



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 29 април 2021 г.
(OR. en)

8153/21

JAI 435
MIGR 73
RELEX 354
COMIX 225

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 28 април 2021 г.

До: Г-н Jerre TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2021) 120 final

Относно: СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА Стратегия на ЕС за доброволното връщане и реинтеграцията

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2021) 120 final.

Приложение: COM(2021) 120 final



Брюксел, 27.4.2021 г.
COM(2021) 120 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

Стратегия на ЕС за доброволното връщане и реинтеграцията

{SWD(2021) 121 final}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Стратегия на ЕС за доброволното връщане и реинтеграцията

Въведение

Новият пакт за миграцията и убежището представя всеобхватен и интегриран подход, който обединява всички свързани области на политиката с цел изграждане на ефективна, дългосрочна и устойчива система в областта на миграцията и убежището. Целта е да бъде структуриран капацитетът на ЕС да предлага закрила на нуждаещите се, да бъдат интегрирани хората, които живеят и работят в ЕС, и да бъдат осигурени ефективни и хуманни процеси за връщане на хората, които нямат право да останат в ЕС. Общата система на ЕС за връщане е важен елемент от всеобхватната и интегрирана система за управление на миграцията. Както доброволното, така и принудителното връщане¹ са ключови елементи на ефективната политика в областта на връщането.

Успехът на всяка политика в областта на връщането често се измерва чрез броя на лицата, които действително се връщат в държавата си на произход. Понастоящем в ЕС този брой остава нисък, като едва около една трета от хората, за които има заповед да напуснат ЕС, реално се връщат в своята държава². За да бъде ефективна **общата система на ЕС за връщането**, тя трябва да се състои от по-силни структури вътре в ЕС чрез разширена правна и оперативна рамка за бързи и справедливи процедури за връщане, които зачитат основните права в съответствие с Хартата на основните права на ЕС, и засилено управление на равнището на ЕС и на национално равнище, както се предлага в Новия пакт за миграцията и убежището. Това трябва да бъде съчетано с по-ефективно сътрудничество с държавите партньори във връзка с връщането, обратното приемане и реинтеграцията, както е посочено в неотдавнашното съобщение на Комисията „Засилване на сътрудничеството в областта на връщането и обратното приемане като част от справедлива, ефективна и всеобхватна миграционна политика на ЕС“³. За да се измери реалният успех на политиката в областта на връщането, все пак е важно да се отчете не само процентът на връщане, но и положението на засегнатите лица, като се създадат условия за връщането им по ненакърняващ достойнството начин и се вземат предвид перспективите им за реинтеграция след връщането им в държавата им на произход.

В съчетание с новата правна уредба, предложена в Новия пакт, **доброволното връщане** е ключов елемент от общата система на ЕС за връщането. Наред с ефективните **мерки за реинтеграция**, доброволното връщане има за цел да гарантира хуманното, ефективно и устойчиво връщане на незаконните мигранти. Доброволното

¹ Доброволното връщане се отнася до подпомаганото или самостоятелното връщане на лице в трета държава по собствено желание на връщаното лице; принудителното връщане се отнася до принудителното изпълнение на задължение за връщане, по-специално физическото транспортиране на връщаните лица до трета държава.

²От 491 195 незаконно пребиваващи граждани на трети държави, на които е наредено да се върнат през 2019 г., на практика са се върнали в трета държава 142 320 лица.

³COM (2021) 56 final.

връщане, което обикновено се счита за икономически по-ефективно от принудителното връщане, осигурява реални възможности на връщаните лица, като се отчитат техните потребности, очаквания и перспективи след връщането им. В рамките на едно всеобхватно партньорство държавите на връщане също биха били по-склонни да участват и да поемат отговорност за този процес, когато връщането е доброволно. Тези елементи изграждат доверие в системата, като я правят по-надеждна и по-ефективна.

Ефективната и амбициозна политика за **реинтеграция** като ключов елемент от общата система на ЕС за връщане може да спомогне да се преодолеят социално-икономическите и психосоциалните затруднения, пред които са изправени мигрантите при връщането си в своята общност, и да направи връщането им по-устойчиво. Реинтеграцията трябва да бъде проектирана с участието на националните и местните органи, приемащите местни общности и гражданското общество, за да се спомогне да се осигурят осезаеми бъдещи перспективи за връщаните лица и за местната им общност. Амбициозната политика за реинтеграция следва както да улеснява, така и да се възползва от установяването на взаимноизгодни и всеобхватни партньорства с държавите партньори, които са залегнали в основата на външното измерение на Новия пакт. Устойчивата реинтеграция следва също така да допринася за по-широкообхватните стратегии за развитие в държавите партньори, така че да се генерират ползи за развитието и да се преодолеят някои от първопричините за незаконната миграция.

Настоящата стратегия **насърчава доброволното връщане и реинтеграцията като неразделна част от общата система на ЕС за връщането**. През годините Комисията подкрепи доброволното връщане и реинтеграцията чрез различни национални схеми и финансирани от ЕС проекти. За първи път обаче Комисията представя стратегия за доброволното връщане и реинтеграцията, в която се определят нови подходи за организирането, насърчаването и осъществяването на доброволното връщане и реинтеграцията. Целта на настоящата стратегия е да се разработи **по-единен и координиран подход сред държавите членки**, за да се отключи пълният потенциал на доброволното връщане и реинтеграцията. С нея се предлага подход, който насърчава съгласуваните действия, създава по-тесни връзки с инициативите за развитие и с националните стратегии в държавите партньори, укрепва техния капацитет и ги насърчава да поемат отговорност за връщането, обратното приемане и реинтеграцията на техните граждани. Целта е да се **повишат ефективността и устойчивостта** на общата система на ЕС за връщането, което ще бъде от полза за връщаните лица, за ЕС и за третите държави.

Настоящата стратегия подкрепя успешното прилагане на **ключовите компоненти от Новия пакт за миграцията и убежището**, и по-специално на ясните правила и процедури на границата за връщане, спонсорирането на връщането и новите управленски структури, като улеснява бързото доброволно връщане на търсещи убежище лица, чиято молба е била отхвърлена, още на външните граници и създава обща рамка за доброволно връщане и реинтеграция, която може да улесни прилагането на мерки за солидарност.

1. Използване на досегашните постижения като основа

Настоящата нова стратегия се основава на инициативите, започнати през предходните години, и на опита, придобит при изпълнението на национални и съвместни програми

за доброволно връщане и реинтеграция, както и на финансирани от ЕС инициативи в държавите партньори. В ход са няколко инициативи, които са залегнали в основата на разработването на съгласуваната рамка, предложена от настоящата стратегия.

Европейската мрежа за връщане и реинтеграция е финансирана от ЕС мрежа от няколко държави членки и асоциирани към Шенген държави⁴, която улеснява сътрудничеството между органите в областта на миграцията. Мрежата се превърна в основна заинтересована страна в процеса на подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията. Тя предоставя помощ на връщаните лица чрез съвместно сключване на договори с доставчици на услуги за реинтеграция в държавите на връщане и чрез проучване и прилагане на иновативни решения в сътрудничество с нейните членове и с трети държави. От създаването си в средата на 2018 г. мрежата (заедно със своя предшественик — Европейския инструмент за реинтеграция) е помогнала на участващите държави членки да постигнат успешно връщане и реинтеграция на близо 25 000 мигранти.

Въз основа на разширения си мандат **Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex)** развива своя капацитет за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията. През 2020 г. Агенцията започна да подпомага държавите членки в областта на доброволното връщане. Около 18 % от операциите по връщане, организирани от Агенцията през 2020 г., представляват доброволни връщания, като този дял се увеличава. В средата на 2022 г. Frontex ще поеме дейностите на **Европейската мрежа за връщане и реинтеграция**. Така ще се гарантира, че мрежата е еднакво полезна за всички държави членки и че Frontex може да изпълнява напълно ефективно мандата си в областта на връщането, като предоставя безпроблемна подкрепа за организиране на съобразена с нуждите помощ за връщане и реинтеграция на връщаните лица, по-специално чрез доставчици на услуги за реинтеграция в трети държави. Първият **пилотен проект на Frontex за индивидуална съвместна подкрепа за реинтеграция** за връщаните лица от ЕС ще стартира през май 2021 г., като ще проправи пътя за пълното привеждане в действие на мандата на Агенцията за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията.

Оперативна рамка за реинтеграция и развитие

От 2015 г. насам бюджетите за развитие се използват за увеличаване на усилията за реинтеграция на връщани мигранти от Европа и от държавите на транзитно преминаване. **Европейската мрежа за връщане и реинтеграция** обедини националните органи и Комисията в рамките на новаторска инициатива, така че да се проучат възможностите за по-тясно сътрудничество и за съгласуване на целите. Чрез мрежата беше създадена оперативна рамка, съдържаща препоръки как да се разработят практически и конкретни начини за съвместна работа. Понастоящем чрез нея се изпробва рамката с няколко държави членки в Нигерия и Бангладеш.

⁴ Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Дания, Испания, Люксембург, Малта, Нидерландия, Норвегия, Финландия, Франция, Швейцария, Швеция.

За да подобри качеството на консултирането относно връщането, Комисията разработи в контекста на Европейската мрежа за миграцията **рамка на ЕС за консултирането относно връщането**, която осигурява насоки на организациите от държавите членки при създаването, управлението и разработването на консултативни структури в държавите членки. Тази рамка служи като отправна точка за създаването или изпълнението на национални програми за консултиране относно връщането и е насочена към предизвикателствата, свързани с консултирането, като чрез нея се утвърждават добрите практики и се дават препоръки. Освен това, заедно с Международния център за развитие на миграционната политика (ICMPD) и Frontex, Европейската мрежа за връщане и реинтеграция разработва **обща програма за обучение на консултанти по връщането**, насочена към уменията и компетентността, от които се нуждаят консултантите. Включването на Frontex в разработването на тази учебна програма гарантира допълване с работата на Агенцията във връзка с обучението на експерти по политиката в областта на връщането като членове на постоянния корпус.

На стратегическо и оперативно равнище ЕС и неговите държави членки са установили необходимостта от съвместна работа и от разработване на **съвместни инструменти** в подкрепа на подпомагането на доброволното връщане и устойчивата реинтеграция. Някои от основните инструменти, с които се подпомага изпълнението на стратегията на практика, вече са в напреднал етап на развитие.

Инструментът за подпомагане на реинтеграцията (RIAT) улеснява обмена на информация и насочването между консултантите по връщането и доставчиците на услуги за реинтеграция в сигурна цифрова среда и дава възможност на ползвателите да осъществяват мониторинг на програмите за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията. Комисията също така създаде **Регистър на подпомагането на връщането и реинтеграцията (RRAI)**, в който се събира информация за вида на помощта (т.е. равнище и вид на паричната помощ или помощта в натура), потенциалните бенефициери, участващите организации и етапите от процедурата, на които се предлага подкрепа. Тези инструменти ще дадат възможност за по-добра координация на равнището на ЕС и на национално равнище, включително в контекста на спонсорирането на връщането, ще подобрят разпределението на средствата и ще насърчат обмена на най-добри практики⁵.

През декември 2016 г. стартира **Съвместната инициатива на ЕС и Международната организация по миграция (МОМ)** за защита и реинтеграция на мигрантите, финансирана от Доверителния фонд на ЕС за Африка. Наред с други дейности, съвместната инициатива подпомогна доброволното връщане и устойчивата реинтеграция в региона на Сахел и езерото Чад, Африканския рог и Северна Африка и допринесе за укрепването на структурите за управление на миграцията в трети държави. От април 2017 г. до октомври 2020 г. по линия на тази инициатива беше предоставена помощ за прием след пристигането на 93 110 мигранти и помощ за реинтеграция на 75 182 лица, като бе оказана подкрепа за 34 646 хуманитарни

⁵ Работният документ на службите на Комисията, придружаващ настоящото съобщение, съдържа повече информация относно рамката на ЕС за консултирането относно връщането и относно Инструмента за подпомагане на реинтеграцията.

връщания от Либия в държавите на произход. Чрез съвместната инициатива бяха постигнати добри резултати в областта на връщането. Що се отнася до реинтеграцията, бяха установени предизвикателства, свързани с поемането на отговорност от националните органи и техния капацитет, координацията с други участници, извършващи подобни операции, и качеството на мониторинга⁶. Бъдещите съвместни усилия за подкрепа на реинтеграцията следва да бъдат включени във всеобхватния подход и съгласувани с географските приоритети, определени в този контекст.

2. Предизвикателства, които трябва да бъдат преодоленни

Въпреки постиженията през последните години, все още съществува потенциал за извличане на максимални ползи от доброволното връщане и реинтеграцията. Понастоящем делът на доброволните връщания е 27 % от всички напускания на ЕС. Редица недостатъци възпрепятстват пълната ефективност и разширяването на действията на ЕС за подкрепа на доброволното връщане и реинтеграцията в ЕС, както и устойчивостта на реинтеграцията в трети държави.

Разпокъсаност на подходите. Подкрепата за доброволното връщане и реинтеграцията в ЕС е разпокъсана, като държавите членки следват различни подходи, на които липсва необходимата съгласуваност, така че политиката да бъде ефективна. Това се дължи на липсата на съвместна рамка и на различните нива на сътрудничество на отделните държави членки с която и да е трета държава.

В резултат на това, въпреки че всички държави членки разполагат с национални програми за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията, те се различават значително. По-специално съществуват различия в техния обхват (например някои обхващат само лицата, търсещи убежище, чиято молба е отхвърлена), в процедурите и в равнището на помощта, която се предоставя на връщаните лица. Това **подкопава доверието на връщаните лица и на третите държави** в системата и готовността им да участват. Различните равнища или видове подкрепа пораждаат напрежение, когато връщаните лица сравняват положението си по време на съвместните операции по връщане или когато се върнат у дома, което усложнява предоставянето на допълващи услуги за реинтеграция за държавите на произход и за доставчиците на услуги за реинтеграция. От своя страна тази липса на последователен подход усложнява изпълнението и цялостното съдействие по споразуменията и договореностите на ЕС за обратно приемане. Тя също така може да подкопае усилията на държавите партньори за разработване на съгласуван подход за реинтеграцията на завръщащите се мигранти и да породи погрешни очаквания сред държавите партньори относно това, което може да предложи ЕС. Разпокъсаността може също така да благоприятства и да доведе до **неразрешено движение на незаконни мигранти**, които се стремят да изберат националния пакет, който най-добре отговаря на конкретните им интереси.

⁶ Вж. например доклада „Извличане на поуки от EUTF“:

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

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

За да се насърчи доброволното връщане в пълния му потенциал, някои аспекти на

Разходи за връщане

Като цяло доброволното връщане се счита за икономически по-ефективно от принудителното връщане. Изчисляването на разходите за доброволно връщане следва да включва помощта с парични средства и в натура, предоставена на връщаното лице, полета и, когато е приложимо, пакета за реинтеграция. При принудително връщане разходите включват разноските за настаняване на връщаното лице в центъра за задържане преди извеждането, както и участието на ескортиращи лица и други специални договорености преди, по време на и след връщането. Службата на ЕП за парламентарни изследвания е изчислила, че разходите за принудително връщане възлизат на 3414 EUR на човек в сравнение с 560 EUR за доброволно връщане. Средните индикативни разходи за връщане от държавите на транзитно преминаване се оценяват на около 2500 EUR на човек.

настоящата правна уредба ще трябва също така да се подобрят. Ясно е, че колкото по-рано бъде върнат даден незаконен мигрант, толкова по-голяма е вероятността той да приеме връщането, ако то се извършва в контекста на справедлива и ефективна процедура и ако лицето получи точна и пълна информация. Укриването в рамките на срока за доброволно напускане обаче продължава да представлява значителен проблем, който допълнително затруднява връщането. **Бързите и справедливи общи процедури и правила относно убежището и връщането**, заедно с осигуряването на по-добра подкрепа за доброволното връщане — включително за мигрантите, които са обект на процедурата за връщане на границата и подлежат на административно задържане по целесъобразност — могат да увеличат използването на механизмите за доброволно връщане на ранен етап от процеса на връщане.

Недостатъчно събиране на данни. Наличната понастоящем статистическа информация не дава пълна представа доколко в ЕС се използват възможностите

за доброволно връщане и реинтеграция, тъй като държавите членки не са задължени да докладват за разбивката между доброволното и принудителното връщане и за вида помощ, която се предоставя на връщаните лица.

Липса на съгласувана рамка за консултирането относно връщането и на механизъм за насочване на връщаните лица към програми за връщане и реинтеграция (насочване). Ефективното консултиране относно връщането е от съществено значение за укрепването на връзките между етапите преди заминаването и след пристигането и за успеха на реинтеграцията. Понастоящем не съществува рамка във връзка с консултирането или минималните изисквания за квалификация и обучение, за да се предоставя тази услуга. Понастоящем за насочване на връщани лица към програми за връщане и реинтеграция се използват няколко механизма, което води до разпокъсаност, загуба на информация и несъответствие между уменията, потребностите и амбициите на мигрантите и предлаганата подкрепа. За да предоставят висококачествени услуги, консултантите по връщането се нуждаят от специфично **обучение и от достъп до актуална информация** относно наличната помощ за връщаните лица и относно съществуващите възможности в държавите на връщане.

Недостатъчна координация между заинтересованите страни. Редица заинтересовани страни и участници работят в областта на доброволното връщане и реинтеграцията, а именно национални и местни органи в ЕС, международни организации и организации на гражданското общество, органи на трети държави на национално и местно равнище. Сред тях са граничните и миграционните органи, доставчиците на социални и здравни услуги, органите за жилищно настаняване и образование, организациите, предоставящи правна помощ, и организациите с нестопанска цел в множество държави и на различни равнища. Липсата на ефективна координация между тези организации води до дублиране на работата и неефективност. Например една държава членка може да подпомогне по-нататъшното пътуване на връщано лице от летището на пристигане до града на произход, както и краткосрочното му настаняване там, докато друг проект на ЕС вече финансира същото настаняване, заедно с медицински грижи. Недостатъчните синергии с националните стратегии за развитие в държавите партньори могат да окажат влияние върху ефективността и устойчивостта на програмите за реинтеграция. Например по отношение на обучението, което се предоставя на връщаните лица, трябва да се вземат предвид възможните синергии с текущите проекти за развитие и то да бъде съгласувано с националните стратегии за насърчаване на определени сектори. За да се избегнат припокривания или пропуски, проектите трябва да бъдат координирани между държавите членки, като следва реинтеграцията да бъде включена в програмните дейности.

Липса на устойчивост, включително поради липса на ангажираност и капацитет в държавите на произход. Като цяло държавите партньори считат реинтеграцията за положителен елемент на сътрудничеството в областта на обратното приемане. Поради недостатъчния капацитет обаче твърде малко трети държави са в състояние да управляват процеса на реинтеграция и да осигурят достатъчна координация с националните стратегии за миграция и развитие. Например държава партньор, която желае да участва в предоставянето на услуги за реинтеграция на завръщащите се нейни граждани, може да не разполага с необходимата управленска структура, с притежаващ необходимите умения персонал (включително за управление на подкрепата от донорите и за наблюдение), нито с капацитет за предоставяне на обществени услуги, съобразени със специфичните икономически, социални и психосоциални потребности на връщаните лица. Освен това местните доставчици на помощ за реинтеграция могат да не разполагат с достатъчен капацитет. В резултат на това е възможно процесите на реинтеграция да не бъдат устойчиви и да зависят в значителна степен от донорите и оперативните партньори, като също така е налице риск от разпокъсаност поради липсата на съгласуваност между финансираните от донорите схеми.

Недостатъчно финансиране. Доброволното връщане и реинтеграцията се превърнаха в основни приоритети за ЕС и неговите държави членки. При все това предвидените средства, които се мобилизират за все повече доброволни връщания, невинаги успяват да отговорят на всички потребности и очаквания.

Пандемията от COVID-19 представлява допълнително предизвикателство, тъй като възпрепятства способността на ЕС да връща незаконни мигранти, ограничава капацитета на третите държави да приемат обратно и да реинтегрират своите граждани

и може да намали готовността на мигрантите да се върнат поради социално-икономическите последици от пандемията в държавите на произход.

3. Стратегически подход към доброволното връщане и реинтеграцията

Настоящата стратегия признава ценността на доброволното връщане и има за цел да **увеличи броя и дела на доброволните връщания** от Европа и от държавите на транзитно преминаване, да **подобри качеството** на подкрепата и участието на връщаните лица, както и да укрепи **съгласуваността и управлението** на действията на ЕС.

В стратегията се определя **нов, по-добре координиран и интегриран подход** към разработването, насърчаването и прилагането на схеми за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията, както и на действия в трети държави, насочени към изграждане на по-добри връзки с други инициативи за развитие, изграждане на капацитет и поемане на отговорност от трети държави за реинтегриране на техните граждани и постигане на устойчивост на схемите. Настоящата стратегия следва и утвърждава общите цели на Новия пакт за миграцията и убежището, включително управленските структури и механизма за сътрудничество в областта на връщането и обратното приемане, посочени в предложението за регламент относно управлението на убежището и миграцията. Освен това изпълнението на настоящата стратегия ще спомогне да се повиши ефективността на предложената в Новия пакт **процедурата на границата** за връщане чрез насърчаване на бързото доброволно връщане от външните граници на ЕС, като по този начин се съкращава продължителността на престоя на хората в рамките на процедурата на границата, а като цяло се повишава до максимум нейната ефективност. Ефективната процедура на границата за връщане също така ще улесни и насърчи доброволното връщане, тъй като хората ще се намират на съответното място и ще бъдат по-склонни да си сътрудничат с органите. Тя предоставя по-добри възможности на ЕС да реагира в ситуации на миграционен натиск, като улеснява **спонсорирането на доброволното връщане**, както е посочено в предложението за регламент относно управлението на убежището и миграцията, и установява обща рамка, която намалява разпокъсаността и засилва сътрудничеството между държавите членки.

В отговор на тези предизвикателства стратегията определя широк набор от мерки по **седем стълба**, като групира заедно вътрешните, външните и оперативните аспекти на доброволното връщане и реинтеграцията и обхваща:

1. по-ефективна правна и оперативна рамка;
2. ефективна координация между всички заинтересовани страни;
3. осигуряване на подкрепа за доброволното връщане и реинтеграцията на мигранти от и между трети държави;
4. ефективно консултиране и насочване в областта на връщането;
5. гарантиране на качество на подкрепата;
6. насърчаване на устойчивостта на подкрепата за реинтеграция и поемане на отговорност от държавите партньори; както и
7. финансиране за доброволно връщане и реинтеграция.

Успехът на стратегията зависи от **безпроблемното и конструктивно сътрудничество** между съответните заинтересовани страни, включително Европейския парламент, държавите членки, Европейската комисия, върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, Frontex, държавите партньори и широка гама доставчици на услуги за доброволно връщане и реинтеграция (например международни организации и организации на гражданското общество, национални и местни органи), които работят в тази област.

3.1 По-ефективна правна и оперативна рамка

Въпреки че основните елементи на настоящата стратегия могат да бъдат приложени въз основа на настоящата правна уредба, тя трябва да бъде укрепена, за да се **осигури пълна подкрепа за стратегически и съгласуван подход** към доброволното връщане и реинтеграцията. Директивата относно връщането⁷ дава приоритет на доброволното пред принудителното връщане, но не осигурява рамка за създаването и управлението на програми за подпомагане на доброволното връщане или за подкрепа на реинтеграцията на незаконните мигранти. В международното право също липсват правила или задължения за осигуряване на такава подкрепа⁸.

Новата правна уредба, предложена съгласно Новия пакт, ще спомогне за преодоляването на тези недостатъци и ще установи по-консолидирано управление въз основа на Регламента относно управлението на убежището и миграцията⁹. Предложението за **преработване на Директивата относно връщането**¹⁰ установява съвместна основа за постигане на съгласуваност между националните програми за доброволно връщане и — при необходимост — за реинтеграция, и осигурява по-добри правила за подобряване на сътрудничеството с мигрантите и за намаляване на укриването. Освен това, заедно с измененото предложение за **Регламента за процедурите за предоставяне на убежище**¹¹, то има за цел да намали продължителността на процедурите за връщане, да ги рационализира и да повиши тяхната ефективност, като същевременно се зачитат правата на връщаните лица, и по-специално основното право на ефективни правни средства за защита, на всички етапи от процеса на връщане. Това от своя страна ще бъде от полза за осъществяването на доброволното връщане. Амбицията и целите, определени в настоящата стратегия, следва да бъдат отразени в провежданите понастоящем преговори с Европейския парламент и Съвета относно Новия пакт, по-специално по отношение на подкрепата за уязвимите лица¹² и консултирането. Що се отнася до Директивата относно връщането,

⁷ Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни, ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98.

⁸ В някои политически декларации обаче се подчертава значението на доброволното връщане и реинтеграцията — вж. например цел 10.7 от Целите за устойчиво развитие по Програмата на ООН до 2030 г.; цел 21 от Глобалния пакт за миграцията.

⁹ COM(2020) 610 final.

¹⁰ COM(2018) 634 final.

¹¹ COM(2020) 611 final.

¹² В съответствие с член 3, параграф 9 от Директива 2008/115/ЕО „уязвими лица“ означава малолетни или непълнолетни лица, непридружени малолетни или непълнолетни лица, лица с увреждания, възрастни хора, бременни жени, самотни родители с малолетни или непълнолетни деца и лица, които са

Комисията ще подкрепи постигането на компромис между съзакондателите, за да се гарантира, че правната уредба напълно подкрепя стратегическото използване на доброволното връщане.

Правната уредба на ЕС трябва също така да гарантира целостта на системата на ЕС и да предотвратява злоупотребите. Предложението за **преразглеждане на Регламента за Евродак**¹³ ще подобри капацитета на държавите членки за мониторинг по отношение на предоставянето на помощ за връщане и реинтеграция и ще намали риска от неразрешени вторични движения, благоприятствани от различията между националните програми, като въведе нови полета за данни с цел мониторинг на тази информация. Комисията ще наблюдава ефективното и всеобхватно прилагане на правилата за връщане, по-специално чрез **механизма за оценка по Шенген**, като отчита и действията и приоритетите по настоящата стратегия.

Събирането на данни ще се подобри с **изменения Регламент относно статистиката за миграцията**¹⁴, като държавите членки ще започнат да предоставят данни относно вида на връщането и получената помощ, и по-специално относно доброволното връщане и реинтеграцията. Освен това с влизането в сила на **Системата на ЕС за влизане/излизане**¹⁵ и привеждането в действие на **Шенгенската информационна система за връщането**¹⁶ ще бъде налична допълнителна информация относно предоставянето на срок за доброволно напускане и доброволното връщане на незаконни мигранти от ЕС. **Измененото предложение за Евродак**¹⁷ ще допълни картината чрез регистриране на информация дали на незаконните мигранти е предоставена помощ за доброволно връщане и реинтеграция. И накрая, докладите за ситуационна осведоменост и анализ във връзка с миграцията (MISAA) също ще укрепят оперативните знания и опита в Съюза във връзка с конкретни ситуации в областта на връщането. Тези развития ще осигурят по-надежден и пълен преглед на наличността, използването и ефективността на помощта за доброволно връщане и реинтеграция в ЕС. Събирането на всички тези данни по систематичен и съгласуван начин ще повиши доверието в доброволното връщане и съответно ще позволи на държавите членки в по-голяма степен да разчитат на доброволното връщане.

Ролята на Frontex като оперативното звено на общата система на ЕС за връщане е от ключово значение за подобряване на цялостната ефективност на системата, както и за

били подложени на мъчения, изнасилване или други сериозни форми на психическо, физическо или сексуално насилие“.

¹³ COM(2020) 614 final.

¹⁴ Регламент (ЕС) 2020/851 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2020 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 862/2007 относно статистиката на Общността за миграцията и международната закрила (текст от значение за ЕИП), ОВ L 198, 22.6.2020 г., стр. 1.

¹⁵ Регламент (ЕС) 2017/2226 на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2017 г. за създаване на Система за влизане/излизане (СВИ) с цел регистриране на данните относно влизането и излизането и данните относно отказа за влизане на граждани на трети страни, преминаващи външните граници на държавите членки, за определяне на условията за достъп до СВИ за целите на правоприлагането и за изменение на Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение и регламенти (ЕО) № 767/2008 и (ЕС) № 1077/2011, ОВ L 327, 9.12.2017 г., стр. 20.

¹⁶ Регламент (ЕС) 2018/1860 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 г. за използването на Шенгенската информационна система за целите на връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави, ОВ L 312, 7.12.2018 г., стр. 1.

¹⁷ COM(2020) 614 final.

подкрепа — с нови инструменти — на практическото използване на консолидираната рамка на ЕС за доброволно връщане и реинтеграция. Агенцията следва да подкрепя все по-голям брой операции по доброволно връщане и да укрепва капацитета си за осигуряване на оперативна помощ на държавите членки на всички етапи от процеса на доброволно връщане и реинтеграция, включително по отношение на консултирането преди връщането (например информационни кампании за мигрантите), подкрепата след пристигането и мониторинга на ефективността на помощта за реинтеграция.

Същевременно органите на държавите членки следва в по-голяма степен да използват цялата оперативна подкрепа, предлагана от Frontex. В допълнение към поемането на дейностите на Европейската мрежа за връщане и реинтеграция Frontex разработва **съвместни услуги за реинтеграция**, които осигуряват на държавите членки необходимата гъвкавост, за да определят каква подкрепа е необходима в отделните случаи, гарантират съгласуваност на съдържанието и качеството на услугите и улесняват сътрудничеството между правителствата в областта на връщането и реинтеграцията. Привеждането в действие на постоянния корпус, в рамките на който експерти в областта на връщането предоставят специализирана подкрепа, ще укрепи допълнително ролята на Агенцията в тази област и в изпълнението на настоящата стратегия. Създаването на специално подразделение в рамките на Frontex, ръководено от заместник изпълнителен директор, ще подготви Агенцията за изпълнението на нейния разширен мандат в областта на връщането.

Независимият служител по въпросите на основните права, който се подпомага от отговорници, назначени в неговия кабинет, съдейства на Frontex при изпълнението на неговата стратегия за основните права и насърчава зачитането на тези права от страна на Агенцията във всичките ѝ действия, включително в областта на връщането.

Координаторът по въпросите на връщането и Мрежата на високо равнище по въпросите на връщането, съставена от представители на държавите членки, ще предоставят допълнителна техническа помощ за обединяване на различните направления от политиката на ЕС в областта на връщането, включително в областта на доброволното връщане и реинтеграцията, като Координаторът по въпросите на връщането би могъл да насърчи по-съгласуван подход към осигуряването на помощ за реинтеграция по отношение на конкретни държави партньори. Координаторът по въпросите на връщането ще работи в тясно сътрудничество с всички съответни участници, за да се гарантира, че действията са съгласувани и че наличната подкрепа се използва във възможно най-голяма степен. Дейността на координатора и на Мрежата на високо равнище ще представлява неразделна част от рамката за управление, установена с предложението за регламент относно управлението на убежището и миграцията.

Бъдещи действия

- **Комисията** ще работи с **Европейския парламент** и **Съвета** за постигане на напредък и приключване на преговорите по различните елементи на **Новия пакт**, и по-специално по Регламента относно управлението на убежището и миграцията, преработената Директива относно връщането и предложенията за регламент за процедурите за предоставяне на убежище и регламент за Евродак,

като целта е допълнително укрепване на правната уредба в областта на връщането и подпомагане на изпълнението на настоящата стратегия.

- **Държавите членки** следва да използват в пълна степен оперативната помощ във връзка с доброволното връщане и първоначалната реинтеграция, която Frontex може да осигури.
- **Frontex** следва да увеличи броя на извършваните операции по връщане, включително по доброволно връщане.
- **Frontex** следва приоритетно да назначи **заместник изпълнителния директор**, който ще ръководи специалната структура на Агенцията в областта на връщането.
- До средата на 2022 г. **Frontex** следва да поеме дейностите, които се извършват в рамките на **Европейската мрежа за връщане и реинтеграция**.

3.2 Ефективна координация между всички заинтересовани страни

Необходимо е да бъде **засилена координацията** на съществуващите структури и програмите за реинтеграция да бъдат свързани с по-широкообхватните национални стратегии и с програмите за развитие на държавите партньори, което ще намали риска от дублиране и ще подобри използването на ресурсите.

В процесите на доброволно връщане и реинтеграция са ангажирани **широк кръг участници и заинтересовани страни**. Самите връщани лица са най-важните хора в процеса, заедно с държавите и местните общности на произход, където се осъществява приемането. В ЕС диаспората, местните общности и организациите на гражданското общество — в допълнение към националните и местните органи (имиграционните органи, полицията, регионалните и общинските органи) — могат да подпомогнат насърчаването на доброволното връщане и реинтеграцията и да допринесат за **намаляване на отрицателните нагласи по отношение на връщането** чрез взаимодействие с общностите на произход. По подобен начин извън ЕС широк кръг от международни организации и организации на гражданското общество, както и национални органи и други участници в държавите на произход участват в предоставянето на подкрепа на връщаните лица. Делегациите на ЕС и представителствата на държавите членки в трети държави следва да гарантират съвместен и координиран подход на ЕС по отношение на планирането, изпълнението и мониторинга на проектите за реинтеграция.

Въз основа на опита на държавите партньори за обвързване на реинтеграцията с развитието Комисията, в тясно сътрудничество с върховния представител, ще гарантира координацията между всички страни, участващи в процеса на връщане и реинтеграция, включително националните и местните органи и участниците в процесите на развитие. Тези механизми следва да улесняват насочването на връщаните лица към съответните програми за развитие, налични в държавите партньори, които могат да допринесат за устойчивата реинтеграция, като например създаване на работни места, образование, придобиване на умения или социално приобщаване.

Делегациите на ЕС, подпомагани от европейските служители за връзка по въпросите на миграцията, следва да допринасят за поддържането на постоянна ангажираност на

заинтересованите страни от държавата на съответната делегация, включително с оглед на постигането на разбиране за местния контекст и местните приоритети, определянето на нуждите от изграждане на капацитет и координирането на финансовата и оперативната подкрепа. Същевременно, когато е възможно и необходимо, те ще улесняват обмена на информация и координацията на действията между държавите членки, които следват подхода „Екип Европа“.

Координаторът по въпросите на връщането, заедно с Мрежата на високо равнище, също ще подпомага координацията на националните органи по стратегиите и програмите за доброволно връщане и реинтеграция, така че да се насърчат съгласуваността между националните действия и настоящата стратегия, както и обменът на най-добри практики между държавите членки.

Бъдещи действия

- Въз основа на опита на държавите партньори за обвързване на реинтеграцията с развитието Комисията, в тясно сътрудничество с върховния представител, ще гарантира координацията в съответните държави партньори между всички субекти, които участват в процеса на връщане и реинтеграция.
- **Координаторът по въпросите на връщането и Мрежата на високо равнище по въпросите на връщането** ще подкрепят усилията за осигуряване на съгласуваност и последователност на действията на държавите членки в областта на доброволното връщане и реинтеграцията.

3.3 Осигуряване на подкрепа за доброволното връщане и реинтеграцията на мигрантите от и между трети държави

ЕС разполага с дългогодишна традиция за подкрепа на доброволното връщане и реинтеграцията в трети държави на мигрантите, идващи от трети държави. Чрез тази форма на помощ може да бъде предоставено незабавно персонализирано съдействие на засегнатите лица, като им бъде осигурена подкрепа, когато се окажат в ситуации на опасност и бедствено положение, тя допринася за развитието на общностите и държавите, в които те се връщат и реинтегрират, като същевременно представлява интерес за държавите партньори. Тази подкрепа ще продължи да бъде предоставяна паралелно с подкрепата за доброволно връщане от държавите членки, като ще бъде извлечена полза от повишената устойчивост на реинтеграцията и от поемането на отговорност от националните органи в трети държави.

Работна група на Африканския съюз, ЕС и ООН

Създадената през ноември 2017 г. работна група на Африканския съюз, Европейския съюз и ООН доведе до стартирането на мащабна операция за хуманитарна евакуация, допълнена с помощ за реинтеграция в държавата на произход. Това доведе до над 54 000 доброволни хуманитарни връщания на мигранти от Либия в родните им държави с посредничеството на МОМ и държавите — членки на Африканския съюз.

Измежду всички проекти, финансирани от ЕС, от ключово значение е **съвместната инициатива на ЕС и Международната организация по миграция (МОМ) за защита и реинтеграция на мигрантите**, тъй като тя осигури защита, доброволно връщане и помощ за реинтеграция на над **100 000 мигранти в Либия, Нигер и други африкански държави**, като им помогна да се върнат и да се реинтегрират по устойчив и траен начин в своите държави на произход в Западна, Централна и Източна Африка. Съвместната инициатива също така подкрепи в ограничена степен реинтеграцията на

мигрантите, завръщащи се от ЕС, когато нямаше налични средства за тази цел от други фондове на ЕС или на държавите членки.

В допълнение към съвместната инициатива чрез проектите за подпомагане на реинтеграцията и развитието в Афганистан (RADA) и за устойчива реинтеграция и подобро управление на миграцията в Бангладеш (проект „Protasha“), които също се

изпълняват от МОМ, ЕС предостави помощ за доброволно връщане и реинтеграция на връщани лица от Афганистан и Бангладеш, които се връщат в държавата си на произход от други трети държави на транзитно преминаване и местоназначение, включително от Иран и Пакистан. Тези проекти също така до голяма степен подкрепиха устойчивата реинтеграция на мигрантите от Афганистан и Бангладеш, завръщащи се в своята държава от територията на ЕС.

Държавите партньори, които представляват държави на местоназначение и на транзитно преминаване от гледна точка на незаконната миграция, могат да споделят сходни опасения и интереси по отношение на връщането на незаконните мигранти и гарантирането на устойчивата им реинтеграция в държавите на произход. Допълнително ще бъдат проучени възможностите за партньорства на регионално и многостранно равнище, както и с международни организации, включително като се използва опитът на създадената през ноември 2017 г. работна група на Африканския съюз, ЕС и ООН по въпросите на миграцията в Либия. Този иновативен тристранен подход, обединяващ всички заинтересовани страни, доведе до ефективна подкрепа на доброволното връщане от Либия с безпрецедентната политическа ангажираност и подкрепа от страна на Африканския съюз, който се справи с оперативните и политическите пречки, например във връзка с предоставянето на консулска помощ при особено трудни обстоятелства.

Бъдещи действия

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- ЕС ще осигури подкрепа за доброволното връщане и реинтеграцията в държавите на произход на мигранти от трети държави на транзитно преминаване и местоназначение, включително чрез допълнително проучване на възможностите за евентуални партньорства на регионално и многостранно равнище. |
|--|

3.4 Ефективно консултиране и насочване относно връщането

Важно е на мигрантите да се предоставя навременна, актуална и надеждна информация чрез лично или онлайн консултиране на възможно най-ранен етап. Комисията, заедно с Европейската мрежа за миграцията, периодично ще преразглежда и актуализира **рамката на ЕС за консултирането относно връщането** с цел обмен за актуализиране на най-добрите практики за създаване и управление на национални структури за консултации във връзка с връщането.

Освен това като по-дългосрочна цел Комисията ще работи с Frontex за разработване на всеобхватна програма за обучение в областта на връщането, насочена към практикуващите специалисти, която ще се състои от учебни компоненти, обхващащи всички аспекти на политиката и практиката в областта на връщането. Учебната програма в областта на връщането ще включва специални модули относно доброволното връщане и реинтеграцията, без да се ограничава само до тях, като в нея ще бъдат внедрени съществуващите инструменти като рамката на ЕС за консултирането относно връщането и **общата програма за обучение на консултанти по връщането**. Когато е подходящо, съответните заинтересовани страни в държавите на произход също биха могли да дадат своя принос. Frontex ще оказва подкрепа на държавите членки, разполагайки — като част от постоянния корпус — експерти в областта на връщането, обучени да провеждат консултации относно връщането.

Накратко за консултирането относно връщането

Успешният процес на доброволно връщане започва с персонализирани контакти и диалог между консултантa и мигранта, като мигрантът своевременно получава актуална и релевантна информация относно своя статут и предложението за получаване на подкрепа за доброволно връщане. Този диалог следва да се провежда на възможно най-ранен етап от миграционния процес, включително по целесъобразност по време на процедурите за предоставяне на убежище, например за хора от държави с нисък процент на признаване. Процесът следва да помогне на мигрантите да планират безопасно и ненакърняващо достойнството връщане и да изгради доверие и сътрудничество между мигранта и консултантa. В диалога трябва да бъдат отчетени индивидуалните потребности и уязвимостта на мигранта и да бъдат взети мерки за разсейване на неговите опасения. По-специално по отношение на малолетните и непълнолетните лица трябва да се осигурява консултиране на разбираем за тях език и да се отчита тяхната специфична ситуация, като се гарантира зачитането на висшите интереси на детето. Консултирането предполага тясно сътрудничество и обмен на информация между широк кръг органи на държавно, общинско и местно равнище, както и с други заинтересовани страни, включително органите в областта на убежището. Прибягването до онлайн консултации се увеличи по време на настоящата пандемия и ще продължи да бъде от полза за предоставянето на консултации от разстояние. Онлайн консултирането позволява на доставчиците на услуги за реинтеграция да участват в консултативните сесии и може да улесни последващите разговори.

За да се улесни достъпът до информация относно наличните възможности и споделянето ѝ, както и да се улесни насочването между консултантите по връщането и доставчиците на услуги, съществуващите информационни инструменти следва да бъдат използвани по-оптимално, по-специално **Регистърът на подпомагането на връщането и реинтеграцията** и **Инструментът за подпомагане на реинтеграцията**. Необходимо е да се работи по тези инструменти за управление на знанието, за да се рационализира използването на Инструмента за подпомагане на реинтеграцията при консултирането и насочването в областта на връщането, както и да се улесни редовното актуализиране и анализиране на информацията за Регистъра на подпомагането на връщането и реинтеграцията. Така ще бъде подпомогнат мониторингът на програмите, ще се увеличи максимално тяхното използване и ще се подобри качеството им.

Бъдещи действия

- **Държавите членки** следва да се ангажират с ранно, активно и ефективно обхващане на незаконните мигранти, като същевременно отчитат надлежно случаите на уязвимост, и да разработят ефективни структури за консултиране относно връщането (както за лични, така и за онлайн консултации), като следват **рамката на ЕС за консултиране относно връщането**.
- До средата на 2022 г. **Европейската мрежа за връщане и реинтеграция** следва да финализира общата програма за обучение на консултанти по връщането.
- **Frontex** следва да засили обучението по консултиране относно връщането, по-специално за включените в постоянния корпус експерти по връщането, след като бъде приета общата програма за обучение.
- Държавите членки следва редовно и често да актуализират **Регистъра на подпомагането на връщането и реинтеграцията** и да рационализират използването на **Инструмента за подпомагане на реинтеграцията** в процесите на консултиране и насочване в областта на връщането; Комисията ще осигури редовно обучение в тази връзка.
- **Комисията**, с подкрепата на **Frontex**, следва да усъвършенства информационните инструменти на равнището на ЕС, като например Регистъра на подпомагането на връщането и реинтеграцията и Инструмента за подпомагане на реинтеграцията, включително чрез насърчаване на тяхната **оперативна съвместимост с националните системи за управление на делата по връщането** и чрез осигуряване на подходящи **управленски структури** за тях.

3.5 Гарантиране на качеството на подкрепата

Подпомагането на доброволното връщане обхваща широк кръг от дейности преди връщането, които включват консултации, медицинска и психологическа подкрепа, както и финансова, правна и логистична помощ за пътуването. Това често се предоставя в съчетание с помощ след пристигането и помощ за реинтеграция, така че

да се помогне на връщаното лице да намери или създаде нови възможности в държавата на връщане, включително с участието на местните общности, непосредствено след пристигането и в по-дългосрочен план.

Услуги за реинтеграция на едно гише под национално ръководство

В Тунис Доверителният фонд на ЕС за Африка финансира социално-икономическата реинтеграция и помага за създаването на механизъм за реинтеграция, ръководен от Тунис. Целта е да се укрепи капацитетът на тунизийските власти за осъществяване на реинтеграция на централно и местно равнище и да се засили координацията между държавите — членки на ЕС, като се насърчи насочването към националния механизъм за реинтеграция.

В Армения Европейската мрежа за връщане и реинтеграция подпомага Център за насочване във връзка с реинтеграцията, създаден в сътрудничество с националните органи, който предоставя консултации и насочване към служби и към местни и международни проекти и осъществява мониторинг по отношение на изпълнението на плана за реинтеграция.

Тези проекти показват как с необходимата институционална подкрепа държавите на произход могат да установят схема за обслужване на едно гише на всеки етап от реинтеграцията чрез национален механизъм за насочване към доставчиците на услуги за реинтеграция.

Тази помощ следва да бъде персонализирана, да се предоставя при пристигането и да отчита индивидуалните способности и специфичните потребности, по-специално на уязвимите групи. По отношение на децата специфичните условия в държавата на връщане трябва да бъдат проучвани за всеки отделен случай, като се отчитат индивидуалните обстоятелства и семейната среда. Това ще гарантира, че мигрантите получават необходимата помощ при пристигането си и ще направи връщането им устойчиво. Потребностите на **непридружените ненавършили пълнолетие лица и на децата мигранти** представляват ключови политически приоритети за системата на ЕС за управление на убежището и миграцията. От решаващо значение е да се осигури качествена подкрепа на децата в контекста на доброволното връщане и реинтеграцията и да се отчитат висшите интереси на детето като първостепенно съображение, така че да им бъде дадена възможност да изградят бъдеще в държавата на произход.

Качествената подкрепа подобрява шансовете за устойчива реинтеграция. Липсват обаче **общи стандарти за качество**, съгласно които да се определят съдържанието и формата на помощта за доброволно връщане и реинтеграция и да се оцени капацитетът на доставчиците на услуги за реинтеграция, на които разчитат ЕС и неговите държави членки, за да

предлагат успешно такава подкрепа в трети държави. Това доведе до големи различия в качеството, съдържанието и последователността на осигуряваната подкрепа в зависимост от връщащата държава членка, съответната трета държава и доставчика на помощ за реинтеграция. Освен това различните донори, публичните органи, доставчиците на помощ за реинтеграция и местните партньори често прилагат различни критерии за оценка на успеха на схемите, което затруднява съпоставянето на

информацията относно помощта за реинтеграция и намалява нейната стойност за разработването на политики.

Липсата на общи стандарти в съчетание с разпокъсаността на националните програми, може да доведе до **отрицателни последици за равнището на приемане** на връщането както от незаконните мигранти, така и от третите държави. Това засяга по-специално съвместната работа, извършвана от няколко държави членки с подкрепата на Frontex или в контекста на спонсорирането на връщането.

В отговор на тези недостатъци е от ключово значение дейността на доставчиците на помощ за доброволно връщане и реинтеграция да отговаря на високи стандарти. Комисията ще разработи **рамка относно качеството за доставчиците на услуги за реинтеграция**, като определи общи стандарти, които биха могли да бъдат подкрепени с финансиране от ЕС. Тези стандарти ще обхващат изискванията, свързани с организацията и с управлението на проектите, както и условията за материална подкрепа. Рамката за качество също така ще определи ключови показатели за изпълнение, включително относно навременността, спазването на стандартите и нивото на обслужване, като това ще подобри събирането на по-лесно съпоставими данни относно помощта за реинтеграция. Рамката ще отчита надлежно специфичните потребности на уязвимите групи, като например непридружени ненавършили пълнолетие лица, семейства, хора с увреждания или жертви на трафик на хора. Рамката също така ще подчертае колко е важно да се насърчи поемането на отговорност от държавите партньори и развитието на местните доставчици на услуги за реинтеграция, които благодарение на по-добрата си запознатост с местната ситуация могат да бъдат в по-добра позиция да работят в местния контекст и да постигнат по-добра разходна ефективност. Привличането на участници от държавите партньори също би могло да подпомогне разработването на рамката за качество.

Рамката за качество ще **повиши доверието в схемите за доброволно връщане и реинтеграция** на ЕС и неговите държави членки, **ще подпомогне изграждането на капацитета** на доставчиците на услуги за реинтеграция, **ще повиши и хармонизира качеството и съдържанието на помощта, предоставяна на отделните лица, и ще улесни мониторинга и оценката на програмите**. Чрез съгласуването на националните подходи и осигуряването на съвместни процедури и правила относно условията и вида на помощта рамката за качество може също така да подпомогне осъществяването на спонсориране на връщането и да повиши степента, в която трети държави приемат съвместните дейности по връщане от страна на държавите членки.

Бъдещи действия

- До средата на 2022 г., в сътрудничество с държавите членки, Frontex и Европейската мрежа за връщане и реинтеграция, **Комисията ще осигури рамка относно качеството за доставчиците на услуги за реинтеграция** въз основа на общи стандарти за качество и ще насърчи използването ѝ.
- **Frontex** ще прилага рамката за качество при управлението на съвместните услуги за реинтеграция, които се предоставят на връщаните лица, насочени към Агенцията от националните органи.

3.6 Насърчаване на устойчивостта на подкрепата за реинтеграция и поемане на отговорност от държавите партньори

Сътрудничеството в областта на доброволното връщане и устойчивата реинтеграция са ключови аспекти на всеобхватните и взаимноизгодни партньорства в областта на миграцията с държавите на произход и на транзитно преминаване, които ЕС ще укрепи в рамките на Новия пакт. **Държавите на произход са в най-добра позиция да създадат икономически и социални перспективи за своите граждани,** включително за завръщащите се мигранти. Въпреки това редица причини могат да окажат отрицателно въздействие върху това да поемат отговорност за процеса на реинтеграция. Някои от тези причини са свързани с недостатъци по отношение на капацитета, обществените услуги, както и по отношение на политическите, законодателните и оперативните рамки. Насочването към публичните служби, участващи в процеса на реинтеграция, като например доставчиците на здравни услуги, службите за обучение или образование и агенциите по заетостта, може да не е достатъчно добре развито поради липса на координация и поради недостатъчно качество на предоставяните услуги. Отрицателно въздействие могат да окажат също недостатъчните синергии между работата на международните участници и рамките и инициативите, разработени от държавите на произход, включително паралелните структури.

Устойчива реинтеграция

Устойчивостта е многостранна концепция, която обхваща потребностите и уязвимостта на отделния човек, икономическата, социалната и психосоциалната реинтеграция в общността, разходната ефективност за донорите и приноса към местното развитие. В допълнение към подкрепата за отделните връщани лица, концепцията за устойчива реинтеграция има по-широкообхватна цел да се повиши капацитетът на приемащите общности, частният сектор и местните заинтересовани страни. Целта е държавите партньори да бъдат насърчени да поемат отговорност за процеса на реинтеграция и в крайна сметка на връщане и обратно приемане на техните граждани като част от по-широкообхватните цели за развитието на държавата и за управлението на миграцията.

ЕС ще подкрепи и насърчи **постепенното увеличаване на поемането на отговорност от държавите на произход** по отношение на процеса на реинтеграция в рамките на националните и местните инициативи в държавите партньори, като предприеме действия във връзка с някои от тези въпроси, така че да се гарантират устойчивостта и контекстуализацията, както и да се повиши ефективността. По целесъобразност действията на ЕС следва да бъдат насочени и към гражданското общество и частния сектор, за да се мобилизират техните силни страни. ЕС следва да подкрепи разработването на „цялостен

управленски подход“ към реинтеграцията с по-добро планиране и повишени полезни взаимодействия с националните и местните стратегии за развитие, както и с повишена способност на публичните служби да отговарят на специфичните нужди на връщаните лица, като същевременно се зачитат потребностите във връзка със социалното

сближаване. Frontex следва също така да осигурява подкрепа в съответствие с мандата си, така че да допринесе за укрепване на капацитета на държавите партньори за доброволно връщане и реинтеграция. Това ще включва разполагането на служители за връзка в трети държави, които да съдействат при организирането на обратното приемане и реинтеграцията, като се подкрепя изграждането на местен капацитет и се насърчава поемането на отговорност.

За да се увеличи максимално въздействието на помощта за реинтеграция, като част от нашите международни партньорства, които са ключов елемент от Новия пакт, ЕС ще **подпомогне укрепването на държавните органи и структурите за управление на миграцията в трети държави и ще избегне създаването на паралелни системи**, ръководени от донора или от доставчиците на услуги за реинтеграция. Тази подкрепа следва да укрепи капацитета на националните и местните органи и на доставчиците на услуги за реинтеграция в рамките на администрацията, например чрез осигуряване на обучение и чрез подкрепа за разработването и прилагането на политики и оперативни рамки, като по този начин се подобрява устойчивостта и се намалява зависимостта от външните доставчици и финансирането от донори. Държавите на произход ще бъдат насърчавани и подкрепяни да поемат по-големи отговорности при посрещането и ориентирането на връщаните лица, например чрез създаване на звена за обслужване на едно гише, които ще улеснят достъпа до публичните служби и ще координират насочването към механизми за реинтеграция и към други проекти за развитие, с подходящо участие на частния сектор. Следва да се засили участието на местните общности, включително като се позволи на местните жители да участват в схемите за реинтеграция на равнището на конкретната общност.

Това ще повиши също така **съгласуваността с програмите за развитие** в държавите партньори, подкрепяни от ЕС или от други донори. На стратегическо равнище партньорският диалог с държавите партньори ще спомогне да се отчетат стратегическите приоритети при разработването и изпълнението на програмите за реинтеграция, докато на оперативно равнище подобрената координация и управление на информацията, улеснени от описаните в стратегията инструменти за насочване и обмен на информация, ще спомогнат за максимално използване на ресурсите и за подобряване на качеството на насочването по всички програми. За да се гарантира, че подкрепата за реинтеграция е ефективна, следва да се обърне дължимото внимание на местната ситуация и динамика.

Бъдещи действия

- **Комисията** ще интегрира и рационализира във възможно най-голяма степен връщането и реинтеграцията в дейностите по програмиране на помощта за развитие на национално и местно равнище в държавите партньори; насочването към програми за развитие (например обхващащи действия за техническо и професионално образование и за създаване на работни места) следва да бъде засилено. В това отношение службите на Комисията, Европейската служба за външна дейност и делегациите на ЕС тясно ще работят в тясно сътрудничество с държавите членки и с местните доставчици на услуги за реинтеграция.

- **Комисията**, в тясно сътрудничество с върховния представител, ще подкрепи разработването и прилагането на правните, политическите и оперативните рамки за реинтеграция в държавите партньори.
- За да се насърчи поемането на отговорност за реинтеграцията от страна на държавите партньори, **Комисията**, заедно с всички заинтересовани страни, ще работи в партньорство с органите и местните общности в тези държави при планирането и изпълнението на програмите за реинтеграция.
- **Комисията**, когато е целесъобразно с подкрепата на **Frontex**, ще подкрепи укрепването на капацитета на трети държави за предоставяне на услуги за доброволно връщане и реинтеграция.

3.7 Финансиране за доброволно връщане и реинтеграция

Съгласно многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. **ЕС е основен участник в** подпомагането на доброволното връщане и реинтеграцията, като допълва и подкрепя националните усилия на държавите — членки на ЕС. Приблизително 75 % от разходите за осъществяване на програмите за подпомагане на доброволното връщане бяха покрити със средства от ЕС, а останалите — от националните бюджети.

През **новия финансов цикъл 2021—2027 г.** ЕС ще засили своята роля, отчитайки приоритетите, определени в настоящата стратегия, и подкрепяйки нейното изпълнение в рамките на съответните фондове, като същевременно ще гарантира координацията по време на целия процес. С фонда „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) за периода 2021—2027 г. Комисията ще подкрепи действията на държавите членки за насърчаване на увеличаването на броя на доброволните връщания от ЕС и ще осигури финансиране за схеми за подпомагане на доброволното връщане, както и за първоначалната реинтеграция на лицата в техните държави. Освен това тя ще осигури финансова подкрепа за поддръжката и разработването на информационни инструменти на равнището на ЕС, като например Инструмента за подпомагане на реинтеграцията и Регистъра на подпомагането на връщането и реинтеграцията, както и за изграждането на капацитет в държавите членки. Frontex ще предоставя допълнителна подкрепа в тази област чрез извършваните от нея дейности преди и след връщането. Дейностите, финансирани по линия на фонд „Убежище, миграция и интеграция“, и тези, които се извършват от Frontex, ще бъдат насочени най-вече към ранните етапи на подкрепата за реинтеграция и специфичната подкрепа за отделни връщани лица.

Инструментът за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС) — Глобална Европа и Инструментът за предприсъединителна помощ III (ИПП) ще допринесат за изпълнението на настоящата стратегия, включително чрез подпомагане на мигрантите и техните семейства в държавите на транзитно преминаване или местоназначение извън ЕС да се върнат доброволно и да се реинтегрират в своите държави. От общия бюджет в размер на 79,5 милиарда евро ориентировъчно 10 % от финансовия пакет на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа ще бъдат специално предназначени за действия за подпомагане на ръководството и управлението на миграцията, принудителното разселване и за справяне с първопричините за незаконната миграция и принудителното разселване,

когато те са насочени пряко към конкретни предизвикателства, свързани с миграцията и принудителното разселване. Допълвайки фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и въз основа на подход, съобразен с националните и регионалните особености, тези средства ще допринесат и за реинтеграцията на мигрантите и техните семейства, които се връщат от ЕС, по-специално чрез развитието на структурите и изграждането на капацитета на държавите партньори и чрез изпълнението на програми за подкрепа в полза както на връщаните лица, така и на приемащите общности.

Освен това ИССРМС — Глобална Европа и ИПП III ще подкрепят националните органи и участници от държавите на произход с цел повишаване на тяхната отговорност за дейностите по връщане и реинтеграция, които се осъществяват на тяхна територия, включително чрез укрепване на капацитета им да насочват връщаните лица към ефективни схеми за реинтеграция и чрез подпомагане да разработят подходяща правна и политическа рамка, както и съответните информационни инструменти и структури за координация.

Тези два инструмента за финансиране също така ще помогнат на съответните трети държави на транзитно преминаване или местоназначение да укрепят своя капацитет за предоставяне на защита и помощ за доброволно връщане от тяхната територия, като се отчитат потребностите на мигрантите, включително уязвимостта, съображенията, свързани с основните права, и необходимостта от предоставяне на международна закрила.

Комисията ще отчете приоритетите на настоящата стратегия при програмирането на различните си инициативи относно доброволното връщане и реинтеграцията във връзка с **отделни държави партньори и региони**. Конкретните държави партньори и региони, които биха могли да се възползват от различните форми на подкрепа, предвидени съгласно настоящата стратегия, ще бъдат определени като част от процеса на програмиране.

Освен това Комисията ще **финансира научните изследвания** в областта на доброволното връщане и реинтеграцията, за да подкрепи изпълнението на стратегията и да укрепим доказателствената база. Очакванията и възприятията по отношение на връщането и реинтеграцията следва да бъдат допълнително проучени и следва да се проведе задълбочена оценка на ефективността и устойчивостта на реинтеграцията.

Бъдещи действия

- **Комисията** ще отчете целите на настоящата стратегия в **многогодишните програми на държавите членки** по линия на фонда „Убежище, миграция и интеграция“, както и при програмирането на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа и Инструмента за предприсъединителна помощ III.
- **Държавите членки** следва да продължат да подкрепят доброволното връщане и реинтеграцията на мигрантите, които се връщат от тяхната територия, и чрез **националните си бюджети**.
- **Комисията** ще подкрепи **научните изследвания** в областта на доброволното връщане и реинтеграцията.

Следващи стъпки

Насърчаването на доброволното връщане и реинтеграцията е ключова стратегическа цел, както е посочено в Новия пакт за миграцията и убежището.

Комисията, когато е целесъобразно заедно с върховния представител, държавите членки, Frontex, делегациите на ЕС, държавите партньори и широк кръг от заинтересовани страни и международни организации, участващи в миграционната политика, ще работят съвместно за изпълнението на всички аспекти на настоящата стратегия, за да се гарантира, че схемите на ЕС и националните схеми са добре проектирани и координирани, така че да бъдат насърчени и подкрепени ефективни и хуманни програми за доброволно връщане и устойчива реинтеграция.

Тясното сътрудничество с държавите партньори ще бъде от ключово значение за изпълнението на няколко аспекта на стратегията. Новият пакт за миграцията и убежището демонстрира промяна в парадигмата по отношение на ангажираността на ЕС с международните партньори в областта на миграцията. За тази цел Комисията, в тясно сътрудничество с върховния представител, ще работи с приоритетни държави в областта на връщането и реинтеграцията като част от всеобхватни, балансирани, съобразени с нуждите и взаимноизгодни партньорства в областта на миграцията, разширявайки и надграждайки вече изграденото доверие.

Подобрената правна уредба допълнително ще улесни ефективното изпълнение на настоящата стратегия. Комисията ще работи с Европейския парламент и Съвета за постигане на напредък по провеждането и приключването на преговорите по Новия пакт, включително по преработената директива относно връщането. Разширеният мандат на Frontex, разгръщането на постоянния корпус и увеличаването на капацитета на Агенцията за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията трябва да бъдат използвани в максимална степен, за да се постигнат целите на настоящата стратегия.

И накрая, Комисията ще наблюдава изпълнението на стратегията, по-специално в контекста на Европейската мрежа за миграцията и при редовните обсъждания с Европейския парламент и с държавите членки в Съвета.