



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 29. travnja 2021.
(OR. en)

8153/21

JAI 435
MIGR 73
RELEX 354
COMIX 225

POP RATNA BILJEŠKA

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine
DEPREZ

Datum primitka: 28. travnja 2021.

Za: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije

Br. dok. Kom.: COM(2021) 120 final

Predmet: KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
EU-ova strategija dobrovoljnog povratka i reintegracije

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2021) 120 final.

Priloženo: COM(2021) 120 final



Bruxelles, 27.4.2021.
COM(2021) 120 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

EU-ova strategija dobrovoljnog povratka i reintegracije

{SWD(2021) 121 final}

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

EU-ova strategija dobrovoljnog povratka i reintegracije

Uvod

Novi pakt o migracijama i azilu sveobuhvatan je i integriran pristup koji objedinjuje sva povezana područja politike kako bi se izgradio djelotvoran, dugoročan i održiv sustav migracija i azila. Njegov je cilj strukturirati kapacitet EU-a za pružanje zaštite onima kojima je potrebna pomoć, integriranje osoba koje žive i rade u EU-u te osiguravanje djelotvornih i humanih postupaka za vraćanje osoba koje nemaju pravo boravka. Zajednički sustav EU-a za vraćanje ključan je dio sveobuhvatnog i integriranog sustava upravljanja migracijama. Dobrovoljni povratak i prisilno vraćanje¹ ključni su elementi djelotvorne politike vraćanja.

Uspjeh svake politike vraćanja često se mjeri brojem osoba koje se doista vrate u svoju zemlju podrijetla. Trenutačno su te brojke u EU-u i dalje niske, a približno se samo trećina osoba kojima je naloženo da napuste EU zaista vrati.² Kako bi bio djelotvoran, **zajednički sustav EU-a za vraćanje** mora se sastojati od jačih struktura unutar EU-a, što se može postići putem pojačanog pravnog i operativnog okvira za brze i pravedne postupke vraćanja kojima se poštuju temeljna prava u skladu s Poveljom EU-a o temeljnim pravima te pojačanim upravljanjem na razini EU-a i na nacionalnoj razini, kako je predloženo u novom paktu o migracijama i azilu. To je potrebno kombinirati s djelotvoornijom suradnjom s partnerskim zemljama u području vraćanja, ponovnog prihvata i reintegracije, kako je navedeno u nedavnoj Komunikaciji Komisije „Jačanje suradnje u području vraćanja i ponovnog prihvata u okviru pravedne, djelotvorne i sveobuhvatne migracijske politike EU-a”³. Za mjerenje stvarnog uspjeha politike vraćanja ipak je važno uzeti u obzir ne samo stope vraćanja nego i situaciju predmetnih pojedinaca te pritom omogućiti njihov dostojanstven povratak i uzeti u obzir njihove izgleda za reintegraciju nakon što se vrate u svoju zemlju podrijetla.

U kombinaciji s novim pravnim okvirom koji je iznesen u novom paktu, **dobrovoljni povratak** ključan je element zajedničkog sustava EU-a za vraćanje. Osim što se njime uvode djelotvorne **mjere reintegracije**, dobrovoljnim povratkom nastoji se osigurati humano, učinkovito i održivo vraćanje nezakonitih migranata. Dobrovoljni povratak, koji se obično smatra isplativijim od prisilnog vraćanja, pruža povratnicima stvarne prilike i uzima u obzir njihove potrebe, očekivanja i izgleda nakon vraćanja. U okviru sveobuhvatnog partnerstva, zemlje vraćanja sklonije su sudjelovati i preuzimati odgovornosti za taj postupak ako su povratci dobrovoljni. Na temelju tih elemenata stječe se povjerenje u sustav i on postaje vjerodostojniji i djelotvoorniji.

¹ Dobrovoljni povratak odnosi se na potpomognuti ili samostalni povratak pojedinca u treću zemlju koji se temelji na slobodnoj volji povratnika; prisilno vraćanje odnosi se na izvršenje obveze vraćanja, posebno fizički prijevoz vraćenika u treću zemlju.

² Od 491 195 državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom kojima je 2019. naloženo vraćanje, njih 142 320 stvarno se vratilo u treću zemlju.

³ COM(2021) 56 final.

Djelotvorna i ambiciozna politika **reintegracije** kao ključna sastavnica zajedničkog sustava EU-a za vraćanje može pomoći u prevladavanju socioekonomskih i psihosocijalnih poteškoća s kojima se migranti suočavaju kad se vrate u svoju zajednicu i poboljšanju održivosti njihova povratka. U osmišljavanju reintegracije trebaju sudjelovati nacionalna i lokalna tijela, lokalne zajednice domaćini i civilno društvo kako bi se pridonijelo stvaranju konkretnih izgleda za povratnike i njihove lokalne zajednice. Ambiciozna politika reintegracije trebala bi olakšati i pridonijeti razvoju uzajamno korisnih i sveobuhvatnih partnerstava s partnerskim zemljama koje su u središtu vanjske dimenzije novog pakta. Održiva reintegracija trebala bi pridonijeti i širim razvojnim strategijama u partnerskim zemljama kako bi se ostvarile razvojne koristi i uklonili glavni uzroci nezakonitih migracija.

Ovom strategijom **promiče se dobrovoljni povratak i reintegracija kao sastavni dio zajedničkog sustava EU-a za vraćanje**. Komisija je godinama podupirala dobrovoljan povratak i reintegraciju u okviru različitih nacionalnih programa i projekata koje financira EU. Međutim, ovo je prvi put da Komisija predstavlja strategiju dobrovoljnog povratka i reintegracije kojom se utvrđuju novi pristupi osmišljavanju, promicanju i provedbi dobrovoljnog povratka i reintegracije. Cilj je ove strategije razviti **ujednačeniji i usklađeniji pristup među državama članicama** kako bi se iskoristio puni potencijal dobrovoljnog povratka i reintegracije. Njome se predlaže pristup kojim se potiče usklađeno djelovanje, omogućuje bolja povezanost s razvojnim inicijativama i nacionalnim strategijama u partnerskim zemljama, jačaju kapaciteti trećih zemalja te ih se potiče da preuzmu odgovornost za vraćanje, ponovni prihvata i reintegraciju svojih građana. Cilj je povećati **djelotvornost i održivost** zajedničkog sustava EU-a za vraćanje na uzajamnu korist povratnika, EU-a i partnerskih zemalja.

Strategijom se podupire uspješna provedba **ključnih sastavnica novog pakta o migracijama i azilu**, posebice jasnih pravila i postupaka za vraćanje na granici, sponzoriranja vraćanja i novih upravljačkih struktura, i to tako što se olakšavaju brzi dobrovoljni povratci tražitelja azila čiji je zahtjev odbijen na vanjskim granicama te uspostavlja zajednički okvir za dobrovoljni povratak i reintegraciju kojim se može olakšati provedba mjera solidarnosti.

1. Oslanjanje na postignuća

Nova se strategija temelji na inicijativama pokrenutima prethodnih godina i iskustvu stečenom u provedbi nacionalnih i zajedničkih programa dobrovoljnog povratka i reintegracije te inicijativama koje EU financira u partnerskim zemljama. U tijeku je nekoliko takvih inicijativa te služe kao osnova za razvoj usklađenog okvira koji je iznesen u ovoj strategiji.

Europska mreža instrumenata za vraćanje i reintegraciju je mreža nekoliko država članica i zemalja pridruženih Schengenu⁴ koju financira EU i koja olakšava suradnju među tijelima nadležnima za migracije. Mreža je postala ključni dionik u postupku potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije. Pruža pomoć povratnicima zajedničkim ugovaranjem pružatelja usluga reintegracije u zemljama vraćanja te istraživanjem i provedbom inovativnih

⁴ Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Grčka, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Španjolska, Švedska i Švicarska.

rješenja u suradnji sa svojim članovima i trećim zemljama. Otkad je uspostavljena sredinom 2018., (zajedno s Europskom mrežom instrumenta za reintegraciju, svojom prethodnicom) poduprla je države članice sudionice u uspješnom vraćanju i reintegraciji gotovo 25 000 migranata.

Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) na temelju svojeg proširenog mandata razvija kapacitete za potporu dobrovoljnom povratku i reintegraciji. Agencija je 2020. počela pružati potporu državama članicama u području dobrovoljnog povratka. Približno 18 % operacija vraćanja koje je Agencija organizirala 2020. bilo je dobrovoljno, a taj se udio povećava. Sredinom 2022. Frontex će preuzeti aktivnosti **Europske mreže instrumenata za vraćanje i reintegraciju**. Time će se osigurati da se koristi od mreže jednako primjenjuju na sve države članice i da Frontex može, na potpuno djelotvoran način, ostvariti svoj mandat u području vraćanja te pružati stalnu potporu u organiziranju prilagođene pomoći povratnicima za vraćanje i reintegraciju, posebno preko pružatelja usluga reintegracije u trećim zemljama. Prvi **pilot-projekt Frontexa za zajedničku individualnu potporu reintegraciji** povratnika iz EU-a počeo će u svibnju 2021., čime se postavlja temelj za potpunu operativnost mandata Agencije u području potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije.

Operativni okvir za reintegraciju i razvoj

Od 2015. proračuni za razvoj upotrebljavali su se za poduzimanje dodatnih aktivnosti za reintegraciju migranata koji se vraćaju iz Europe i tranzitnih zemalja. U okviru **Europske mreže instrumenata za vraćanje i reintegraciju** pokrenuta je suradnja nacionalnih tijela i Komisije u okviru inovativne inicijative za istraživanje mogućnosti zajedničkog djelovanja i usklađivanja ciljeva. Mreža je stvorila operativni okvir u kojem se daju smjernice za razvoj praktičnih načina suradnje na terenu. U suradnji s nekoliko država članica trenutačno ispituje okvir u Nigeriji i Bangladešu.

Radi poboljšanja kvalitete savjetovanja o vraćanju Komisija je u kontekstu Europske migracijske mreže razvila **okvir EU-a za savjetovanje o vraćanju**, kojim se organizacijama država članica pružaju smjernice za uspostavu i razvoj struktura za savjetovanje u državama članicama te upravljanje njima. Taj je okvir referenca za izradu ili provođenje nacionalnih programa savjetovanja o vraćanju te se putem njega rješavaju problemi povezani sa savjetovanjem tako što se promiču primjeri dobre prakse i daju preporuke. Osim toga, zajedno s Međunarodnim centrom za razvoj migracijske politike (ICMPD) i Frontexom, Europska mreža instrumenata za vraćanje i reintegraciju razvija **zajednički program za savjetnike za vraćanje**, koji je usmjeren na razvoj vještina i kompetencija koje su potrebne tim savjetnicima. Uključivanjem Frontexa u osmišljavanje tog programa osposobljavanja osigurava se komplementarnost s aktivnostima koje Agencija provodi za osposobljavanje stručnjaka iz redova pripadnika stalnih snaga u području politike vraćanja.

EU i njegove države članice utvrdili su na strateškoj i operativnoj razini potrebu za suradnjom i razvojem **zajedničkih alata** za potporu potpomognutom dobrovoljnom povratku i održivoj reintegraciji. Neki od glavnih alata kojima se podupire provedba strategije u praksi su već u naprednoj fazi razvoja.

Alat za pružanje pomoći pri reintegraciji (RIAT) olakšava razmjenu informacija i upućivanja između savjetnikâ za vraćanje i pružateljâ usluga reintegracije u sigurnom digitalnom okruženju te korisnicima omogućuje praćenje programâ potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije. Komisija je sastavila i **popis pomoći za vraćanje i reintegraciju** (RRAI) u kojem su objedinjene informacije o vrsti pomoći (tj. razini i vrsti novčane ili nenovčane pomoći), potencijalnim korisnicima, uključenim organizacijama i o tome u kojoj se fazi postupka nudi potpora. Tim će se alatima omogućiti bolja koordinacija na razini EU-a i na nacionalnoj razini, među ostalim u okviru sponzorstva vraćanja, poboljšati dodjela sredstava i promicati razmjena primjera najboljih praksi⁵.

Zajednička inicijativa EU-a i Međunarodne organizacije za migracije (IOM) za zaštitu i reintegraciju migranata, koju je financirao Uzajamni fond EU-a za Afriku, pokrenuta je u prosincu 2016. U okviru zajedničke inicijative, među ostalim aktivnostima, pružena je potpora za dobrovoljni povratak i održivu reintegraciju u regiji Sahela i jezera Čad, na području Roga Afrike i u sjevernoj Africi i pridonijelo se jačanju struktura za upravljanje migracijama u trećim zemljama. U razdoblju od travnja 2017. do listopada 2020. u okviru inicijative osigurana je pomoć pri prijemu nakon dolaska za 93 110 migranata, pomoć pri reintegraciji za njih 75 182 te je poduprto 34 646 humanitarnih povrataka iz Libije. Zajednička inicijativa ostvarila je dobre rezultate u području vraćanja. Utvrđeni izazovi u pogledu reintegracije uključuju odgovornost i kapacitete nacionalnih tijela, koordinaciju s drugim akterima koji provode slične operacije i kvalitetu praćenja⁶. Buduća zajednička potpora reintegraciji trebala bi biti uključena u sveobuhvatni pristup i usklađena sa zemljopisnim prioritetima utvrđenima u tom kontekstu.

2. Problemi koje treba riješiti

Unatoč postignućima ostvarenima posljednjih godina, i dalje ima prostora za bolje iskorištavanje prednosti dobrovoljnog povratka i reintegracije. Udio dobrovoljnih povrataka trenutačno iznosi 27 % svih odlazaka iz EU-a. Brojni nedostaci onemogućuju punu djelotvornost i širenje djelovanja EU-a u području dobrovoljnog povratka i reintegracije u EU-u, kao i održivost reintegracije u trećim zemljama.

Rascjepkanost pristupa. Potpora dobrovoljnom povratku i reintegraciji u EU-u rascjepkana je zbog različitih pristupa koje su zauzele države članice te njezino pružanje nije dovoljno dosljedno da bi politika bila djelotvorna. To je posljedica nedostatka zajedničkog okvira i toga što države članice u različitoj mjeri surađuju s trećim zemljama.

Slijedom toga, iako sve države članice imaju nacionalne programe potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije, oni se znatno razlikuju. Konkretno, razlikuju se u pogledu područja primjene (npr. nekim programima obuhvaćeni su samo odbijeni tražitelji azila), postupaka i visine pomoći koja se pruža povratnicima. Time se **narušava povjerenje povratnika i trećih zemalja** u sustav te njihova spremnost na suradnju. Različite visine ili vrste potpore dovode do napetosti ako povratnici za vrijeme zajedničkih operacija vraćanja ili

⁵ Više informacija o okviru EU-a za savjetovanje o vraćanju i alatu za pružanje pomoći pri reintegraciji dostupno je u radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovoj Komunikaciji.

⁶ Vidjeti, na primjer, izvješće „Learning Lessons from the EUTF” (Izvlačenje pouka iz rada Uzajamnog fonda EU-a za Afriku): https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec_summary_III_0.pdf i https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/learning_lessons_from_the_eutf_5.pdf.

nakon što se vrate kući uspoređuju svoje situacije te se tako dodatno komplicira pružanje komplementarnih usluga reintegracije za zemlje podrijetla i pružatelje usluga reintegracije. Zbog tog nedosljednog pristupa komplicira se i provedba sporazuma i aranžmana EU-a o ponovnom prihvatu te sveukupna suradnja. To može i negativno utjecati na trud koji partnerske zemlje ulažu da bi razvile dosljedan pristup reintegraciji migranata koji se vraćaju te stvoriti pogrešna očekivanja partnerskih zemalja o tome što EU može ponuditi. Rascjepkanost isto tako može potaknuti i uzrokovati **neovlašteno premještanje nezakonitih migranata** koji žele odabrati nacionalni paket koji bolje odgovara njihovim pojedinačnim interesima.

Kako bi se postigao puni potencijal dobrovoljnih povratka, bit će potrebno poboljšati neke

Troškovi povratka

Dobrovoljni povratak općenito se smatra troškovno učinkovitijim od prisilnog vraćanja. Procjena troškova dobrovoljnog povratka trebala bi uključivati novčanu i nenovčanu pomoć koja se pruža povratniku, troškove leta i, prema potrebi, paket za reintegraciju. Kad je riječ o prisilnom vraćanju, trošak uključuje troškove smještaja vraćenika u ustanovi za zadržavanje prije udaljavanja te sudjelovanje pratitelja i druge posebne postupke prije, tijekom i nakon vraćanja. Služba Europskog parlamenta za istraživanja procjenjuje da troškovi prisilnog vraćanja iznose 3 414 EUR po pojedincu, u usporedbi s 560 EUR po dobrovoljnom povratku. Prosječan okvirni trošak vraćanja iz tranzitnih zemalja procjenjuje se na približno 2 500 EUR po osobi.

aspekte trenutnog pravnog okvira. Jasno je da što se ranije nezakoniti migrant vrati, to je veća vjerojatnost da će prihvatiti vraćanje ako se ono provodi u okviru pravednog i djelotvornog postupka te ako osoba dobiva točne i potpune informacije. Međutim, bijeg u razdoblju predviđenom za dobrovoljni odlazak i dalje je velik problem, a time se dodatno otežava vraćanje. **Brzi i pravedni zajednički postupci i pravila za azil i vraćanje**, zajedno s boljom potporom za dobrovoljni povratak (među ostalim za migrante na koje se primjenjuje postupak na granici i, prema potrebi, administrativno zadržavanje) mogu povećati prihvaćanje dobrovoljnih povratka u ranim fazama postupka vraćanja.

Nedovoljno prikupljanje podataka. Trenutačno dostupni statistički podaci ne pružaju potpunu sliku o primjeni dobrovoljnog povratka i reintegracije u EU-u s obzirom na to da države članice nemaju obvezu izvješćivanja o raščlambi podataka o dobrovoljnom povratku i prisilnom vraćanju te vrsti pomoći pružene

povratnicima/vraćenima.

Nepostojanje usklađenog okvira za savjetovanje o vraćanju i mehanizma za upućivanje povratnika u programe vraćanja i reintegracije (upućivanja). Djelotvorno savjetovanje o vraćanju ključno je za bolje povezivanje faza prije odlaska i nakon dolaska te za uspješnu reintegraciju. Trenutačno nema okvira za savjetovanje ili minimalnih zahtjeva u pogledu kvalifikacija i osposobljavanja za pružanje usluge. Trenutačno se primjenjuje nekoliko mehanizama za upućivanje povratnika u programe vraćanja i reintegracije, što dovodi do rascjepkanosti, gubitka informacija i neusklađenosti između vještina, potreba i ambicija migranata te pružene potpore. Kako bi se pružila kvalitetna usluga, savjetnicima za vraćanje potrebno je pružiti posebno **osposobljavanje i pristup ažuriranim informacijama** o pomoći koja je dostupna povratnicima i postojećim prilikama u zemljama vraćanja.

Nedovoljna koordinacija među dionicima. U području dobrovoljnog povratka i

reintegracije djeluju razni dionici i akteri, odnosno nacionalna i lokalna tijela te tijela EU-a, međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva te tijela trećih zemalja na nacionalnoj i lokalnoj razini. Ta tijela obuhvaćaju granična tijela i tijela nadležna za migracije, pružatelje socijalne i zdravstvene zaštite, tijela nadležna za stanovanje i obrazovanje, organizacije za pružanje pravne pomoći i neprofitne organizacije u više zemalja i na različitim razinama. Nedostatak djelotvorne koordinacije između tih organizacija dovodi do udvostručivanja i neučinkovitosti. Na primjer, država članica može pružati potporu za daljnje putovanje povratnika iz zračne luke do grada podrijetla, kao i kratkotrajni smještaj na toj lokaciji, dok se u okviru drugog projekta EU-a već financira taj isti smještaj i zdravstvena skrb. Nedovoljna sinergija s nacionalnim razvojnim strategijama u partnerskim zemljama može utjecati na djelotvornost i održivost programa reintegracije. Na primjer, pri pružanju osposobljavanja povratnicima potrebno je uzeti u obzir moguće sinergije s razvojnim projektima koji su u tijeku te ti programi trebaju biti usklađeni s nacionalnim strategijama za poticanje određenih sektora. Kako bi se izbjegla preklapanja ili praznine, potrebno je koordinirati projekte među državama članicama te uključiti reintegraciju u programske aktivnosti.

Nedostatak održivosti, među ostalim zbog nedostatka odgovornosti i kapaciteta zemalja podrijetla. Partnerske zemlje općenito smatraju reintegraciju pozitivnim elementom suradnje u području ponovnog prihvata. Međutim, zbog nedovoljnog kapaciteta samo manji broj trećih zemalja može upravljati postupkom reintegracije i osigurati dostatnu razinu usklađenosti s nacionalnim strategijama migracije i razvoja. Na primjer, partnerska zemlja koja je voljna sudjelovati u pružanju usluga reintegracije svojim građanima koji se vraćaju možda nema upravljačku strukturu, osoblje s potrebnim vještinama (uključujući upravljanje potporom donatora i praćenje) te kapacitet za pružanje javnih usluga prilagođenih posebnim gospodarskim, socijalnim i psihosocijalnim potrebama povratnika. Osim toga, lokalni pružatelji pomoći pri reintegraciji možda nemaju odgovarajuće kapacitete. Zbog toga postupci reintegracije mogu biti nedovoljno održivi i uvelike ovisiti o donatorima i operativnim partnerima te postoji rizik od rascjepkanosti zbog neusklađenosti između programa koje financiraju donatori.

Nedostatak financijskih sredstava. Dobrovoljni povratak i reintegracija postali su glavni prioriteti EU-a i njegovih država članica. Međutim, dodijeljena sredstva mobilizirana za povećanje dobrovoljnih povrataka nisu uvijek bila dostatna da bi se zadovoljile sve potrebe i ispunila sva očekivanja.

Pandemija bolesti COVID-19 dodatan je izazov jer smanjuje sposobnost EU-a za vraćanje nezakonitih migranata, ograničava kapacitet trećih zemalja za ponovni prihvata i reintegraciju svojih građana te može smanjiti spremnost migranata na povratak zbog socioekonomskog učinka pandemije u zemljama podrijetla.

3. Strateški pristup dobrovoljnom povratku i reintegraciji

U okviru ove strategije prepoznaje se vrijednost dobrovoljnog povratka i nastoji **povećati broj i udio dobrovoljnih povrataka** iz Europe i tranzitnih zemalja, **poboljšati kvaliteta** potpore koja se pruža povratnicima i sudjelovanje povratnika te povećati **usklađenost** djelovanja EU-a i **upravljanje** tim djelovanjem.

Strategijom se utvrđuje **nov, usklađeniji i integriraniji pristup** osmišljavanju, promicanju i provedbi programa potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije te aktivnosti u trećim zemljama s ciljem bolje povezanosti s drugim razvojnim inicijativama, izgradnje kapaciteta i odgovornosti trećih zemalja te postizanja održivosti programa. Ova se strategija temelji na općim ciljevima novog pakta o migracijama i azilu te se njome promiču ti ciljevi, uključujući upravljačke strukture i mehanizam za suradnju u pogledu vraćanja i ponovnog prihvata koji je utvrđen u Prijedlogu uredbe o upravljanju azilom i migracijama. Osim toga, provedbom ove strategije pridonijelo bi se djelotvornijem **postupku vraćanja na granici**, koji je predložen u novom paktu i kojim se promiču brzi dobrovoljni povratci s vanjskih granica EU-a, čime bi se skratilo zadržavanje osoba u postupku na granici te općenito povećala učinkovitost tog postupka. Učinkovitim postupkom vraćanja na granici olakšat će se i poticati dobrovoljni povratak jer će osobe biti spremnije surađivati s nadležnim tijelima. Zahvaljujući zajedničkom okviru kojim se smanjuje rascjepkanost i pojačava suradnja među državama članicama EU može bolje reagirati na situacije migracijskog pritiska tako da olakša **sponzoriranje dobrovoljnih povrataka**, kako je utvrđeno u Prijedlogu uredbe o upravljanju azilom i migracijama.

Kao odgovor na te izazove strategijom se utvrđuju različite mjere u okviru **sedam stupova** u kojima su zajedno grupirani unutarnji, vanjski i operativni aspekti dobrovoljnog povratka i reintegracije te koji obuhvaćaju:

1. djelotvorniji pravni i operativni okvir;
2. djelotvornu koordinaciju među svim dionicima;
3. podupiranje dobrovoljnog povratka i reintegracije migranata iz trećih zemalja i među njima;
4. djelotvorno savjetovanje o vraćanju i upućivanje;
5. osiguravanje kvalitetne potpore;
6. poticanje održivosti potpore za reintegraciju i odgovornosti partnerskih zemalja i
7. financiranje dobrovoljnog povratka i reintegracije.

Uspjeh strategije temelji se na **neometanoj i konstruktivnoj suradnji** relevantnih dionika, među ostalim, Europskog parlamenta, država članica, Europske komisije, Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, Frontexa, partnerskih zemalja i velikog broja pružatelja usluga dobrovoljnog povratka i reintegracije (npr. međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva te nacionalna i lokalna tijela) koji djeluju u tom području.

3.1. Djelotvorniji pravni i operativni okvir

Iako se ključni elementi ove strategije mogu provesti na temelju postojećeg pravnog okvira, njegovo jačanje potrebno je kako bi se **u potpunosti podupro strateški i dosljedan pristup** dobrovoljnom povratku i reintegraciji. U Direktivi o vraćanju⁷ prednost se daje dobrovoljnom povratku u odnosu na prisilno vraćanje, ali njome se ne osigurava okvir za uspostavu i provedbu programâ potpomognutog dobrovoljnog povratka ili za potporu reintegraciji

⁷ Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL L 348, 24.12.2008., str. 98.

nezakonitih migranata. U međunarodnom pravu ne postoje ni pravila ni obveze za pružanje takve potpore⁸.

Novim pravnim okvirom predloženim u okviru novog pakta uklonili bi se ti nedostaci i uspostavilo konsolidiranije upravljanje na temelju Uredbe o upravljanju azilom i migracijama⁹. Prijedlogom **preinake Direktive o vraćanju**¹⁰ utvrđuje se zajednički temelj za postizanje usklađenosti između nacionalnih programa dobrovoljnog povratka i, prema potrebi, reintegracije te se predviđaju bolja pravila za poboljšanje suradnje migranata i smanjenje bijega. Nadalje, njime se, zajedno s izmijenjenim prijedlogom **Uredbe o postupcima azila**¹¹, nastoji skratiti trajanje postupaka vraćanja te učiniti postupke vraćanja jednostavnijima i djelotvornijima, istodobno osiguravajući poštovanje prava povratnika, posebno temeljnog prava na djelotvoran pravni lijek, u svim fazama postupka vraćanja. To će ujedno povoljno utjecati na dobrovoljne povratke. Ambicija i ciljevi utvrđeni u ovoj strategiji trebali bi se uzeti u obzir u pregovorima s Europskim parlamentom i Vijećem o novom paktu koji su u tijeku, posebno u pogledu potpore ranjivim osobama¹² i savjetovanja. Komisija će u pogledu Direktive o vraćanju poduprijeti postizanje kompromisa između suzakonodavaca kako bi se u pravnom okviru u potpunosti podupirala strateška primjena dobrovoljnih povrataka.

Pravnim okvirom EU-a mora se osigurati i integritet sustava EU-a te spriječiti zlouporabe. Prijedlogom **revidirane Uredbe o Eurodacu**¹³ poboljšat će se kapaciteti država članica za praćenje dodjele pomoći za vraćanje i reintegraciju te smanjiti rizik od neovlaštenih sekundarnih kretanja koja nastaju zbog razlika među nacionalnim programima tako da se uvedu nova podatkovna polja za praćenje tih informacija. Komisija će pratiti djelotvornu i temeljitu provedbu pravila o vraćanju, posebno u okviru **mehanizma za evaluaciju schengenske pravne stečevine**, uzimajući u obzir aktivnosti i prioritete ove strategije.

Prikupljanje podataka poboljšat će se s pomoću **izmijenjene Uredbe o statistici o migracijama**¹⁴ jer će države članice početi dostavljati podatke o vrsti vraćanja i primljene pomoći, posebno o dobrovoljnom povratku i reintegraciji. Nadalje, nakon stupanja na snagu **EU-ova sustava ulaska/izlaska**¹⁵ i operacionalizacije **Schengenskog informacijskog**

⁸ Međutim, u nekim se političkim izjavama ističe važnost dobrovoljnog povratka i reintegracije; vidjeti primjerice Program UN-a do 2030., Ciljevi održivog razvoja, podcilj br. 10.7.; Globalni sporazum o migracijama, cilj br. 21.

⁹ COM(2020) 610 final.

¹⁰ COM(2018) 634 final.

¹¹ COM(2020) 611 final.

¹² U skladu s člankom 3. stavkom 9. Direktive 2008/115/EZ „ranjive osobe” znači maloljetnici, maloljetnici bez pratnje, osobe s posebnim potrebama, starije osobe, trudnice, samohrani roditelji s maloljetnom djecom i osobe koje su bile podvrgnute mučenju, silovanju ili drugim oblicima psihološkog, fizičkog i spolnog nasilja”.

¹³ COM(2020) 614 final.

¹⁴ Uredba (EU) 2020/851 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2020. o izmjeni uredbe (EZ) br. 862/2007 o statistici Zajednice o migracijama i međunarodnoj zaštiti (Tekst značajan za EGP), SL L 198, 22.6.2020., str. 1.

¹⁵ Uredba (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2017. o uspostavi sustava ulaska/izlaska (EES) za registraciju podataka o ulasku i izlasku te podataka o odbijanju ulaska za državljane trećih zemalja koji prelaze vanjske granice država članica i određivanju uvjeta za pristup EES-u za potrebe izvršavanja zakonodavstva te o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma i uredbi (EZ) br. 767/2008 i (EU) br. 1077/2011, SL L 327, 9.12.2017., str. 20.

sustava za vraćanje¹⁶ bit će dostupne dodatne informacije o odobravanju vremena za dobrovoljni odlazak i dobrovoljni povratak nezakonitih migranata iz EU-a. To će se nadopuniti **izmijenjenim prijedlogom Uredbe o Eurodacu**¹⁷, u kojem će se evidentirati informacije o tome je li pomoć za dobrovoljni povratak i reintegraciju dodijeljena nezakonitim migrantima. Naposljetku, izvješćima o osvještavanju situacije i analizi u području migracija (MISAA) ojačat će se i operativno i situacijsko znanje o vraćanju u Uniji. Te će promjene pružiti pouzdaniji i potpuniji pregled raspoloživosti, upotrebe i djelotvornosti pomoći za dobrovoljni povratak i reintegraciju u EU-u. Prikupljanjem svih tih podataka na sustavan i usklađen način povećat će se vjerodostojnost dobrovoljnih povrataka i potaknuti države članice da se na njih više oslanjaju.

Uloga Frontexa kao operativnog ogranka zajedničkog sustava EU-a za vraćanje ključna je za poboljšanje cjelokupne djelotvornosti sustava i za potporu praktičnoj primjeni konsolidiranog okvira EU-a za dobrovoljni povratak i reintegraciju s pomoću novih alata. Agencija bi trebala podupirati sve veći broj operacija dobrovoljnog povratka i povećati svoj kapacitet za pružanje operativne pomoći državama članicama u svim fazama postupka dobrovoljnog povratka i reintegracije, uključujući savjetovanje prije vraćanja (npr. informativne kampanje za migrante), potporu nakon dolaska i praćenje djelotvornosti pomoći pri reintegraciji.

Istodobno, tijela država članica trebala bi se više koristiti svim vrstama operativne potpore koju nudi Frontex. Osim preuzimanja aktivnosti Europske mreže instrumenata za vraćanje i reintegraciju, Frontex razvija **zajedničke usluge reintegracije** koje državama članicama omogućuju fleksibilnost potrebnu za utvrđivanje potpore za pojedinačne slučajeve, osiguravanje dosljednosti sadržaja i kvalitete usluga te olakšavanje suradnje između vlada u području vraćanja i reintegracije. Raspoređivanje stalnih snaga, uz specijaliziranu potporu stručnjaka za vraćanje, dodatno će ojačati ulogu Agencije u tom području i u provedbi ove strategije. Uspostavom posebnog odjela u okviru Frontexa pod vodstvom zamjenika izvršnog direktora Agencija će imati resurse potrebne da ispuni svoj prošireni mandat u području vraćanja.

Neovisni službenik za temeljna prava, uz potporu promatrača koji rade za njegov ured, pomaže Frontexu u provedbi njegove strategije o temeljnim pravima i potiče Agenciju da poštuje ta prava u svim svojim aktivnostima, uključujući vraćanje.

Koordinator za vraćanje i mreža za vraćanje na visokoj razini, koja se sastoji od predstavnika država članica, pružit će dodatnu tehničku potporu u povezivanju različitih područja politike vraćanja EU-a, među ostalim u području dobrovoljnog povratka i reintegracije, pri čemu bi koordinator za vraćanje mogao promicati usklađeniji pristup pomoći pri reintegraciji u odnosu na određene partnerske zemlje. Koordinator za vraćanje blisko će surađivati sa svim relevantnim dionicima kako bi osigurao najveću moguću usklađenost aktivnosti i potpuno iskorištavanje dostupne potpore. Rad koordinatora i mreže na visokoj razini bit će sastavni dio okvira upravljanja utvrđenog u Prijedlogu uredbe o upravljanju azilom i migracijama.

¹⁶ Uredba (EU) 2018/1860 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o upotrebi Schengenskog informacijskog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL L 312, 7.12.2018., str. 1.

¹⁷ COM(2020) 614 final.

Daljnji koraci

- **Komisija** će surađivati s **Europskim parlamentom** i **Vijećem** kako bi unaprijedila i zaključila pregovore o raznim elementima **novog pakta**, posebno o prijedlozima Uredbe o upravljanju azilom i migracijama, preinake Direktive o vraćanju, Uredbe o postupcima azila i Uredbe o Eurodacu, kako bi se dodatno ojačao pravni okvir za vraćanje i podržala provedba ove strategije.
- **Države članice** trebale bi u potpunosti iskoristiti operativnu pomoć koju **Frontex** može ponuditi u pogledu dobrovoljnog povratka i početne reintegracije.
- **Frontex** bi trebao povećati broj operacija vraćanja koje provodi, među ostalim i dobrovoljne povratke.
- **Frontex** bi kao prioritet trebao imenovati **zamjenika izvršnog direktora** koji će upravljati posebnim odjelom za vraćanje.
- **Frontex** bi do sredine 2022. trebao preuzeti aktivnosti koje se provode u okviru **Europske mreže instrumenata za vraćanje i reintegraciju**.

3.2. Djelotvorna koordinacija među svim dionicima

Postoji potreba za **jačanjem koordinacije** postojećih struktura i povezivanjem programa reintegracije sa širim nacionalnim strategijama i razvojnim programima partnerskih zemalja kako bi se smanjio rizik od udvostručavanja i postiglo učinkovitije korištenje resursima.

Različiti akteri i dionici uključeni su u postupke dobrovoljnog povratka i reintegracije. U postupku su najvažniji povratnici, zajedno sa zemljama i lokalnim zajednicama primateljicama na koje postupak najviše utječe. U EU-u, osim nacionalnih i lokalnih tijela (tijela nadležna za imigraciju, policija, regije, općine), promicanje dobrovoljnog povratka i reintegracije mogu poduprijeti dijaspora, lokalne zajednice i organizacije civilnog društva tako da pridonese **smanjenju negativne percepcije vraćanja** putem suradnje sa zajednicama podrijetla. Slično tome, u pružanje potpore povratnicima izvan EU-a uključene su brojne međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva te nacionalna tijela i drugi dionici u zemljama podrijetla. Delegacije EU-a i predstavništva država članica u trećim zemljama trebaju osigurati zajednički i koordinirani pristup EU-a u pogledu programiranja, provedbe i praćenja projekata reintegracije.

Oslanjajući se na iskustva partnerskih zemalja u pogledu povezivanja reintegracije s razvojem, Komisija će u bliskoj suradnji s Visokim predstavnikom osigurati koordinaciju među svim stranama uključenima u postupak vraćanja i reintegracije, uključujući nacionalna i lokalna tijela te razvojne dionike. Ti bi mehanizmi trebali olakšati upućivanje povratnika u relevantne razvojne programe dostupne u partnerskim zemljama koji mogu pridonijeti održivoj reintegraciji, kao što su otvaranje radnih mjesta, obrazovanje, razvoj vještina ili socijalno uključivanje.

Delegacije EU-a, uz potporu europskih časnika za vezu zaduženih za migracije, trebale bi pridonijeti održavanju trajne suradnje s dionicima iz svojih zemalja, među ostalim radi boljeg razumijevanja lokalnog konteksta i prioriteta, utvrđivanja potreba za izgradnjom kapaciteta te koordinacije financijske i operativne potpore. Delegacije će ujedno, kad god je to moguće i

potrebno, olakšati razmjenu informacija i koordinaciju djelovanja među državama članicama u okviru pristupa Tim Europa („Team Europe”).

Koordinaciju nacionalnih tijela u pogledu strategija i programa dobrovoljnog povratka i reintegracije podupire i **koordinator za vraćanje**, zajedno s mrežom na visokoj razini, radi promicanja usklađenosti između nacionalnih mjera i ove strategije te promicanja razmjene primjera dobre prakse među državama članicama.

Daljnji koraci

- Oslanjajući se na iskustva partnerskih zemalja u pogledu povezivanja reintegracije s razvojem, Komisija će u bliskoj suradnji s Visokim predstavnikom u relevantnim partnerskim zemljama osigurati koordinaciju među svim stranama uključenima u postupak vraćanja i reintegracije.
- **Koordinator za vraćanje i mreža na visokoj razini za vraćanje** podupirat će nastojanja za osiguranje usklađenosti i dosljednosti djelovanja država članica EU-a u pogledu potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije.

3.3. Podupiranje dobrovoljnog povratka i reintegracije migranata iz trećih zemalja i među njima

EU ima dugu tradiciju podupiranja dobrovoljnog povratka i reintegracije migranata iz trećih zemalja u treće zemlje. Tim se oblikom pomoći može pružiti neposredna osobna pomoć uključenim osobama tako da im se pruži potpora u situacijama opasnosti i pogibelji te se njime pridonosi razvoju zajednica i zemalja u koje se vraćaju i reintegriraju, a istodobno je korisna i za partnerske zemlje. Ta će se potpora nastaviti pružati usporedno s potporom za dobrovoljne povratke iz država članica te će joj dodatno pridonijeti veća održivost reintegracije i preuzimanje odgovornosti nacionalnih tijela u trećim zemljama.

Radna skupina Afričke unije, EU-a i UN-a

Radna skupina Afričke unije, Europske Unije i Ujedinjenih naroda uspostavljena u studenome 2017. dovela je do pokretanja velike operacije humanitarne evakuacije koju je pratila pomoć pri reintegraciji u zemlji podrijetla. To je dovelo do više od 54 000 dobrovoljnih humanitarnih povratka migranata iz Libije u njihove matične zemlje uz pomoć Međunarodne organizacije za migracije i država članica Afričke unije.

Među svim projektima koje financira EU, ključno mjesto zauzima **zajednička inicijativa EU-a i Međunarodne organizacije za migracije (IOM) za zaštitu i reintegraciju migranata** jer se njome osigurala zaštita te pomoć za dobrovoljni povratak i reintegraciju za više od **100 000 migranata u Libiji, Nigeru i drugim afričkim zemljama**, čime im se pomoglo da se održivo i trajno reintegriraju u svoje zemlje podrijetla u zapadnoj, srednjoj i istočnoj Africi. Zajedničkom inicijativom u ograničenoj se mjeri podupirala i reintegracija migranata koji se vraćaju iz EU-a kad za tu svrhu nisu bila dostupna druga sredstva EU-a ili država članica.

Osim zajedničke inicijative, EU je putem projekata Pomoć za reintegraciju i razvoj u Afganistanu (RADA) i Održiva reintegracija i bolje upravljanje migracijama u Bangladešu (Prottasha), u čijoj provedbi sudjeluje i IOM, pružio pomoć za dobrovoljni povratak i reintegraciju afganistanskim i bangladeškim povratnicima koji se vraćaju u zemlju podrijetla iz ostalih trećih zemalja tranzita i odredišta, među ostalim iz Irana i Pakistana. Tim se projektima u velikoj mjeri poduprla održiva reintegracija afganistanskih i bangladeških migranata koji se vraćaju u domovinu s područja EU-a.

Partnerske zemlje koje su ujedno i zemlje odredišta i tranzita nezakonitih migracija imaju slične probleme i interese u pogledu vraćanja nezakonitih migranata i osiguravanja njihove održive reintegracije u zemljama podrijetla. Dodatno će se istražiti mogućnosti za uspostavu

partnerstva na regionalnoj i multilateralnoj razini, kao i s međunarodnim organizacijama, uključujući na temelju iskustva Radne skupine Afričke unije, EU-a i Ujedinjenih naroda o migraciji u Libiji, uspostavljenoj u studenome 2017. Tim inovativnim trilateralnim pristupom, koji okuplja sve relevantne dionike, djelotvorno se podupiru dobrovoljni povratci iz Libije, uz dosad nezabilježen politički angažman i potporu Afričke unije koja je pridonijela ublažavanju operativnih i političkih poteškoća, kao što je pružanje konzularne pomoći u posebno teškim okolnostima.

Daljnji koraci

- EU će pružiti potporu dobrovoljnom povratku i reintegraciji migranata iz trećih zemalja tranzita i odredišta u zemlje podrijetla, među ostalim dodatnim istraživanjem mogućih partnerstava na regionalnoj i multilateralnoj razini.

3.4. Djelotvorno savjetovanje o vraćanju i upućivanje

Važno je u što ranijoj fazi migrantima pružiti pravodobne, ažurirane i pouzdane informacije putem osobnog ili internetskog savjetovanja. Komisija će s Europskom migracijskom mrežom redovito preispitivati i ažurirati **okvir EU-a za savjetovanje o vraćanju** radi razmjene primjera najnovije najbolje prakse za uspostavu nacionalnih struktura za pružanje savjeta o vraćanju i upravljanje njima.

Osim toga, Komisija će kao dugoročni cilj s Frontexom razvijati sveobuhvatni program osposobljavanja u području vraćanja za stručnjake kojim su obuhvaćene nastavne komponente o svim aspektima politike i prakse vraćanja. Program osposobljavanja u području vraćanja uključivat će, među ostalim, posebne module za dobrovoljni povratak i reintegraciju te sadržavati postojeće alate kao što su okvir EU-a za savjetovanje o vraćanju i **zajednički program osposobljavanja za savjetnike za vraćanje**. Relevantni dionici u zemljama podrijetla mogli bi, prema potrebi, dati svoj doprinos. Frontex će pomoći državama članicama raspoređivanjem stručnjaka za

Kratki opis savjetovanja o vraćanju

Uspješan postupak dobrovoljnog povratka započinje prilagođenim informiranjem i dijalogom između savjetnika i migranta pri kojem migrant pravodobno prima ažurirane i relevantne informacije o svojem statusu i ponudu za dobivanje potpore za dobrovoljni povratak. Taj dijalog trebao bi se odvijati u najranijoj mogućoj fazi migracijskog postupka, među ostalim, prema potrebi, dok traje postupak za odobravanje azila, primjerice za osobe koje dolaze iz zemalja s niskom stopom priznavanja. Taj bi postupak trebao pomoći u planiranju sigurnog i dostojanstvenog povratka migranta te potaknuti povjerenje i suradnju između migranta i savjetnika. Tijekom razgovora u obzir se moraju uzeti pojedinačne potrebe i ranjivost migranta te njegovi problemi. Posebno kad je riječ o maloljetnicima, savjetovanje se mora pružati na jeziku prilagođenom djeci, vodeći računa o posebnoj situaciji maloljetnika i osiguravajući poštovanje najboljih interesa djeteta. Savjetovanje podrazumijeva blisku suradnju i razmjenu informacija između različitih tijela na državnoj, općinskoj i lokalnoj razini, kao i drugih dionika, uključujući tijela nadležna za azil. U vrijeme trenutačne pandemije povećala se upotreba internetskog savjetovanja te će ono i dalje biti koristan način za pružanje usluga savjetovanja na daljinu. Internetsko savjetovanje omogućuje pružateljima usluga reintegracije da sudjeluju u savjetovanju te može olakšati daljnje razgovore.

vraćanje u okviru stalnih snaga koji su osposobljeni za savjetovanje o vraćanju.

Radi lakšeg pristupa informacijama o dostupnim mogućnostima i njihove razmjene te upućivanja između savjetnika za vraćanje i pružatelja usluga, trebalo bi bolje iskoristiti postojeće alate za informiranje, posebno **popis pomoći za vraćanje i reintegraciju** i **alat za pružanje pomoći pri reintegraciji**. Potrebno je poboljšati te alate za upravljanje znanjem kako bi se pojednostavnila upotreba alata za pružanje pomoći pri reintegraciji u okviru savjetovanja o vraćanju i upućivanja te olakšalo redovito ažuriranje i analiza informacija o popisu pomoći za vraćanje i reintegraciju. Time će se pridonijeti praćenju programa, povećati njihova upotreba i poboljšati kvaliteta.

Daljnji koraci

- **Države članice** trebale bi se uključiti u rano, aktivno i djelotvorno uspostavljanje kontakta s nezakonitim migrantima, uzimajući pritom u obzir ranjivosti, i razviti učinkovite strukture za savjetovanje o vraćanju (za osobno i internetsko savjetovanje) u skladu s **okvirom EU-a za savjetovanje o vraćanju**.
- **Europska mreža instrumenata za vraćanje i reintegraciju** trebala bi dovršiti zajednički program osposobljavanja za savjetnike za vraćanje do sredine 2022.
- **Frontex** bi, nakon donošenja zajedničkog programa, trebao pojačati svoje osposobljavanje u području savjetovanja o vraćanju, posebno za stručnjake za vraćanje koji su dio stalnih snaga.
- Države članice trebale bi redovito i često ažurirati **popis pomoći za vraćanje i reintegraciju** i pojednostavniti upotrebu **alata za pružanje pomoći pri reintegraciji** u postupcima savjetovanja o vraćanju i upućivanja, a Komisija će osiguravati redovito osposobljavanje o tome kako to učiniti.
- **Komisija** bi uz potporu **Frontexa** trebala dodatno razviti informacijske alate na razini EU-a, kao što su popis pomoći za vraćanje i reintegraciju te alat za pružanje pomoći pri reintegraciji, među ostalim promicanjem njihove **interoperabilnosti s nacionalnim sustavima za upravljanje predmetima vraćanja**, te osigurati odgovarajuće **strukture upravljanja** tim predmetima.

3.5. Osiguravanje kvalitetne potpore

Pomoć za dobrovoljni povratak obuhvaća različite aktivnosti prije vraćanja koje uključuju savjetovanje, liječničku i psihološku pomoć, kao i financijsku, pravnu i logističku pomoć za putovanje. Ona se često pruža u kombinaciji s pomoći nakon dolaska i pri reintegraciji kako bi se povratniku pomoglo da pronađe ili stvori nove prilike u zemlji vraćanja, među ostalim uz sudjelovanje lokalnih zajednica odmah po dolasku te kroz dulje razdoblje.

Jedinstvena kontaktna točka za pružanje usluga reintegracije pod vodstvom nacionalnih tijela

U Tunisu Uzajamni fond EU-a za Afriku osigurava socioekonomsku reintegraciju te pomaže u uspostavi mehanizma reintegracije pod vodstvom Tunisa. Cilj je jačanje kapaciteta tuniskih nadležnih tijela za provedbu reintegracije na središnjoj i lokalnoj razini te jačanje koordinacije među državama članicama EU-a kojima se potiče upućivanje na nacionalni mehanizam reintegracije.

U Armeniji Europska mreža instrumenata za vraćanje i reintegraciju podupire Referalni centar za reintegraciju, koji je uspostavljen u suradnji s nacionalnim tijelima i koji pruža savjete i upućuje na usluge i lokalne i međunarodne projekte te prati provedbu plana reintegracije.

Ti projekti pokazuju kako, uz potrebnu institucijsku podršku, zemlje podrijetla mogu uspostaviti jedinstvenu kontaktnu točku za sve faze reintegracije s pomoću nacionalnog referentnog mehanizma za pružatelje usluga reintegracije.

Ta bi pomoć trebala biti prilagođena i pružena po dolasku te bi se njome trebale uzeti u obzir pojedinačne sposobnosti i posebne potrebe, posebno potrebe ranjivih skupina. Kad je riječ o djeci, posebne uvjete u zemlji vraćanja potrebno je razmatrati na pojedinačnoj osnovi, uzimajući u obzir pojedinačne okolnosti i obiteljsku situaciju. Time bi se migrantima nakon dolaska pružila pomoć koja im je potrebna te pridonijelo održivosti njihova povratka. Potrebe **maloljetnika bez pratnje i djece migranata** ključni su politički prioriteti za sustav EU-a za upravljanje azilom i migracijama. Pružanje kvalitetne potpore djeci u kontekstu dobrovoljnog povratka i reintegracije, vodeći prvenstveno računa o najboljim interesima djeteta, ključno je kako bi oni mogli izgraditi budućnost u zemlji podrijetla.

Visokokvalitetnom potporom poboljšavaju se izgledi za održivu reintegraciju. Međutim, ne postoje **zajednički standardi kvalitete** za osmišljavanje sadržaja i oblika pomoći za dobrovoljni povratak i reintegraciju te za procjenu kapaciteta pružatelja usluga reintegracije, na koje se oslanjaju EU i države članice, da uspješno ponude tu potporu u

trećim zemljama. To je dovelo do velikih razlika u kvaliteti, sadržaju i dosljednosti potpore, ovisno o državi članici iz koje se povratnik vraća, predmetnoj trećoj zemlji i pružatelju pomoći pri reintegraciji. Osim toga, razni donatori, javna tijela, pružatelji pomoći pri reintegraciji i lokalni partneri često imaju različite kriterije za ocjenjivanje uspješnosti programa, zbog čega je teško uspoređivati informacije o pomoći pri reintegraciji te se na taj način smanjuje vrijednost tih podataka za oblikovanje politika.

Nepostojanje zajedničkih standarda, u kombinaciji s rascjepkanošću nacionalnih programa, može **negativno utjecati na razinu prihvaćanja** vraćanja kod nezakonitih migranta i trećih zemalja. To se posebno odnosi na zajedničko djelovanje nekoliko država članica koje podupire Frontex ili u kontekstu sponzoriranja vraćanja.

Kao odgovor na te nedostatke važno je da rad pružatelja pomoći za dobrovoljni povratak i reintegraciju ispunjava visoke standarde. Komisija će razviti **okvir za kvalitetu za pružatelje usluga reintegracije** kojim se utvrđuju zajednički standardi koji bi se mogli poduprijeti sredstvima EU-a. Tim će standardima biti obuhvaćeni organizacijski zahtjevi i zahtjevi u pogledu upravljanja projektima te uvjeti za materijalnu potporu. Okvirom za kvalitetu utvrdit će se i ključni pokazatelji uspješnosti, među ostalim u pogledu pravodobnosti, usklađenosti sa standardima i razine usluga, čime će se poboljšati prikupljanje usporedivijih podataka o pomoći pri reintegraciji. Okvir će na odgovarajući način uzeti u

obzir konkretne potrebe s kojima se suočavaju ranjive skupine kao što su maloljetnici bez pratnje, obitelji, osobe s invaliditetom ili žrtve trgovine ljudima. U njemu će se naglasiti i važnost poticanja odgovornosti partnerskih zemalja i razvoja lokalnih pružatelja usluga reintegracije koji, s obzirom na to da su bolje upoznati s lokalnim stanjem, mogu bolje raditi u lokalnom kontekstu te biti troškovno učinkovitiji. Uključivanjem dionika iz partnerskih zemalja mogao bi se poduprijeti i razvoj okvira za kvalitetu.

Okvirom za kvalitetu **povećat će se vjerodostojnost programa dobrovoljnog povratka i reintegracije** koje provode EU i njegove države članice, **poduprijeti izgradnja kapaciteta** pružatelja usluga reintegracije, **povećati i uskladiti kvaliteta i sadržaj individualne pomoći** te **olakšati praćenje** i evaluacija **programa**. S obzirom na to da se okvirom za kvalitetu postiže veća usklađenost nacionalnih pristupa te osiguravaju zajednički postupci i pravila za oblike i vrste pomoći, njime se može podupirati i provedba sponzorstva vraćanja te povećati stupanj u kojem treće zemlje prihvaćaju zajedničke aktivnosti vraćanja koje poduzimaju države članice.

Daljnji koraci

- **Komisija** će u suradnji s državama članicama, Frontexom i Europskom mrežom instrumenata za vraćanje i reintegraciju do sredine 2022. uspostaviti **kvalitativni okvir za pružatelje usluga reintegracije** na temelju zajedničkih standarda kvalitete te će promicati njegovu upotrebu.
- **Frontex** će primjenjivati okvir za kvalitetu pri upravljanju zajedničkim uslugama reintegracije koje se pružaju povratnicima koje nacionalna tijela upućuju Agenciji.

3.6. Poticanje održivosti potpore za reintegraciju i odgovornosti partnerskih zemalja

Suradnja u području dobrovoljnog povratka i održive reintegracije ključni su aspekti sveobuhvatnih i uzajamno korisnih partnerstava za migracije koja će EU ojačati u okviru novog pakta sa zemljama podrijetla i tranzita. **Zemlje podrijetla u najboljem su položaju za stvaranje gospodarskih i socijalnih izgleda za svoje građane**, uključujući migrante koji se vraćaju. Međutim, brojni razlozi mogu negativno utjecati na njihov osjećaj odgovornosti za postupak reintegracije. Neki od tih razloga povezani su s nedostacima u pogledu kapaciteta, javnih usluga te političkih, zakonodavnih i operativnih okvira. Upućivanje na javne službe uključene u postupak reintegracije, kao što su pružatelji zdravstvenih usluga, usluga osposobljavanja ili obrazovanja te agencije za zapošljavanje, može biti nedovoljno razvijeno zbog nedostatka koordinacije i slabe kvalitete pružene usluge. Nedovoljna sinergija između djelovanja međunarodnih aktera i okvira i inicijativa koje su razvile zemlje podrijetla, uključujući paralelne strukture, isto tako može imati negativan učinak.

Održiva reintegracija

Održivost je višestrani koncept koji obuhvaća potrebe i ranjivosti pojedinca, gospodarsku, socijalnu i psihosocijalnu reintegraciju u zajednicu, troškovnu učinkovitost za donatore te doprinos lokalnom razvoju. Osim pružanja potpore pojedinačnim povratnicima, cilj je koncepta održive reintegracije izgradnja kapaciteta zajednica primateljica, privatnog sektora i lokalnih dionika. Cilj je potaknuti partnerske zemlje da preuzmu odgovornost za postupak reintegracije i, u konačnici, vraćanja i ponovnog prihvata vlastitih građana kao dio sveobuhvatnijih ciljeva za razvoj zemlje i upravljanje migracijama.

EU će podupirati i promicati **postupno povećanje sudjelovanja zemalja podrijetla** u postupku reintegracije u okviru nacionalnih i lokalnih inicijativa u partnerskim zemljama rješavanjem nekih od tih pitanja kako bi se osigurala održivost i kontekstualizacija te povećala djelotvornost. Prema potrebi, djelovanje EU-a trebalo bi biti usmjereno na civilno društvo i privatni sektor kako bi se iskoristile njihove prednosti. EU bi trebao podupirati razvoj pristupa za reintegraciju na svim razinama uprave, s boljim planiranjem i većom sinergijom s nacionalnim i lokalnim razvojnim

strategijama te veću prilagodljivost javnih usluga posebnim potrebama povratnika, uz istodobno poštovanje potreba socijalne kohezije. Frontex bi isto tako trebao pružiti potporu i pridonijeti jačanju kapaciteta partnerskih zemalja u pogledu dobrovoljnog povratka i reintegracije u skladu sa svojim mandatom. To će uključivati raspoređivanje časnika za vezu u treće zemlje kako bi se pomoglo u organizaciji ponovnog prihvata i reintegracije, izgradnji lokalnih kapaciteta i poticanju preuzimanja odgovornosti.

Kako bi se što je više moguće povećao učinak pomoći pri reintegraciji, kao dio naših međunarodnih partnerstava koja su ključna sastavnica novog pakta, EU će **poduprijeti jačanje tijela državne uprave i struktura za upravljanje migracijama u trećim zemljama te nastojati izbjeći uspostavu paralelnih sustava** kojima bi upravljao donator ili pružatelj usluga reintegracije. Takvom bi se potporom trebao povećati kapacitet nacionalnih i lokalnih tijela te pružatelja usluga reintegracije u okviru državne uprave, na primjer osposobljavanjem i pružanjem potpore razvoju i provedbi politike i operativnih okvira, čime bi se poboljšala održivost i smanjila ovisnost o vanjskim pružateljima i sredstvima donatora. Države podrijetla poticat će se i podupirati da preuzmu veće odgovornosti u prihvaćanju i usmjeravanju povratnika, na primjer uspostavom jedinstvenih kontaktnih točaka za pružanje usluga koje će olakšati pristup javnim uslugama i koordinirati upućivanja na programe reintegracije i druge razvojne projekte, uz odgovarajuće sudjelovanje privatnog sektora. Sudjelovanje lokalnih zajednica trebalo bi se povećati, među ostalim uspostavom programa reintegracije na razini zajednice za lokalno stanovništvo.

Time će se povećati i **usklađenost s razvojnim programima** u partnerskim zemljama koje podupiru EU ili drugi donatori. Na strateškoj će razini partnerski dijalog s partnerskim zemljama pridonijeti tome da se pri oblikovanju i realizaciji programa reintegracije uzmu u obzir strateški prioriteti, dok će na operativnoj razini bolja koordinacija i upravljanje informacijama koje omogućuju alati za upućivanje i razmjenu informacija opisani u strategiji pomoći da se što je više moguće iskoriste resursi i poboljša kvaliteta upućivanja u svim programima. Potrebno je uzeti u obzir lokalnu situaciju i dinamiku kako bi se osigurala djelotvornost potpore reintegraciji.

Daljnji koraci

- **Komisija** će što je više moguće pojednostavniti vraćanje i reintegraciju te ih integrirati u aktivnosti programiranja razvoja na nacionalnoj i lokalnoj razini u partnerskim zemljama, pri čemu bi trebalo povećati upućivanja u razvojne programe (kao što su tehničko i strukovno obrazovanje i mjere za otvaranje novih radnih mjesta). U tom će pogledu službe Komisije, Europska služba za vanjsko djelovanje i delegacije EU-a blisko surađivati s državama članicama i lokalnim pružateljima usluga reintegracije.
- **Komisija** će, u bliskoj suradnji s Visokim predstavnikom, podupirati razvoj i provedbu pravnih, političkih i operativnih okvira za reintegraciju u partnerskim zemljama.
- Kako bi se partnerske zemlje potaknule na preuzimanje odgovornosti za reintegraciju, **Komisija** će, zajedno sa svim dionicima, surađivati s tijelima i lokalnim zajednicama tih zemalja u planiranju i provedbi programa reintegracije.
- **Komisija** će, prema potrebi uz potporu **Frontexa**, podupirati jačanje kapaciteta trećih zemalja za pružanje usluga dobrovoljnog povratka i reintegracije.

3.7. Financiranje dobrovoljnog povratka i reintegracije

U okviru višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014.–2020. **EU je bio jedan od glavnih aktera u** podupiranju dobrovoljnog povratka i reintegracije te je nadopunjavao i podupirao djelovanje država članica na nacionalnoj razini. Procjenjuje se da je 75 % troškova operativnih programa potpomognutog dobrovoljnog povratka financirano sredstvima EU-a, a ostatak iz nacionalnih proračuna.

U **novom financijskom ciklusu za razdoblje 2021.–2027.** EU će ojačati svoju ulogu, uzimajući u obzir prioritete utvrđene u ovoj strategiji i podupirući njezinu provedbu u okviru relevantnih fondova, te će istodobno koordinirati cijeli postupak. U okviru **Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI) za razdoblje 2021.–2027.** Komisija će podupirati mjere država članica kojima se promiče povećanje dobrovoljnih povratka iz EU-a i osigurati će financijska sredstva za programe potpomognutog dobrovoljnog povratka te početnu reintegraciju povratnika u njihovim zemljama. Nadalje, osigurati će financijsku potporu za održavanje i razvoj informacijskih alata na razini EU-a, kao što su alat za pružanje pomoći pri reintegraciji i popis pomoći za vraćanje i reintegraciju te za izgradnju kapaciteta u državama članicama. Frontex će osigurati dodatnu potporu u tom području u okviru svojih aktivnosti prije i nakon vraćanja. Aktivnosti koje se financiraju u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju i one koje provodi Frontex uglavnom će biti usmjerene na potporu u ranim fazama reintegracije i posebne potpore pojedinačnim povratnicima.

Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI) – Globalna Europa i Instrument pretpristupne pomoći (IPA III) pridonijet će provedbi ove strategije, među ostalim tako što će pružati pomoć migrantima i njihovim obiteljima u zemljama tranzita ili odredišta izvan EU-a da se dobrovoljno vrate i reintegriraju u svoje matične zemlje. Od ukupnog proračuna od 79,5 milijardi EUR, približno 10 % financijske omotnice Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa bit će posebno namijenjeno mjerama za podupiranje upravljanja migracijama i prisilnim raseljavanjem te otklanjanju

temeljnih uzroka nezakonitih migracija i prisilnog raseljavanja kad su izravno usmjereni na konkretne probleme povezane s migracijama i prisilnim raseljavanjem. Tim će se fondovima, koji nadopunjuju Fond za azil, migracije i integraciju i koji se temelje na pristupu prilagođenom nacionalnim i regionalnim posebnostima, pridonijeti i reintegraciji migranata i njihovih obitelji koji se vraćaju iz EU-a, posebno razvojem struktura i kapaciteta partnerskih zemalja te provedbom programa potpore od kojih koristi imaju i povratnici i zajednice primateljice.

Osim toga, Instrumentom za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI) – Globalna Europa i Instrumentom pretprijetne pomoći (IPA III) podupirat će se nacionalna tijela i akteri u zemljama podrijetla kako bi povećali svoju odgovornost za aktivnosti vraćanja i reintegracije koje se odvijaju na njihovu državnom području, među ostalim jačanjem njihova kapaciteta za upućivanje povratnika u učinkovite programe reintegracije te tako da im se pomogne razviti odgovarajući pravni i politički okvir, kao i relevantne informacijske alate i strukture za koordinaciju.

Tim dvama instrumentima financiranja pružit će se potpora relevantnim trećim zemljama tranzita ili odredišta kako bi se povećali njihovi kapaciteti za pružanje zaštite i pomoći za dobrovoljni povratak s njihova područja, uzimajući u obzir potrebe migranata, među ostalim ranjivost, pitanja temeljnih prava i potrebu za pružanjem međunarodne zaštite.

Komisija će uzeti u obzir prioritete ove strategije pri programiranju svojih različitih inicijativa o dobrovoljnom povratku i reintegraciji koje se odnose na **pojedinačne partnerske zemlje i regije**. Konkretno partnerske zemlje i regije koje bi mogle imati koristi od različitih oblika potpore predviđenih strategijom utvrdit će se u okviru postupka programiranja.

Osim toga, Komisija će **financirati istraživanja** o dobrovoljnom povratku i reintegraciji radi podupiranja provedbe strategije i jačanja baze dokaza. Trebalo bi dodatno istražiti očekivanja i percepciju vraćanja i reintegracije, zajedno s dubinskom procjenom djelotvornosti i održivosti reintegracije.

Daljnji koraci

- **Komisija** će uzeti u obzir ciljeve ove strategije u **višegodišnjim programima država članica** u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju, kao i u programiranju Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa i Instrumenta pretprijetne pomoći III.
- **Države članice** trebale bi i iz svojih **nacionalnih proračuna** nastaviti podupirati dobrovoljni povratak i reintegraciju migranata koji se vraćaju s njihova državnog područja.
- **Komisija** će podupirati **istraživanje** u području dobrovoljnog povratka i reintegracije.

Sljedeći koraci

Promicanje dobrovoljnog povratka i reintegracije ključan je strateški cilj utvrđen u novom paktu o migracijama i azilu.

Komisija će prema potrebi surađivati s Visokim predstavnikom, državama članicama, Frontexom, delegacijama EU-a, partnerskim zemljama te različitim dionicima i međunarodnim organizacijama uključenima u migracijsku politiku na provedbi svih aspekata ove strategije kako bi osigurala da su programi EU-a i nacionalni programi dobro osmišljeni i koordinirani za promicanje i potporu djelotvornog i humanog dobrovoljnog povratka i programa održive reintegracije.

Bliska suradnja s partnerskim zemljama bit će ključna za provedbu nekoliko aspekata strategije. U novom paktu o migracijama i azilu ukazalo se na promjenu paradigme u suradnji EU-a s međunarodnim partnerima u području migracija. U tu će svrhu Komisija, u bliskoj suradnji s Visokim predstavnikom, pokrenuti dijalog o vraćanju i reintegraciji s prioritetnim zemljama kao dio sveobuhvatnih, uravnoteženih, prilagođenih i uzajamno korisnih migracijskih partnerstava, nadovezujući se na već izgrađeno povjerenje i nadograđujući ga.

Poboljšani pravni okvir dodatno će olakšati djelotvornu provedbu ove strategije. Komisija će surađivati s Europskim parlamentom i Vijećem kako bi postigla napredak u promicanju i zaključivanju pregovora o novom paktu, uključujući preinaku Direktive o vraćanju. Prošireni mandat Frontexa, raspoređivanje stalnih snaga i povećanje njihova kapaciteta za potporu dobrovoljnom povratku i reintegraciji moraju se što više iskoristiti kako bi se postigli ciljevi ove strategije.

Naposljetku, Komisija će pratiti provedbu strategije, posebno u kontekstu Europske migracijske mreže i u redovitim raspravama s Europskim parlamentom i državama članicama u Vijeću.