

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Strategia UE privind returnarea voluntară și reintegrarea**

[COM(2021) 120 final]

(2021/C 517/13)

Raportor: **José Antonio MORENO DÍAZ**

|  |   |
|--|---|
| Sesizare   | Comisia Europeană, 31.5.2021  |
| Temei juridic  | Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene        |
| Secțiunea competentă   | Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie |
| Data adoptării în secțiune                                       | 7.9.2021  |
| Data adoptării în sesiunea plenară                               | 22.9.2021   |
| Sesiunea plenară nr.   | 563   |
| Rezultatul votului (voturi pentru/<br>voturi împotriva/abțineri) | 219/1/4   |

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. Strategia privind returnarea voluntară și reintegrarea urmărește să stabilească o abordare comună în conceperea, elaborarea, și punerea în aplicare a programelor de returnare voluntară asistată și de reintegrare („*assisted voluntary return and reintegration*” – AVRR) promovate de statele membre, stabilind obiective comune și promovând coerența între programele naționale și între acestea și Uniunea Europeană. De asemenea, strategia vizează promovarea și stabilirea unor instrumente comune și îmbunătățirea cooperării dintre statele membre în aceste domenii.

1.2. Până în prezent, existența unei pluralități considerabile de instrumente și abordări în domeniul returnării voluntare și al reintegrării a însemnat un amalgam de inițiative, programe și proiecte care deseori nu dispun de cadre comune de referință, ceea ce îngreunează evaluarea, dar și aplicarea lor eficace. Obiectivul acestei strategii este de a progresa în armonizarea acestor cadre de referință și de a promova cooperarea între țările europene în domeniul dezvoltării programelor de returnare voluntară asistată și de reintegrare.

1.3. CESE salută strategia ca instrument de gestionare care vizează îmbunătățirea coordonării și a obiectivelor comune ale statelor membre cu privire la guvernarea în domeniul migrației. CESE împărtășește intenția Comisiei de a realiza progrese în revizuirea și armonizarea instrumentelor, colectarea de date și mecanismele de consiliere a persoanelor implicate, pentru a depăși fragmentarea abordărilor, a reduce costurile de returnare și a crește resursele financiare alocate acestor programe, printre alte provocări existente.

1.4. Însă, la fel ca în alte ocazii, CESE regretă că măsurile care vizează progrese în stabilirea căilor legale de intrare, adică cele care sunt relevante pentru majoritatea populației străine rezidente în Uniunea Europeană, sunt elaborate mai târziu și într-o măsură mai limitată decât propunerile care vizează soluționarea aspectelor legate de migrația ilegală. O imagine cuprinzătoare asupra mobilității este esențială pentru a oferi alternative care să însemne mai mult decât controlul la frontieră și returnarea.

1.5. CESE subliniază că majoritatea returnărilor nu se desfășoară corect din cauza lipsei de implicare a țărilor de origine și, de asemenea, din cauza participării reticente a persoanelor aflate în situație ilegală. În acest sens, chiar dacă apreciază eforturile Comisiei, CESE nu poate decât să se îndoiască de eficacitatea unora dintre propunerile prezentate, cum ar fi procedura returnării finanțate.

1.6. De asemenea, CESE este preocupat de viitorul rol al Frontex, în special în lumina raportului publicat de Parlamentul European cu privire la încălcarea unor drepturi de către această agenție europeană<sup>(1)</sup>. În opinia CESE, este esențial să se solicite nu doar instituirea unor mecanisme rapide și eficiente de audit și control efectiv (*accountability*) al activității Frontex, ci și garanția că activitatea sa se desfășoară cu respectarea drepturilor omului.

1.7. CESE sprijină îmbunătățirea coordonării între toate părțile interesate, precum și progresele prevăzute pentru a consolida solidaritatea între statele membre și cooperarea cu țările terțe. De asemenea, CESE sprijină eforturile de îmbunătățire a consilierii și a orientării în materie de returnare, precum și participarea societății civile la acțiunile de returnare și, în special, de reintegrare durabilă. În egală măsură, CESE apreciază eforturile de îmbunătățire a disponibilității resurselor și a colectării de date, precum și schimbul de bune practici în aceste domenii.

1.8. CESE își exprimă îngrijorarea cu privire la obiectivul menționat mai sus, de a spori numărul de returnări voluntare rapide de la frontierele externe, din cauza lipsei de garanții pe care aceste returnări le pot presupune. Comitetul este îngrijorat că returnările voluntare ar putea deveni un eufemism pentru îndepărtări sau pentru acordarea de compensații financiare țărilor de destinație care primesc aceste persoane returnate, fără a lua în considerare în mod suficient dorințele și, chiar mai îngrijorător, drepturile lor. CESE atrage atenția, de asemenea, asupra lipsei de coerență a acordării de stimulente în cadrul programelor care implică existența persoanelor aflate în situație ilegală, întrucât acest lucru poate descuraja orice încercare din partea țărilor de origine de a reduce aceste fluxuri.

1.9. În acest sens, CESE consideră în continuare că acordarea unei atenții aproape exclusive de către Uniunea Europeană combaterii migrației ilegale, fie la frontieră, fie prin returnări voluntare și forțate, constituie o vulnerabilitate strategică a politicii sale în materie de imigrație și azil. În acest scop, CESE invită din nou Comisia să își revizuiască cadrul de referință și să depună eforturi concrete pentru a conferi politicii în materie de imigrație și azil o viziune globală, care să promoveze o mobilitate ordonată, legală și sigură.

## 2. Context

2.1. Facilitarea returnării voluntare a constituit un obiectiv strategic al politicii Uniunii Europene în domeniul migrației încă de la adoptarea Directivei privind returnarea în 2018, și astfel cum se menționează în noul pact privind migrația și azilul.

2.2. Returnarea voluntară se referă la instrumentul care permite returnarea în țările lor de origine a migranților aflați în situație ilegală pe teritoriul UE. Prin aceasta se înțelege că instrumentul în cauză le permite migranților să ia această decizie în mod voluntar, facilitează readmisia în țara de origine și face posibilă o mai bună reintegrare în societatea-gazdă decât procedurile de returnare forțată. Din cei 491 195 de resortisanți ai țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală care au primit ordin de returnare în 2019, 142 320 au fost returnați efectiv într-o țară terță.

2.3. Obiectivul strategiei este stabilirea unei abordări comune în elaborarea, dezvoltarea și punerea în aplicare a programelor de returnare voluntară asistată și de reintegrare (AVRR) promovate de statele membre, stabilind obiective comune și promovând coerența între programele naționale și între acestea și Uniunea Europeană. Promovarea și stabilirea unor instrumente comune și îmbunătățirea cooperării între statele membre se numără, de asemenea, printre obiectivele strategiei.

2.4. Scopul asistenței pentru returnare și reintegrare este de a ajuta migranții aflați în situație ilegală să se întoarcă în mod voluntar și să înceapă o viață independentă în țara lor de origine, reducând astfel riscul unor noi fluxuri de migrație ilegală. Asistența pentru returnare poate include, de exemplu, consiliere înainte de plecare, sprijin psihosocial și asistență în organizarea călătoriei, ajutor pentru satisfacerea nevoilor medicale imediate și/sau sprijin financiar pentru a facilita întoarcerea și a asigura stabilizarea vieții la sosire. Asistența pentru reintegrare are scopul de a ajuta persoana să se reintegreze cu succes în societate și poate include asistență și consiliere imediate după sosire, sprijin în găsirea sau crearea de activități generatoare de venituri pentru persoana repatriată, precum și activități cu comunitățile locale.

2.5. UE finanțează – în mod direct sau prin intermediul programelor statelor membre – un număr semnificativ de acțiuni legate de returnarea voluntară și de reintegrare. În perioada 2014-2018, aproximativ 60 de programe de returnare voluntară asistată și de reintegrare au fost finanțate prin Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI) și au fost, de asemenea, finanțate inițiative similare prin Fondul european de dezvoltare și prin mecanisme precum Instrumentul de

(1) Cf. *Raportul referitor la ancheta privind presupusele încălcări de către Frontex ale drepturilor fundamentale*, Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (LIBE) a PE, 14 iulie 2021. [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf)

finanțare a cooperării pentru dezvoltare (ICD) și Instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA). Pe de altă parte, multe state membre au propriile programe de returnare voluntară asistată și de reintegrare.

2.6. Existența unei astfel de pluralități de instrumente a însemnat un amalgam de inițiative, programe și proiecte care deseori nu dispun de cadre comune de referință, ceea ce îngreunează evaluarea, dar și aplicarea lor eficace. Obiectivul acestei strategii este de a progresa în armonizarea acestor cadre de referință și de a promova cooperarea între țările europene în domeniul dezvoltării programelor de returnare voluntară asistată și de reintegrare.

2.7. Strategia prezentată de Comisie identifică următoarele obiective: 1) creșterea acceptării returnărilor voluntare în rândul migraților și a procentajului acestui tip de returnări raportat la numărul total de returnări; 2) crearea unui mijloc suplimentar de cooperare și solidaritate între statele membre, contribuind la finanțarea returnărilor; 3) îmbunătățirea eficienței asistenței individuale și comunitare, reducând deficiențele și suprapunerile și sporind sinergiile cu alți donatori și cu țările terțe, inclusiv printr-o mai bună protecție a migraților vulnerabili; 4) concretizarea acțiunilor de returnare și de reintegrare durabile, pentru a lua în considerare nevoile individuale și a răspunde acestora; 5) promovarea durabilității returnărilor și reducerea repetării situațiilor de imigrare ilegală, inclusiv prin sprijinirea comunităților-gazdă; 6) creșterea durabilității acțiunilor de reintegrare la nivel individual și comunitar și a contribuției acestora la planurile de dezvoltare ale țărilor terțe, inclusiv prin legături cu alte activități pentru dezvoltare finanțate la nivel național sau comunitar; 7) creșterea capacităților și a implicării țărilor terțe în procesele de returnare, readmisie și reintegrare; 8) corelarea obiectivelor de mai sus cu o abordare bazată pe drepturi și axată pe migrații.

2.8. Returnarea voluntară oferă persoanelor returnate oportunități reale și ține seama de nevoile, așteptările și perspectivele lor după întoarcere. De asemenea, în cadrul cooperării cu țările terțe, acest tip de returnare se poate baza pe participarea țărilor de returnare. La rândul său, reintegrarea este o componentă-cheie pentru eficiența și credibilitatea programelor de returnare, în măsura în care implică dezvoltarea de instrumente menite să ajute migrații să depășească dificultățile socioeconomice și psihosociale cu care se confruntă atunci când se întorc în comunitatea lor și să asigure o returnare mai durabilă a acestora. Reintegrarea trebuie să fie concepută cu participarea autorităților naționale și locale, a comunităților locale gazdă și a societății civile, pentru a contribui la asigurarea unor perspective concrete de viitor pentru persoana returnată și pentru comunitatea locală din care face parte.

2.9. Pentru a sprijini părțile interesate în ceea ce privește implementarea, strategia va propune modalități operaționale concrete pentru a atinge obiectivele menționate anterior și un set de instrumente, de la soluții IT pentru eliminarea lacunelor în materie de informații și facilitarea gestionării datelor până la orientări axate pe gestionarea proiectelor, pe programarea dezvoltării și pe consolidarea capacităților.

2.10. Strategia a fost rezultatul unui proces de participare deschis, la care au participat diferiți actori-cheie, precum și autoritățile naționale responsabile pentru programele de returnare voluntară asistată și de reintegrare, entități care participă la proiecte de returnare, rețele de servicii etc.

### 3. Observații legate de prezentarea Strategiei privind returnarea voluntară și reintegrarea

3.1. CESE salută Strategia europeană privind returnarea voluntară și reintegrarea, ca instrument de gestionare care vizează îmbunătățirea coordonării și a obiectivelor comune ale statelor membre cu privire la guvernarea în domeniul migrației.

3.2. CESE înțelege că în cadrul revizuirii unui instrument precum returnarea voluntară și reintegrarea pot fi aduse îmbunătățiri precum cele menționate de Comisie în comunicarea sa. Depășirea fragmentării abordărilor; reducerea costurilor de returnare; îmbunătățirea colectării informațiilor; îmbunătățirea sistemului de consiliere pentru persoanele returnate; îmbunătățirea coordonării între părțile implicate; sprijinirea durabilității proiectelor de returnare voluntară și reintegrare sau îmbunătățirea resurselor financiare alocate acestor programe sunt aspecte pe care CESE le consideră necesare pentru a îmbunătăți eficiența acestor instrumente. De asemenea, se consideră că este imperativ să se îmbunătățească colectarea datelor și identificarea bunelor practici pentru a partaja învățămintele desprinse.

3.3. Însă, la fel ca în alte ocazii [Avizul SOC/649<sup>(2)</sup>], CESE regretă că măsurile care vizează progrese în stabilirea căilor legale de intrare, adică cele care afectează majoritatea populației străine rezidente în Uniunea Europeană, sunt elaborate mai târziu și într-o măsură mai limitată decât propunerile care vizează soluționarea aspectelor legate de migrația ilegală. Comitetul reamintește că este esențială o imagine cuprinzătoare asupra mobilității, pentru a oferi alternative care să însemne mai mult decât controlul la frontieră și returnarea.

<sup>(2)</sup> JO C 123, 9.4.2021, p. 15.

3.4. CESE este conștient de dificultățile cu care se confruntă majoritatea statelor membre în ceea ce privește returnarea efectivă și de dorința Comisiei de a se trece la un sistem european comun și eficace în materie de returnări. Cu toate acestea, CESE dorește să amintească că majoritatea returnărilor nu se desfășoară corect din cauza lipsei de implicare a țărilor de origine și, de asemenea, din cauza participării reticente a persoanelor aflate în situație ilegală. O returnare voluntară pentru a evita o îndepărtare forțată nu poate fi înțeleasă ca o acțiune necondiționată.

3.5. CESE își exprimă încă o dată îndoielile cu privire la procedura returnării finanțate, întrucât nu este clar cum pot fi stimulate statele membre pentru a participa la acest mecanism, care continuă să se bazeze pe solidaritatea voluntară.

3.6. CESE recunoaște eforturile depuse de Comisie în domeniul returnării, atât în monitorizarea programelor naționale, cât și în legătură cu inițiativele finanțate de UE însăși. În acest sens, trebuie remarcată Rețeaua europeană pentru returnare și reintegrare, care facilitează cooperarea între autoritățile competente în materie de migrație. Comisia preconizează că, începând cu 2022, Frontex va prelua activitățile acestei rețele, ceea ce generează preocupări serioase pentru CESE, din perspectiva raportului grupului de lucru al Parlamentului European privind încălcarea unor drepturi de către această agenție europeană. În opinia CESE, o astfel de previziune necesită nu doar instituirea unor mecanisme rapide și eficiente de audit și control efectiv (*accountability*) al activității Frontex, ci și garanția că activitatea sa se desfășoară cu respectarea drepturilor omului (?). Este esențial să se sublinieze acest aspect, deoarece protecția drepturilor omului este esențială în toate acțiunile Uniunii Europene, inclusiv în politica privind migrația, precum și în procesele de returnare și de reintegrare, iar activitatea agenției Frontex trebuie să poată fi supravegheată (și, dacă este necesar, corectată) în timp real.

3.7. Programele de returnare și reintegrare mobilizează o gamă importantă de actori, furnizori de servicii și acțiuni de formare, schimburi de informații și resurse, atât în țările de plecare, cât și în cele de destinație. Această dinamică se bazează pe prezența persoanelor aflate ilegal în Europa. Este, prin urmare, îngrijorătoare ideea că ea poate genera un domeniu de activitate care să se perenizeze tocmai pentru că aceste persoane continuă să se afle în situație ilegală, ceea ce la rândul său ar putea favoriza aceste căi de imigrare, prin perspective de returnare (voluntară sau forțată) astfel întreținute.

#### 4. Câteva considerații suplimentare privind abordarea strategiei

4.1. CESE consideră în continuare că acordarea unei atenții aproape exclusive de către Uniunea Europeană combaterii migrației ilegale, fie la frontieră, fie prin returnări voluntare și forțate, constituie o vulnerabilitate strategică a politicii sale în materie de imigrație și azil. Evitarea migrației ilegale necesită stabilirea unor mecanisme de intrare legale, rapide, sigure și eficiente, care limitează, de asemenea, posibilitățile de a genera spații de exploatare economică bazate pe acestea.

4.2. CESE își exprimă îngrijorarea cu privire la obiectivul menționat mai sus, de a spori numărul de returnări voluntare rapide de la frontierele externe, din cauza lipsei de garanții pe care aceste returnări le pot presupune. Dacă prin procesul de returnare voluntară se înțelege o decizie matură (luată de persoana în cauză) care include acțiuni de reintegrare (la care participă administrațiile ambelor țări), este de neconceput ca focalizarea pe implementarea acestui model să aibă loc la frontieră. S-ar putea înțelege, astfel, că returnarea voluntară este, de fapt, un eufemism pentru îndepărtări sau pentru acordarea de compensații financiare țărilor de destinație care primesc aceste persoane returnate, fără a fi luate în considerare în mod suficient dorințele și, chiar mai îngrijorător, drepturile acestor persoane.

4.3. Coordonarea eficace între toate părțile interesate. CESE sprijină îmbunătățirile aduse coordonării între părțile implicate într-o politică publică. Cu toate acestea, este preocupat de extinderea rețelei de actori și părți interesate care consideră returnarea voluntară drept o oportunitate de afaceri și care nu răspund în mod corespunzător nevoilor persoanelor returnate.

4.4. Îmbunătățirea solidarității și a cooperării. Acțiunile de returnare și de reintegrare trebuie să se desfășoare într-un cadru de cooperare și solidaritate între statele membre. Este vorba despre consolidarea instrumentelor de coordonare, pe lângă contribuția economică, oferind sprijin și prin cunoștințe, angajamente și învățăminte desprinse. De asemenea, toate acțiunile trebuie să se bazeze pe respectarea țărilor terțe pe teritoriul cărora vor fi dezvoltate aceste inițiative și pe colaborarea cu acestea, favorizând nu numai participarea instituțională, ci și colaborarea și contribuția societății civile.

---

(?) Cf. recomandările cuprinse în acest sens în *Raportul referitor la ancheta privind presupusele încălcări de către Frontex ale drepturilor fundamentale*, Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (LIBE) a PE, 14 iulie 2021. [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf)

4.5. Sprijinirea returnării voluntare și a reintegrării migranților din țările terțe și între țările terțe. În opinia CESE, axarea pe colaborarea cu țările terțe este esențială pentru guvernarea în domeniul migrației. Concentrarea acestei cooperări pe instrumente care stabilesc o legătură între existența resurselor și migrația ilegală nu pare a fi cea mai adecvată modalitate de descurajare a acesteia.

4.6. Consiliere și orientare eficace în materie de returnare. Este esențial să se îmbunătățească informațiile furnizate migranților pe tot parcursul procesului, în sensul că, inclusiv într-un proces de îndepărtare, drepturile omului sunt inalienabile și trebuie garantate. Tocmai din acest motiv și din cauza numărului mare de actori care trebuie să participe la succesul unui program de returnare voluntară (în țara de origine, în țara de destinație, în diasporă etc.), consilierea și orientarea nu pot fi constituite ca instrumente expres fără a fi în mod clar legate de proiectele de reintegrare.

4.7. Asigurarea calității sprijinului acordat. Încă o dată, CESE nu poate decât să fie de acord că este important ca asistența pentru returnarea voluntară să acopere o gamă largă de servicii și prestații, de la consiliere, sprijin medical și psihologic, până la asistență financiară, juridică și logistică în vederea călătoriei. Din acest motiv, din nou, nu trebuie trecut cu vederea că programele de returnare voluntară asistată și de reintegrare nu pot fi înțelese ca instrument cu o utilizare masivă și generalizată: returnarea voluntară a familiilor, de exemplu, necesită acordarea unei atenții speciale minorilor, diferită de alte situații de returnare. Rolul Frontex în furnizarea și evaluarea unora dintre aceste servicii generează, în prezent, motive de preocupare.

4.8. Promovarea durabilității sprijinului pentru reintegrare și a asumării responsabilității de către țările partenere. Acest aspect este esențial nu numai pentru viitorul persoanelor returnate, ci și pentru a evita repetarea imigrării ilegale. Din nou, CESE atrage atenția asupra lipsei de coerență a acordării de stimulente în cadrul programelor care implică existența persoanelor aflate în situație ilegală, dat fiind că acest lucru poate descuraja orice încercare din partea țărilor de origine de a reduce aceste fluxuri. De asemenea, întemeierea întregii eficacități a unei politici (cum ar fi returnarea voluntară) pe o realitate care depinde de voința țărilor terțe poate submina credibilitatea și coerența politicii europene în domeniul migrației.

4.9. Finanțarea returnării voluntare și a reintegrării. Este evident că UE este un actor-cheie în finanțarea programelor de returnare voluntară asistată și de reintegrare sub diverse forme. Este esențial ca colaborarea cu țările terțe cu privire la orice aspect să țină seama de respectarea de către aceste țări terțe a dreptului public internațional, a protecției drepturilor omului și a libertăților individuale fundamentale. Parlamentul European ar trebui să salute orice domeniu de colaborare cu țările terțe în care sunt abordate probleme legate de drepturile omului. Transformarea cooperării în materie de returnare într-o cerință pentru acțiunea externă și politica de vecinătate a Uniunii Europene reprezintă, în ciuda realității, mai degrabă un stimulent pentru migrația ilegală decât un mecanism de reducere a sa.

Bruxelles, 22 septembrie 2021.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Christa SCHWENG

---