



Bruselj, 27.4.2021
COM(2021) 120 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Strategija EU za prostovoljno vračanje in reintegracijo

{SWD(2021) 121 final}

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Strategija EU za prostovoljno vračanje in reintegracijo

Uvod

V **novem paktu o migracijah in azilu** je predstavljen celovit in integriran pristop, ki združuje vsa povezana področja politik, da se vzpostavi učinkovit, dolgoročen ter trajnosten migracijski in azilni sistem. Cilj je strukturirati zmogljivost EU za nudenje zaščite ljudem v stiski, integrirati osebe, ki živijo in delajo v EU, ter zagotoviti učinkovite in humane postopke za vračanje ljudi, ki niso upravičeni do prebivanja. Skupni sistem EU za vračanje je bistven sestavni del celovitega in integriranega sistema za upravljanje migracij. Prostovoljno in prisilno vračanje¹ sta ključna elementa učinkovite politike vračanja.

Uspešnost vsake politike vračanja se pogosto meri glede na število oseb, ki se dejansko vrnejo v svojo državo izvora. Trenutno so te številke v EU še vedno nizke, saj se le tretjina oseb, ki jim je bila v EU izdana odločba o vrnitvi, dejansko vrne². Da bi bil **skupni sistem EU za vračanje** učinkovit, mora vključevati močnejše strukture znotraj EU z okrepljenim pravnim in operativnim okvirom za hitre in pravične postopke vračanja, pri katerih se v skladu z Listino EU o temeljnih pravicah spoštujejo temeljne pravice, ter okrepljenim upravljanjem na ravni EU in nacionalni ravni, kakor je predlagano v novem paktu o migracijah in azilu. To je treba združiti z učinkovitejšim sodelovanjem s partnerskimi državami na področju vračanja, ponovnega sprejema in reintegracije, kakor je načrtano v nedavnem sporočilu Komisije z naslovom „Okrepitev sodelovanja na področju vračanja in ponovnega sprejema v okviru pravične, učinkovite in celovite migracijske politike EU“³. Za merjenje dejanskega uspeha politike vračanja je kljub temu pomembno poleg stopnje vračanja upoštevati tudi položaj zadevnih posameznikov, da se lahko vrnejo na dostojen način in da se upoštevajo njihove možnosti za reintegracijo po vrnitvi v državo izvora.

Skupaj z novim pravnim okvirom, predlaganim v novem paktu, je **prostovoljno vračanje** ključni element skupnega sistema EU za vračanje. Cilj prostovoljnega vračanja je poleg **učinkovitih ukrepov za reintegracijo** zagotoviti humano, učinkovito in trajnostno vračanje migrantov brez urejenega statusa. Pri prostovoljnem vračanju, ki se običajno šteje za stroškovno učinkovitejše od prisilnega vračanja, se upoštevajo njihove potrebe, pričakovanja in obeti po vrnitvi. V okviru celovitega partnerstva bi bile države vrnitve bolj pripravljene sodelovati in prevzeti odgovornost za postopek, kadar je vračanje prostovoljno. S temi elementi se krepi zaupanje v sistem, ki je tako verodostojnejši in učinkovitejši.

Učinkovita in ambiciozna **reintegracijska** politika lahko kot ključni element skupnega sistema EU za vračanje prispeva k premagovanju socialno-ekonomskih in psihosocialnih težav, s katerimi se migranti soočajo po vrnitvi v svojo skupnost, in k bolj trajnostni vrnitvi.

¹ Prostovoljno vračanje pomeni vrnitev osebe v tretjo državo samostojno ali s pomočjo po lastni volji povratnika; prisilno vračanje pomeni izvrševanje obveznosti vrnitve, zlasti fizični prevoz povratnika v tretjo državo.

² Od 491 195 nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, ki jim je bila leta 2019 izdana odločba o vrnitvi, se je dejansko vrnilo 142 320 državljanov tretjih držav.

³ COM(2021) 56 final.

Reintegracijo je treba načrtovati v sodelovanju z nacionalnimi in lokalnimi organi, lokalnimi gostiteljskimi skupnostmi ter civilno družbo, da bi povratniku in njegovi lokalni skupnosti zagotovili oprijemljive možnosti za prihodnost. Ambiciozna reintegracijska politika bi morala olajšati in izkoristiti razvoj vzajemno koristnih in celovitih partnerstev s partnerskimi državami, ki so v središču zunanje razsežnosti novega pakta. Trajnostna reintegracija bi morala tudi prispevati k širšim razvojnim strategijam v partnerskih državah, da bi se ustvarile razvojne koristi in odpravili nekateri temeljni vzroki nedovoljenih migracij.

Ta strategija **spodbuja prostovoljno vračanje in reintegracijo kot sestavni del skupnega sistema EU za vračanje**. Komisija prostovoljno vračanje in reintegracijo že več let podpira prek različnih nacionalnih shem in projektov, ki jih financira EU. Vendar tokrat prvič predstavlja strategijo za prostovoljno vračanje in reintegracijo, v kateri so predstavljeni novi pristopi k snovanju, spodbujanju in izvajanju prostovoljnega vračanja in reintegracije. Cilj te strategije je razviti **enotnejši in bolj usklajen pristop držav članic**, da bi se izkoristil ves potencial prostovoljnega vračanja in reintegracije. Z njo se predlaga pristop, ki spodbuja usklajeno ukrepanje, vzpostavlja tesnejše povezave z razvojnimi pobudami in nacionalnimi strategijami v partnerskih državah, krepi njihove zmogljivosti ter jih spodbuja pri prevzemanju odgovornosti za vračanje, ponovni sprejem in reintegracijo njihovih državljanov. Cilj je **povečati učinkovitost in trajnostnost** skupnega sistema EU za vračanje v vzajemno korist povratnikov, EU in tretjih držav.

S to strategijo se podpira uspešno izvajanje **ključnih elementov novega pakta o migracijah in azilu**, zlasti jasnih pravil in postopkov za vračanje na meji, prevzema vračanja in novih struktur vodenja, s spodbujanjem hitrih prostovoljnih vrnitev zavrženih prosilcev za azil na zunanjih mejah ter vzpostavitev skupnega okvira za prostovoljno vračanje in reintegracijo, s katerim se lahko olajša izvajanje solidarnostnih ukrepov.

1. Nadgradnja doseženega

Nova strategija temelji na pobudah iz prejšnjih let in izkušnjah, pridobljenih pri izvajanju nacionalnih in skupnih programov za prostovoljno vračanje in integracijo ter pobud, ki jih financira EU, v partnerskih državah. V teku je več pobud, ki so podlaga za razvoj skladnega okvira, predlaganega s to strategijo.

Evropsko mrežo za vračanje in reintegracijo, ki jo financira EU, tvori več držav članic in pridruženih schengenskih držav⁴, namenjena pa je spodbujanju sodelovanja med organi za migracije. Mreža je postala ključni deležnik v procesu prostovoljnega vračanja in reintegracije s pomočjo. Povratnikom zagotavlja pomoč s skupnim sklepanjem pogodb s ponudniki storitev za reintegracijo v državah vrnitve ter s proučevanjem in izvajanjem inovativnih rešitev v sodelovanju s svojimi članicami in tretjimi državami. Mreža je (skupaj s svojo predhodnico, evropsko mrežo za reintegracijo) od svoje ustanovitve sredi leta 2018 sodelujoče države članice podpirala pri uspešnih vrnitvah in reintegraciji skoraj 25 000 migrantov.

⁴ Avstrija, Belgija, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Norveška, Španija, Švedska, Švica.

Evropska agencija za mejno in obalno stražo (Frontex) na podlagi svojih okrepljenih pooblastil razvija svoje zmogljivosti za podporo prostovoljnemu vračanju in reintegraciji. Agencija je leta 2020 začela podpirati države članice na področju prostovoljnega vračanja. Približno 18 % operacij vračanja, ki jih je agencija organizirala leta 2020, so predstavljale prostovoljne vrnitve, ta delež pa se povečuje. Sredi leta 2022 bo agencija Frontex prevzela dejavnosti **evropske mreže za vračanje in reintegracijo**. S tem bo zagotovljeno, da se bodo koristi mreže enakomerno razširile na vse države članice in da bo lahko agencija Frontex popolnoma učinkovito izpolnjevala svoje naloge na področju vračanja, v okviru katerih bo zagotavljala nepretrgano podporo pri organizaciji prilagojene pomoči povratnikom pri vračanju in reintegraciji, zlasti prek ponudnikov reintegracijskih storitev v tretjih državah. Prvi **pilotni projekt agencije Frontex za skupno podporo povratnikom iz EU pri reintegraciji** se bo začel maja 2021 in utrl pot popolni operacionalizaciji mandata agencije v zvezi s prostovoljnimi vrnitvami in reintegracijo s pomočjo.

Operativni okvir za reintegracijo in razvoj

Od leta 2015 se razvojni proračuni uporabljajo za okrepitev prizadevanj za reintegracijo migrantov, ki se vrnejo iz Evrope in tranzitnih držav. **Evropska mreža za vračanje in reintegracijo** je v okviru inovativne pobude združila nacionalne organe in Komisijo, da bi se preučile možnosti za tesnejše sodelovanje in usklajevanje ciljev. Navedena mreža je vzpostavila operativni okvir za svetovanje, kako razviti praktične načine sodelovanja na terenu. Trenutno okvir z več državami članicami preskuša v Nigeriji in Bangladešu.

Za izboljšanje kakovosti svetovanja v zvezi z vračanjem je Komisija v okviru Evropske migracijske mreže razvila **okvir EU za svetovanje pri vračanju**, s katerim organizacijam iz držav članic zagotavlja usmeritve pri vzpostavljanju, upravljanju in razvoju svetovalnih struktur v državah članicah. Ta okvir je referenca za oblikovanje ali izvajanje nacionalnih programov za svetovanje pri vračanju in obravnava izzive svetovanja s spodbujanjem dobre prakse in dajanjem priporočil. Poleg tega evropska mreža za vračanje in reintegracijo skupaj z Mednarodnim centrom za razvoj migracijske politike in agencijo Frontex razvija **enotni program za svetovalce za vračanje**, ki se osredotoča na znanja in spretnosti ter kompetence, ki jih svetovalci potrebujejo. Ker je agencija Frontex vključena v oblikovanje tega programa usposabljanja, se bo program dopolnjeval z njeno dejavnostjo za usposabljanje strokovnjakov na področju politike vračanja za člane stalne enote.

EU in njene države članice so na strateški in operativni ravni opredelile potrebo po sodelovanju in razvoju **skupnih orodij** za podpiranje prostovoljnega vračanja in trajnostne reintegracije s pomočjo. Nekatera glavna orodja, ki podpirajo izvajanje strategije v praksi, so že v napredni fazi razvoja.

Orodje za pomoč pri reintegraciji olajšuje izmenjavo informacij in napotitve med svetovalci za vračanje in ponudniki reintegracijskih storitev v varnem digitalnem okolju ter uporabnikom omogoča nadzor programov prostovoljnega vračanja in reintegracije s pomočjo. Komisija je vzpostavila tudi **evidenco pomoči pri vračanju in reintegraciji**, v kateri so zbrane informacije o vrsti pomoči (tj. ravni in vrsti denarne pomoči ali pomoči v naravi), morebitnih upravičencih, sodelujočih organizacijah in fazah postopka, na katerih se nudi podpora. Ta orodja bodo omogočila boljše usklajevanje na ravni EU in nacionalni ravni, tudi

v okviru prevzema vračanja, izboljšala dodeljevanje sredstev in spodbujala izmenjavo najboljših praks⁵.

Decembra 2016 se je začela izvajati **skupna pobuda EU in Mednarodne organizacije za migracije**, ki je namenjena zaščiti in reintegraciji migrantov, financira pa se iz skrbniškega sklada EU za Afriko. Skupna pobuda je med drugim podprla prostovoljno vračanje in trajnostno reintegracijo s pomočjo na območju Sahela in Čadskega jezera, Afriškega roga in severne Afrike ter prispevala h krepitvi struktur za upravljanje migracij v tretjih državah. Od aprila 2017 do oktobra 2020 je 93 110 migrantom zagotovila pomoč po prihodu in 75 182 migrantom pomoč pri reintegraciji ter podprla 34 646 vrnitev s humanitarno pomočjo iz Libije v države izvora. Skupna pobuda je bila pri vračanju uspešna. Izzive v zvezi z reintegracijo med drugim predstavljajo prevzemanje odgovornosti s strani nacionalnih organov in njihove zmogljivosti, usklajevanje z drugimi akterji, ki izvajajo podobne operacije, in kakovost spremljanja⁶. Prihodnja skupna prizadevanja za podporo pri reintegraciji bi morala biti vključena v celovit pristop in usklajena z geografskimi prioritetami, opredeljenimi v tem okviru.

2. Izzivi, ki jih je treba obravnavati

Kljub dosežkom v zadnjih letih je še vedno mogoče povečati koristi prostovoljnega vračanja in reintegracije. Delež prostovoljnih vrnitev trenutno znaša 27 % vseh odhodov iz EU. Številne pomanjkljivosti ovirajo polno učinkovitost in razširitev ukrepov EU, ki se v njej izvajajo v zvezi s pomočjo pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji, ter trajnostnost reintegracije v tretjih državah.

Razdrobljenost pristopov. Podpora pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji je v EU razdrobljena, saj države članice uporabljajo različne pristope in niso dovolj usklajene, da bi bila politika učinkovita. Razloga za to sta, da ni skupnega okvira in da različne države članice s posamezno tretjo državo sodelujejo različno tesno.

Čeprav imajo vse države članice nacionalne programe prostovoljnega vračanja in reintegracije s pomočjo, se ti programi močno razlikujejo. Razlike so zlasti glede njihovih obsega (npr. nekateri zajemajo le zavrnjene prosilce za azil), postopkov in ravni pomoči, ki se zagotavlja povratnikom. To **spodkopava zaupanje povratnikov in tretjih držav** v sistem ter njihovo pripravljenost za sodelovanje. Različne ravni ali vrste podpore ustvarjajo napetosti, kadar povratniki primerjajo svoje razmere med skupnimi operacijami vračanja ali po vrnitvi domov, ter državam izvora in ponudnikom reintegracijskih storitev otežujejo zagotavljanje dopolnilnih reintegracijskih storitev. Neusklajeni pristopi pa povzročajo zaplete pri izvajanju reintegracijskih sporazumov in dogovorov EU ter splošnem sodelovanju v njihovem okviru. Ogrozijo lahko tudi prizadevanja partnerskih držav za razvoj usklajenega pristopa k reintegraciji migrantov, ki se vrnejo, in pri partnerskih državah ustvarijo napačna pričakovanja o tem, kaj lahko ponudi EU. Razdrobljenost lahko tudi spodbuja in povzroča

⁵ Več informacij o okviru EU za svetovanje pri vračanju in o orodju za pomoč pri reintegraciji je na voljo v delovnem dokumentu služb Komisije, ki je priložen temu sporočilu.

⁶ Glej na primer poročilo „Spoznanja iz nujnega skrbniškega sklada EU“:

https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec_summary_l1i_0.pdf in

https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/learning_lessons_from_the_eutf_5.pdf.

nedovoljeno gibanje migrantov brez urejenega statusa, ki skušajo tako izbrati nacionalni sveženj, ki bolj ustreza njihovim individualnim interesom.

Da bi bilo spodbujanje prostovoljnega vračanja čim uspešnejše, bo treba izboljšati tudi

Stroški vračanja

Prostovoljno vračanje se na splošno šteje za stroškovno učinkovitejše od prisilnega vračanja. Ocena stroškov prostovoljnega vračanja bi morala vključevati pomoč v denarju in naravi povratniku, letalski prevoz in po potrebi sveženj za reintegracijo. Stroški prisilnega vračanja vključujejo stroške za nastanitev povratnika v predodstranitvenem centru, za vključitev spremstva in za druge posebne ureditve pred vrnitvijo, med vračanjem in po vrnitvi. Služba Evropskega parlamenta za raziskave je ocenila, da prisilna vrnitev stane 3 414 EUR na posameznika, prostovoljna pa 560 EUR. Povprečni okvirni stroški vrnitve iz tranzitnih držav so ocenjeni na približno 2 500 EUR na osebo.

nekatero vidike sedanjega pravnega okvira. Jasno je, da prej ko se migrant brez urejenega statusa vrne, večja je verjetnost, da bo vrnitev za migranta sprejemljiva, če je postopek vračanja pošten in učinkovit, oseba pa prejme točne in popolne informacije. Vendar je pobeg med obdobjem za prostovoljni odhod še naprej pomembno vprašanje, ki dodatno ovira vračanje. **Hitri in pravični skupni postopki in pravila v zvezi z azilom in vračanjem** lahko ob boljši podpori za prostovoljno vračanje – tudi za migrante, za katere se uporablja postopek na meji in ki so po potrebi upravno pridržani – spodbujajo prostovoljne vrnitve zgodaj v postopku vračanja.

Nezadostno zbiranje podatkov. Statistični podatki, ki so trenutno na voljo, ne zagotavljajo popolne slike o uporabi prostovoljnega vračanja in reintegracije v EU, saj državam članicam ni treba poročati o deležih prostovoljnih oziroma prisilnih vrnitev ter o vrsti pomoči, zagotovljeni povratnikom.

Neobstoj usklajenega okvira za svetovanje pri vračanju in mehanizma za napotitev povratnikov na programe vračanja in reintegracije (napotitve). Učinkovito svetovanje pri vračanju je bistveno za krepitev povezav med fazama pred odhodom in po prihodu ter za uspešno reintegracijo. Trenutno ni vzpostavljenega okvira za svetovanje ali minimalne zahteve glede kvalifikacij in usposobljenosti za opravljanje te storitve. Zaenkrat se za napotitev povratnikov na programe vračanja in reintegracije uporablja več mehanizmov, kar povzroča razdrobljenost, izgubo informacij in neujemanje med znanji in spretnostmi, potrebami in ambicijami migrantov ter ponujeno podporo. Da bi lahko zagotovili visokokakovostne storitve, svetovalci za vračanje potrebujejo posebno **usposabljanje in dostop do najnovejših informacij** o pomoči, ki je na voljo povratnikom, in o obstoječih možnostih v državah vrnitve.

Nezadostno usklajevanje med deležniki. Na področju prostovoljnega vračanja in reintegracije delujejo številni deležniki in akterji, in sicer nacionalni in lokalni organi EU, mednarodne organizacije in organizacije civilne družbe ter nacionalni in lokalni organi tretjih držav. Med njimi so mejni in migracijski organi, ponudniki socialnega dela in zdravstvenega varstva, stanovanjski in izobraževalni organi, organizacije za pravno pomoč in neprofitne organizacije v več državah in na različnih ravneh. Pomanjkanje učinkovitega usklajevanja med temi organizacijami povzroča podvajanje in neučinkovitost. Lahko se na primer zgodi, da država članica podpre nadaljnje potovanje povratnika z letališča prihoda v izvirno mesto in kratkoročno nastanitev tam, medtem ko je ista nastanitev skupaj z zdravstveno oskrbo že

financirana z drugim projektom EU. Neizadostne sinergije z nacionalnimi razvojnimi strategijami v partnerskih državah lahko vplivajo na učinkovitost in trajnostnost reintegracijskih programov. Na primer, pri usposabljanju povratnikov je treba upoštevati morebitne sinergije s tekočimi razvojnimi projekti in ga uskladiti z nacionalnimi strategijami za spodbujanje nekaterih sektorjev. Da bi se izognili prekrivanju ali vrzelim, je treba projekte usklajevati med državami članicami, reintegracijo pa bi bilo treba vključevati v načrtovanje programov.

Pomanjkanje trajnostnosti, med drugim zaradi premalo odgovornosti in zmogljivosti držav izvora. Partnerske države na splošno menijo, da je reintegracija pozitiven element sodelovanja na področju ponovnega sprejema. Vendar pa je zaradi neizadostnih zmogljivosti le malo tretjih držav sposobnih upravljati postopek reintegracije in zagotoviti zadostno usklajenost z nacionalnimi strategijami o migracijah in razvoju. Na primer, partnerska država, ki je pripravljena sodelovati pri zagotavljanju reintegracijskih storitev svojim državljanom, ki se vrnejo, morda nima strukture vodenja, osebja s potrebnimi znanji in spretnostmi (vključno z upravljanjem donatorske podpore in spremljanjem) ter zmogljivosti za zagotavljanje javnih storitev, prilagojenih posebnim gospodarskim, socialnim in psihosocialnim potrebam povratnikov. Poleg tega lokalni ponudniki pomoči pri reintegraciji morda nimajo dovolj zmogljivosti. Zato procesi reintegracije morda niso trajnostni in so močno odvisni od donatorjev in operativnih partnerjev, poleg tega pa obstaja tveganje, da bodo razdrobljeni, ker programi, ki jih financirajo donatorji, niso usklajeni.

Neizadostno financiranje. Prostovoljno vračanje in reintegracija sta postala glavni prioriteti EU in njenih držav članic. Vendar se z dodeljevanjem sredstev za povečanje prostovoljnega vračanja niso vedno izpolnile vse potrebe in pričakovanja.

Pandemija COVID-19 je dodaten izziv, saj zaradi nje EU težje vrača migrante brez urejenega statusa, pandemija pa omejuje tudi zmogljivosti tretjih držav za ponovni sprejem in reintegracijo svojih državljanov ter lahko zaradi socialno-ekonomskih posledic v državah izvora zmanjšuje pripravljenost migrantov za vrnitev.

3. Strateški pristop k prostovoljnemu vračanju in reintegraciji

Strategija priznava vrednost prostovoljnega vračanja, njeni cilji pa so **povečati število in delež prostovoljnih vrnitev** iz Evrope in tranzitnih držav, **izboljšati kakovost** podpore povratnikom in njihovo sodelovanje ter okrepiti **usklajenost in vodenje** ukrepov EU.

S strategijo je načrtan **nov, bolj usklajen in celosten pristop** k oblikovanju, spodbujanju in izvajanju programov prostovoljnega vračanja in reintegracije s pomočjo ter ukrepov v tretjih državah, da bi se vzpostavile boljše povezave z drugimi razvojnimi pobudami, okrepile zmogljivosti in odgovornost tretjih držav za reintegracijo lastnih državljanov ter zagotovila trajnostnost programov. Strategija zasleduje in spodbuja splošne cilje novega pakta o migracijah in azilu, vključno s strukturami vodenja in mehanizmom za sodelovanje pri vračanju in ponovnem sprejemu iz predloga uredbe o upravljanju azila in migracij. Poleg tega bi izvajanje te strategije prispevalo k večji uspešnosti **postopka vračanja na meji**, predlaganega v novem paktu, kar bi spodbujalo hitro prostovoljno vračanje z zunanjih meja EU, zaradi česar bi se skrajšalo bivanje ljudi med trajanjem postopka na meji, in bi na splošno povečalo učinkovitost postopka. Učinkovit postopek vračanja na meji bo tudi olajšal in spodbujal prostovoljno vračanje, saj bodo ljudje pripravljeni in bodo raje sodelovali z

organi. Z učinkovitim postopkom vračanja na meji bo EU bolje opremljena za odzivanje na razmere migracijskega pritiska tako, da bo **prevzemanje prostovoljnega vračanja**, kakor je opredeljeno v predlogu uredbe o upravljanju azila in migracij, spodbujala s skupnim okvirom, ki zmanjšuje razdrobljenost in krepi sodelovanje med državami članicami.

V odziv na te izzive strategija določa vrsto ukrepov v okviru **sedmih stebrov**, ki združujejo notranje, zunanje in operativne vidike prostovoljnega vračanja in reintegracije ter zajemajo:

1. učinkovitejši pravni in operativni okvir;
2. uspešno usklajevanje med vsemi deležniki;
3. podpiranje prostovoljnega vračanja in reintegracije migrantov iz tretjih držav in med njimi;
4. učinkovito svetovanje pri vračanju in napotovanje;
5. zagotavljanje kakovosti podpore;
6. spodbujanje trajnostnosti reintegracijske podpore in odgovornosti partnerskih držav ter
7. financiranje prostovoljnega vračanja in reintegracije.

Uspeh strategije je odvisen od **nemotenega in konstruktivnega sodelovanja** med zadevnimi deležniki, vključno z Evropskim parlamentom, državami članicami, Evropsko komisijo, visokim predstavnikom Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, agencijo Frontex, partnerskimi državami in obširnim naborom ponudnikov storitev za prostovoljno vračanje in reintegracijo (npr. mednarodnih organizacij in organizacij civilne družbe, nacionalnih in lokalnih organov), ki delujejo na tem področju.

3.1 Učinkovitejši pravni in operativni okvir

Čeprav se lahko ključni elementi te strategije izvajajo na podlagi sedanjega pravnega okvira, ga je treba okrepiti, da se **v celoti podpre strateški in usklajen pristop** k prostovoljnemu vračanju in reintegraciji. Direktiva o vračanju⁷ daje prostovoljni vrnitvi prednost pred prisilno vrnitvijo, vendar ne določa okvira za vzpostavitev in izvajanje programov prostovoljnega vračanja s pomočjo ali za podpiranje reintegracije migrantov brez urejenega statusa. Tudi v mednarodnem pravu ni pravil ali obveznosti za zagotavljanje takšne podpore⁸.

Novi pravni okvir, predlagan v okviru novega pakta, bi odpravil te pomanjkljivosti in vzpostavil bolj konsolidirano vodenje, ki bi temeljilo na uredbi o upravljanju azila in migracij⁹. Predlog za **prenovitev direktive o vračanju**¹⁰ uvaja skupno podlago za uskladitev nacionalnih programov prostovoljnega vračanja in, kjer je to ustrezno, reintegracije ter zagotovitev boljših pravil za izboljšanje sodelovanja migrantov in zmanjšanje pobegov. Poleg tega je njegov namen, tako kot pri spremenjenem predlogu **uredbe o azilnih postopkih**¹¹, skrajšati trajanje postopkov vračanja ter na splošno povečati racionalizacijo in učinkovitost

⁷ Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 348, 24.12.2008, str. 98).

⁸ Vendar nekatere politične izjave poudarjajo pomen prostovoljnega vračanja in reintegracije – glej na primer agendo ZN za trajnostni razvoj do leta 2030, cilj 10.7; globalni dogovor o migracijah, cilj 21.

⁹ COM(2020) 610 final.

¹⁰ COM(2018) 634 final.

¹¹ COM(2020) 611 final.

postopkov vračanja, hkrati pa zagotoviti spoštovanje pravic povratnikov, zlasti temeljne pravice do učinkovitega pravnega sredstva, v vseh fazah postopka vračanja. To bo koristno za izvajanje prostovoljnega vračanja. Ambicije in cilji te strategije bi se morali odražati v tekočih pogajanjih z Evropskim parlamentom in Svetom o novem paktu, zlasti v zvezi s podporo ranljivim osebam¹² in svetovanjem. Kar zadeva direktivo o vračanju, bo Komisija podprla kompromis med sozakonodajalcema za zagotovitev, da pravni okvir v celoti podpira strateško uporabo za prostovoljno vračanje.

Pravni okvir EU mora tudi zagotoviti celovitost sistema EU in preprečevati zlorabe. Predlog za **spmembo uredbe Eurodac**¹³ bo izboljšal zmogljivost držav članic za spremljanje dodeljevanja pomoči pri vračanju in reintegraciji ter z uvedbo novih podatkovnih polj za spremljanje teh informacij zmanjšal tveganje nedovoljenega sekundarnega gibanja, ki ga spodbuja različnost nacionalnih programov. Komisija bo spremljala učinkovito in temeljito izvajanje pravil o vračanju, zlasti prek **schengenskega ocenjevalnega mehanizma**, pri čemer bo upoštevala tudi ukrepe in prioritete te strategije.

Zbiranje podatkov se bo izboljšalo s spremenjeno **uredbo o statistiki o migracijah**¹⁴, saj bodo države članice začele zagotavljati podatke o vrsti vračanja in prejete pomoči, zlasti v zvezi s prostovoljnim vračanjem in reintegracijo. Poleg tega bodo z začetkom veljavnosti **sistema vstopa/izstopa EU**¹⁵ in operacionalizacijo **schengenskega informacijskega sistema za vračanje**¹⁶ na voljo dodatne informacije o odobritvi roka za prostovoljno vrnitev in o prostovoljnem vračanju migrantov brez urejenega statusa iz EU. **Spremenjeni predlog Eurodac**¹⁷ bo dopolnil sliko z evidentiranjem informacij o tem, ali je bila migrantom brez urejenega statusa odobrena pomoč pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji. Operativno in situacijsko poznavanje vračanja v Uniji pa bo okrepljeno tudi s poročili o situacijskem zavedanju in analizi na področju migracij. S tem razvojem dogodkov bo zagotovljen zanesljivejši in celovitejši pregled razpoložljivosti, uporabe in učinkovitosti pomoči pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji, ki se nudi v EU. S sistematičnim in usklajenim zbiranjem vseh teh podatkov se bo povečala verodostojnost prostovoljnega vračanja, kar bo države članice spodbudilo k večjemu zanašanju nanj.

Vloga agencije Frontex kot operativne veje skupnega sistema EU za vračanje je ključna pri izboljšanju splošne učinkovitosti sistema in podpiranju – z novimi orodji – praktične uporabe konsolidiranega okvira EU za prostovoljno vračanje in reintegracijo. Agencija bi morala

¹² V skladu s členom 3(9) Direktive 2008/115/ES „ranljive osebe“ pomeni mladoletnike, mladoletnike brez spremstva, invalide, starejše ljudi, nosečnice, starše samohranilce z mladoletnimi otroki in osebe, ki so bile izpostavljene mučenju, posilstvu ali drugim resnim oblikam psihološkega, fizičnega ali spolnega nasilja“.

¹³ COM(2020) 614 final.

¹⁴ Uredba (EU) 2020/851 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2020 o spremembi Uredbe (ES) št. 862/2007 o statistiki Skupnosti o migracijah in mednarodni zaščiti (UL L 198, 22.6.2020, str. 1).

¹⁵ Uredba (EU) 2017/2226 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2017 o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa (SVI) za evidentiranje podatkov o vstopu in izstopu ter podatkov o zavrnitvi vstopa državljanov tretjih držav pri prehajanju zunanjih meja držav članic in določitvi pogojev za dostop do SVI zaradi preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj ter o spremembi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in uredb (ES) št. 767/2008 ter (EU) št. 1077/2011 (UL L 327, 9.12.2017, str. 20).

¹⁶ Uredba (EU) 2018/1860 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. novembra 2018 o uporabi schengenskega informacijskega sistema za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 312, 7.12.2018, str. 1).

¹⁷ COM(2020) 614 final.

podpirati vse večje število operacij prostovoljnega vračanja in okrepiti svojo zmogljivost zagotavljanja operativne pomoči državam članicam v vseh fazah postopka prostovoljnega vračanja in reintegracije, vključno s svetovanjem pred vračanjem (npr. kampanje ozaveščanja migrantov), podporo po prihodu in spremljanjem učinkovitosti pomoči pri reintegraciji.

Hkrati bi morali organi držav članic bolje izkoristiti vso operativno podporo, ki jo nudi Frontex. Agencija Frontex poleg prevzema dejavnosti evropske mreže za vračanje in reintegracijo razvija tudi **skupne reintegracijske storitve**, ki državam članicam omogočajo prožnost, potrebno za opredelitev podpore v posameznih primerih, hkrati pa zagotavljajo usklajenost vsebine in kakovost storitev ter olajšujejo medvladno sodelovanje na področju vračanja in reintegracije. Uvedba stalne enote, katere strokovnjaki za vračanje bodo zagotavljali specializirano podporo, bo dodatno okrepila vlogo agencije na tem področju in pri izvajanju te strategije. Z vzpostavitvijo namenskega oddelka v okviru agencije Frontex, ki ga bo vodil namestnik izvršnega direktorja, bo agencija pripravljena na izvajanje razširjenih pooblastil na področju vračanja.

Neodvisni uradnik za temeljne pravice, ki ga podpirajo nadzorniki iz njegovega urada, pomaga agenciji Frontex pri izvajanju strategije za temeljne pravice in agencijo spodbuja, da te pravice spoštuje pri vseh svojih dejavnostih, vključno z vračanjem.

Koordinator za vračanje in mreža za vračanje na visoki ravni, ki jo sestavljajo predstavniki držav članic, bosta zagotavljala nadaljnjo tehnično podporo pri združevanju različnih področij politike vračanja EU, med drugim na področju prostovoljnega vračanja in reintegracije, kjer bi lahko koordinator za vračanje spodbujal bolj usklajen pristop k pomoči pri reintegraciji v zvezi z določenimi partnerskimi državami. Koordinator za vračanje bo tesno sodeloval z vsemi zadevnimi akterji, da bi zagotovil usklajenost ukrepov in čim večji izkoristek razpoložljive podpore. Delo koordinatorja in mreže na visoki ravni bo sestavni del okvira vodenja, vzpostavljenega v predlogu uredbe o upravljanju azila in migracij.

Naslednji koraki

- **Komisija** bo sodelovala z **Evropskim parlamentom** in **Svetom**, da bi pospešili in zaključili pogajanja o različnih elementih **novega pakta**, zlasti o predlogih uredbe o upravljanju azila in migracij, prenovitve direktive o vračanju, uredbe o azilnih postopkih in uredbe Eurodac, s čimer bi dodatno okrepili pravni okvir vračanja in podprli izvajanje te strategije.
- **Države članice** bi morale v celoti izkoriščati operativno pomoč, ki jo **Frontex** lahko nudi v zvezi s prostovoljnim vračanjem in začetno reintegracijo.
- Agencija **Frontex** bi morala povečati število operacij vračanja, ki jih izvaja, vključno s prostovoljnim vračanjem.
- Agencija **Frontex** bi morala prednostno imenovati **namestnika izvršnega direktorja** za vodjo svoje namenske strukture v zvezi z vračanjem.
- Agencija **Frontex** bi morala najpozneje do sredine leta 2022 prevzeti dejavnosti, ki se izvajajo v okviru **evropske mreže za vračanje in reintegracijo**.

3.2 Uspešno usklajevanje med vsemi deležniki

Treba je **okrepiti usklajevanje** obstoječih struktur ter reintegracijske programe povezati s širšimi nacionalnimi strategijami in razvojnimi programi partnerskih držav, da se zmanjša tveganje podvajanja in izboljša raba virov.

V procese prostovoljnega vračanja in reintegracije je vključenih **veliko različnih akterjev in deležnikov**. Povratniki so v tem procesu najpomembnejše osebe, prav tako pa so, kot države in skupnosti, ki te osebe sprejmejo, pomembne tudi države in lokalne skupnosti izvora. V EU lahko k spodbujanju prostovoljnega vračanja in reintegracije ter **zmanjšanju negativnega dojemanja vračanja** s sodelovanjem s skupnostmi izvora poleg nacionalnih in lokalnih organov (organi za priseljevanje, policija, regije, občine) prispevajo tudi diaspora, lokalne skupnosti in organizacije civilne družbe. Podobno pri podpiranju povratnikov zunaj EU sodelujejo številne mednarodne organizacije in organizacije civilne družbe ter nacionalni organi in drugi akterji v državah izvora. Delegacije EU in predstavništva držav članic v tretjih državah bi morali zagotoviti skupen in usklajen pristop EU k načrtovanju, izvajanju in spremljanju reintegracijskih projektov.

Na podlagi izkušenj s povezovanjem reintegracije z razvojem v partnerskih državah bo Komisija v tesnem sodelovanju z visokim predstavnikom zagotavljala usklajevanje med vsemi deležniki v procesu vračanja in reintegracije, tudi z nacionalnimi in lokalnimi organi ter razvojnimi akterji. Ti mehanizmi bi morali olajšati napotitev povratnikov na ustrezne razvojne programe, ki so na voljo v partnerskih državah in lahko prispevajo k trajnostni reintegraciji, na primer na programe za ustvarjanje delovnih mest, izobraževanje, razvoj znanj in spretnosti ali socialno vključevanje.

Delegacije EU bi ob podpori evropskih migracijskih uradnikov za zveze morale prispevati k ohranjanju stalnega sodelovanja z deležniki v svojih državah, med drugim da dosežejo razumevanje lokalnih razmer in prioritet, opredelijo potrebe po krepitvi zmogljivosti ter uskladijo finančne in operativne podpore. Hkrati bodo, kjer je to mogoče in potrebno, s pristopom Ekipa Evropa olajševale izmenjavo informacij in usklajevanje ukrepov med državami članicami.

Usklajevanje nacionalnih organov pri strategijah in programih prostovoljnega vračanja in reintegracije bo podpiral tudi **koordinator za vračanje** skupaj z mrežo na visoki ravni, da se spodbudita usklajenost nacionalnih ukrepov s to strategijo ter izmenjava dobrih praks med državami članicami.

Naslednji koraki

- Na podlagi izkušenj s povezovanjem reintegracije z razvojem v partnerskih državah bo Komisija v tesnem sodelovanju z visokim predstavnikom v zadevnih partnerskih državah zagotavljala usklajevanje med vsemi deležniki v procesu vračanja in reintegracije.
- **Koordinator za vračanje** in mreža za vračanje na visoki ravni bosta podpirala prizadevanja za zagotavljanje usklajenosti in doslednosti ukrepov držav članic na področju prostovoljnega vračanja in reintegracije.

3.3 Podpiranje prostovoljnega vračanja in reintegracije migrantov iz tretjih držav in med njimi

EU že dolgo podpira prostovoljno vračanje in reintegracijo migrantov iz tretjih držav v tretje države. S to obliko pomoči se lahko zagotovi takojšnja osebna pomoč vpletenim posameznikom, da prejmejo podporo ob soočanju z nevarnostmi in stiskami, hkrati pa prispeva k razvoju skupnosti in držav, v katere se te osebe vračajo in se ponovno vključujejo, ter je zanimiva za partnerske države. Takšna podpora se bo nadaljevala vzporedno s podporo za prostovoljno vračanje iz držav članic, koristila pa ji bosta večja trajnostnost reintegracije in prevzemanje odgovornosti s strani nacionalnih organov tretjih držav.

Projektna skupina Afriška unija – EU – ZN

Projektna skupina Afriške unije, Evropske unije in Združenih narodov, ustanovljena novembra 2017, je sprožila začetek obsežne operacije humanitarne evakuacije, dopolnjene s pomočjo pri reintegraciji v izvorni državi. Po njeni zaslugi se je več kot 54 000 migrantov s humanitarno pomočjo prostovoljno vrnilo iz Libije v matične države, pri čemer so pomagale Mednarodna organizacija za migracije in države članice Afriške unije.

Med vsemi projekti, ki jih financira EU, je ključna **skupna pobuda EU in Mednarodne organizacije za migracije za zaščito in reintegracijo migrantov**, saj je zagotovila zaščito ter pomoč pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji več kot **100 000 migrantom v Libiji, Nigru in drugih afriških državah**, da so se lahko vrnili v svoje države izvora v zahodni, srednji in vzhodni Afriki ter se v njih trajnostno in trajno reintegrirali. Skupna pobuda je v omejenem obsegu podprla tudi reintegracijo migrantov, ki so se vrnili iz EU, kadar za ta namen niso bila na voljo sredstva EU ali držav članic.

EU poleg skupne pobude prek programa pomoči za reintegracijo in razvoj v

Afganistanu ter programa Bangladeš: trajnostna reintegracija in boljše upravljanja migracij (Prottasha), ki ju prav tako izvaja Mednarodna organizacija za migracije, afganistanskim in bangladeškim povratnikom zagotavlja pomoč pri prostovoljnem vračanju iz tretjih tranzitnih in namembnih držav, vključno z Iranom in Pakistanom, v državo izvora in reintegracijo v njej. Projekta sta znatno podprla tudi trajnostno reintegracijo afganistanskih in bangladeških migrantov, ki so se domov vrnili z ozemlja EU.

Partnerske države, ki so tudi namembne in tranzitne države nedovoljenih migracij, imajo podobne skrbi in interese v zvezi z vračanjem migrantov brez urejenega statusa in zagotavljanjem njihove trajnostne reintegracije v državah izvora. Dodatno se bodo proučila partnerstva na regionalni in večstranski ravni ter partnerstva z mednarodnimi organizacijami, vključno z nadgrajevanjem izkušenj projektne skupine za migracije v Libiji, ki so jo novembra 2017 ustanovili Afriška unija, EU in Združeni narodi. S tem inovativnim tristranskim pristopom, ki združuje vse pomembne deležnike, se je učinkovito podprlo prostovoljno vračanje iz Libije, pri čemer se je Afriška unija kot še nikoli prej politično angažirala in nudila podporo ter odpravila operativna in politična ozka grla, kakršno je zagotavljanje konzularne pomoči v posebno težkih razmerah.

Naslednji koraki

- EU bo zagotovila podporo za prostovoljno vračanje in reintegracijo migrantov iz tretjih tranzitnih in namembnih držav v izvirne države, vključno z dodatno proučitvijo možnosti za partnerstva na regionalni in večstranski ravni.

3.4 Učinkovito svetovanje pri vračanju in napotovanje

Pomembno je, da se migrantom v okviru osebnega ali spletnega svetovanja čim prej posredujejo pravočasne, najnovejše in zanesljive informacije. Komisija bo skupaj z Evropsko migracijsko mrežo redno pregledovala in posodabljala **okvir EU za svetovanje pri vračanju**, da bi izmenjala najnovejše dobre prakse pri vzpostavljanju in delovanju nacionalnih struktur za zagotavljanje svetovanja pri vračanju.

Poleg tega bo Komisija sodelovala z agencijo Frontex, da bi kot dolgoročni cilj razvila celovit program o vračanju za strokovne delavce, ki bi vključeval učne module o vseh vidikih politike in prakse vračanja. Program o vračanju bo med drugim vključeval posebne module o prostovoljnem vračanju in reintegraciji ter obstoječa orodja, kakršni sta okvir EU za svetovanje pri vračanju in **enotni program za svetovalce za vračanje**. Po potrebi bi lahko k temu prispevali tudi ustrezni deležniki v državah izvora. Agencija Frontex bo države članice podpirala z napotitvijo strokovnjakov za vračanje, usposobljenih za svetovanje pri vračanju, v okviru stalne enote.

Na kratko o svetovanju pri vračanju

Uspešen postopek prostovoljnega vračanja se začne s prilagojenim ozaveščanjem in dialogom med svetovalcem in migrantom, v okviru katerih migrant pravočasno prejme najnovejše in ustrezne informacije o svojem statusu in ponudbi za prejem podpore za prostovoljno vrnitev. Ta dialog bi moral potekati v najzgodnejši možni fazi migracijskega procesa, po potrebi tudi med azilnimi postopki, na primer pri osebah, ki prihajajo iz držav z nizko stopnjo ugodno rešenih prošelj. Ta proces bi moral migrantu pomagati pri načrtovanju varne in dostojne vrnitve ter vzpostaviti zaupanje in sodelovanje med migrantom in svetovalcem. V dialogu je treba upoštevati migrantove individualne potrebe in ranljivosti ter obravnavati njegove pomisleke. Zlasti mladoletnikom je treba svetovati v jeziku, prijaznemu otroku, ter upoštevati njihov poseben položaj in zagotoviti upoštevanje največjih koristi otroka. Svetovanje vključuje tesno sodelovanje in izmenjavo informacij med različnimi organi na državni, občinski in lokalni ravni ter drugimi deležniki, vključno z azilnimi organi. Uporaba spletnega svetovanja se je med sedanjo pandemijo povečala in bo tudi v prihodnje koristna pri zagotavljanju svetovanja na daljavo. Spletno svetovanje ponudnikom reintegracijskih storitev omogoča, da sodelujejo na svetovalnih srečanjih, in lahko olajša nadaljnje pogovore.

Da bi olajšali dostop do informacij o razpoložljivih možnostih in izmenjavo teh informacij ter napotitve med svetovalci za vračanje in ponudniki storitev, bi bilo treba boljše izkoristiti obstoječa informacijska orodja, zlasti **evidenco pomoči pri vračanju in reintegraciji ter orodje za pomoč pri reintegraciji**. Treba je izpopolniti ta orodja za upravljanje znanja, da se racionalizira raba orodja za pomoč pri reintegraciji v okviru svetovanja in napotitev v zvezi z vračanjem ter olajša redno posodabljanje in analiziranje informacij o evidenci pomoči pri vračanju in reintegraciji. To bo pripomoglo k spremljanju programov, povečalo rabo programov in izboljšalo njihovo kakovost.

Naslednji koraki

- **Države članice** bi morale poskrbeti za zgodnje, dejavno in učinkovito ozaveščanje migrantov brez urejenega statusa ob ustreznem upoštevanju ranljivosti ter razviti učinkovite svetovalne strukture za vračanje (za osebno in spletno svetovanje) v skladu z **okvirom EU za svetovanje pri vračanju**.
- **Evropska mreža za vračanje in reintegracijo** bi morala do sredine leta 2022 dokončno oblikovati enotni program za svetovalce za vračanje.
- Agencija **Frontex** bi morala po sprejetju enotnega programa okrepiti svoje usposabljanje na področju svetovanja pri vračanju, zlasti strokovnjakov za vračanje v stalni enoti.
- Države članice bi morale redno in pogosto posodabljati **evidenco pomoči pri vračanju in reintegraciji** ter racionalizirati rabo **orodja za pomoč pri reintegraciji** pri postopkih svetovanja in napotitev v zvezi z vračanjem; Komisija bo zagotavljala redno usposabljanje o tem, kako to storiti.
- **Komisija** bi morala ob podpori agencije **Frontex** še naprej razvijati informacijska orodja na ravni EU, kakršni sta evidenca pomoči pri vračanju in reintegraciji ter orodje za pomoč pri reintegraciji, tudi s spodbujanjem njihove **interoperabilnosti z nacionalnimi sistemi za upravljanje primerov vračanja**, in zanje zagotoviti ustrezne **strukture vodenja**.

3.5 Zagotavljanje kakovosti podpore

Vse storitve ponovnega vključevanja na enem mestu pod nacionalnim vodstvom

V Tuniziji se s skrbniškim skladom Unije za Afriko financira socialno-ekonomska reintegracija in se prispeva k vzpostavitvi mehanizma za reintegracijo pod vodstvom Tunizije. Cilj je okrepiti zmogljivosti tunizijskih organov za reintegracijo na centralni in lokalni ravni ter izboljšati usklajevanje med državami članicami EU za spodbujanje napotitev na nacionalni mehanizem za reintegracijo.

V Armeniji Evropska mreža za vračanje in reintegracijo podpira napotitveni center za reintegracijo, ki je bil ustanovljen v sodelovanju z nacionalnimi organi ter zagotavlja svetovanje in napotitve na storitve ter lokalne in mednarodne projekte, poleg tega pa spremlja izvajanje načrta reintegracije.

Ta projekta kažeta, kako lahko države izvora ob potrebni institucionalni podpori z nacionalnim mehanizmom za napotitve na ponudnike reintegracijskih storitev vzpostavijo točko „vse na enem mestu“ za vse stopnje reintegracije.

Pomoč za prostovoljno vračanje zajema najrazličnejše dejavnosti pred vrnitvijo, ki vključujejo svetovanje, zdravstveno in psihološko podporo ter finančno, pravno in logistično pomoč pri potovanju. Pogosto se zagotavlja skupaj s pomočjo po prihodu in pri reintegraciji, da se povratniku pomaga najti ali ustvariti nove priložnosti v državi vrnitve, pri čemer so takoj po prihodu in dolgoročno vključene tudi lokalne skupnosti.

Ta pomoč bi morala biti prilagojena in zagotovljena ob prihodu, pri tem pa bi bilo treba upoštevati individualne sposobnosti in posebne potrebe, zlasti ranljivih skupin. Pri otrocih je treba posebne pogoje

v državi vrnitve obravnavati v vsakem primeru posebej, pri čemer je treba upoštevati posamezne okoliščine in družinske razmere. S tem bi se zagotovilo, da migranti ob prihodu prejmejo pomoč, ki jo potrebujejo, in da se vrnejo trajnostno. Potrebe **mladoletnikov brez spremstva in otrok pri migracijah** so ključne politične prioritete sistema EU za upravljanje azila in migracij. Nudenje kakovostne podpore otrokom v okviru prostovoljnega vračanja in reintegracije ter upoštevanje predvsem največje koristi otroka sta ključna, da si lahko v državi izvora ustvarijo prihodnost.

S kakovostno podporo se izboljšajo možnosti za trajnostno reintegracijo. Vendar pa ni **skupnih standardov kakovosti** za tvorjenje vsebine in oblike pomoči pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji ter za ocenjevanje zmogljivosti ponudnikov reintegracijskih storitev, na katere se EU in njene države članice zanašajo, da lahko podporo uspešno nudijo v tretjih državah. Zato obstajajo velike razlike glede kakovosti, vsebine in doslednosti podpore, odvisno od države članice vrnitve, zadevne tretje države in ponudnika pomoči pri reintegraciji. Poleg tega različni donatorji, javni organi, ponudniki pomoči pri reintegraciji in lokalni partnerji za ocenjevanje uspešnosti programov pogosto uporabljajo različna merila, kar otežuje primerjavo informacij o pomoči pri reintegraciji in zmanjšuje vrednost teh informacij pri oblikovanju politik.

Odsotnost skupnih standardov in razdrobljenost nacionalnih programov lahko **negativno vplivata na stopnjo sprejemanja** vračanja pri migrantih brez urejenega statusa in pri tretjih državah. To vpliva zlasti na skupno delo, ki ga več držav članic izvaja s podporo agencije Frontex ali v okviru prevzemanja vračanja.

Za odgovor na te pomanjkljivosti je ključno, da delo ponudnikov pomoči pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji izpolnjuje visoke standarde. Komisija bo razvila **okvir kakovosti za ponudnike storitev za reintegracijo**, s katerim bo opredelila skupne standarde, ki bi jih bilo mogoče podpreti s sredstvi EU. Ti standardi bodo zajemali organizacijske zahteve in zahteve glede vodenja projektov ter pogoje za materialno podporo. Z okvirom kakovosti bodo določeni tudi ključni kazalniki uspešnosti, vključno s pravočasnostjo, skladnostjo s standardi in ravno storitev, kar bo izboljšalo zbiranje bolj primerljivih podatkov o pomoči pri reintegraciji. Pri okviru bodo ustrezno upoštevane posebne potrebe ranljivih skupin, kot so mladoletniki brez spremstva, družine, invalidi in žrtve trgovine z ljudmi. Okvir bo tudi poudaril pomen spodbujanja odgovornosti partnerskih držav in razvoja lokalnih ponudnikov reintegracijskih storitev, ki so zaradi boljšega poznavanja lokalnih razmer lahko bolje pripravljeni na delovanje v lokalnem okolju in stroškovno učinkovitejši. Sodelovanje akterjev iz partnerskih držav bi lahko podprlo tudi razvoj okvira kakovosti.

Okvir kakovosti bo **povečal verodostojnost shem EU in njenih držav članic za prostovoljno vračanje in reintegracijo, podpiral krepitev zmogljivosti** ponudnikov reintegracijskih storitev, **povečal in uskladi kakovost in vsebino individualne pomoči ter olajšal spremljanje in ocenjevanje programov**. Z večjo usklajenostjo nacionalnih pristopov ter zagotavljanjem skupnih postopkov in pravil o načinih in vrsti pomoči lahko okvir kakovosti podpira tudi izvajanje prevzemanja vračanja in pri tretjih državah poveča sprejemanje skupnih dejavnosti držav članic na področju vračanja.

Naslednji koraki

- **Komisija** bo do sredine leta 2022 v sodelovanju z državami članicami, agencijo Frontex in Evropsko mrežo za vračanje in reintegracijo zagotovila **okvir kakovosti za ponudnike storitev za reintegracijo**, ki bo temeljil na skupnih standardih kakovosti, in bo spodbujala njegovo uporabo.
- Agencija **Frontex** bo okvir kakovosti uporabljala pri upravljanju skupnih storitev za reintegracijo, zagotovljenih povratnikom, ki jih na Agencijo napotijo nacionalni organi.

3.6 Spodbujanje trajnostnosti reintegracijske podpore in odgovornosti partnerskih držav

Sodelovanje na področju prostovoljnega vračanja in trajnostne reintegracije je ključno za celovita in vzajemno koristna migracijska partnerstva, ki jih bo EU okrepila v okviru novega pakta z državami izvora in tranzita. **Države izvora so v najboljšem položaju za ustvarjanje gospodarskih in socialnih obetov za svoje državljane**, vključno z migranti, ki se vrnejo. Vendar lahko različni razlogi negativno vplivajo na njihov občutek odgovornosti za proces reintegracije. Nekateri od teh razlogov so povezani s pomanjkljivostmi v zvezi z zmogljivostmi, javnimi storitvami ter političnimi, zakonodajnimi in operativnimi okviri. Napotovanje na javne službe, vključene v proces reintegracije, kakršne so ponudniki zdravstvenih storitev, službe za usposabljanje ali izobraževanje in agencije za zaposlovanje, je morda premalo razvito zaradi neusklajenosti in nezadostne kakovosti storitev, ki se zagotavljajo. Negativen učinek imajo lahko tudi nezadostne sinergije med delom mednarodnih akterjev ter okviri in pobudami, ki so jih razvile države izvora, vključno z vzporednimi strukturami.

Trajnostna reintegracija

Trajnostnost je večplasten koncept, ki zajema potrebe in ranljivosti posameznika, ekonomsko, socialno in psihosocialno reintegracijo v skupnosti, stroškovno učinkovitost za donatorje in prispevek k lokalnemu razvoju. Poleg podpore posameznim povratnikom je širši cilj koncepta trajnostne reintegracije krepitev zmogljivosti gostiteljskih skupnosti, zasebnega sektorja in lokalnih deležnikov. Cilj je spodbuditi partnerske države, da prevzamejo odgovornost za proces reintegracije ter navsezadnje v okviru širših ciljev za razvoj države in upravljanje migracij poskrbijo za vračanje in ponovni sprejem svojih državljanov.

EU bo z obravnavanjem nekaterih od teh izzivov podpirala in spodbujala **postopno povečevanje odgovornosti držav izvora** za proces reintegracije v nacionalnih in lokalnih pobudah v partnerskih državah, da bi zagotovila trajnostnost in umestitev v kontekst ter povečala učinkovitost. Po potrebi bi morali ukrepi EU zadevati tudi civilno družbo in zasebni sektor, da bi se izkoristile njune prednosti. EU bi morala podpirati razvoj „vsevladnega pristopa“ k reintegraciji, in sicer z boljšim načrtovanjem in večjimi sinergijami z nacionalnimi in lokalnimi razvojnimi strategijami ter večjo odzivnostjo javnih služb na

posebne potrebe povratnikov, pri tem pa upoštevati potrebe po socialni koheziji. H krepitevi zmogljivosti partnerskih držav na področju prostovoljnega vračanja in reintegracije bi morala v skladu s svojimi pooblastili prispevati tudi agencija Frontex. To bo vključevalo napotitev

uradnikov za zvezo v tretje države, da bi pomagali pri organizaciji ponovnega sprejema in reintegracije, izboljšanju lokalnih zmogljivosti in spodbujanju odgovornosti.

Da bi čim bolj povečala učinek pomoči pri reintegraciji, bo EU v okviru mednarodnih partnerstev, ki so ključni sestavni del novega pakta, **pomagala krepiti vladne organe in strukture upravljanja migracij v tretjih državah ter prispevala k preprečevanju vzpostavljanja vzporednih sistemov**, ki bi jih spodbujali donatorji ali ponudniki reintegracijskih storitev. Takšna podpora bi morala okrepiti zmogljivosti nacionalnih in lokalnih organov ter ponudnikov reintegracijskih storitev v upravi, na primer z zagotavljanjem usposabljanja ter podpiranjem razvoja in izvajanja okvirov politik in operativnih okvirov, s čimer bi se izboljšala trajnostnost in zmanjšala odvisnost od zunanjih ponudnikov in donatorskih sredstev. Države izvora bodo deležne spodbud in podpore, da prevzamejo več odgovornosti pri sprejemanju in usmerjanju povratnikov, na primer z vzpostavitvijo kontaktnih točk „vse na enem mestu“, ki bodo olajšale dostop do javnih storitev ter usklajevale napotitve na projekte reintegracije in druge razvojne projekte, pri čemer bo ustrezno sodeloval zasebni sektor. Povečati bi bilo treba vključenost lokalnih skupnosti, tudi tako, da se udeležba v programih reintegracije v skupnosti omogoči lokalnim prebivalcem.

S tem se bo povečala tudi **usklajenost z razvojnimi programi** v partnerskih državah, ki so deležni podpore EU ali drugih donatorjev. Na strateški ravni bo partnerski dialog s partnerskimi državami pripomogel k upoštevanju strateških prednostnih nalog pri oblikovanju in izvajanju programov reintegracije, na operativni ravni pa bosta boljša usklajevanje in upravljanje informacij, ki se bosta izboljšala s pomočjo orodij za napotitve in izmenjavo informacij, orisanih v strategiji, v vseh programih pripomogla k čim večjemu izkoristku virov in boljši kakovost napotitev. Da se zagotovi učinkovitost podpore pri reintegraciji, bi bilo treba ustrezno upoštevati lokalne razmere in dinamiko,

Naslednji koraki

- **Komisija** bo vračanje in reintegracijo v največji možni meri vključevala v načrtovanje razvojnih programov na nacionalni in lokalni ravni v partnerskih državah; povečati bi bilo treba napotitve na razvojne programe (kakršni so tehnično in poklicno izobraževanje ter ukrepi za ustvarjanje delovnih mest). V zvezi s tem bodo službe Komisije, Evropska služba za zunanje delovanje in delegacije EU tesno sodelovale z državami članicami in lokalnimi ponudniki reintegracijskih storitev.
- **Komisija** bo v tesnem sodelovanju z visokim predstavnikom podprla razvoj in izvajanje pravnih okvirov, operativnih okvirov ter okvirov politike za reintegracijo v partnerskih državah.
- Za spodbujanje partnerskih držav k prevzemanju odgovornosti za reintegracijo bo **Komisija**, skupaj z vsemi deležniki, kot partner sodelovala z organi in lokalnimi skupnostmi teh držav pri načrtovanju in izvajanju programov reintegracije.
- **Komisija** bo, po potrebi ob podpori agencije **Frontex**, podpirala krepitev zmogljivosti tretjih držav za zagotavljanje storitev prostovoljnega vračanja in reintegracije.

3.7 Financiranje prostovoljnega vračanja in reintegracije

V večletnem finančnem okviru 2014–2020 **je bila EU pomemben akter** pri podpiranju prostovoljnega vračanja in reintegracije, saj je dopolnjevala in podpirala nacionalna prizadevanja držav članic EU. Po ocenah 75 % stroškov izvajanja programov prostovoljnega vračanja s pomočjo krije financiranje EU, preostanek pa nacionalni proračuni.

EU bo v **novem finančnem ciklu 2021–2027** okrepila svojo vlogo, pri čemer bo upoštevala prednostne naloge iz te strategije, podpirala njeno izvajanje v okviru ustreznih skladov in zagotavljala usklajevanje v celotnem procesu. Komisija bo s **Skladom za azil, migracije in vključevanje za obdobje 2021–2027** podprla ukrepe držav članic, ki spodbujajo povečanje števila prostovoljnih vrnitev iz EU, ter zagotovila sredstva za programe prostovoljnega vračanja s pomočjo in začetno reintegracijo v njihovih državah. Poleg tega bo zagotovila finančno podporo za vzdrževanje in razvoj informacijskih orodij na ravni EU, kakršni sta orodje za pomoč pri reintegraciji ter evidenca pomoči pri vračanju in reintegraciji, ter za krepitev zmogljivosti v državah članicah. Agencija Frontex bo na tem področju z dejavnostmi pred vrnitvijo in po vrnitvi, ki jih izvaja, zagotovila dopolnilno podporo. Dejavnosti, ki se financirajo v okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje, ter dejavnosti, ki jih izvaja Frontex, bodo osredotočene predvsem na zgodnje stopnje podpore pri reintegraciji in posebno podporo posameznim povratnikom.

K izvajanju te strategije bosta prispevala **Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Evropa v svetu** in **Instrument za predpristopno pomoč III**, tudi s pomočjo migrantom in njihovim družinam v tranzitnih ali namembnih državah zunaj EU, da se prostovoljno vrnejo domov in tam reintegrirajo. Od skupnega proračuna v višini 79,5 milijarde EUR bo okvirno 10 % finančnih sredstev Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Evropa v svetu namenjenih zlasti ukrepom za podporo upravljanju in vodenju migracij in prisilnega razseljevanja ter odpravljanju temeljnih vzrokov nedovoljenih migracij in prisilnega razseljevanja, kadar so neposredno usmerjeni na posebne izzive, povezane z migracijami in prisilnim razseljevanjem. Navedena sklada bosta v povezavi s Skladom za azil, migracije in vključevanje ter na podlagi pristopa, prilagojenega nacionalnim in regionalnim posebnostim, prispevala tudi k reintegraciji migrantov in njihovih družin, ki se vrnejo iz EU, zlasti z razvojem struktur in zmogljivosti partnerskih držav ter izvajanjem podpornih programov, ki koristijo tako povratnikom kot skupnostim, ki jih sprejmejo.

Poleg tega bosta Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Evropa v svetu in Instrument za predpristopno pomoč III podpirala nacionalne organe in akterje držav izvora, da bi prevzemali večjo odgovornost pri dejavnostih vračanja in reintegracije, ki se izvajajo na njihovem ozemlju, tudi s krepitvijo njihove zmogljivosti za napotitev povratnikov na učinkovite programe reintegracije in pomočjo pri razvoju ustreznega pravnega okvira in okvira politike ter ustreznih informacijskih orodij in usklajevalnih struktur.

Ta finančna instrumenta bosta podprla tudi zadevne tranzitne ali namembne tretje države, da se okrepi njihova zmogljivost za zagotavljanje zaščite in pomoči pri prostovoljnem vračanju z njihovega ozemlja ob upoštevanju potreb migrantov, vključno z ranljivostjo, temeljnimi pravicami in potrebo po zagotavljanju mednarodne zaščite.

Komisija bo pri načrtovanju različnih pobud o prostovoljnem vračanju in reintegraciji v zvezi s **posameznimi partnerskimi državami** in **regijami** upoštevala prednostne naloge iz te strategije. Posamezne partnerske države in regije, ki bi lahko imele koristi od različnih oblik podpore, predvidenih v strategiji, bodo opredeljene v okviru načrtovanja programov.

Poleg tega bo Komisija **financirala raziskave** o prostovoljnem vračanju in reintegraciji, da bi podprla izvajanje strategije in okrepila dokazno podlago. Dodatno bi bilo treba proučiti pričakovanja v zvezi z vračanjem in reintegracijo in njihovo dožemanje ter poglobljeno oceniti učinkovitost in trajnostnost reintegracije.

Naslednji koraki

- **Komisija** bo cilje te strategije upoštevala pri **večletnih programih držav članic** v okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje ter pri načrtovanju programov Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Evropa v svetu in Instrumenta za predpristopno pomoč III.
- **Države članice** bi prostovoljno vračanje in reintegracijo migrantov, ki se vračajo z njihovih ozemelj, morale še naprej podpirati tudi iz svojih **nacionalnih proračunov**.
- **Komisija** bo podpirala **raziskave** na področju prostovoljnega vračanja in reintegracije.

Naslednji koraki

Kakor je določeno v novem paktu o migracijah, je spodbujanje prostovoljnega vračanja in reintegracije ključni strateški cilj.

Komisija si bo, po potrebi skupaj z visokim predstavnikom, državami članicami, agencijo Frontex, delegacijami EU, partnerskimi državami ter številnimi deležniki in mednarodnimi organizacijami, vključenimi v migracijsko politiko, prizadevala za izvajanje vseh vidikov te strategije, da bi bili programi EU in nacionalni programi dobro zasnovani in usklajeni za spodbujanje in podpiranje učinkovitih in humanih programov prostovoljnega vračanja in trajnostne reintegracije.

Tesno sodelovanje s partnerskimi državami bo ključno pri izvajanju več vidikov strategije. Novi pakt o migracijah in azilu je naznanil, da se bo spremenila paradigma, kako EU sodeluje z mednarodnimi partnerji na področju migracij. Zato bo Komisija v tesnem sodelovanju z visokim predstavnikom na področju vračanja in reintegracije s prednostnimi državami sodelovala v okviru celovitih, uravnoteženih, prilagojenih in vzajemno koristnih partnerstev na področju migracij, da bi razširila in nadgradila že vzpostavljeno zaupanje.

Izboljšani pravni okvir bo dodatno olajšal učinkovito izvajanje te strategije. Komisija bo sodelovala z Evropskim parlamentom in Svetom, da bi dosegli napredek v pogajanjih o novem paktu, vključno s prenovitvijo direktive o vračanju, in jih zaključili. Za doseg ciljev te strategije je treba čim bolj izkoristiti razširjena pooblastila agencije Frontex, vzpostavitev stalne enote in povečanje njene zmogljivosti za podpiranje prostovoljnega vračanja in reintegracije.

Komisija pa bo spremljala izvajanje strategije, zlasti v okviru Evropske migracijske mreže ter v rednih razpravah z Evropskim parlamentom in državami članicami v Svetu.