

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Strategija EU za prostovoljno vračanje in reintegracijo

(COM(2021) 120 final)

(2021/C 517/13)

Poročevalec: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Zaprosilo	Evropska komisija, 31. 5. 2021
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	7. 9. 2021
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	22. 9. 2021
Plenarno zasedanje št.	563
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	219/1/4

1. Sklepi in priporočila

1.1 Namen strategije za trajnostno prostovoljno vračanje in reintegracijo je vzpostaviti skupen pristop k oblikovanju, razvoju in izvajanju programov pomoči pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji, ki jih izvajajo države članice, pri čemer je treba opredeliti skupne cilje in spodbujati skladnost med nacionalnimi programi ter med njimi in Evropsko unijo. Strategija je namenjena tudi spodbujanju in oblikovanju skupnih orodij ter izboljšanju sodelovanja med državami članicami na teh področjih.

1.2 Zaradi dosedanjih številnih instrumentov in pristopov na področju prostovoljnega vračanja in reintegracije obstaja vrsta pobud, programov in projektov, ki pogosto nimajo skupnih referenčnih okvirov, kar otežuje njihovo ocenjevanje, pa tudi njihovo učinkovito izvajanje. Cilj te strategije je pospešiti usklajevanje teh referenčnih okvirov in spodbuditi sodelovanje evropskih držav pri razvoju programov pomoči pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji.

1.3 EESO pozdravlja strategijo kot orodje za upravljanje, katerega namen je izboljšati usklajevanje in skupne cilje držav članic na področju upravljanja migracij. Strinja se s pristopom Komisije, da je treba doseči napredek pri pregledu in uskladitvi instrumentov, zbiranju podatkov in svetovalnih mehanizmih za zadevne osebe, da bi med drugim odpravili razdrobljenost pristopov, zmanjšali stroške vračanja in izboljšali financiranje teh programov.

1.4 Vendar EESO tako kot v preteklosti obžaluje, da se ukrepi za napredek glede zakonitih poti vstopa, ki se nanašajo na večino tujcev, ki živijo v Evropski uniji, sprejemajo počasneje in da jih je manj kot predlogov za reševanje vprašanj, povezanih z neurejenim statusom. Celovit pristop k mobilnosti je bistven, da bi se zagotovile alternative, ki presegajo nadzor meja in vračanje.

1.5 EESO poudarja, da vračanje večinoma ne poteka pravilno, ker države izvora ne sodelujejo, pa tudi zato, ker osebe z neurejenim statusom niso pripravljene sodelovati. Zato, kljub temu da prizadevanja Komisije ocenjuje pozitivno, dvomi v učinkovitost nekaterih predlogov, kot je koncept prevzema vračanja.

1.6 EESO je zaskrbljen tudi zaradi prihodnje vloge agencije Frontex, zlasti po objavi poročila Evropskega parlamenta o njenih kršitvah pravic⁽¹⁾. Po mnenju EESO je nujno vzpostaviti prožne in učinkovite mehanizme za dejansko revizijo in nadzor dejavnosti agencije Frontex ter spoštovanja človekovih pravic v okviru njenih dejavnosti.

1.7 EESO podpira boljše usklajevanje med vsemi deležniki ter načrtovane izboljšave za okrepitev solidarnosti med državami članicami in sodelovanja s tretjimi državami, pa tudi prizadevanja za izboljšanje svetovanja pri vračanju in napotovanja ter sodelovanje civilne družbe pri ukrepih vračanja, zlasti trajnostne reintegracije. Pozdravlja tudi prizadevanja za izboljšanje razpoložljivosti virov in zbiranja podatkov ter izmenjavo dobrih praks na teh področjih.

1.8 EESO je zaskrbljen zaradi cilja, da se poveča število hitrih prostovoljnih vrnitev z zunanjih meja, saj ni zadostnih jamstev. Zlasti je zaskrbljen, da bi lahko prostovoljno vračanje postalo olepševalnica za izgone ali ekonomska nadomestila namembnim državam, ki sprejmejo povratnike, ne da bi se dovolj upoštevale njihove želje ali, kar je še bolj zaskrbljujoče, njihove pravice. EESO prav tako opozarja na nedoslednost spodbud v programih, ki vključujejo osebe z neurejenim statusom, saj bi to lahko države izvora odvrnilo od vseh prizadevanj za zmanjšanje teh tokov.

1.9 V zvezi s tem EESO še vedno meni, da je politika priseljevanja in azila Evropske unije strateško šibka, ker se ukvarja skoraj izključno z bojem proti nedovoljenim migracijam, bodisi na meji bodisi v okviru prostovoljnega in prisilnega vračanja. Zato ponovno poziva Komisijo, naj pregleda svoj referenčni okvir in si učinkovito prizadeva za celovito vizijo politike priseljevanja in azila, ki naj spodbuja urejeno, dovoljeno in varno mobilnost.

2. Razlogi za pripravo mnenja

2.1 Strateški cilj migracijske politike Evropske unije, odkar je bila leta 2018 sprejeta direktiva o vračanju, je olajšati prostovoljno vračanje, kakor je določeno v novem paktu o migracijah in azilu.

2.2 Prostovoljno vračanje je instrument, ki migrantom z neurejenim statusom, ki prebivajo na ozemlju EU, omogoča, da se vrnejo v svoje države izvora in da o tem prostovoljno odločajo. Poleg tega olajšuje ponovni sprejem v državi izvora in omogoča boljšo reintegracijo v družbo, ki jih sprejme, kot pa postopki prisilnega vračanja. Od 491 195 državljanov tretjih držav z neurejenim statusom, ki jim je bila leta 2019 izdana odločba o vrnitvi, se jih je dejansko vrnilo 142 320.

2.3 Cilj strategije je vzpostaviti skupen pristop k oblikovanju, razvoju in izvajanju programov pomoči pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji, ki jih izvajajo države članice, pri čemer je treba opredeliti skupne cilje in spodbuditi skladnost med nacionalnimi programi ter med njimi in Evropsko unijo. Cilj strategije je tudi spodbujanje in oblikovanje skupnih orodij ter izboljšanje sodelovanja med državami članicami na teh področjih.

2.4 Namen pomoči pri vračanju in reintegraciji je pomagati migrantom brez urejenega statusa, da se prostovoljno vrnejo in začnejo samostojno življenje v državi izvora, s čimer se zmanjša tveganje za ponovno nedovoljeno priseljevanje. Pomoč pri vračanju lahko na primer vključuje svetovanje pred odhodom, psihosocialno podporo in pomoč pri organizaciji potovanja, pomoč pri zadovoljevanju takojšnjih zdravstvenih potreb in/ali finančno podporo za lažjo vrnitev in ureditev življenja po prihodu. Namen pomoči pri reintegraciji je pomagati posamezniku, da se uspešno ponovno vključi v družbo, in lahko vključuje takojšnjo pomoč in svetovanje po prihodu, podporo pri iskanju ali ustvarjanju dejavnosti, ki povratniku zagotovijo dohodek, ter dejavnosti, povezane z lokalno skupnostjo.

2.5 EU neposredno ali prek programov držav članic financira precejšnje število ukrepov, povezanih s prostovoljnim vračanjem in reintegracijo. Med letoma 2014 in 2018 je bilo iz Sklada za azil, migracije in vključevanje financiranih približno 60 programov pomoči pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji, podobne pobude pa so se financirale tudi iz

⁽¹⁾ Glej *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations* (Poročilo o preiskavi za ugotavljanje dejstev o Frontexu v zvezi s kršitvami temeljnih pravic), Odbor LIBE za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve, 14. julij 2021, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

Evropskega razvojnega sklada in instrumentov, kot sta instrument za razvojno sodelovanje in instrument za predpristopno pomoč. Po drugi strani pa imajo številne države članice svoje programe pomoči pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji.

2.6 Zaradi tako velikega števila instrumentov obstaja vrsta pobud, programov in projektov, ki pogosto nimajo skupnih referenčnih okvirov, kar otežuje njihovo ocenjevanje, pa tudi njihovo učinkovito izvajanje. Cilj te strategije je pospešiti usklajevanje teh referenčnih okvirov in spodbuditi sodelovanje evropskih držav pri razvoju programov pomoči pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji.

2.7 V strategiji, ki jo je predstavila Komisija, so opredeljeni naslednji cilji: 1) povečati sprejemanje prostovoljnega vračanja med migranti in njegov delež v skupnem številu vrnitev; 2) oblikovati dodatno pot za sodelovanje in solidarnost med državami članicami s prispevanjem k prevzemanju vračanja; 3) izboljšati učinkovitost individualne pomoči in pomoči skupnosti, zmanjšati vrzeli in podvajanja ter povečati sinergije z drugimi donatorji in tretjimi državami, tudi z boljšo zaščito ranljivih migrantov; 4) oblikovati ukrepe za trajnostno vračanje in reintegracijo, da se upoštevajo in izpolnijo potrebe posameznika; (5) spodbujati trajnostnost vračanja in zmanjšati ponovno nezakonito priseljevanje, vključno s podporo gostiteljskim skupnostim; 6) izboljšati trajnostnost ukrepov za reintegracijo na ravni posameznikov in skupnosti ter njihov prispevek k razvojnim načrtom tretjih držav, vključno s povezavami z drugimi dejavnostmi, ki se financirajo, za razvoj na nacionalni ravni ali ravni skupnosti; 7) povečati zmogljivosti in vključenost tretjih držav v postopek vračanja, ponovnega sprejema in reintegracije; 8) navedene cilje povezati s pristopom, ki temelji na pravicah in je osredotočen na migrante.

2.8 Pri prostovoljnem vračanju se povratnikom ponudijo resnične priložnosti ter upoštevajo njihove potrebe, pričakovanja in obeti po vrnitvi. Prav tako je mogoče v okviru sodelovanja s tretjimi državami računati na sodelovanje držav vrnitve. Reintegracija je ključnega pomena za učinkovitost in verodostojnost programov vračanja, saj vključuje oblikovanje orodij za pomoč migrantom pri premagovanju socialno-ekonomskih in psihosocialnih težav, s katerimi se soočajo, ko se vrnejo v svojo skupnost, in prizadevanja za to, da se okrepi vzdržnost njihove vrnitve. Reintegracijo bi bilo treba zasnovati v sodelovanju z nacionalnimi in lokalnimi organi, lokalnimi skupnostmi, ki sprejmejo povratnike, in civilno družbo, da bi povratniku in njegovi lokalni skupnosti pomagali ponuditi oprijemljive možnosti za prihodnost.

2.9 V okviru strategije bodo v podporo deležnikom pri izvajanju predlagani konkretni operativni načini za doseganje zgoraj navedenih ciljev in sklop orodij, ki segajo od rešitev IT za premostitev informacijskih vrzeli in lažje upravljanje podatkov do usmerjanja, osredotočenega na vodenje projektov, načrtovanje razvoja in krepitev zmogljivosti.

2.10 Strategija je rezultat odprtega procesa sodelovanja, ki vključuje različne ključne akterje, pa tudi nacionalne organe, pristojne za programe pomoči pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji, subjekte, vključene v projekte vračanja, storitvena omrežja itd.

3. Pripombe v zvezi s strategijo za prostovoljno vračanje in reintegracijo

3.1 EESO pozdravlja evropsko strategijo za prostovoljno vračanje in reintegracijo kot orodje za upravljanje, katere namen je izboljšati usklajevanje in skupne cilje držav članic na področju upravljanja migracij.

3.2 EESO se zaveda, da so ob pregledu instrumenta, ki zadeva prostovoljno vračanje in reintegracijo, potrebne izboljšave, ki jih je Komisija navedla v svojem sporočilu. Odprava razdrobljenosti pristopov, znižanje stroškov vračanja, izboljšanje zbiranja podatkov, izboljšanje sistema svetovanja za povratnike, izboljšanje usklajevanja med deležniki, podpora trajnostnosti projektov prostovoljnega vračanja in reintegracije in izboljšanje financiranja teh programov so naloge, ki so po mnenju EESO nujne za izboljšanje učinkovitosti teh instrumentov. Prav tako je ključno, da se izboljšata zbiranje podatkov in opredeljevanje dobrih praks za izmenjavo pridobljenih izkušenj.

3.3 Vendar EESO tako kot v preteklosti (mnenje SOC/649⁽²⁾) obžaluje, da se ukrepi za doseganje napredka glede zakonitih poti vstopa, ki se nanašajo na večino tujcev, ki živijo v Evropski uniji, sprejemajo počasneje in da jih je manj kot predlogov za reševanje vprašanj, povezanih z neurejenim statusom. Opozarja, da je celovit pristop k mobilnosti bistven, da bi lahko ponudili alternative nadzoru meja in vračanju.

⁽²⁾ UL C 123, 9.4.2021, str. 15.

3.4 EESO je seznanjen s težavami večine držav članic pri dejanskem vračanju ter s pripravljenostjo Komisije, da pripravi skupen in učinkovit evropski sistem vračanja. Vendar pa želi spomniti, da vračanje večinoma ne poteka pravilno, ker države izvora pri tem ne sodelujejo, pa tudi zato, ker osebe z neurejenim statusom niso pripravljene sodelovati. S prostovoljno vrnitvijo se oseba izogne prisilnemu izgonu, vendar takšen ukrep ni brez pogojev.

3.5 EESO ponovno izraža dvome glede koncepta prevzema vračanja, saj ni jasno, kaj naj bi države članice spodbudilo k sodelovanju v tem mehanizmu, ki še naprej temelji na prostovoljni solidarnosti.

3.6 EESO priznava prizadevanja Komisije na področju vračanja, tako pri spremljanju nacionalnih programov kot pri pobudah, ki jih financira EU. V zvezi s tem je treba izpostaviti evropsko mrežo za vračanje in reintegracijo, ki lajša sodelovanje med pristojnimi organi na področju migracij. Komisija pričakuje, da bo agencija Frontex z letom 2022 prevzela dejavnosti te mreže, vendar pa ima EESO glede tega resne pomisleke zaradi poročila delovne skupine Evropskega parlamenta o tem, da ta evropska agencija krši temeljne pravice. Po mnenju EESO je za to potrebna vzpostavitev prožnih in učinkovitih mehanizmov za dejansko revizijo in nadzor dejavnosti agencije Frontex ter spoštovanja človekovih pravic v okviru njenih dejavnosti⁽³⁾. To je treba izpostaviti, saj je varstvo človekovih pravic ključnega pomena za vse ukrepe Evropske unije, vključno s politiko v zvezi z migracijami, tudi v postopkih vračanja in reintegracije, revizijo vloge agencije Frontex pa je treba izvesti (in po potrebi popraviti) čim prej.

3.7 Programi vračanja in reintegracije vključujejo veliko število akterjev, ponudnikov storitev, usposabljanj ter izmenjavo informacij in virov tako v državah odhoda kot v državah prihoda. Ta dinamika temelji na obstoju ljudi z neurejenim statusom, ki prebivajo na evropskem ozemlju, in zaskrbljujoče je, da lahko nastane poslovno okolje, katerega delovanje je odvisno ravno od njihovega obstoja, kar spodbuja ta način priseljevanja, pri katerem se pričakuje vračanje (prostovoljno ali prisilno).

4. Dodatne ugotovitve o pristopu strategije

4.1 EESO še vedno meni, da je politika priseljevanja in azila Evropske unije strateško šibka, ker se ukvarja skoraj izključno z bojem proti nedovoljenim migracijam, bodisi na meji bodisi v okviru prostovoljnega in prisilnega vračanja. Za preprečevanje nedovoljenih migracij je treba vzpostaviti redne, prilagodljive, varne in učinkovite mehanizme vstopa, ki poleg tega omejujejo možnosti za gospodarsko izkoriščanje, ki temelji na neurejenem statusu.

4.2 EESO je zaskrbljen zaradi cilja, da se poveča število hitrih prostovoljnih vrnitev z zunanjih meja, saj ni zadostnih jamstev. Če se postopek prostovoljnega vračanja razume kot zrela odločitev (posameznika), ki vključuje ukrepe za reintegracijo (v katerih sodelujeta upravi obeh držav), ni razumljivo, da se ta model uporablja na meji. Sicer je mogoče prostovoljno vračanje razumeti kot olepševalnico za izgone ali ekonomska nadomestila namembnim državam, ki sprejmejo povratnike, ne da bi se dovolj upoštevale njihove želje ali, kar je še bolj zaskrbljujoče, njihove pravice.

4.3 Učinkovito usklajevanje med vsemi deležniki: EESO podpira izboljšave pri usklajevanju med deležniki, vključenimi v javno politiko, vendar je zaskrbljujoče, da se širi mreža akterjev in deležnikov, ki v prostovoljnem vračanju vidijo poslovno priložnost in se ne odzivajo ustrezno na potrebe povratnikov.

4.4 Izboljšanje solidarnosti in sodelovanja: ukrepe vračanja in reintegracije bi bilo treba izvajati v okviru sodelovanja in solidarnosti med državami članicami. Cilj je okrepiti instrumente usklajevanja, da bi presegli zgolj finančni prispevek, tudi z znanjem, zavezami in pridobljenimi izkušnjami. Poleg tega morajo vsi ukrepi temeljiti na spoštovanju in sodelovanju s tretjimi državami, v katerih se bodo izvajale te pobude, pri čemer je treba spodbujati ne le institucionalno udeležbo, temveč tudi sodelovanje in prispevek civilne družbe.

⁽³⁾ Glej priporočila, objavljena v *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations* (Poročilo o preiskavi za ugotavljanje dejstev o Frontexu v zvezi s kršitvami temeljnih pravic), Odbor LIBE za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve, 14. julij 2021. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf

4.5 Podpiranje prostovoljnega vračanja in reintegracije migrantov iz tretjih držav in med njimi: EESO meni, da je sodelovanje s tretjimi državami ključnega pomena za upravljanje migracij. Osredotočanje tega sodelovanja na instrumente, ki razpoložljivost sredstev povezujejo z nedovoljenim prebivanjem, se ne zdi najboljši način za odvratanje od njega.

4.6 Učinkovito svetovanje in usmerjanje pri vračanju: Ključnega pomena je izboljšati obveščanje migrantov med celotnim postopkom, saj so tudi v postopku izgona pravice posameznikov neodtujljive in jim jih je treba zagotoviti. Prav zaradi tega in zaradi velikega števila akterjev, ki morajo sodelovati v uspešnem programu prostovoljnega vračanja (v državi izvora, namembni državi, diaspori itd.), teh programov ni mogoče oblikovati kot hitra orodja brez jasne povezave s projekti reintegracije.

4.7 Zagotavljanje kakovosti podpore: EESO se ponovno strinja s pomenom pomoči pri prostovoljnem vračanju z najrazličnejšimi storitvami in dejavnostmi, kot so svetovanje, zdravstvena in psihološka pomoč ter finančna, pravna in logistična pomoč pri organizaciji poti. Zato je treba ponovno poudariti, da programi pomoči pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji niso instrument za množično in splošno uporabo: pri prostovoljnem vračanju družin je na primer treba nameniti posebno pozornost mladoletnikom, saj se njihov položaj razlikuje od drugih primerov vračanja. Vloga agencije Frontex pri izvajanju in ocenjevanju nekaterih od teh storitev trenutno vzbuja zaskrbljenost.

4.8 Spodbujanje vzdržnosti reintegracijske podpore in odgovornosti partnerskih držav: ta točka ni ključna le za prihodnost povratnikov, temveč tudi za preprečevanje ponovnega nedovoljenega priseljevanja. EESO ponovno opozarja na nedoslednost zagotavljanja spodbud v programih, ki vključujejo osebe z neurejenim statusom, saj bi to lahko države izvora odvrnilo od vseh prizadevanj, da bi zmanjšale te tokove. Dejstvo, da celotna učinkovitost politike prostovoljnega vračanja temelji na pripravljenosti tretjih držav, lahko postane ključna šibka točka za verodostojnost in skladnost evropske migracijske politike.

4.9 Financiranje prostovoljnega vračanja in reintegracije: jasno je, da je EU ključni akter pri financiranju različnih oblik programov pomoči pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji. Sodelovanje s tretjimi državami mora biti v vseh pogledih vedno v skladu z mednarodnim javnim pravom, pa tudi z varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznikov. Za vsa področja sodelovanja s tretjimi državami, ki se ukvarjajo z vprašanji, povezanimi s človekovimi pravicami, bi bilo treba zagotoviti podporo Evropskega parlamenta. Če bi sodelovanje na področju vračanja postalo pogoj za zunanje delovanje in sosedsko politiko Evropske unije, bi bilo to, nasprotno, večja spodbuda za nedovoljene migracije in ne mehanizem za njihovo zmanjšanje.

V Bruslju, 22. septembra 2021

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG
