



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 29 de abril de 2021
(OR. en)

8153/21

JAI 435
MIGR 73
RELEX 354
COMIX 225

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	28 de abril de 2021
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.:	COM(2021) 120 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO Estratégia da UE sobre o regresso voluntário e a reintegração

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2021) 120 final.

Anexo: COM(2021) 120 final



Bruxelas, 27.4.2021
COM(2021) 120 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

Estratégia da UE sobre o regresso voluntário e a reintegração

{SWD(2021) 121 final}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Estratégia da UE sobre o regresso voluntário e a reintegração

Introdução

O **Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo** apresenta uma abordagem global e integrada que reúne todas as vertentes de ação conexas para criar um sistema de migração e asilo eficaz, sustentável e de longa duração. O objetivo é estruturar a capacidade da UE para oferecer proteção às pessoas que dela necessitam, integrar as que vivem e trabalham na UE e proporcionar processos eficazes e humanos para repatriar as pessoas que não têm direito a permanecer no seu território. Um sistema comum da UE em matéria de regresso é uma componente essencial de um sistema de gestão da migração global e integrado. Os regressos voluntários e os regressos forçados¹ são elementos fundamentais de uma política de regresso eficaz.

O sucesso de uma política de regresso é medido muitas vezes pelo número de pessoas que regressam efetivamente ao seu país de origem. Atualmente, este número é ainda baixo na UE, já que apenas um terço das pessoas que receberam uma ordem de regresso deixou realmente o território da UE². Para ser eficaz, um **sistema comum da UE em matéria de regresso** deve ser composto por estruturas mais sólidas no interior da UE, graças a um quadro jurídico e operacional reforçado que permita procedimentos de regresso rápidos e equitativos que respeitem os direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a uma governação reforçada a nível da UE e nacional, conforme proposto no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. Tal deve ser combinado com uma cooperação mais eficaz com os países parceiros em matéria de regresso, de readmissão e de reintegração, conforme descrito na recente Comunicação da Comissão intitulada «Reforçar a cooperação em matéria de regresso e de readmissão no âmbito de uma política de migração da UE justa, eficaz e global»³. Contudo, para medir o sucesso real de uma política de regresso, é importante ter em conta não só as taxas de regresso, mas também a situação das pessoas em causa, permitindo o seu regresso de forma digna e tendo em conta as suas perspetivas de reintegração após o regresso ao país de origem.

Combinado com o novo quadro jurídico apresentado no Novo Pacto, o **regresso voluntário** é um elemento crucial do sistema comum da UE em matéria de regresso. Juntamente com **medidas de reintegração** eficazes, o regresso voluntário visa garantir um regresso humano, eficaz e sustentável dos migrantes em situação irregular. O regresso voluntário, geralmente considerado mais eficaz em termos de custos do que o regresso forçado, oferece possibilidades reais aos repatriados e tem em conta as suas necessidades, expectativas e

¹ Por «regresso voluntário» entende-se o regresso assistido ou independente de uma pessoa a um país terceiro, por vontade própria; por «regresso forçado» entende-se a execução de uma obrigação de regresso, nomeadamente o transporte físico do repatriado para um país terceiro.

² Dos 491 195 nacionais de países terceiros em situação irregular a quem foi ordenado o regresso em 2019, 142 320 regressaram efetivamente a um país terceiro.

³ COM(2021) 56 final.

perspetivas após o regresso. No quadro de uma parceria abrangente, os países de regresso estariam também mais dispostos a participar no processo e a apropriar-se do mesmo se os regressos forem voluntários. Estes elementos reforçam a confiança no sistema, tornando-o mais credível e eficaz.

Uma política de **reintegração** eficaz e ambiciosa, enquanto componente essencial de um sistema comum da UE em matéria de regresso, pode ajudar a superar os desafios socioeconómicos e psicossociais que os migrantes enfrentam quando regressam às suas comunidades e a tornar o seu regresso mais sustentável. A reintegração deve ser concebida com a participação das autoridades nacionais e locais, das comunidades locais de acolhimento e da sociedade civil, de modo a ajudar a dar perspetivas de futuro concretas aos repatriados e às suas comunidades locais. Uma política de reintegração ambiciosa deve facilitar o desenvolvimento de parcerias mutuamente vantajosas e globais com os países parceiros, que estão no cerne da dimensão externa do Novo Pacto, e retirar benefícios dessas parcerias. Uma reintegração sustentável deve ainda contribuir para estratégias de desenvolvimento mais vastas nos países parceiros, a fim de gerar benefícios em termos de desenvolvimento e combater algumas das causas profundas da migração irregular.

A presente estratégia **promove o regresso voluntário e a reintegração enquanto parte integrante de um sistema comum da UE em matéria de regresso**. Ao longo dos anos, a Comissão apoiou o regresso voluntário e a reintegração através de vários programas nacionais e projetos financiados pela UE. Contudo, esta é a primeira vez que apresenta uma estratégia sobre o regresso voluntário e a reintegração, que define novas abordagens para a conceção, a promoção e a execução do regresso voluntário e da reintegração. O objetivo desta estratégia é desenvolver uma **abordagem mais uniforme e coordenada entre os Estados-Membros** para aproveitar todo o potencial do regresso voluntário e da reintegração. Apresenta uma abordagem que promove uma ação coerente, cria ligações mais estreitas com as iniciativas de desenvolvimento e as estratégias nacionais nos países parceiros, reforça a sua capacidade e fomenta a sua apropriação em relação ao regresso, à readmissão e à reintegração dos seus nacionais. O objetivo é **reforçar a eficácia e a sustentabilidade** do sistema comum da UE em matéria de regresso para benefício mútuo dos repatriados, da UE e dos países parceiros.

A presente estratégia apoia a execução bem-sucedida de **componentes essenciais do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo**, nomeadamente as regras e procedimentos claros para o regresso nas fronteiras, o patrocínio dos regressos e as novas estruturas de governação, facilitando os regressos voluntários rápidos dos requerentes de asilo recusados nas fronteiras externas e criando um quadro comum para o regresso voluntário e a reintegração suscetível de facilitar a aplicação de medidas de solidariedade.

1. Tirar partido dos resultados alcançados

Esta nova estratégia baseia-se nas iniciativas lançadas em anos anteriores e na experiência adquirida na aplicação de programas nacionais e conjuntos de regresso voluntário e de reintegração, bem como nas iniciativas financiadas pela UE nos países parceiros. Atualmente estão em curso várias iniciativas que constituem a base para o desenvolvimento do quadro coerente apresentado na presente estratégia.

A **Rede Europeia de Regresso e de Reintegração** é uma rede financiada pela UE constituída por vários Estados-Membros e países associados a Schengen⁴ que facilita a cooperação entre as autoridades competentes em matéria de migração. A rede tornou-se uma parte interessada fundamental do processo de regresso voluntário assistido e de reintegração. Presta assistência aos repatriados através da contratação conjunta de prestadores de serviços de reintegração nos países de regresso e da exploração e aplicação de soluções inovadoras em cooperação com os seus membros e com os países terceiros. Desde que foi criada em meados de 2018, a rede (em conjunto com a sua antecessora, a Rede Europeia de Reintegração) ajudou os Estados-Membros participantes a realizar com êxito o regresso e a reintegração de quase 25 000 migrantes.

Com base no seu mandato reforçado, a **Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)** está a desenvolver as suas capacidades para apoiar o regresso voluntário e a reintegração. Em 2020, a Agência começou a apoiar os Estados-Membros no domínio dos regressos voluntários. Cerca de 18 % das operações de regresso organizadas pela Agência em 2020 disseram respeito a regressos voluntários, e esta percentagem está a aumentar. Em meados de 2022, a Frontex assumirá as atividades da **Rede Europeia de Regresso e de Reintegração**. Tal permitirá assegurar que os benefícios da rede sejam alargados de igual forma a todos os Estados-Membros e que a Frontex possa cumprir o seu mandato no domínio do

Quadro operacional para a reintegração e o desenvolvimento

Desde 2015 que os orçamentos destinados ao desenvolvimento têm sido utilizados para reforçar medidas que visam reintegrar os migrantes que regressam da Europa e dos países de trânsito. **A Rede Europeia de Regresso e de Reintegração** reuniu as autoridades nacionais e a Comissão numa iniciativa inovadora destinada a estudar as possibilidades de desenvolver uma cooperação mais estreita e de harmonizar os objetivos. A rede criou um quadro operacional que presta aconselhamento sobre os métodos práticos para trabalhar em conjunto no terreno. Está atualmente a testar o quadro com vários Estados-Membros na Nigéria e no Bangladeche.

regresso com plena eficácia, prestando um apoio contínuo à organização da assistência personalizada ao regresso e à reintegração dos repatriados, nomeadamente através de prestadores de serviços de reintegração nos países terceiros. O primeiro **projeto-piloto da Frontex relativo à concessão de apoio individual no quadro de serviços de reintegração conjuntos** às pessoas repatriadas a partir da UE terá início em maio de 2021, abrindo assim caminho à plena operacionalização do mandato da Agência em matéria de regresso voluntário assistido e reintegração.

De modo a melhorar a qualidade do aconselhamento em matéria de regresso, a Comissão desenvolveu, no contexto da Rede Europeia das Migrações, um **quadro da UE para o aconselhamento em matéria de regresso** que fornece orientações às organizações dos Estados-Membros com vista à criação, gestão e desenvolvimento de estruturas de aconselhamento nos Estados-Membros. Este quadro constitui uma referência para a criação

⁴ Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Baixos, Suécia e Suíça.

ou a execução de programas nacionais de aconselhamento em matéria de regresso e dá resposta às dificuldades ligadas a esta atividade promovendo boas práticas e formulando recomendações. Além disso, em conjunto com o Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias (CIDPM) e a Frontex, a Rede Europeia de Regresso e de Reintegração está a elaborar um **programa de formação comum para os conselheiros em matéria de regresso**, centrado nas competências e nas aptidões que estes deverão possuir. Envolver a Frontex na conceção deste programa de formação garante a complementaridade com o trabalho da Agência, que passa por formar peritos no domínio da política de regresso a integrar no seu corpo permanente.

A UE e os seus Estados-Membros identificaram, a nível estratégico e operacional, a necessidade de trabalhar em conjunto e de desenvolver **instrumentos conjuntos** a fim de apoiar o regresso voluntário assistido e a reintegração sustentável. Alguns dos principais instrumentos que apoiam a aplicação da estratégia já se encontram numa fase avançada de desenvolvimento.

O **instrumento de assistência à reintegração** facilita o intercâmbio e o encaminhamento de informações entre os conselheiros em matéria de regresso e os prestadores de serviços de reintegração num ambiente digital seguro e permite aos utilizadores controlarem os programas de regresso voluntário assistido e de reintegração. A Comissão criou também um **inventário da assistência ao regresso e à reintegração**, que compila informações sobre o tipo de assistência (ou seja, o nível e o tipo de assistência em numerário ou em espécie), os potenciais beneficiários, as organizações envolvidas e as fases do procedimento em que é concedido o apoio. Estes instrumentos permitirão melhorar a coordenação a nível da UE e nacional, incluindo no contexto do patrocínio dos regressos, melhoram a afetação do financiamento e promovem a partilha das melhores práticas⁵.

A **iniciativa conjunta da UE e da Organização Internacional para as Migrações (OIM)** para a proteção e a reintegração dos migrantes, financiada pelo Fundo Fiduciário da UE para África, foi lançada em dezembro de 2016. Entre outras atividades, a iniciativa conjunta apoiou o regresso voluntário assistido e a reintegração sustentável no Sael e na região do Lago Chade, no Corno de África e no Norte de África e contribuiu para reforçar as estruturas de governação da migração nos países terceiros. Entre abril de 2017 e outubro de 2020, prestou assistência ao acolhimento após a chegada a 93 110 migrantes e assistência à reintegração a 75 182 pessoas, apoiando 34 646 regressos humanitários da Líbia para os países de origem. A iniciativa conjunta produziu bons resultados em matéria de regresso. Na vertente da reintegração, foram identificadas dificuldades no que se refere à apropriação e às capacidades das autoridades nacionais, à coordenação com outros intervenientes que realizam operações semelhantes e à qualidade do acompanhamento⁶. As futuras ações conjuntas de apoio à reintegração devem ser integradas na abordagem global e alinhadas com as prioridades geográficas identificadas neste contexto.

⁵ O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação apresenta informações suplementares sobre o quadro da UE para o aconselhamento em matéria de regresso e sobre o instrumento de assistência à reintegração.

⁶ Ver, por exemplo, o relatório «Learning Lessons from the EUTF» (Retirar ensinamentos do FFUE): https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec_summary_l1i_0.pdf e https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/learning_lessons_from_the_eutf_5.pdf.

2. Desafios a enfrentar

Apesar dos progressos realizados nos últimos anos, ainda é possível maximizar o potencial dos benefícios do regresso voluntário e da reintegração. Atualmente, 27 % de todas as partidas da UE são regressos voluntários. Várias lacunas prejudicam a plena eficácia e a expansão da ação da UE em matéria de apoio ao regresso voluntário e à reintegração, bem como a sustentabilidade da reintegração nos países terceiros.

Fragmentação das abordagens. O apoio ao regresso voluntário e à reintegração na UE é fragmentado, uma vez que os Estados-Membros adotam abordagens diferentes que carecem da coerência necessária para que a política seja eficaz. Tal deve-se à falta de um quadro comum e ao facto de os Estados-Membros apresentarem diferentes níveis de cooperação com os países terceiros.

Consequentemente, embora todos os Estados-Membros disponham de programas nacionais de regresso voluntário assistido e de reintegração, estes programas diferem consideravelmente. Em particular, observam-se divergências no seu âmbito de aplicação (por exemplo, alguns destes programas apenas abrangem os requerentes de asilo recusados), nos procedimentos e no nível de assistência prestada aos repatriados, o que **abala a confiança dos repatriados e dos países terceiros** no sistema e a sua vontade de participar. Diferentes níveis ou tipos de apoio criam tensões quando os repatriados comparam as suas situações durante as operações conjuntas de regresso ou quando já se encontram no seu país, e complicam a prestação de serviços de reintegração complementares pelos países de origem e pelos prestadores de serviços de reintegração. Por sua vez, esta falta de uma abordagem coerente complica a aplicação dos acordos e convénios em matéria de readmissão da UE e a cooperação global neste contexto. Também pode prejudicar os esforços dos países parceiros para desenvolverem uma abordagem coerente para a reintegração dos migrantes que regressam e criar falsas expectativas nos países parceiros sobre o que a UE pode oferecer. A fragmentação também pode incentivar e conduzir a **movimentos não autorizados de migrantes em situação irregular**, que procuram escolher a oferta nacional que melhor se adequa aos seus interesses pessoais.

Custo do regresso

Por norma, o regresso voluntário é considerado menos dispendioso do que o regresso forçado. Na estimativa dos custos do regresso voluntário deve ser incluída a assistência em numerário e em espécie prestada ao repatriado, o voo e, se for caso disso, o pacote de medidas de reintegração. O custo do regresso forçado inclui o alojamento do repatriado no centro de detenção antes do afastamento e o recurso a uma escolta e a outras medidas especiais antes, durante e após o regresso. O Serviço de Estudos do Parlamento Europeu estimou que o regresso forçado custa 3 414 EUR por pessoa, contra 560 EUR para o regresso voluntário. O custo médio indicativo do regresso a partir de um país de trânsito está estimado em cerca de 2 500 EUR por pessoa.

Para promover os regressos voluntários e realizar todo o seu potencial, é também necessário melhorar alguns aspetos do atual quadro jurídico. É evidente que, quanto mais cedo um migrante em situação irregular regressar, maior é a probabilidade de o regresso ser aceite pelo migrante, desde que seja efetuado no contexto de um procedimento equitativo e eficaz e que o interessado receba informações exatas e completas. Contudo, as fugas durante o prazo de partida voluntária continuam a ser um problema significativo, o que prejudica ainda mais os regressos. **Procedimentos e regras comuns céleres e equitativos em matéria de asilo e de regresso**, juntamente com um melhor apoio ao

regresso voluntário, incluindo para os migrantes objeto do procedimento de regresso na fronteira e, se for caso disso, de detenção administrativa, podem aumentar a adesão ao regresso voluntário nas fases iniciais do processo de regresso.

Recolha de dados insuficiente. Os dados estatísticos atualmente disponíveis não oferecem um quadro completo sobre o recurso ao regresso voluntário e à reintegração na UE, uma vez que os Estados-Membros não têm a obrigação de comunicar dados sobre a repartição entre regressos voluntários e forçados nem sobre o tipo de assistência prestada aos repatriados.

Falta de um quadro coerente para o aconselhamento em matéria de regresso e de um mecanismo para encaminhar os repatriados para programas de regresso e de reintegração (encaminhamento). Um aconselhamento eficaz em matéria de regresso é essencial para reforçar as ligações entre a fase anterior à partida e a fase posterior à chegada e para o êxito da reintegração. Atualmente não existe nenhum quadro em matéria de aconselhamento ou relativo às qualificações mínimas e requisitos de formação para prestar o serviço. De momento são utilizados vários mecanismos para encaminhar os repatriados para programas de regresso e de reintegração, o que conduz à fragmentação, à perda de informações e ao desfasamento entre as competências, as necessidades e as ambições dos migrantes e o apoio oferecido. Para prestar um serviço de alta qualidade, os conselheiros em matéria de regresso precisam de uma **formação específica e de acesso a informações atualizadas** sobre a assistência disponibilizada aos repatriados e sobre as oportunidades existentes nos países de regresso.

Coordenação insuficiente entre as partes interessadas. Existem várias partes interessadas e intervenientes ativos nos domínios do regresso voluntário e da reintegração, nomeadamente autoridades da UE, nacionais e locais, organizações internacionais e da sociedade civil e autoridades dos países terceiros a nível nacional e local. Entre estas autoridades contam-se as autoridades responsáveis pelas fronteiras e pela migração, os assistentes sociais e prestadores de cuidados de saúde, as autoridades encarregadas do alojamento e da educação e as organizações de assistência jurídica e sem fins lucrativos em vários países e a diferentes níveis. A falta de uma coordenação eficaz entre estas organizações gera duplicações e ineficiências. Por exemplo, um Estado-Membro pode apoiar a continuação da viagem de um repatriado do aeroporto de chegada à cidade de origem, bem como o alojamento durante um período curto nesse local, quando outro projeto da UE já financia esse mesmo alojamento, bem como os cuidados médicos. A insuficiência das sinergias com as estratégias de desenvolvimento nacionais nos países parceiros pode afetar a eficácia e a sustentabilidade dos programas de reintegração. Por exemplo, a formação ministrada aos repatriados deve ter em conta as possíveis sinergias com os projetos de desenvolvimento em curso e estar alinhada com as estratégias nacionais destinadas a estimular determinados setores. A fim de evitar sobreposições ou lacunas, é necessário coordenar os projetos entre os Estados-Membros e integrar a reintegração nas atividades de programação.

Falta de sustentabilidade também devido à falta de adesão e de capacidades dos países de origem. De um modo geral, os países parceiros encaram a reintegração como um elemento positivo da cooperação em matéria de readmissão. No entanto, devido à falta de capacidades, poucos países terceiros conseguem gerir o processo de reintegração e garantir uma coordenação suficiente com as estratégias nacionais no domínio da migração e do desenvolvimento. Por exemplo, um país parceiro que deseje participar na prestação de serviços de reintegração aos seus nacionais que regressam pode não dispor da estrutura de

governança, do pessoal com as competências necessárias (nomeadamente no que se refere à gestão do apoio dos doadores e ao acompanhamento) e das capacidades para prestar serviços públicos adaptados às necessidades económicas, sociais e psicossociais específicas dos repatriados. Além disso, os prestadores locais de assistência à reintegração podem não ter capacidades suficientes. Consequentemente, os processos de reintegração podem não ser sustentáveis e ser altamente dependentes dos doadores e dos parceiros operacionais, correndo o risco de ser fragmentados devido à falta de coerência entre os programas financiados pelos doadores.

Financiamento insuficiente. O regresso voluntário e a reintegração tornaram-se grandes prioridades para a UE e os seus Estados-Membros. No entanto, os fundos mobilizados para aumentar os regressos voluntários nem sempre conseguiram satisfazer todas as necessidades e expectativas.

A **pandemia de COVID-19** constitui um desafio adicional, uma vez que dificulta a capacidade da UE para repatriar os migrantes em situação irregular, limita a capacidade dos países terceiros para readmitirem e reintegrarem os seus nacionais e pode reduzir a vontade de regressar dos migrantes devido ao impacto socioeconómico da pandemia nos seus países de origem.

3. Uma abordagem estratégica para o regresso voluntário e a reintegração

A presente estratégia reconhece o valor do regresso voluntário e visa **aumentar o número e a percentagem de regressos voluntários** da Europa e dos países de trânsito, **melhorar a qualidade** do apoio e a participação dos repatriados, bem como reforçar a **coerência e a governança** da ação da UE.

A estratégia estabelece uma **nova abordagem, mais coordenada e integrada**, da conceção, promoção e aplicação dos programas de regresso voluntário assistido e de reintegração e das ações nos países terceiros destinadas a estabelecer melhores ligações com outras iniciativas de desenvolvimento, desenvolver as capacidades e a apropriação dos países terceiros em relação à reintegração dos seus nacionais e tornar os programas sustentáveis. A presente estratégia segue e promove os objetivos gerais do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, nomeadamente as estruturas de governança e o mecanismo de cooperação em matéria de regresso e de readmissão estabelecido na proposta de regulamento relativo à gestão do asilo e da migração. Além disso, a aplicação da presente estratégia contribuiria para aumentar a eficácia do **procedimento de regresso na fronteira** proposto no Novo Pacto, promovendo regressos voluntários rápidos a partir das fronteiras externas da UE e reduzindo assim a duração da permanência das pessoas objeto de um procedimento de fronteira e maximizando, de forma geral, a sua eficácia. Um procedimento de regresso na fronteira eficaz facilitará e incentivará também os regressos voluntários, uma vez que as pessoas estarão acessíveis e mais dispostas a cooperar com as autoridades. Prepara melhor a UE para reagir a situações de pressão migratória ao facilitar o **patrocínio dos regressos voluntários**, como previsto na proposta de regulamento relativo à gestão do asilo e da migração, com um quadro comum que reduz a fragmentação e reforça a cooperação entre os Estados-Membros.

Em resposta a estes desafios, a estratégia estabelece um vasto conjunto de medidas que se enquadram em **sete pilares**, agrupando os aspetos internos, externos e operacionais do regresso voluntário e da reintegração e abrangendo o seguinte:

1. Um quadro jurídico e operacional mais eficaz;
2. Uma coordenação eficaz entre todas as partes interessadas;
3. Apoio ao regresso voluntário e à reintegração dos migrantes a partir de países terceiros e entre países terceiros;
4. Aconselhamento e encaminhamento eficazes em matéria de regresso;
5. Assegurar a qualidade do apoio;
6. Promover a sustentabilidade do apoio à reintegração e a apropriação por parte dos países parceiros; e
7. Financiamento do regresso voluntário e da reintegração.

O êxito da estratégia depende de uma **colaboração fluida e construtiva** entre as partes interessadas pertinentes, incluindo o Parlamento Europeu, os Estados-Membros, a Comissão Europeia, o alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a Frontex, os países parceiros e um vasto leque de prestadores de serviços de regresso voluntário e de reintegração ativos neste domínio (por exemplo, organizações internacionais e organizações da sociedade civil, autoridades nacionais e locais).

3.1 Um quadro jurídico e operacional mais eficaz

Embora os elementos essenciais da presente estratégia possam ser aplicados com base no atual quadro jurídico, é necessário proceder ao seu reforço para **apoiar plenamente uma abordagem estratégica e coerente** do regresso voluntário e da reintegração. A Diretiva Regresso⁷ dá prioridade ao regresso voluntário em relação ao regresso forçado, mas não estabelece um quadro para a criação e a execução de programas de regresso voluntário assistido ou para apoiar a reintegração dos migrantes em situação irregular. O direito internacional também não prevê normas ou obrigações para a prestação desse apoio⁸.

O novo quadro jurídico proposto no Novo Pacto permitiria colmatar essas lacunas e instituir uma governação mais consolidada com base no regulamento relativo à gestão do asilo e da migração⁹. A proposta de **reformulação da Diretiva Regresso**¹⁰ estabelece uma base comum para alcançar a coerência entre os programas nacionais em matéria de regresso voluntário e, se for caso disso, de reintegração e prevê regras mais adequadas para melhorar a colaboração por parte dos migrantes e reduzir o número de fugas. Além disso, juntamente com a proposta alterada de **regulamento relativo aos procedimentos de asilo**¹¹, visa reduzir a duração dos procedimentos de regresso e torná-los globalmente mais simples e eficazes, assegurando simultaneamente o respeito pelos direitos dos repatriados, nomeadamente o direito fundamental a um recurso efetivo, em todas as fases do processo de regresso. Por sua vez, isto será benéfico para a realização dos regressos voluntários. A ambição e os objetivos estabelecidos na presente estratégia devem refletir-se nas negociações em curso com o

⁷ Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, JO L 348 de 24.12.2008, p. 98.

⁸ Contudo, algumas declarações políticas salientam a importância do regresso voluntário e da reintegração - ver, por exemplo, a Agenda 2030 das Nações Unidas, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, meta 10.7; ou o Pacto global sobre a migração, objetivo 21.

⁹ COM(2020) 610 final.

¹⁰ COM(2018) 634 final.

¹¹ COM(2020) 611 final.

Parlamento Europeu e o Conselho sobre o Novo Pacto, nomeadamente no que diz respeito ao apoio às pessoas vulneráveis¹² e às atividades de aconselhamento. Relativamente à Diretiva Regresso, a Comissão apoiará a procura de um compromisso entre os legisladores, de modo a garantir que o quadro jurídico apoie plenamente uma utilização estratégica dos regressos voluntários.

O quadro jurídico da UE deve também garantir a integridade do sistema da UE e prevenir abusos. A proposta de **revisão do Regulamento Eurodac**¹³ melhorará as capacidades dos Estados-Membros para controlarem a concessão de assistência ao regresso e à reintegração e reduzirá o risco de movimentos secundários não autorizados que são encorajados pelas diferenças entre os programas nacionais, graças à introdução de novos campos de dados que permitem controlar essas informações. A Comissão controlará a aplicação eficaz e rigorosa das regras relativas ao regresso, nomeadamente por meio do **mecanismo de avaliação de Schengen**, tendo também em conta as ações e as prioridades da presente estratégia.

A recolha de dados melhorará graças à **alteração do Regulamento relativo às estatísticas sobre migração**¹⁴, já que os Estados-Membros começarão a fornecer dados sobre o tipo de regresso e sobre a assistência recebida, nomeadamente sobre o regresso voluntário e a reintegração. Além disso, com a entrada em vigor do **Sistema de Entrada/Saída da UE**¹⁵ e a entrada em funcionamento do **Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso**¹⁶, serão disponibilizadas informações adicionais relativas à concessão de um prazo de partida voluntária e ao regresso voluntário dos migrantes em situação irregular da UE. A **proposta de alteração do Regulamento Eurodac**¹⁷ complementarará o quadro, dado que prevê o registo das informações que permitem saber se foi concedida assistência ao regresso voluntário e à reintegração aos migrantes em situação irregular. Por último, o relatório de conhecimento e análise da situação migratória (MISAA) reforçará também os conhecimentos operacionais e o conhecimento da situação em matéria de regresso na União. Estes desenvolvimentos proporcionarão uma panorâmica mais fiável e completa sobre a disponibilidade, a utilização e a eficácia da assistência ao regresso voluntário e à reintegração na UE. A recolha destes dados de uma forma sistemática e coerente melhorará a credibilidade

¹² Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 9, da Diretiva 2008/115/CE, por «pessoas vulneráveis» entende-se menores, menores não acompanhados, pessoas com deficiência, idosos, grávidas, famílias monoparentais com filhos menores e pessoas que tenham sido vítimas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual.

¹³ COM(2020) 614 final.

¹⁴ Regulamento (UE) 2020/851 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2020, que altera o Regulamento (CE) n.º 862/2007 relativo às estatísticas comunitárias sobre migração e proteção internacional (Texto relevante para efeitos do EEE), JO L 198 de 22.6.2020, p. 1.

¹⁵ Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, que determina as condições de acesso ao SES para efeitos de aplicação da lei, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 767/2008 e (UE) n.º 1077/2011, JO L 327 de 9.12.2017, p. 20.

¹⁶ Regulamento (UE) 2018/1860 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular, JO L 312 de 7.12.2018, p. 1.

¹⁷ COM(2020) 614 final.

dos regressos voluntários e, como tal, incentivará os Estados-Membros a recorrerem mais a este tipo de regresso.

O papel da Frontex enquanto vertente operacional do sistema comum da UE em matéria de regresso é fundamental para melhorar a eficácia global do sistema e para apoiar, com novos instrumentos, a utilização prática de um quadro consolidado da UE em matéria de regresso voluntário e de reintegração. A Agência deverá apoiar um número crescente de operações de regresso voluntário e reforçar a sua capacidade para prestar assistência operacional aos Estados-Membros em todas as fases do processo de regresso voluntário e de reintegração, incluindo no que respeita ao aconselhamento prévio ao regresso (por exemplo, com campanhas de sensibilização dirigidas aos migrantes), ao apoio após a chegada e ao controlo da eficácia da assistência à reintegração.

Simultaneamente, as autoridades dos Estados-Membros devem recorrer mais ao apoio operacional oferecido pela Frontex. Para além de assumir as atividades da Rede Europeia de Regresso e de Reintegração, a Frontex está a desenvolver **serviços de reintegração conjuntos**, que oferecem aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para identificar o apoio a prestar em casos individuais, garantem a coerência do conteúdo e da qualidade dos serviços e facilitam a cooperação a nível governamental em matéria de regresso e reintegração. O destacamento do corpo permanente, que contará com o apoio especializado de peritos em matéria de regresso, reforçará ainda mais o papel da Agência neste domínio e na execução da presente estratégia. A criação de uma divisão específica na Frontex, liderada por um diretor executivo adjunto, preparará a Agência para cumprir o seu mandato alargado no domínio do regresso.

O agente para os direitos fundamentais independentes, com a ajuda de agentes de controlo que trabalham para o seu gabinete, presta assistência à Frontex na execução da sua estratégia em matéria de direitos fundamentais e promove o respeito desses direitos por parte da Agência em todas as suas atividades, incluindo o regresso.

O **coordenador responsável pelos regressos** e a **rede de alto nível para o regresso**, que inclui representantes dos Estados-Membros, prestarão apoio técnico adicional para reunir as diferentes vertentes da política da UE em matéria de regresso, nomeadamente no domínio do regresso voluntário e da reintegração, em que o coordenador responsável pelos regressos poderá promover uma abordagem mais coerente da assistência à reintegração em relação a países parceiros específicos. O coordenador responsável pelos regressos trabalhará em estreita colaboração com todos os intervenientes pertinentes para garantir a coerência das ações e a utilização de todo o apoio disponível. As atividades do coordenador e da rede de alto nível farão parte integrante do quadro de governação estabelecido pela proposta de regulamento relativo à gestão do asilo e da migração.

Próximas etapas

- A **Comissão** colaborará com o **Parlamento Europeu** e o **Conselho** para fazer avançar e concluir as negociações sobre os vários elementos do **Novo Pacto**, em especial o regulamento relativo à gestão do asilo e da migração, a reformulação da Diretiva Regresso, a proposta de regulamento relativo aos procedimentos de asilo e a

proposta de regulamento Eurodac, de modo a reforçar o quadro jurídico em matéria de regresso e apoiar a aplicação da presente estratégia.

- Os **Estados-Membros** devem recorrer plenamente à assistência operacional que a **Frontex** pode oferecer em matéria de regresso voluntário e de reintegração inicial.
- A **Frontex** deve aumentar o número de operações de regresso, incluindo de regresso voluntário.
- A **Frontex** deve nomear com caráter prioritário o **diretor executivo adjunto** encarregado de liderar a estrutura da Agência consagrada ao regresso.
- A **Frontex** deve assumir as atividades realizadas no quadro da **Rede Europeia de Regresso e de Reintegração** até meados de 2022.

3.2 Uma coordenação eficaz entre todas as partes interessadas

É necessário **intensificar a coordenação** com as estruturas existentes e ligar os programas de reintegração às estratégias nacionais e aos programas de desenvolvimento mais amplos dos países parceiros, reduzindo o risco de duplicação e melhorando a utilização dos recursos.

Um **vasto leque de intervenientes e partes interessadas** participam nos processos de regresso voluntário e de reintegração. As pessoas mais importantes no processo são os próprios repatriados, juntamente com os países e as comunidades locais de origem. Na UE, para além das autoridades nacionais e locais (autoridades responsáveis pela imigração, polícia, regiões, municípios), a diáspora, as comunidades locais e as organizações da sociedade civil podem ajudar a promover o regresso voluntário e a reintegração e a **reduzir a perceção negativa sobre o regresso** através do diálogo com as comunidades de origem. De igual modo, fora da UE, o apoio prestado aos repatriados conta com a participação de um vasto leque de organizações internacionais e de organizações da sociedade civil, bem como de autoridades nacionais e outros intervenientes dos países de origem. As delegações da UE e as representações dos Estados-Membros nos países terceiros devem garantir uma abordagem conjunta e coordenada da UE no que diz respeito à programação, à aplicação e ao controlo dos projetos de reintegração.

Tirando partido da experiência adquirida nos países parceiros no que se refere à ligação entre reintegração e desenvolvimento, a Comissão, em estreita cooperação com o alto representante, assegurará a coordenação entre todas as partes envolvidas nos processos de regresso e de reintegração, incluindo as autoridades nacionais e locais e os intervenientes no domínio do desenvolvimento. Estes mecanismos deverão facilitar o encaminhamento dos repatriados para programas de desenvolvimento pertinentes disponíveis nos países parceiros suscetíveis de contribuir para a sua reintegração sustentável, por exemplo através da criação de emprego, da educação, do desenvolvimento de competências ou da inclusão social.

As delegações da UE, apoiadas pelos agentes de ligação europeus da migração, devem contribuir para manter um diálogo contínuo com as partes interessadas dos seus países, nomeadamente com vista a melhorar a compreensão do contexto e das prioridades locais, identificar as necessidades em matéria de reforço das capacidades e coordenar o apoio financeiro e operacional. Simultaneamente, sempre que possível e necessário, facilitarão o intercâmbio de informações e a coordenação das ações entre os Estados-Membros, adotando para tal uma abordagem da «Equipa Europa».

O **coordenador responsável pelos regressos**, em conjunto com a rede de alto nível, apoiará também a coordenação das autoridades nacionais no que diz respeito às estratégias e aos programas de regresso voluntário e de reintegração, a fim de promover a coerência entre as ações nacionais e a presente estratégia e incentivar o intercâmbio das melhores práticas entre os Estados-Membros.

Próximas etapas

- Tirando partido da experiência adquirida nos países parceiros no que se refere à ligação entre reintegração e desenvolvimento, a Comissão, em estreita cooperação com o alto representante, assegurará, nos países parceiros pertinentes, a coordenação entre todas as partes envolvidas no processo de regresso e de reintegração.
- O **coordenador responsável pelos regressos** e a **rede de alto nível para o regresso** apoiarão os esforços destinados a assegurar a coerência e a consistência das ações dos Estados-Membros em matéria de regresso voluntário e de reintegração.

3.3 Apoio ao regresso voluntário e à reintegração dos migrantes a partir de países terceiros e entre países terceiros

A UE tem uma longa tradição de apoio ao regresso voluntário e à reintegração de migrantes de países terceiros para outros países terceiros. Este tipo de assistência permite prestar uma ajuda imediata às pessoas em causa, ajudando-as a enfrentar situações de perigo e sofrimento, e contribui para o desenvolvimento das comunidades e dos países aos quais regressam e onde são reintegradas, sendo simultaneamente do interesse dos países parceiros. Esse apoio prosseguirá em paralelo com o apoio aos regressos voluntários dos Estados-Membros e beneficiará da maior sustentabilidade da reintegração e da apropriação por parte das autoridades nacionais nos países terceiros.

Grupo de trabalho União Africana- União Europeia-Nações Unidas

O grupo de trabalho União Africana-União Europeia-Nações Unidas, criado em novembro de 2017, conduziu ao lançamento de uma importante operação de evacuação por motivos humanitários, complementada com assistência à reintegração no país de origem. Graças a esta operação, foram realizados mais de 54 000 regressos voluntários humanitários de migrantes da Líbia para os seus países de origem, facilitados pela OIM e pelos Estados membros da União Africana.

Entre todos os projetos financiados pela UE, a **iniciativa conjunta da UE e da Organização Internacional para as Migrações (OIM) para a proteção e reintegração de migrantes** assume uma importância capital porquanto concedeu proteção e assistência ao regresso voluntário e à reintegração a mais de **100 000 migrantes que se encontravam na Líbia, no Níger e noutros países africanos**, ajudando-os a regressar e a reintegrarem-se de forma sustentável e duradoura nos seus países de origem na África Ocidental, Central e Oriental. A iniciativa conjunta também apoiou, de forma limitada, a reintegração dos migrantes que regressam da UE, quando outros fundos da UE ou dos Estados-Membros não se encontravam disponíveis para esse efeito.

Para além da iniciativa conjunta, a UE, através do projeto de assistência à reintegração e ao desenvolvimento no Afeganistão e do projeto de reintegração sustentável e melhoria da governação da migração no Bangladeche (Prottasha), também executados pela OIM, prestou assistência ao regresso voluntário e à reintegração dos repatriados do Afeganistão e do Bangladeche que regressam ao seu país de origem a partir de outros países terceiros de trânsito e de destino, nomeadamente o Irão e o Paquistão. Estes projetos deram também um

grande apoio à reintegração sustentável dos migrantes do Afeganistão e do Bangladeche que regressam ao seu país de origem a partir do território da UE.

Os países parceiros que também são países de destino e de trânsito da migração irregular têm preocupações e interesses semelhantes no que diz respeito à repatriação dos migrantes em situação irregular e à garantia da sua reintegração sustentável nos países de origem. As parcerias a nível regional e multilateral, bem como com organizações internacionais, continuarão a ser exploradas, nomeadamente com base na experiência adquirida sobre a migração na Líbia pelo grupo de trabalho União Africana-União Europeia-Nações Unidas, criado em novembro de 2017. Esta abordagem trilateral inovadora, que reúne todas as partes interessadas pertinentes, apoiou eficazmente os regressos voluntários da Líbia, com um empenhamento político e um apoio sem precedentes da União Africana, que permitiu superar os obstáculos operacionais e políticos, por exemplo garantindo uma assistência consular em circunstâncias particularmente difíceis.

Próximas etapas

- A UE prestará apoio ao regresso voluntário e à reintegração dos migrantes dos países terceiros de trânsito e de destino para os seus países de origem, nomeadamente explorando de forma mais aprofundada possíveis parcerias a nível regional e multilateral.

3.4 Aconselhamento e encaminhamento eficazes em matéria de regresso

É importante fornecer aos migrantes informações atempadas, atualizadas e fiáveis o mais cedo possível através de aconselhamento presencial ou em linha. A Comissão, em conjunto com a Rede Europeia das Migrações, analisará e atualizará periodicamente o **quadro da UE para o aconselhamento em matéria de regresso**, de modo a partilhar as melhores práticas atualizadas sobre a criação e o funcionamento de estruturas nacionais para prestar aconselhamento em matéria de regresso.

Além disso, enquanto objetivo a longo prazo, a Comissão colaborará com a Frontex para desenvolver um programa de formação abrangente sobre o regresso destinado aos profissionais, que inclui módulos didáticos sobre todos os aspetos das políticas e das práticas em matéria de

O aconselhamento em matéria de regresso em resumo

Um processo de regresso voluntário bem-sucedido começa com um primeiro contacto e um diálogo personalizados entre um conselheiro e o migrante, durante o qual este último recebe informações atempadas, atualizadas e pertinentes sobre o seu estatuto e a oferta de apoio ao regresso voluntário. Este diálogo deve ter lugar na fase o mais precoce possível do processo de migração, incluindo se for caso disso, durante o procedimento de asilo, por exemplo para as pessoas provenientes de países com baixas taxas de reconhecimento. O processo deve ajudar o migrante a planear um regresso seguro e digno e deve instaurar um clima de confiança e colaboração entre o migrante e o conselheiro. O diálogo deve ter em conta as necessidades individuais e as vulnerabilidades do migrante e responder às suas preocupações. No que diz respeito aos menores em particular, o aconselhamento deve ser prestado numa linguagem adaptada às crianças e ter em conta a situação específica do menor, garantindo o respeito do seu interesse superior. O aconselhamento implica uma cooperação estreita e o intercâmbio de informações entre um vasto leque de autoridades a nível estatal, municipal e local, bem como com outras partes interessadas, incluindo as autoridades responsáveis pelo asilo. O recurso ao aconselhamento em linha aumentou durante a atual pandemia e continuará a ser útil para prestar serviços de aconselhamento à distância. O aconselhamento em linha permite aos prestadores de serviços de reintegração participar nas sessões de aconselhamento e pode facilitar as conversações de seguimento.

regresso. O programa de formação sobre o regresso incluirá, entre outros, módulos específicos sobre o regresso voluntário e a reintegração e integrará instrumentos existentes, como o quadro da UE para o aconselhamento em matéria de regresso e o **programa de formação comum destinado aos conselheiros em matéria de regresso**. Se aplicável, as partes interessadas pertinentes dos países de origem poderão também dar o seu contributo. A Frontex apoiará os Estados-Membros destacando, no âmbito do corpo permanente, peritos em matéria de regresso que receberam formação no domínio do aconselhamento em matéria de regresso.

Para facilitar o acesso às informações sobre as possibilidades oferecidas e a partilha das mesmas, bem como o encaminhamento entre os conselheiros em matéria de regresso e os prestadores de serviços, há que tirar maior partido dos instrumentos de informação existentes, nomeadamente o **inventário de assistência ao regresso e à reintegração** e o **instrumento de assistência à reintegração**. É necessário desenvolver estes instrumentos de gestão de informações para simplificar a utilização do instrumento de assistência à reintegração nos domínios do aconselhamento em matéria de regresso e do encaminhamento, para facilitar as atualizações regulares e analisar as informações sobre o inventário de assistência ao regresso e à reintegração. Tal facilitará o acompanhamento dos programas, maximizará a sua utilização e melhorará a sua qualidade.

Próximas etapas

- Os **Estados-Membros** devem sensibilizar de forma precoce, ativa e eficaz os migrantes em situação irregular, tendo devidamente em conta as suas vulnerabilidades, e desenvolver estruturas eficazes de aconselhamento em matéria de regresso (presencial e em linha) seguindo o **quadro da UE para o aconselhamento em matéria de regresso**.
- A **Rede Europeia de Regresso e de Reintegração** deve finalizar o programa de formação comum destinado aos conselheiros em matéria de regresso até meados de 2022.
- A **Frontex** deve intensificar a formação no domínio do aconselhamento em matéria de regresso, sobretudo para os peritos em matéria de regresso do corpo permanente, na sequência da adoção do programa de formação comum.
- Os Estados-Membros devem atualizar de forma periódica e frequente o **inventário de assistência ao regresso e à reintegração** e simplificar a utilização do **instrumento de assistência à reintegração** nos processos de aconselhamento em matéria de regresso e encaminhamento; a Comissão organizará uma formação periódica com este objetivo.
- A **Comissão**, com o apoio da **Frontex**, deve continuar a desenvolver instrumentos de informação a nível da UE, como o inventário de assistência ao regresso e à reintegração e o instrumento de assistência à reintegração, nomeadamente promovendo a sua **interoperabilidade com os sistemas nacionais de gestão de processos de regresso**, e assegurar **estruturas de governação** adequadas para os mesmos.

3.5 Assegurar a qualidade do apoio

A assistência ao regresso voluntário abrange um vasto leque de atividades prévias ao regresso, nomeadamente o aconselhamento, o apoio médico e psicológico, bem como a assistência financeira, jurídica e logística para a viagem. Muitas vezes, é combinada com a assistência após a chegada e à reintegração, de modo a ajudar o repatriado a encontrar ou a criar novas oportunidades no país de regresso, nomeadamente com a participação das comunidades locais imediatamente após a chegada e durante um período longo.

Balcão único para os serviços de reintegração com gestão nacional

Na Tunísia, o Fundo Fiduciário da União Europeia para África financia a reintegração socioeconómica e ajuda a instaurar um mecanismo de reintegração gerido a nível nacional. O objetivo é reforçar as capacidades das autoridades tunisinas para procederem à reintegração a nível central e local e melhorar a coordenação entre os Estados-Membros da UE, incentivando o encaminhamento para o mecanismo de reintegração nacional.

Na Arménia, a Rede Europeia de Regresso e de Reintegração apoia um centro de encaminhamento para a reintegração, criado em cooperação com as autoridades nacionais, que presta serviços de aconselhamento e encaminhamento para serviços e projetos locais e internacionais e acompanha a execução do plano de reintegração.

Estes projetos revelam que, com o apoio institucional necessário, os países de origem podem criar um balcão único para todas as fases da reintegração através de um mecanismo nacional de encaminhamento para os prestadores de serviços de reintegração.

Esta assistência deve ser personalizada, prestada aquando da chegada e ter em conta as capacidades individuais e as necessidades específicas, em particular dos grupos vulneráveis. No caso das crianças, as condições específicas no país de regresso devem ser analisadas caso a caso, tendo em conta as circunstâncias individuais e a situação familiar. Desta forma, é possível assegurar que os migrantes recebem a assistência de que necessitam aquando da chegada e tornar o seu regresso sustentável. As necessidades dos **menores não acompanhados e das crianças migrantes** são prioridades políticas fundamentais para o sistema de gestão do asilo e da migração da UE. Prestar um apoio de qualidade às crianças no contexto dos regressos voluntários e da reintegração, tendo como consideração primordial o interesse superior da criança, é crucial para lhes permitir construir um futuro no país de origem.

Um apoio de alta qualidade aumenta as probabilidades de uma reintegração sustentável. Contudo, não existem **normas de qualidade comuns** para a conceção dos conteúdos e do formato da assistência ao regresso voluntário e à reintegração e para a avaliação da capacidade dos prestadores de serviços de reintegração a que a UE e os seus

Estados-Membros recorrem para oferecerem este apoio com êxito nos países terceiros. Esta situação gerou grandes discrepâncias na qualidade, nos conteúdos e na coerência do apoio, em função do Estado-Membro que efetua o regresso, do país terceiro em questão e do prestador de assistência à reintegração. Além disso, muitas vezes os diferentes doadores, autoridades públicas, prestadores de assistência à reintegração e parceiros locais aplicam critérios diferentes para avaliar o êxito dos programas, o que dificulta a comparação das informações sobre a assistência à reintegração e reduz o seu valor para fins de elaboração de políticas.

A ausência de normas comuns, aliada à fragmentação dos programas nacionais, pode ter **consequências negativas no nível da aceitação** do regresso, quer pelos migrantes em situação irregular, quer pelos países terceiros. Tal afeta, em especial, o trabalho conjunto realizado por vários Estados-Membros com o apoio da Frontex ou no contexto do patrocínio dos regressos.

Para suprir estas lacunas, é essencial que o trabalho dos prestadores de assistência ao regresso voluntário e à reintegração cumpra normas elevadas. A Comissão desenvolverá um **quadro de qualidade destinado aos prestadores de serviços de reintegração**, que identificará normas comuns e poderá ser apoiado por financiamento da UE. Estas normas abrangerão os requisitos relacionados com a organização e a gestão de projetos e as condições para o apoio material. O quadro de qualidade estabelecerá também indicadores-chave de desempenho, incluindo no que diz respeito à pontualidade, ao cumprimento das normas e ao nível de serviço, o que melhorará a comparabilidade dos dados recolhidos sobre a assistência à reintegração, e terá devidamente em conta as necessidades específicas dos grupos vulneráveis, como os menores não acompanhados, as famílias, as pessoas com deficiência ou as vítimas do tráfico de seres humanos. Salientará também a importância de promover a apropriação por parte dos países parceiros e o desenvolvimento de prestadores locais de serviços de reintegração que, graças a um melhor conhecimento da situação local, poderão estar em melhor posição para trabalhar no contexto local e ser mais eficazes em termos de custos. A participação dos intervenientes dos países parceiros poderá igualmente facilitar a elaboração do quadro de qualidade.

O quadro de qualidade **aumentará a credibilidade dos programas de regresso voluntário e de reintegração** da UE e dos seus Estados-Membros, **apoiará o reforço das capacidades** dos prestadores de serviços de reintegração, **aumentará e uniformizará a qualidade e os conteúdos da assistência individual e facilitará o acompanhamento dos programas** e a sua avaliação. Ao alinhar mais estreitamente as abordagens nacionais e ao criar procedimentos e regras comuns sobre as modalidades e o tipo de assistência, o quadro de qualidade poderá também apoiar a aplicação do patrocínio dos regressos e aumentar a aceitação, por parte dos países terceiros, das atividades de regresso conjuntas dos Estados-Membros.

Próximas etapas

- Até meados de 2022, a **Comissão** disponibilizará, em cooperação com os Estados-Membros, a Frontex e a Rede Europeia de Regresso e de Reintegração, um **quadro de qualidade destinado aos prestadores de serviços de reintegração** baseado em normas de qualidade comuns e promoverá a sua utilização.
- A **Frontex** aplicará o quadro de qualidade à gestão dos serviços de reintegração conjuntos prestados aos repatriados que são encaminhados para a Agência pelas autoridades nacionais.

3.6 Promover a sustentabilidade do apoio à reintegração e a apropriação por parte dos países parceiros

A cooperação em matéria de regresso voluntário e a reintegração sustentável são aspetos fundamentais das parcerias para a migração abrangentes e mutuamente vantajosas que a UE

reforçará com os países de origem e de trânsito no âmbito do Novo Pacto. **Os países de origem estão em melhor posição para criar perspectivas económicas e sociais para os seus nacionais**, incluindo os migrantes repatriados. Contudo, o seu sentimento de apropriação do processo de reintegração pode ser afetado negativamente por diferentes razões. Algumas delas estão relacionadas com lacunas ligadas às capacidades, aos serviços públicos, bem como aos quadros político, legislativo e operacional. O encaminhamento para serviços públicos envolvidos no processo de reintegração, como os prestadores de cuidados de saúde, os serviços de formação ou educativos e as agências de emprego, pode não estar suficientemente desenvolvido devido à falta de coordenação e à qualidade insuficiente do serviço prestado. A insuficiência das sinergias entre o trabalho dos intervenientes internacionais e os quadros e as iniciativas desenvolvidos pelos países de origem, incluindo as estruturas paralelas, pode também ter um impacto negativo.

Reintegração sustentável

A sustentabilidade é um conceito multifacetado que engloba as necessidades e as vulnerabilidades da pessoa, a sua reintegração económica, social e psicossocial na comunidade, a relação custo-eficácia na perspetiva dos doadores e o contributo para o desenvolvimento local. Para além de apoiar os repatriados a nível individual, o conceito de reintegração sustentável tem o objetivo mais lato de reforçar as capacidades das comunidades de acolhimento, do setor privado e das partes interessadas locais. O objetivo é incentivar os países parceiros a apropriarem-se do processo de reintegração e, em última análise, a repatriarem e a readmitirem os seus próprios nacionais no contexto dos objetivos mais vastos do país em termos de desenvolvimento e de gestão da migração.

A UE apoiará e promoverá um **aumento gradual da apropriação, por parte dos países de origem**, do processo de reintegração no quadro de iniciativas nacionais e locais realizadas nos países parceiros abordando algumas destas questões, a fim de assegurar a sustentabilidade e a contextualização do processo e aumentar a sua eficácia. Se for caso disso, a ação da UE deve visar também a sociedade civil e o setor privado de modo a mobilizar os seus pontos fortes. A UE deve apoiar o desenvolvimento de uma «abordagem de governação integrada» no domínio da reintegração, com um melhor planeamento e maiores sinergias com as estratégias de desenvolvimento nacionais e locais e uma maior

resposta dos serviços públicos às necessidades específicas dos repatriados, respeitando ao mesmo tempo as necessidades de coesão social. A Frontex, em conformidade com o seu mandato, deve igualmente prestar apoio e dar o seu contributo para o reforço das capacidades dos países parceiros em matéria de regresso voluntário e de reintegração. Em especial, destacará agentes de ligação nos países terceiros para ajudar a organizar a readmissão e a reintegração, desenvolver as capacidades locais e promover a apropriação.

A fim de maximizar o impacto da assistência à reintegração, no âmbito das nossas parcerias internacionais, que são uma componente essencial do Novo Pacto, a UE **ajudará a reforçar os organismos governamentais e as estruturas de governação da migração nos países terceiros e evitará a criação de sistemas paralelos** impulsionados quer pelo doador quer pelos prestadores de serviços de reintegração. Esse apoio deverá reforçar as capacidades das autoridades nacionais e locais e dos prestadores de serviços de reintegração no seio da administração, por exemplo ministrando formação e apoiando o desenvolvimento e a

aplicação dos quadros estratégicos e operacionais, melhorando assim a sustentabilidade e reduzindo a dependência dos prestadores de serviços externos e do financiamento dos doadores. Os países de origem serão incentivados e ajudados a assumir mais responsabilidades no acolhimento e na orientação dos repatriados, por exemplo criando balcões únicos que facilitem o acesso aos serviços públicos e coordenem o encaminhamento para projetos de reintegração e outros projetos de desenvolvimento, com uma participação adequada do setor privado. A participação das comunidades locais deve aumentar, nomeadamente através da abertura à população local dos programas de reintegração de proximidade.

Tal reforçará também a **coerência com os programas de desenvolvimento** nos países parceiros apoiados pela UE ou por outros doadores. A nível estratégico, o diálogo de parceria com os países parceiros ajudará a ter em conta as prioridades estratégicas na conceção e na execução de programas de reintegração, ao passo que, a nível operacional, uma melhor coordenação e uma melhor gestão das informações, facilitada pelos instrumentos de encaminhamento e de partilha de informações descritos na estratégia, ajudarão a maximizar a utilização dos recursos e a melhorar a qualidade do encaminhamento em todos os programas. É necessário ter devidamente em conta a situação e as dinâmicas locais de modo a garantir a eficácia do apoio à reintegração.

Próximas etapas

- A **Comissão** integrará e racionalizará o mais possível o regresso e a reintegração nas atividades de programação do desenvolvimento a nível nacional e local nos países parceiros; deve ser reforçado o encaminhamento para os programas de desenvolvimento (como a formação técnica e profissional e as ações para a criação de emprego). A este respeito, os serviços da Comissão, o Serviço Europeu para a Ação Externa e as delegações da UE cooperarão estreitamente com os Estados-Membros e os prestadores de serviços de reintegração locais.
- A **Comissão**, em estreita cooperação com o alto representante, apoiará a elaboração e a aplicação dos quadros jurídico, político e operacional para a reintegração nos países parceiros.
- Para promover a apropriação da reintegração por parte dos países parceiros, a **Comissão**, juntamente com todas as partes interessadas, trabalhará em parceria com as autoridades e as comunidades locais desses países no planeamento e na execução dos programas de reintegração.
- A **Comissão**, se for caso disso com o apoio da **Frontex**, apoiará o reforço das capacidades dos países terceiros para prestarem serviços de regresso voluntário e de reintegração.

3.7 Financiamento do regresso voluntário e da reintegração

Ao abrigo do quadro financeiro plurianual para 2014-2020, a **UE tem desempenhado um papel de primeiro plano** no apoio ao regresso voluntário e à reintegração, complementando e apoiando os esforços envidados a nível nacional pelos Estados-Membros. Estima-se que 75 % dos custos de funcionamento dos programas de regresso voluntário assistido foram

suportados por fundos da UE e os restantes pelos orçamentos nacionais.

No **novo ciclo financeiro 2021-2027**, a UE reforçará o seu papel, tendo em conta as prioridades estabelecidas na presente estratégia e apoiando a sua aplicação no âmbito dos fundos pertinentes, assegurando ao mesmo tempo a coordenação ao longo de todo o processo. Ao abrigo do **Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) para 2021-2027**, a Comissão apoiará as ações dos Estados-Membros que promovem o aumento dos regressos voluntários a partir da UE e concederá financiamento aos programas de regresso voluntário assistido, bem como à reintegração inicial dos repatriados nos países de origem. Além disso, assegurará o apoio financeiro à manutenção e ao desenvolvimento dos instrumentos de informação a nível da UE, como o instrumento de assistência à reintegração e o inventário de assistência ao regresso e à reintegração, bem como ao reforço das capacidades dos Estados-Membros. A Frontex prestará apoio complementar neste domínio através das atividades que leva a cabo antes e após o regresso. As atividades financiadas no âmbito do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e as atividades realizadas pela Frontex centrar-se-ão principalmente nas fases iniciais do apoio à reintegração e no apoio individual específico prestado aos repatriados.

O Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVDCI) - Europa Global e o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) III contribuirão para a aplicação da presente estratégia, nomeadamente ajudando os migrantes e as suas famílias nos países de trânsito ou de destino fora da UE a regressar voluntariamente e a reintegrar-se no seu país de origem. A título indicativo, do orçamento total de 79,5 mil milhões de EUR, 10 % da dotação financeira do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional serão consagrados em particular a ações de apoio à gestão e à governação da migração e das deslocações forçadas, e de combate às causas profundas da migração irregular e das deslocações forçadas, quando essas ações visem diretamente dificuldades específicas relacionadas com a migração e as deslocações forçadas. Agindo em complementaridade com o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e, com base numa abordagem adaptada às especificidades nacionais e regionais, estes fundos contribuirão também para a reintegração dos migrantes e das suas famílias que regressam da UE, em especial através do desenvolvimento das estruturas e das capacidades dos países parceiros e da aplicação de programas de apoio que beneficiam tanto os repatriados como as comunidades de acolhimento.

Além disso, o IVDCI - Europa Global e o IPA III ajudarão a reforçar a apropriação por parte das autoridades nacionais e dos intervenientes dos países de origem das atividades de regresso e de reintegração realizadas no seu território, nomeadamente reforçando as suas capacidade para encaminhar os repatriados para programas de reintegração eficazes e ajudando-os a conceber um quadro jurídico e estratégico adequado e a desenvolver os instrumentos de informação e as estruturas de coordenação pertinentes.

Estes dois instrumentos de financiamento ajudarão também os países terceiros de trânsito ou de destino pertinentes a reforçar as suas capacidades para conceder proteção e assistência para o regresso voluntário a partir do seu território, tendo em conta as necessidades dos migrantes, nomeadamente as vulnerabilidades, as considerações relativas aos direitos fundamentais e a necessidade de conceder proteção internacional.

A Comissão terá em conta as prioridades da presente estratégia na programação das suas várias iniciativas em matéria de regresso voluntário e de reintegração relacionadas com **países parceiros** e **regiões** específicos. Os países parceiros e regiões que poderão beneficiar das diferentes formas de apoio previstas na estratégia serão identificados no âmbito do exercício de programação.

Além disso, a Comissão **financiará a investigação** sobre o regresso voluntário e a reintegração, a fim de apoiar a aplicação da estratégia e reforçar a sua base factual. As expectativas e as perceções sobre o regresso e a reintegração devem continuar a ser analisadas, juntamente com uma avaliação aprofundada da eficácia e da sustentabilidade da reintegração.

Próximas etapas

- A **Comissão** terá em conta os objetivos da presente estratégia nos **programas plurianuais dos Estados-Membros** ao abrigo do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, bem como na programação do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional e do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão III.
- Os **Estados-Membros** devem continuar a apoiar o regresso voluntário e a reintegração dos migrantes repatriados do seu território, também através dos seus **orçamentos nacionais**.
- A **Comissão** apoiará a **investigação** no domínio do regresso voluntário e da reintegração.

Próximas etapas

A promoção do regresso voluntário e da reintegração constitui um objetivo estratégico fundamental, tal como estabelecido no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo.

A Comissão, se for caso disso juntamente com o alto representante, os Estados-Membros, a Frontex, as delegações da UE, os países parceiros e um vasto leque de partes interessadas e organizações internacionais envolvidas na política de migração, esforçar-se-á por aplicar todos os aspetos da presente estratégia de modo a assegurar que os programas da UE e nacionais sejam bem concebidos e coordenados, com vista a promover e apoiar programas de regresso voluntário eficazes e humanos e programas de reintegração sustentáveis.

Será fundamental trabalhar em estreita colaboração com os países parceiros para aplicar vários aspetos da estratégia. O Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo assinalou uma mudança de paradigma na colaboração da UE com os parceiros internacionais em matéria de migração. Para este efeito, a Comissão, em estreita colaboração com o alto representante, colaborará com os países prioritários em matéria de regresso e de reintegração no âmbito de parcerias para a migração abrangentes, equilibradas, adaptadas e mutuamente vantajosas, baseando-se na confiança já estabelecida e reforçando-a.

Um melhor quadro jurídico facilitará a aplicação eficaz da presente estratégia. A Comissão colaborará com o Parlamento Europeu e com o Conselho para avançar e concluir as negociações sobre o Novo Pacto, em especial a reformulação da Diretiva Regresso. É

necessário tirar o máximo partido do mandato alargado da Frontex, do destacamento do corpo permanente e do aumento da sua capacidade para apoiar o regresso voluntário e a reintegração de modo a alcançar os objetivos da presente estratégia.

Por último, a Comissão acompanhará a aplicação da estratégia, nomeadamente no quadro da Rede Europeia das Migrações e nos debates regulares com o Parlamento Europeu e com os Estados-Membros no Conselho.