cadru juridic și de politică adecvat, precum și a instrumentelor de informare și a structurilor de coordonare relevante.

Aceste două instrumente de finanțare vor sprijini, de asemenea, țările terțe de tranzit sau de destinație relevante să își consolideze capacitatea de a oferi protecție și asistență pentru returnarea voluntară de pe teritoriul lor, ținând seama de nevoile migranților, inclusiv de vulnerabilitate, de considerente legate de drepturile fundamentale și de necesitatea de a oferi protecție internațională.

Comisia va ține cont de prioritățile înscrise în prezenta strategie în cadrul programării diferitelor sale inițiative privind returnarea voluntară și reintegrarea legate de **fiecare țară și regiune parteneră**. Țările și regiunile partenere specifice care ar putea beneficia de diferitele forme de sprijin prevăzute în cadrul strategiei vor fi identificate ca parte a exercițiului de programare.

În plus, Comisia va **finanța cercetarea** privind returnarea voluntară și reintegrarea, pentru a sprijini punerea în aplicare a strategiei și pentru a consolida baza de date concrete. Așteptările privind returnarea și reintegrarea și percepțiile legate de acestea ar trebui explorate în continuare, împreună cu o evaluare aprofundată a eficacității și a durabilității reintegrării.

## *Calea de urmat*

- **Comisia** va ține seama de obiectivele prezentei strategii în **programele multianuale ale statelor membre** din cadrul Fondului pentru azil, migrație și integrare, precum și în programarea Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – Europa în lume și a Instrumentului de asistență pentru preaderare III.
- **Statele membre** ar trebui să sprijine în continuare, și prin intermediul **bugetelor lor naționale**, returnarea voluntară și reintegrarea migranților care se întorc de pe teritoriul lor.
- **Comisia** va sprijini **cercetarea** în domeniul returnării voluntare și al reintegrării.

## **Următoarele etape**

Promovarea returnării voluntare și a reintegrării este un obiectiv strategic esențial, prevăzut în noul Pact privind migrația și azilul.

După caz, Comisia va colabora cu Înalțul Reprezentant, statele membre, Frontex, delegațiile UE, țările partenere și diversele părți interesate și organizații internaționale implicate în politica în domeniul migrației pentru a pune în aplicare toate aspectele prezentei strategii, pentru a se asigura că programele UE și cele naționale sunt bine concepute și coordonate pentru a promova și a sprijini programe eficiente și umane în materie de returnare voluntară și de reintegrare durabilă.

Colaborarea strânsă cu țările partenere va fi esențială pentru punerea în aplicare a mai multor aspecte ale strategiei. Noul Pact privind migrația și azilul a marcat o schimbare de paradigmă în ceea ce privește angajamentul UE față de partenerii internaționali în materie de migrație. În acest scop, Comisia, în strânsă cooperare cu Înalțul Reprezentant, va iniția cu țările prioritare un dialog în materie de returnare și reintegrare, ca parte a unor parteneriate globale, echilibrate, adaptate și reciproc avantajoase în materie de migrație, bazându-se pe încrederea deja construită și sporind-o.

Îmbunătățirea cadrului juridic va facilita și mai mult punerea în aplicare eficace a prezentei strategii. Comisia va colabora cu Parlamentul European și cu Consiliul pentru a înregistra progrese în ceea ce privește continuarea și încheierea negocierilor privind noul pact, inclusiv reformarea Directivei privind returnarea. Pentru atingerea obiectivelor prezentei strategii, ar trebui să se valorifice la maximum mandatul extins al Frontex, trimiterea pe teren a corpului permanent și consolidarea capacității sale de a sprijini returnarea voluntară și reintegrarea.

În cele din urmă, Comisia va monitoriza punerea în aplicare a strategiei, în special în contextul Rețelei europene de migrație și în cadrul unor discuții periodice cu Parlamentul European și cu statele membre în cadrul Consiliului.