

Brusel 29. dubna 2021
(OR. en)

8153/21

JAI 435
MIGR 73
RELEX 354
COMIX 225

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	28. dubna 2021
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2021) 120 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Strategie EU pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2021) 120 final.

Příloha: COM(2021) 120 final



V Bruselu dne 27.4.2021
COM(2021) 120 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Strategie EU pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění

{SWD(2021) 121 final}

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Strategie EU pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění

Úvod

Nový pakt o migraci a azylu představuje komplexní a integrovaný přístup, který spojuje všechny související oblasti politiky s cílem vybudovat účinný, dlouhodobý a udržitelný migrační a azylový systém. Cílem je strukturovat schopnost EU nabízet ochranu lidem v nouzi, integrovat osoby žijící a pracující v EU a zajistit účinné a humánní postupy pro navrácení osob, které nemají nárok na pobyt. Společný systém EU pro navrácení je základním prvkem komplexního a integrovaného systému řízení migrace. Klíčovými prvky účinné návratové politiky jsou dobrovolné i nucené návraty¹.

Úspěch jakékoli návratové politiky se často měří podle počtu těch, kteří se skutečně vrátí do země původu. V současné době zůstávají tyto počty v rámci EU nízké, přičemž se skutečně vrací pouze přibližně třetina osob, jimž byl nařízen odchod z EU². Aby **byl společný systém EU pro navrácení** účinný, musí se skládat ze silnějších struktur uvnitř EU prostřednictvím posíleného právního a operačního rámce pro rychlá a spravedlivá řízení o navrácení, která respektují základní práva v souladu s Listinou základních práv EU, a posílené správy na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni, jak je navrženo v novém paktu o migraci a azylu. To je třeba kombinovat s účinnější spoluprací s partnerskými zeměmi v oblasti navrácení, zpětného přebírání a opětovného začlenění, jak je uvedeno v nedávném sdělení Komise nazvaném „Posílení spolupráce v oblasti navrácení a zpětného přebírání osob v rámci spravedlivé, účinné a komplexní migrační politiky EU“³. Pro měření skutečného úspěchu návratové politiky je nicméně důležité vzít v úvahu nejen míry navrácení, ale také situaci dotčených osob, což jim umožní důstojný návrat a zohlední jejich perspektivy opětovného začlenění, jakmile se vrátí do země původu.

Dobrovolný návrat je ve spojení s novým právním rámcem předloženým v novém paktu klíčovým prvkem společného systému EU pro navrácení. Kromě účinných **opatření pro opětovné začlenění** je cílem dobrovolného návratu zajistit humánní, účinný a udržitelný návrat nelegálních migrantů. Dobrovolný návrat, jenž se obvykle považuje za nákladově efektivnější než nucený návrat, poskytuje navraceným osobám skutečné příležitosti a zohledňuje jejich potřeby, očekávání a vyhlídky po návratu. Země návratu by byly rovněž více nakloněny podílet se na tomto procesu v rámci komplexního partnerství a převzít za něj odpovědnost, pokud by byl návrat dobrovolný. Tyto prvky budují důvěru v systém a zvyšují jeho důvěryhodnost a účinnost.

Účinná a ambiciózní politika **opětovného začlenění** jako klíčová složka společného systému EU pro navrácení může pomoci překonat sociálně-ekonomické a psychosociální obtíže,

¹ Dobrovolným návratem se rozumí asistovaný nebo nezávislý návrat fyzické osoby do třetí země na základě svobodné vůle navrátilce; nuceným návratem se míní vymáhání povinnosti návratu, zejména fyzické dopravení navracené osoby do třetí země.

² Ze 491 195 neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, jimž byl v roce 2019 nařízen návrat, se jich do třetí země skutečně vrátilo 142 320.

³ COM (2021) 56 final.

kterým migranti při návratu do své komunity čelí, a učinit jejich návrat udržitelnějším. Opětovné začlenění musí být navrženo za účasti vnitrostátních a místních orgánů, hostitelských místních komunit a občanské společnosti, aby se navraceným osobám a jejich místní komunitě poskytly hmatatelné perspektivy do budoucna. Ambiciózní politika opětovného začlenění by měla usnadnit rozvoj vzájemně prospěšných a komplexních partnerství s partnerskými zeměmi, které jsou jádrem vnějšího rozměru nového paktu, a měla by z tohoto rozvoje těžit. Udržitelné opětovné začlenění by rovněž mělo přispět k širším rozvojovým strategiím v partnerských zemích s cílem vytvářet přínosy pro rozvoj a řešit některé základní příčiny nelegální migrace.

Tato strategie **podporuje dobrovolný návrat a opětovné začlenění jako nedílnou součást společného systému EU pro navracení**. Komise řadu let podporuje dobrovolný návrat a opětovné začlenění prostřednictvím různých vnitrostátních systémů a projektů financovaných EU. Je to však poprvé, co Komise předloží strategii pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění, která stanoví nové přístupy k návrhu, podpoře a provádění dobrovolného návratu a opětovného začlenění. Cílem této strategie je vytvořit **jednotnější a koordinovanější přístup členských států**, aby se plně uvolnil potenciál dobrovolného návratu a opětovného začlenění. Strategie navrhuje přístup, který podporuje soudržná opatření, utváří užší vazby mezi rozvojovými iniciativami a vnitrostátními strategiemi v partnerských zemích a podporuje jejich kapacitu a odpovědnost za návrat, zpětné přebírání a opětovné začlenění jejich státních příslušníků. Cílem je **zvýšit účinnost a udržitelnost** společného systému EU pro navracení ve prospěch navracených osob, EU a třetích zemí.

Tato strategie podporuje úspěšné provádění **klíčových prvků nového paktu o migraci a azylu**, zejména jasných pravidel a postupů při navracení na hranicích, patronátu nad návraty a nových správních struktur, usnadněním rychlých dobrovolných návratů zamítnutých žadatelů o azyl na vnějších hranicích a vytvořením společného rámce pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění, který může usnadnit provádění solidárních opatření.

1. Využití dosažených výsledků

Tato nová strategie vychází z iniciativ zahájených v předchozích letech a ze zkušeností získaných při provádění vnitrostátních a společných programů dobrovolného návratu a opětovného začlenění a také z iniciativ financovaných EU v partnerských zemích. Několik iniciativ probíhá a představuje základ pro rozvoj soudržného rámce předloženého v rámci této strategie.

Evropská síť pro navracení a reintegraci je síť několika členských států a zemí přidružených k Schengenu⁴ financovaná EU, která usnadňuje spolupráci mezi migračními orgány. Síť se stala klíčovou zúčastněnou stranou v procesu asistovaného dobrovolného návratu a opětovného začlenění. Poskytuje pomoc navraceným osobám prostřednictvím společného uzavírání smluv s poskytovateli služeb v oblasti opětovného začlenění v zemích návratu a zkoumáním a prováděním inovativních řešení ve spolupráci se svými členy a se třetími zeměmi. Od svého zřízení v polovině roku 2018 síť (spolu se svou předchůdkyní – sítí

⁴ Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Lucembursko, Malta, Německo, Nizozemsko, Norsko, Rakousko, Řecko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko.

evropského nástroje pro reintegraci) podporovala zúčastněné členské státy, aby dosáhly úspěšného návratu a opětovného začlenění téměř 25 000 migrantů.

Na základě posíleného mandátu **Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex)** rozvíjí svou kapacitu pro podporu dobrovolného návratu a opětovného začlenění. V roce 2020 agentura začala podporovat členské státy v oblasti dobrovolných návratů. Přibližně 18 % návratových operací agentury organizovaných v roce 2020 byly dobrovolné návraty a tento podíl se zvyšuje. V polovině roku 2022 agentura Frontex převezme činnosti **Evropské sítě pro navrácení a reintegraci**. Tím se zajistí, aby přínosy sítě byly rozšířeny rovnoměrně na všechny členské státy a aby agentura

Operační rámec pro reintegraci a rozvoj

Rozpočty na rozvoj se od roku 2015 používají k zintenzivnění úsilí o opětovné začlenění vracejících se migrantů z Evropy a tranzitních zemí. **Evropská síť pro navrácení a reintegraci** spojila vnitrostátní orgány a Komisi v rámci inovativní iniciativy s cílem prozkoumat možnosti užší spolupráce a sladění cílů. Síť vytvořila operační rámec popisující, jak rozvíjet praktické způsoby spolupráce v terénu. V současné době rámec testuje s několika členskými státy v Nigérii a Bangladéši.

Frontex mohla plnit svůj mandát v oblasti navrácení plně účinným způsobem a poskytovat plynulou podporu při organizaci přizpůsobené pomoci s návratem a opětovným začleněním navráceným osobám, zejména prostřednictvím poskytovatelů služeb pro opětovné začlenění ve třetích zemích. První **pilotní projekt agentury Frontex pro individuální společnou podporu opětovného začlenění** navrácených osob z EU bude zahájen v květnu 2021, což otevírá cestu plné akceschopnosti mandátu agentury pro asistovaný dobrovolný návrat a opětovné začlenění.

Za účelem zlepšení kvality poradenství v oblasti navrácení vypracovala Komise v souvislosti s Evropskou migrační sítí **rámec EU pro poradenství v oblasti navrácení**, který organizacím členských států poskytuje poradenství při zřizování, řízení a rozvoji poradenských struktur v členských státech. Tento rámec je referenčním rámcem pro vytváření nebo provozování vnitrostátních programů poradenství v oblasti navrácení a zabývá se problémy poradenství podporou osvědčených postupů a vydáváním doporučení. Společně s Mezinárodním střediskem pro rozvoj migrační politiky (ICMPD) a agenturou Frontex vyvíjí Evropská síť pro navrácení a opětovné začlenění rovněž **společné osnovy pro poradce pro navrácení** se zaměřením na dovednosti a schopnosti, které poradci potřebují. Zapojení agentury Frontex do přípravy těchto osnov zajišťuje doplňkovost se školicí činností agentury, kterou připravuje odborníky v oblasti návratové politiky jako členy stálého útvaru.

EU a její členské státy identifikovaly na strategické a operativní úrovni potřebu spolupracovat a vyvinout **společné nástroje** na podporu asistovaného dobrovolného návratu a udržitelného opětovného začlenění. Některé z hlavních nástrojů na podporu provádění strategie v praxi jsou již v pokročilé fázi vývoje.

Nástroj pomoci při opětovném začlenění (RIAT) usnadňuje výměnu informací a postoupení mezi poradci pro navrácení a poskytovateli služeb při opětovném začlenění v bezpečném digitálním prostředí a umožňuje uživatelům sledovat programy asistovaného dobrovolného návratu a opětovného začlenění. Komise rovněž vytvořila **soupis pomoci při**

navracení a opětovném začlenění (RRAI), který shromažďuje informace o druhu pomoci (tj. výši a druhu peněžní nebo věcné pomoci), potenciálních příjemcích, zapojených organizacích a o fázích řízení, v nichž je podpora nabízena. Tyto nástroje umožní lepší koordinaci na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni, a to i v souvislosti s patronátem nad návraty, zlepši přidělování finančních prostředků a podpoří sdílení osvědčených postupů⁵.

V prosinci 2016 byla zahájena **společná iniciativa EU a Mezinárodní organizace pro migraci (IOM)** pro ochranu a opětovné začlenění migrantů, financovaná svěřenským fondem EU pro Afriku. Společná iniciativa mimo jiné podpořila asistovaný dobrovolný návrat a udržitelné opětovné začlenění v oblasti Sahelu a Čadského jezera, Afrického rohu a severní Afriky a přispěla k posílení struktur pro řízení migrace ve třetích zemích. Od dubna 2017 do října 2020 poskytla 93 110 migrantům pomoc při přijetí po příjezdu a 75 182 migrantům pomoc při opětovném začlenění, čímž podpořila 34 646 humanitárních návratů z Libye do zemí původu. Společná iniciativa dosáhla dobrých výsledků v oblasti navracení. V oblasti opětovného začlenění patří mezi zjištěné problémy odpovědnost a kapacita vnitrostátních orgánů, koordinace s ostatními subjekty provádějícími podobné operace a kvalita monitorování⁶. Budoucí společné úsilí o podporu v oblasti opětovného začlenění by mělo být začleněno do komplexního přístupu a sladěno se zeměpisnými prioritami stanovenými v této souvislosti.

2. Problémy k řešení

Navzdory úspěchům dosaženým v posledních letech stále existuje potenciál maximalizovat přínosy dobrovolného návratu a opětovného začlenění. Podíl dobrovolných návratů činí v současné době 27 % všech odchodů z EU. Řada nedostatků brání plné účinnosti a rozšíření činnosti EU v oblasti podpory dobrovolného návratu a opětovného začlenění v EU, jakož i udržitelnosti opětovného začlenění ve třetích zemích.

Roztříštěnost přístupů. Podpora dobrovolného návratu a opětovného začlenění v EU je roztříštěná, členské státy zaujímají různé přístupy a postrádají soudržnost potřebnou k tomu, aby byla politika účinná. Důvodem je neexistence společného rámce a různé úrovně spolupráce členských států s jakoukoli třetí zemí.

Důsledkem je, že ačkoli všechny členské státy mají vnitrostátní programy asistovaného dobrovolného návratu a opětovného začlenění, tyto se značně liší. Zejména existují rozdíly v rozsahu jejich působnosti (např. některé se týkají pouze zamítnutých žadatelů o azyl), v postupech a v úrovni pomoci poskytované navraceným osobám. Tím je **oslabena důvěra navracených osob a třetích zemí** v systém a jejich ochota zapojit se. Různé úrovně nebo druhy podpory vytvářejí napětí, když navracené osoby porovnávají své situace během společných návratových operací nebo po návratu domů, a zemím původu a poskytovatelům služeb při opětovném začlenění komplikují poskytování doplňkových služeb při opětovném začlenění. Tato neexistence jednotného přístupu zase komplikuje provádění dohod a ujednání EU o zpětném přebírání osob a celkovou spolupráci v této oblasti. Může rovněž oslabit úsilí

⁵ Další informace o rámci EU pro poradenství v oblasti navracení a o nástroji pomoci při opětovném začlenění jsou uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise připojeném k tomuto sdělení.

⁶ Viz například zpráva „Learning Lessons from the EUTF“ (Poučení z činnosti EUTF):

https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec_summary_lli_0.pdf a

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

partnerských zemí při rozvoji soudržného přístupu k opětovnému začlenění vracejících se migrantů a vytvářet pro partnerské země mylná očekávání ohledně toho, co EU může nabídnout. Roztříštěnost může rovněž podpořit **neoprávněný pohyb nelegálních migrantů**, kteří usilují o výběr vnitrostátního balíčku, jež lépe vyhovuje jejich individuálním zájmům, a vést k takovému pohybu.

Aby se plně využil potenciál dobrovolných návratů, bude třeba zlepšit i některé aspekty

Náklady na návrat

Dobrovolný návrat se obecně považuje za nákladově efektivnější než nucený návrat. Odhad nákladů na dobrovolný návrat by měl zahrnovat peněžní a věcnou pomoc poskytnutou navracené osobě, let a případně reintegrační balíček. V případě nucených návratů náklady zahrnují náklady na ubytování navracené osoby v zajišťovacím zařízení před vyhoštěním a zapojení doprovodu a dalších zvláštních opatření před návratem, během něj a po něm. Výzkumná služba Evropského parlamentu odhadla, že náklady na nucený návrat činí 3 414 EUR na osobu ve srovnání s 560 EUR na dobrovolný návrat. Průměrné orientační náklady na návraty z tranzitních zemí se odhadují na přibližně 2 500 EUR na osobu.

současného právního rámce. Je zřejmé, že čím dříve se nelegální migrant vrátí, tím vyšší je pravděpodobnost, že migrant navracení přijme, pokud je provedeno v rámci spravedlivého a účinného řízení a dotyčná osoba obdrží přesné a úplné informace. Významným problémem však zůstává skrývání se během období dobrovolného opuštění území, což dále brání návratu. **Rychlé a spravedlivé společné postupy a pravidla týkající se azylu a navracení** spolu s lepší podporou dobrovolného návratu, a to také pro migranty, na něž se vztahuje řízení o navracení na hranicích a případně zajištění, mohou zvýšit míru využívání dobrovolných návratů v raných fázích procesu navracení.

Nedostatečný sběr údajů. Statistické informace, které jsou v současné době k dispozici, neposkytují o využívání dobrovolného návratu a opětovného začlenění v EU úplný obraz, jelikož členské státy nemají povinnost podávat zprávy o poměru mezi

dobrovolnými a nucenými návraty a o druhu pomoci poskytované navraceným osobám.

Neexistence soudržného rámce pro poradenství v oblasti navracení a mechanismu, který navracené osoby odkazuje na programy navracení a opětovného začlenění (dále jen „postoupení“). Účinné poradenství v oblasti navracení je nezbytné pro posílení vazeb mezi fází před odjezdem a fází po příjezdu a pro úspěšné opětovné začlenění. Aktuálně není zaveden žádný rámec pro poradenství nebo minimální požadavky na kvalifikaci a odbornou přípravu pro poskytování služby. V současnosti se používá několik mechanismů, které navracené osoby odkazují na programy navracení a opětovného začlenění, což vede k roztříštěnosti, ztrátě informací a nesouladu mezi dovednostmi, potřebami a ambicemi migrantů a nabízenou podporou. K poskytování vysoce kvalitních služeb potřebují poradci pro navracení zvláštní **odbornou přípravu a přístup k aktuálním informacím** o pomoci poskytované navraceným osobám a o stávajících příležitostech v zemích návratu.

Nedostatečná koordinace mezi zúčastněnými stranami. V oblasti dobrovolného návratu a opětovného začlenění působí řada zúčastněných stran a subjektů, konkrétně vnitrostátní a místní orgány EU, mezinárodní organizace a organizace občanské společnosti, orgány třetích zemí na vnitrostátní a místní úrovni. Patří mezi ně pohraniční a migrační orgány, poskytovatelé sociální a zdravotní péče, orgány zajišťující bydlení a vzdělávání, právní

pomoc a neziskové organizace ve více zemích a na různých úrovních. Neexistence účinné koordinace mezi těmito organizacemi vede ke zdvojování a neefektivnosti. Členský stát může například podpořit další cestu navracené osoby z letiště příletu do města původu a také krátkodobé ubytování v tomto městě, i když jiný projekt EU již financuje stejné ubytování spolu s lékařskou péčí. Nedostatečná součinnost s vnitrostátními rozvojovými strategiemi v partnerských zemích může ovlivnit účinnost a udržitelnost programů opětovného začlenění. Například odborná příprava navracených osob musí zohledňovat možnou součinnost s probíhajícími rozvojovými projekty a musí být sladěna s vnitrostátními strategiemi na podporu určitých odvětví. Aby se zabránilo překrývání či mezerám, je třeba projekty koordinovat mezi členskými státy a opětovné začlenění by mělo být zahrnuto do programových činností.

Nedostatečná udržitelnost, mimo jiné z důvodu nedostatečné odpovědnosti a kapacity zemí původu. Partnerské země obecně považují opětovné začlenění za pozitivní prvek spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob. Kvůli nedostatečné kapacitě je však jen málo třetích zemí schopno řídit proces opětovného začlenění a zajistit dostatečnou koordinaci s vnitrostátními migračními a rozvojovými strategiemi. Například partnerská země, která je ochotna se zapojit do poskytování služeb opětovného začlenění svým vracejícím se státním příslušníkům, může postrádat strukturu řízení, zaměstnance s potřebnými dovednostmi (včetně řízení dárcovské podpory a monitorování) a kapacitu poskytovat veřejné služby přizpůsobené specifickým hospodářským, sociálním a psychosociálním potřebám navracených osob. Místním poskytovatelům pomoci při opětovném začlenění navíc může chybět kapacita. V důsledku toho mohou procesy opětovného začlenění postrádat udržitelnost a být do značné míry závislé na dárcích a operačních partnerech a hrozí jejich roztržičnost také z důvodu nedostatečné soudržnosti mezi systémy financovanými dárci.

Nedostatečné financování. Dobrovolný návrat a opětovné začlenění se staly hlavními prioritami EU a jejích členských států. Přidělení prostředků mobilizovaných na zvýšení počtu dobrovolných návratů však nebylo vždy schopno vyhovět všem potřebám a očekáváním.

Pandemie COVID-19 je další výzvou, neboť narušuje schopnost EU vracet nelegální migranty, omezuje kapacitu třetích zemí zpětně přebírat a opětovně začlenit své státní příslušníky a může snížit ochotu migrantů k návratu z důvodu sociálně-ekonomického dopadu pandemie v zemích původu.

3. Strategický přístup k dobrovolnému návratu a opětovnému začlenění

Tato strategie uznává hodnotu dobrovolného návratu a jejím cílem je **zvýšit počet a podíl dobrovolných návratů** z Evropy a tranzitních zemí, **zlepšit kvalitu** podpory navracených osob a jejich účasti a posílit **soudržnost a řízení** činnosti EU.

Strategie stanoví k navrhování, podpoře a provádění programů asistovaného dobrovolného návratu a opětovného začlenění a opatření ve třetích zemích **nový, koordinovanější a integrovanější přístup** s cílem vytvořit lepší vazby s jinými rozvojovými iniciativami, vybudovat kapacitu a odpovědnost třetích zemí k opětovnému začlenění svých státních příslušníků a učinit tyto systémy udržitelnými. Tato strategie sleduje a podporuje obecné cíle nového paktu o migraci a azylu, včetně struktur řízení a mechanismu spolupráce v oblasti navracení a zpětného přebírání osob stanovených v návrhu nařízení o řízení azylu a migrace. Kromě toho by provádění této strategie pomohlo zefektivnit **řízení** o navracení **na hranicích**

navržené v novém paktu, čímž by se podpořil rychlý dobrovolný návrat z vnějších hranic EU a zkrátila délka pobytu osob v řízení na hranicích a celkově by se maximalizovala jeho účinnost. Účinné řízení o navracení na hranicích rovněž usnadní a podpoří dobrovolný návrat, neboť lidé budou k dispozici a budou více ochotnější spolupracovat s orgány. EU lépe vybaví k reakci na migrační tlak usnadněním **patronátu nad dobrovolnými návraty**, jak je stanoveno v návrhu nařízení o řízení azylu a migrace, prostřednictvím společného rámce, který snižuje roztržitost a posiluje spolupráci mezi členskými státy.

V reakci na tyto výzvy strategie stanoví širokou škálu opatření v rámci **sedmi pilířů**, které sdružují vnitřní, vnější a operační aspekty dobrovolného návratu a opětovného začlenění a zahrnují:

1. účinnější právní a operační rámec;
2. účinnou koordinaci mezi všemi zainteresovanými stranami;
3. podporu dobrovolného návratu a opětovného začlenění migrantů ze třetích zemí a mezi nimi;
4. účinné poradenství a postoupení v oblasti navracení;
5. zajišťování kvality podpory;
6. zvyšování udržitelnosti podpory a odpovědnosti partnerských zemí v oblasti opětovného začlenění a
7. financování dobrovolného návratu a opětovného začlenění.

Úspěch strategie závisí na **bezproblémové a konstruktivní spolupráci** mezi všemi příslušnými zúčastněnými stranami včetně Evropského parlamentu, členských států, Evropské komise, vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, agentury Frontex, partnerských zemí a velké skupiny poskytovatelů služeb v oblasti dobrovolného návratu a opětovného začlenění (např. mezinárodních organizací a organizací občanské společnosti, vnitrostátních a místních orgánů) působících v této oblasti.

3.1 Účinnější právní a operační rámec

Ačkoli hlavní prvky této strategie mohou být prováděny na základě současného právního rámce, jeho posílení je nezbytné k **plné podpoře strategického a soudržného přístupu** k dobrovolnému návratu a opětovnému začlenění. Směrnice o navracení⁷ upřednostňuje dobrovolný návrat před nuceným návratem, ale neposkytuje rámec pro vytváření a provozování programů asistovaného dobrovolného navracení nebo pro podporu opětovného začlenění nelegálních migrantů. V mezinárodních právních předpisech pravidla nebo povinnosti pro poskytování takové podpory rovněž chybí⁸.

Nový právní rámec navržený v rámci nového paktu by tyto nedostatky řešil a zavedl by konsolidovanější řízení na základě nařízení o řízení azylu a migrace⁹. Návrh **přepřpracované směrnice o navracení**¹⁰ stanoví společný základ pro dosažení soudržnosti mezi

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98).

⁸ Některá politická prohlášení však zdůrazňují význam dobrovolného návratu a opětovného začlenění – viz například Agenda OSN 2030, cíle udržitelného rozvoje, cíl 10.7; globální pakt o migraci, cíl 21.

⁹ COM(2020) 610 final.

¹⁰ COM(2018) 634 final.

vnitrostátními programy pro dobrovolný návrat a případně opětovné začlenění a stanoví lepší pravidla pro zlepšení spolupráce migrantů a snížení míry skrývání se. Spolu s pozměněným návrhem **nařízení o azylovém řízení**¹¹ se kromě toho snaží zkrátit délku řízení o navrácení a tato řízení celkově zjednodušit a zefektivnit a přitom zajistit respektování práv navracených osob, zejména základního práva na účinnou právní ochranu, ve všech fázích procesu navrácení. To pak bude prospěšné pro provádění dobrovolných návratů. Ambice a cíle stanovené v této strategii by se měly odrazit v probíhajících jednáních o novém paktu s Evropským parlamentem a Radou, zejména co se týče podpory zranitelných osob¹² a poradenství. Pokud jde o směrnici o navrácení, Komise podpoří dosažení kompromisu mezi spolunormotvůrci s cílem zajistit, aby právní rámec plně podporoval strategické využívání dobrovolných návratů.

Právní rámec EU musí rovněž zajistit integritu systému EU a předcházet zneužívání. Návrh **revidovaného nařízení o Eurodacu**¹³ zlepši kapacitu členských států sledovat poskytování pomoci při návratu a opětovném začlenění a sníží riziko neoprávněného druhotného pohybu podporovaného rozdílnými vnitrostátními programy zavedením nových datových polí ke sledování těchto informací. Komise bude sledovat účinné a důkladné provádění pravidel pro navrácení, zejména prostřednictvím **schengenského hodnotícího mechanismu**, přičemž rovněž zohlední opatření a priority této strategie.

Sběr údajů se zlepší **pozměněným nařízením o statistice migrace**¹⁴, neboť členské státy začnou poskytovat údaje o druhu návratu a přijaté pomoci, zejména o dobrovolném návratu a opětovném začlenění. Navíc se vstupem **systému EU vstupu/výstupu**¹⁵ v platnost a zprovozněním **schengenského informačního systému pro navrácení**¹⁶ budou k dispozici další informace týkající se poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území a dobrovolného návratu nelegálních migrantů z EU. **Návrh pozměněného nařízení o Eurodacu**¹⁷ doplní obraz tím, že zaznamená informace o tom, zda byla nelegálním migrantům poskytnuta pomoc při dobrovolném návratu a opětovném začlenění. V neposlední řadě zprávy o situačním povědomí a analýze v oblasti migrace (MISAA) rovněž posílí operační znalosti a znalosti o situaci v oblasti návratu v Unii. Tento vývoj poskytne spolehlivější a úplnější přehled o dostupnosti, využívání a účinnosti pomoci při dobrovolném návratu a opětovné začlenění v EU. Shromažďování všech těchto údajů systematickým a soudržným způsobem zvýší

¹¹ COM(2020) 611 final.

¹² Podle čl. 3 odst. 9 směrnice 2008/115/ES „se „zranitelnými osobami“ rozumí nezletilé osoby, nezletilé osoby bez doprovodu, zdravotně postižené osoby, starší lidé, těhotné ženy, rodiče samoživitelé s nezletilými dětmi a osoby, které byly mučeny, znásilněny nebo vystaveny jiné závažné formě psychického, fyzického nebo sexuálního násilí“.

¹³ COM(2020) 614 final.

¹⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/851 ze dne 18. června 2020, kterým se mění nařízení (ES) č. 862/2007 o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany (text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 198, 22.6.2020, s. 1).

¹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2226 ze dne 30. listopadu 2017, kterým se zřizuje Systém vstupu/výstupu (EES) pro registraci údajů o vstupu a výstupu a údajů o odepření vstupu, pokud jde o státní příslušníky třetích zemí překračující vnější hranice členských států, kterým se stanoví podmínky přístupu do systému EES pro účely vymáhání práva a kterým se mění Úmluva k provedení Schengenské dohody a nařízení (ES) č. 767/2008 a (EU) č. 1077/2011 (Úř. věst. L 327, 9.12.2017, s. 20).

¹⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1860 ze dne 28. listopadu 2018 o využívání Schengenského informačního systému při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 312, 7.12.2018, s. 1).

¹⁷ COM(2020) 614 final.

důvěryhodnost dobrovolných návratů, a vytvoří tak pobídku pro členské státy, aby se více spoléhaly na dobrovolné návraty.

Úloha agentury Frontex jako operační složky společného systému EU pro navracení je klíčová pro zlepšení celkové účinnosti systému a pro podporu – pomocí nových nástrojů – praktického využívání konsolidovaného rámce EU pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění. Agentura by měla podporovat rostoucí počet operací dobrovolného návratu a posílit svou kapacitu poskytovat operativní pomoc členským státům ve všech fázích procesu dobrovolného návratu a opětovného začlenění, včetně poradenství před návratem (např. informační kampaně pro migranty), podpory po příjezdu a sledování účinnosti pomoci při opětovném začlenění.

Orgány členských států by zároveň měly více využívat veškerou operativní podporu, kterou Frontex nabízí. Kromě převzetí činností Evropské sítě pro navracení a reintegraci agentura Frontex vyvíjí **společné služby pro opětovné začlenění**, které členským státům poskytují flexibilitu potřebnou k určení podpory pro jednotlivé případy, zajišťují soudržnost obsahu a kvality služeb a usnadňují spolupráci mezi vládami v oblasti navracení a opětovného začlenění. Úlohu agentury v této oblasti a při provádění této strategie dále posílí zavedení stálého útvaru s odborníky v oblasti navracení, kteří poskytují specializovanou podporu. Zřízení specializované divize v rámci agentury Frontex pod vedením zástupce výkonného ředitele vybaví agenturu tak, aby plnila svůj rozšířený mandát v oblasti navracení.

Agentuře Frontex pomáhá nezávislý úředník pro otázky základních práv, podporovaný osobami pověřenými sledováním, které pracují pro jeho úřad, při provádění její strategie v oblasti základních práv a prosazuje respektování těchto práv agenturou ve všech jejích činnostech včetně navracení.

Koordinátor pro navracení a síť na vysoké úrovni pro navracení složená ze zástupců členských států poskytnou další technickou podporu při propojování různých oblastí návratové politiky EU, včetně oblasti dobrovolného návratu a opětovného začlenění, kde by koordinátor pro navracení mohl podporovat soudržnější přístup k pomoci při opětovném začlenění ve vztahu ke konkrétním partnerským zemím. Koordinátor pro navracení bude úzce spolupracovat se všemi příslušnými aktéry na zajištění toho, aby jednotlivé činnosti spolu soudržně fungovaly a aby dostupná podpora byla využívána v co nejvyšší možné míře. Činnost koordinátora a sítě na vysoké úrovni bude nedílnou součástí rámce řízení stanoveného v návrhu nařízení o řízení azylu a migrace.

Další postup

- **Komise** bude spolupracovat s **Evropským parlamentem** a **Radou** na pokroku při jednáních o různých prvcích **nového paktu** a jejich uzavírání, zejména o nařízení o řízení azylu a migrace, přepracovaném znění směrnice o navracení, nařízení o azylovém řízení a o návrzích nařízení o Eurodacu, s cílem dále posílit právní rámec pro navracení a podpořit provádění této strategie.
- **Členské státy** by měly plně využít operativní pomoci, kterou agentura **Frontex** v souvislosti s dobrovolným návratem a počátečním opětovným začleněním může nabídnout.

- Agentura **Frontex** by měla zvýšit počet operací návratu, včetně dobrovolného návratu, které provádí.
- Agentura **Frontex** by měla prioritně jmenovat **zástupce výkonného ředitele**, který povede specializovanou jednotku agentury pro navracení.
- Agentura **Frontex** by měla převzít činnosti prováděné v rámci **Evropské sítě pro navracení a reintegraci** do poloviny roku 2022.

3.2 Účinná koordinace mezi všemi zainteresovanými stranami

Je třeba **posílit koordinaci** stávajících struktur a programy opětovného začlenění propojit s širšími vnitrostátními strategiemi a rozvojovými programy partnerských zemí, snížit riziko duplicity a zlepšit využívání zdrojů.

Do procesů dobrovolného návratu a opětovného začlenění je zapojena **široká škála subjektů a zúčastněných stran**. Navracené osoby samy jsou nejdůležitější v celém procesu, spolu se zeměmi a místními komunitami původu na straně přijetí. Kromě vnitrostátních a místních orgánů (imigračních orgánů, policie, regionů, obcí) mohou diaspory, místní komunity a organizace občanské společnosti v EU napomoci podpoře dobrovolného návratu a opětovného začlenění a přispět ke **snížení negativního vnímání návratu** prostřednictvím spolupráce s komunitami původu. Rovněž mimo EU se na poskytování podpory navraceným osobám podílí široká škála mezinárodních organizací a organizací občanské společnosti a také vnitrostátní orgány a další subjekty v zemích původu. Delegace EU a zastoupení členských států ve třetích zemích by měly zajistit společný a koordinovaný přístup EU, pokud jde o plánování, provádění a sledování projektů opětovného začlenění.

Na základě zkušeností partnerských zemí s propojením opětovného začlenění s rozvojem zajistí Komise v úzké spolupráci s vysokým představitelem koordinaci mezi všemi stranami zapojenými do procesu návratu a opětovného začlenění, včetně vnitrostátních a místních orgánů a subjektů v oblasti rozvoje. Tyto mechanismy by měly usnadnit postoupení navracených osob do příslušných programů rozvoje dostupných v partnerských zemích, které mohou přispět k udržitelnému opětovnému začlenění, jako je vytváření pracovních míst, vzdělávání, rozvoj dovedností nebo sociální začlenění.

Delegace EU podporované evropskými styčnými úředníky pro migraci by měly přispívat k udržování nepřetržité spolupráce se zúčastněnými stranami svých zemí, a to i s cílem budovat porozumění místním souvislostem a prioritám, určit potřeby budování kapacit a koordinovat finanční a operativní podporu. Pokud je to možné a potřebné, usnadní zároveň výměnu informací a koordinaci opatření mezi členskými státy, které zaujmou přístup označovaný jako „tým Evropa“.

Koordinátor pro navracení bude spolu se sítí na vysoké úrovni rovněž podporovat koordinaci vnitrostátních orgánů v oblasti strategií a programů dobrovolného návratu a opětovného začlenění, podporovat soudržnost mezi vnitrostátními činnostmi a touto strategií a podporovat výměnu osvědčených postupů mezi členskými státy.

Další postup

- Na základě zkušeností partnerských zemí s propojením opětovného začlenění s rozvojem zajistí Komise v úzké spolupráci s vysokým představitelem v příslušných partnerských zemích koordinaci mezi všemi stranami zapojenými do procesu návratu a opětovného začlenění.
- **Koordinátor pro navracení a síť na vysoké úrovni pro navracení** podpoří úsilí o zajištění soudržnosti a jednotnosti činností členských států v oblasti dobrovolného návratu a opětovného začlenění.

3.3 Podpora dobrovolného návratu a opětovného začlenění migrantů ze třetích zemí a mezi nimi

EU má v podpoře dobrovolného návratu a opětovného začlenění migrantů ze třetích zemí do třetích zemí dlouholetou tradici. Tato forma pomoci může zúčastněným osobám poskytnout okamžitou osobní pomoc, podporovat je v případě nebezpečí a nouze a přispívat k rozvoji komunit a zemí, do nichž se vracejí a v nichž se opětovně začleňují, a zároveň být v zájmu partnerských zemí. Tato podpora bude pokračovat souběžně s podporou dobrovolných návratů z členských států a bude těžit ze zvýšené udržitelnosti opětovného začlenění a odpovědnosti vnitrostátních orgánů ve třetích zemích.

Pracovní skupina Africká unie – EU – OSN

Pracovní skupina Africká unie – Evropská unie – Organizace spojených národů, zřízená v listopadu 2017, vedla k zahájení rozsáhlé humanitární evakuační operace doplněné o pomoc při opětovném začlenění v zemi původu. Ta vedla k více než 54 000 dobrovolných humanitárních návratů migrantů z Libye do jejich domovských zemí za pomoci Mezinárodní organizace pro migraci a členských států Africké unie.

Ze všech projektů financovaných EU má klíčový význam **společná iniciativa EU a Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) pro ochranu a opětovné začlenění migrantů**, protože zajistila ochranu a pomoc s dobrovolným návratem a opětovným začleněním více než **100 000 migrantů v Libyi, Nigeru a dalších afrických zemích** a pomohla jim vrátit se do zemí původu v západní, střední a východní Africe a opětovně se v nich začlenit udržitelným a trvalým způsobem. Společná iniciativa rovněž v omezené míře podpořila opětovné začlenění migrantů vracejících se z EU, když pro tento účel nebyly k dispozici finanční prostředky EU nebo členských států.

Kromě společné iniciativy poskytla EU prostřednictvím projektů opětovného začlenění a rozvojové pomoci v Afghánistánu (RADA) a bangladéšských projektů udržitelného opětovného začlenění a zlepšeného řízení migrace (Prottasha), které rovněž provádí organizace IOM, pomoc při dobrovolném návratu a opětovném začlenění afghánským a bangladéšským navraceným osobám, které se vracejí do země původu z jiných třetích zemí tranzitu a určení, včetně Íránu a Pákistánu. Tyto projekty rovněž do značné míry podpořily udržitelné opětovné začlenění afghánských a bangladéšských migrantů vracejících se z území EU domů.

Partnerské země, které jsou rovněž cílovými zeměmi a tranzitními zeměmi nelegální migrace,

sdílejí podobné obavy a zájmy, co se týče navracení nelegálních migrantů a zajišťování jejich udržitelného opětovného začlenění do zemí původu. Budou dále zkoumána partnerství na regionální a mnohostranné úrovni a také partnerství s mezinárodními organizacemi, a to mimo jiné na základě zkušeností pracovní skupiny Africká unie – EU – Organizace spojených národů pro migraci v Libyi zřízené v listopadu 2017. Tento inovativní trojstranný přístup, který sdružuje všechny příslušné zúčastněné strany, účinně podpořil dobrovolné návraty z Libye za nebývalé politické angažovanosti a podpory Africké unie, která řeší provozní a politické překážky a k níž patří poskytování konzulární pomoci za obzvláště obtížných okolností.

Další postup

- EU poskytne podporu dobrovolnému návratu a opětovnému začlenění migrantů ze třetích zemí tranzitu a určení do zemí původu, mimo jiné prostřednictvím dalšího zkoumání možných partnerství na regionální a mnohostranné úrovni.

3.4 Účinné poradenství a postoupení v oblasti navracení

Je důležité migrantům poskytovat včasné, aktuální a spolehlivé informace prostřednictvím osobního nebo on-line poradenství v co nejranější fázi. Komise spolu s Evropskou migrační sítí bude pravidelně přezkoumávat a aktualizovat **rámec EU pro poradenství v oblasti navracení** s cílem sdílet aktuální osvědčené postupy pro zřizování a řízení vnitrostátních struktur pro poskytování poradenství v oblasti navracení.

Komise bude navíc spolupracovat s agenturou Frontex na tom, aby jako dlouhodobější cíl pro odborníky z praxe vypracovala komplexní osnovy v oblasti navracení, které budou zahrnovat výukové složky týkající se všech aspektů politiky a praxe v oblasti navracení. Osnovy v oblasti navracení budou mimo jiné obsahovat specializované moduly o dobrovolném návratu a opětovném začlenění a budou zahrnovat stávající nástroje, jako jsou rámec EU pro poradenství v oblasti navracení a **společné osnovy pro poradce v**

Poradenství v oblasti navracení ve zkratce

Úspěšný proces dobrovolného návratu začíná přizpůsobeným oslovením a dialogem mezi poradcem a migrantem, během něž migrant včas obdrží aktuální a důležité informace o svém statusu a nabídku podpory dobrovolného návratu. Tento dialog by měl probíhat v co nejranější fázi migračního procesu, případně i během azylového řízení, například u osob pocházejících ze zemí s nízkou mírou uznávání. Tento proces by měl migrantovi pomoci naplánovat bezpečný a důstojný návrat a měl by vybudovat důvěru a spolupráci mezi migrantem a poradcem. Dialog musí zohledňovat individuální potřeby a zranitelnost migranta a řešit jeho obavy. Pokud jde konkrétně o nezletilé osoby, poradenství musí být poskytováno v jazyce přiměřeném jejich věku a mělo by zohledňovat zvláštní situaci nezletilé osoby a zároveň zajistit respektování nejlepších zájmů dítěte. Poradenství zahrnuje úzkou spolupráci a výměnu informací mezi širokou škálou orgánů na státní, obecní a místní úrovni, jakož i mezi dalšími zúčastněnými stranami, včetně azylových orgánů. Míra využívání on-line poradenství se během současné pandemie zvýšila a při poskytování poradenství na dálku bude on-line poradenství nadále užitečné. On-line poradenství umožňuje poskytovatelům služeb v oblasti opětovného začlenění účastnit se poradenství a může usnadnit následné rozhovory.

oblasti navracení. Příspěvky by případně mohly poskytnout i příslušné zúčastněné strany v zemích původu. Agentura Frontex podpoří členské státy nasazením odborníků z oblasti navracení, kteří budou vyškoleni pro poradenství v oblasti navracení, v rámci stálého útvaru.

K usnadnění přístupu k informacím o dostupných příležitostech a jejich sdílení a k usnadnění postoupení mezi poradci pro navracení a poskytovateli služeb by měly být lépe využívány stávající informační nástroje, zejména **soupis pomoci při navracení a opětovném začlenění a nástroj pomoci při opětovném začlenění**. Práce na těchto nástrojích pro řízení znalostí je zapotřebí k zefektivnění využívání nástroje pomoci při opětovném začlenění v rámci poradenství a postoupení v oblasti navracení a k usnadnění pravidelných aktualizací a analýzy informací o soupisu pomoci při navracení a opětovném začlenění. To napomůže monitorování programů, maximalizaci jejich využití a zlepšení jejich kvality.

Další postup

- **Členské státy** by se měly zapojit do včasného, aktivního a účinného informování nelegálních migrantů, přičemž by měly náležitě zohlednit zranitelnost, a měly by vytvořit účinné struktury poradenství v oblasti navracení (pro osobní i virtuální poradenství) v souladu s **rámcem EU pro poradenství v oblasti navracení**.
- **Evropská síť pro navracení a reintegraci** by měla dokončit společné osnovy pro poradce pro navracení do poloviny roku 2022.
- Agentura **Frontex** by měla zintenzivnit odbornou přípravu v oblasti poradenství pro navracení, zejména pro odborníky ze stálého útvaru v oblasti navracení, a to po přijetí společných osnov.
- Členské státy by měly pravidelně a často aktualizovat **soupis pomoci při navracení a opětovném začlenění** a zefektivnit využívání **nástroje pomoci při opětovném začlenění** v rámci poradenství a postoupení v oblasti navracení; Komise bude poskytovat pravidelné školení o tom, jak toho dosáhnout.
- **Komise** by s podporou agentury **Frontex** měla dále rozvíjet informační nástroje na úrovni EU, jako jsou soupis pomoci při navracení a opětovném začlenění a nástroj pomoci při opětovném začlenění, mimo jiné podporou jejich **interoperability s vnitrostátními systémy pro řízení případů navracení**, a zajistit pro ně vhodné struktury řízení.

3.5 Zajišťování kvality podpory

Pomoc při dobrovolném návratu se vztahuje na širokou škálu činností před návratem, které zahrnují poradenství, lékařskou a psychologickou podporu a také finanční, právní a logistickou pomoc při cestě. Tato pomoc je často poskytována v kombinaci s pomocí po příjezdu a při opětovném začlenění s cílem pomoci navrátilcům nalézt nebo vytvořit nové příležitosti v zemi návratu, a to i za účasti místních komunit bezprostředně po příjezdu a v dlouhodobějším horizontu.

Jednotné kontaktní místo služeb pro opětovné začlenění pod vnitrostátním vedením

V Tunisku financuje svěřenský fond EU pro Afriku opětovné sociálně-ekonomické začlenění a pomáhá vytvořit mechanismus opětovného začlenění vedený Tuniskem. Cílem je posílit kapacity tuniských orgánů pro opětovné začlenění na ústřední a místní úrovni a posílit koordinaci mezi členskými státy EU podporující postoupení vnitrostátnímu mechanismu pro opětovné začlenění.

V Arménii podporuje Evropská síť pro navrácení a reintegraci Kontaktní středisko pro reintegraci (*Referral Centre for Reintegration*) zřízené ve spolupráci s vnitrostátními orgány, jež poskytuje poradenství a odkazování na služby a místní i mezinárodní projekty a monitoruje provádění plánu opětovného začlenění.

Tyto projekty ukazují, jak země původu mohou s nezbytnou institucionální podporou zřídit jednotné kontaktní místo pro všechny fáze opětovného začlenění prostřednictvím vnitrostátního mechanismu postoupení poskytovatelům služeb v oblasti opětovného začlenění.

začlenění. Různí dárci, veřejné orgány, poskytovatelé pomoci při opětovném začlenění a místní partneři navíc často pro posuzování úspěchu systémů uplatňují různá kritéria, což ztěžuje porovnání informací o pomoci při opětovném začlenění a snižuje jejich hodnotu pro tvorbu politik.

Nedostatek společných norem ve spojení s roztržičností vnitrostátních programů může mít **pro úroveň přijetí** návratu **negativní důsledky**, a to ze strany nelegálních migrantů i třetích zemí. To ovlivňuje zejména společnou práci prováděnou několika členskými státy s podporou agentury Frontex nebo v souvislosti s patronáty nad návraty.

V reakci na tyto nedostatky je důležité, aby práce poskytovatelů pomoci při dobrovolném návratu a opětovném začlenění splňovala vysoké standardy. Komise vypracuje **rámec kvality pro poskytovatele služeb v oblasti opětovného začlenění**, v němž určí společné normy, které by mohly získat podporu z finančních prostředků EU. Tyto normy budou zahrnovat organizační požadavky a požadavky na řízení projektů a podmínky materiální podpory. Rámec kvality rovněž stanoví klíčové ukazatele výkonnosti, včetně včasnosti,

Tato pomoc by měla být přizpůsobená na míru, poskytovaná po příjezdu a měla by zohledňovat individuální schopnosti a zvláštní potřeby, zejména u zranitelných skupin. U dětí je třeba individuálně zvážit zvláštní podmínky v zemi návratu s přihlédnutím k osobní a rodinné situaci. Tím by se zajistilo, že migranti obdrží potřebnou pomoc při příjezdu a jejich návrat bude udržitelný. Potřeby **nezletilých osob bez doprovodu a migrujících dětí** jsou klíčovými politickými prioritami systému EU pro řízení azylu a migrace. Poskytování kvalitní podpory dětem v souvislosti s dobrovolným návratem a opětovným začleněním a zohlednění nejlepších zájmů dítěte jsou zásadní pro to, aby si mohly v zemi původu vybudovat budoucnost.

Šance na udržitelné opětovné začlenění zvyšuje vysoce kvalitní podpora. Chybí však **společné normy kvality** pro navrhování obsahu a formy pomoci při dobrovolném návratu a opětovném začlenění a pro posuzování kapacity poskytovatelů reintegračních služeb, na něž se EU a její členské státy spoléhají, s ohledem na úspěšné nabízení této podpory ve třetích zemích. To vedlo k velkým rozdílům v kvalitě, obsahu a soudržnosti podpory v závislosti na navracejícím členském státě, dotčené třetí zemi a poskytovateli pomoci při opětovném

souladu s normami a úrovně služeb, jež zlepší sběr srovnatelnějších údajů o pomoci při opětovném začlenění. Rámec náležitě zohlední zvláštní potřeby zranitelných skupin, jako jsou nezletilé osoby bez doprovodu, rodiny, osoby se zdravotním postižením nebo oběti obchodování s lidmi. Rámec rovněž zdůrazní význam podpory odpovědnosti partnerských zemí a rozvoje místních poskytovatelů reintegračních služeb, kteří mají lepší znalosti o místní situaci, a proto mohou mít lepší předpoklady pro práci v místním kontextu a mohou být nákladově efektivnější. Zapojení aktérů z partnerských zemí by mohlo rozvoj rámce kvality rovněž podpořit.

Rámec kvality **zvýší důvěryhodnost systémů dobrovolného návratu a opětovného začlenění** EU a jejich členských států, **podpoří budování kapacit** poskytovatelů služeb při opětovném začlenění, **zvýší a harmonizuje kvalitu a obsah individuální pomoci a usnadní sledování a hodnocení programů**. Rámec kvality, který lépe sladí vnitrostátní přístupy a poskytne společné postupy a společná pravidla týkající se způsobů a druhu pomoci, může rovněž podpořit provádění patronátu nad návraty a zvýšit míru přijetí společných činností členských států v oblasti navracení ze strany třetích zemí.

Další postup

- **Komise** ve spolupráci s členskými státy, agenturou Frontex a Evropskou sítí pro navracení a reintegraci do poloviny roku 2022 zpřístupní **rámec kvality pro poskytovatele služeb v oblasti opětovného začlenění** založený na společných normách kvality a podpoří jeho využívání.
- Agentura **Frontex** bude rámec kvality uplatňovat při řízení společných služeb při opětovném začlenění poskytovaných navraceným osobám, které jsou na agenturu odkazovány ze strany vnitrostátních orgánů.

3.6 Zvyšování udržitelnosti podpory a odpovědnosti partnerských zemí v oblasti opětovného začlenění

Klíčovým aspektem komplexních a vzájemně prospěšných migračních partnerství, která EU posílí v rámci nového paktu se zeměmi původu a tranzitu, je spolupráce v oblasti dobrovolného návratu a udržitelného opětovného začlenění. **Země původu mají nejlepší předpoklady pro vytvoření hospodářských a sociálních vyhlídek pro své státní příslušníky**, včetně vracejících se migrantů. Jejich pocit odpovědnosti za proces opětovného začlenění však může negativně ovlivnit řada různých důvodů. Některé z těchto důvodů souvisejí s nedostatky, které se týkají kapacity, veřejných služeb a také politických, legislativních a operačních rámců. Postoupení veřejným službám zapojeným do procesu opětovného začlenění, jako jsou poskytovatelé zdravotní péče, odborné přípravy nebo vzdělávacích služeb a agentury zaměstnanosti, může být nedostatečně rozvinuté z důvodu chybějící koordinace a nedostatečné kvality poskytované služby. Nedostatečná součinnost mezi prací mezinárodních aktérů a rámci a iniciativami vyvinutými zeměmi původu, včetně paralelních struktur, může mít rovněž negativní dopad.

Udržitelné opětovné začlenění

Udržitelnost je mnohostranný koncept, který zahrnuje potřeby a zranitelnost jednotlivce, hospodářské, sociální a psychosociální opětovné začlenění do společnosti, nákladovou efektivnost dárců a příspěvek k místnímu rozvoji. Kromě podpory jednotlivých navrácených osob má koncept udržitelného opětovného začlenění širší cíl, kterým je budování kapacity přijímajících komunit, soukromého sektoru a místních zúčastněných stran. Cílem je povzbudit partnerské země k tomu, aby převzaly odpovědnost za proces opětovného začlenění a v konečném důsledku za návrat a zpětné převzetí vlastních státních příslušníků v rámci širších cílů pro rozvoj a řízení migrace země.

EU bude podporovat a prosazovat **postupné zvyšování odpovědnosti zemí původu** za proces opětovného začlenění ve vnitrostátních a místních iniciativách v partnerských zemích tím, že se bude zabývat některými z těchto otázek, aby zajistila udržitelnost a kontextualizaci a také zvýšila účinnost. V případě potřeby by se opatření EU měla zaměřovat také na občanskou společnost a soukromý sektor, aby zmobilizovaly své silné stránky. EU by měla k opětovnému začlenění podporovat rozvoj „přístupu mezirezortní spolupráce“, a to lepším plánováním a zvýšenou součinností s vnitrostátními a místními rozvojovými strategiemi a zvýšenou schopností

veřejných služeb reagovat na specifické potřeby navrácených osob při současném respektování potřeb sociální soudržnosti. Agentura Frontex by rovněž měla poskytovat podporu s cílem přispět k posílení kapacity partnerských zemí v oblasti dobrovolného návratu a opětovného začlenění, a to v souladu se svým mandátem. To bude zahrnovat vysílání styčných důstojníků do třetích zemí, aby pomohli při organizaci zpětného přebírání osob a opětovného začlenění, budování místních kapacit a posilování odpovědnosti.

Aby byl dopad pomoci při opětovném začlenění maximalizován, bude EU v rámci našich mezinárodních partnerství, která jsou klíčovou složkou nového paktu, **pomáhat posilovat vládní orgány a struktury řízení migrace ve třetích zemích a vyhýbat se vytváření paralelních systémů** řízených dárcem nebo poskytovateli služeb při opětovném začlenění. Tato podpora by měla posílit kapacitu vnitrostátních a místních orgánů a poskytovatelů služeb při opětovném začlenění v rámci správy, například poskytováním odborné přípravy a podporou rozvoje a provádění politických a operačních rámců, čímž se zlepší udržitelnost a sníží závislost na externích poskytovatelích a darovaných finančních prostředcích. Země původu budou povzbuzovány a podporovány, aby za přijímání a orientaci navrácených osob převzaly vyšší odpovědnost, například zřízením jednotných kontaktních míst, která usnadní přístup k veřejným službám a koordinují postoupení k projektům opětovného začlenění a dalším projektům rozvoje, a to s náležitým zapojením soukromého sektoru. Míra zapojení místních komunit by se měla zvýšit, a to i otevřením komunitních programů opětovného začlenění místním obyvatelům.

To rovněž zvýší **soudržnost s rozvojovými programy** v partnerských zemích podporovanými EU nebo jinými dárci. Na strategické úrovni pomůže dialog partnerství s partnerskými zeměmi zohlednit strategické priority při navrhování a provádění programů opětovného začlenění, zatímco na provozní úrovni pomohou lepší koordinace a správa informací usnadněné nástroje pro předávání a sdílení informací popsány ve strategii maximalizovat využití zdrojů a zlepšit kvalitu postoupení ve všech programech. Aby byla

zajištěna účinnost podpory opětovného začlenění, měla by náležitá pozornost být věnována místní situaci a dynamice.

Další postup

- **Komise** bude navracení a opětovné začlenění v co nejvyšší možné míře zefektivňovat a zahrnovat do činností tvorby rozvojových programů na vnitrostátní a místní úrovni v partnerských zemích; měla by se zvýšit míra postoupení do rozvojových programů (jako jsou technická a odborná příprava a činnosti tvorby pracovních míst). V tomto ohledu budou útvary Komise, Evropská služba pro vnější činnost a delegace EU úzce spolupracovat s členskými státy a místními poskytovateli reintegračních služeb.
- **Komise** v úzké spolupráci s vysokým představitelem bude podporovat rozvoj a provádění právních, politických a operačních rámců pro opětovné začlenění v partnerských zemích.
- S cílem podpořit odpovědnost partnerských zemí za opětovné začlenění bude **Komise** společně se všemi zúčastněnými stranami spolupracovat s orgány a místními komunitami daných třetích zemí na plánování a provádění programů opětovného začlenění.
- **Komise**, případně s podporou agentury **Frontex**, bude podporovat posilování kapacity třetích zemí s ohledem na poskytování služeb v oblasti dobrovolného návratu a opětovného začlenění.

3.7 Financování dobrovolného návratu a opětovného začlenění

V rámci víceletého finančního rámce na období 2014–2020 **byla EU významným aktérem** při podpoře dobrovolného návratu a opětovného začlenění, přičemž doplňovala a podporovala vnitrostátní úsilí členských států EU. Odhaduje se, že 75 % nákladů na provozování programů asistovaného dobrovolného návratu bylo hrazeno z prostředků EU a zbytek z vnitrostátních rozpočtů.

V **novém finančním cyklu na období 2021–2027** EU posílí svou úlohu, přičemž zohlední priority stanovené v této strategii a podpoří její provádění v rámci příslušných fondů a zároveň zajistí koordinaci v rámci celého procesu. Prostřednictvím **Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF) na období 2021–2027** Komise podpoří opatření členských států podporující nárůst počtu dobrovolných návratů z EU a poskytne finanční prostředky na programy asistovaného dobrovolného návratu a také na počáteční opětovné začlenění navracených osob v jejich domovských zemích. Kromě toho zajistí finanční podporu na údržbu a rozvoj informačních nástrojů na úrovni EU, jako je nástroj pomoci při opětovném začlenění a soupis pomoci při navracení a opětovném začlenění, a na budování kapacity v členských státech. Agentura Frontex v této oblasti poskytne doplňkovou podporu prostřednictvím činností před návratem a po návratu, které provádí. Činnosti financované v rámci Azylového, migračního a integračního fondu a činnosti prováděné agenturou Frontex se zaměří především na počáteční fáze reintegrační podpory při opětovném začlenění a zvláštní podpory jednotlivým navraceným osobám.

K provádění této strategie přispějí **nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci (NDICI) – Globální Evropa** a **nástroj předvstupní pomoci (NPP) III**, a to

mimo jiné tím, že migrantům a jejich rodinám v tranzitních nebo cílových zemích mimo EU pomohou k dobrovolnému návratu a opětovnému začlenění v domovské zemi. Z celkového rozpočtu 79,5 miliardy EUR bude orientačně 10 % finančního krytí nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa věnováno především na opatření podporující řízení a správu migrace, nuceného vysídlení a dále na řešení základních příčin nelegální migrace a nuceného vysídlení, pokud se přímo zaměří na konkrétní úkoly související s migrací a nuceným vysídlením. Ve spolupráci s Azylovým, migračním a integračním fondem a na základě přístupu přizpůsobeného vnitrostátním a regionálním specifikům přispějí tyto fondy rovněž k opětovnému začlenění migrantů a jejich rodin vracejících se z EU, zejména prostřednictvím rozvoje struktur a kapacit partnerských zemí a provádění podpůrných programů, jež jsou prospěšné navraceným osobám i přijímajícím komunitám.

NDICI – Globální Evropa a NPP III navíc podpoří vnitrostátní orgány a subjekty v zemích původu s cílem zvýšit jejich odpovědnost za činnosti v oblasti navracení a opětovného začlenění probíhající na jejich území, mimo jiné posílením jejich kapacity odkazovat navracené osoby na účinné systémy opětovného začlenění a tím, že jim pomohou vytvořit odpovídající právní a politický rámec a také příslušné informační nástroje a koordinační struktury.

Tyto dva nástroje financování rovněž podpoří příslušné třetí země tranzitu nebo určení při posilování jejich kapacity poskytovat ochranu a pomoc při dobrovolném návratu z jejich území, přičemž zohlední potřeby migrantů, včetně zranitelnosti, hledisek základních práv a potřeby poskytovat mezinárodní ochranu.

Komise zohlední priority této strategie při programování svých různých iniciativ v oblasti dobrovolného návratu a opětovného začlenění souvisejících s **jednotlivými partnerskými zeměmi a regiony**. Konkrétní partnerské země a regiony, které by mohly mít prospěch z různých forem podpory plánovaných v rámci strategie, budou určeny jako součást tvorby programů.

Komise navíc **bude financovat výzkum** v oblasti dobrovolného návratu a opětovného začlenění, aby podpořila provádění strategie a posílila důkazní základnu. Měla by být dále prozkoumána očekávání ohledně navracení a opětovného začlenění a jejich vnímání, a to spolu s hloubkovým posouzením účinnosti a udržitelnosti opětovného začlenění.

Další postup

- **Komise** zohlední cíle této strategie ve **víceletých programech členských států** v rámci Azylového, migračního a integračního fondu a také v programování nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa a nástroje předvstupní pomoci III.
- **Členské státy** by měly i nadále podporovat dobrovolný návrat a opětovné začlenění migrantů vracejících se z jejich území rovněž prostřednictvím svých **vnitrostátních rozpočtů**.
- **Komise** bude podporovat **výzkum** v oblasti dobrovolného návratu a opětovného začlenění.

Další kroky

Klíčovým strategickým cílem je podpora dobrovolného návratu a opětovného začlenění, jak je stanoveno v novém paktu o migraci a azylu.

Komise v případě potřeby spolu s vysokým představitelem, členskými státy, agenturou Frontex, delegacemi EU, partnerskými zeměmi a širokou škálou zúčastněných stran a mezinárodních organizací zapojených do migrační politiky bude spolupracovat na provádění všech aspektů této strategie, aby zajistila, že systémy EU a vnitrostátní systémy jsou dobře navrženy a koordinovány tak, aby prosazovaly a podporovaly účinné a humánní programy dobrovolného návratu a udržitelného opětovného začlenění.

Klíčem k provádění několika aspektů strategie bude úzká spolupráce s partnerskými zeměmi. Nový pakt o migraci a azylu signalizoval změnu paradigmatu v zapojení EU s mezinárodními partnery v oblasti migrace. Za tímto účelem se Komise v úzké spolupráci s vysokým představitelem spojí s prioritními zeměmi v oblasti návratu a opětovného začlenění v rámci komplexních, vyvážených, přizpůsobených a vzájemně prospěšných migračních partnerství, která rozšíří již vybudovanou důvěru a navážou na ni.

Zlepšený právní rámec dále usnadní účinné provádění této strategie. Komise bude spolupracovat s Evropským parlamentem a Radou na pokroku při jednáních o novém paktu a jejich uzavírání, včetně přepracovaného znění směrnice o navracení. K dosažení cílů této strategie musí dojít k maximalizaci rozšířeného mandátu agentury Frontex, zavedení stálého útvaru a zvýšení jeho kapacity pro podporu dobrovolného návratu a opětovného začlenění.

Komise bude rovněž sledovat provádění strategie, zejména v souvislosti s Evropskou migrační sítí a během pravidelných jednání s Evropským parlamentem a členskými státy v Radě.