

V Bruseli 29. apríla 2021
(OR. en)

8153/21

JAI 435
MIGR 73
RELEX 354
COMIX 225

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	28. apríla 2021
Komu:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	COM(2021) 120 final
Predmet:	OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE Stratégia EÚ v oblasti dobrovoľného návratu a reintegrácie

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2021) 120 final.

Príloha: COM(2021) 120 final



V Bruseli 27. 4. 2021
COM(2021) 120 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Stratégia EÚ v oblasti dobrovoľného návratu a reintegrácie

{SWD(2021) 121 final}

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Stratégia EÚ v oblasti dobrovoľného návratu a reintegrácie

Úvod

Nový pakt o migrácii a azyle predstavuje komplexný a integrovaný prístup, ktorý spája všetky súvisiace oblasti politiky s cieľom vybudovať účinný, dlhodobý a udržateľný migračný a azylový systém. Cieľom je vytvoriť osobitné štruktúry, ktoré EÚ umožnia poskytovať ochranu ľuďom v núdzi, integrovať tých, ktorí žijú a pracujú v EÚ, a zabezpečiť účinné a humánne procesy návratu osôb, ktoré nemajú nárok na pobyt. Základnou zložkou komplexného a integrovaného systému riadenia migrácie je spoločný systém EÚ pre návrat. Kľúčovými prvkami účinnej politiky návratu sú dobrovoľné aj nútené návraty¹.

Úspech akejkoľvek politiky návratu sa často meria počtom tých, ktorí sa skutočne vrátia do svojej krajiny pôvodu. V súčasnosti sú tieto čísla v EÚ nízke a len približne tretina ľudí, ktorým bolo nariadené opustiť EÚ, sa skutočne vrátila domov². **Spoločný systém EÚ pre návrat** bude účinný, len ak bude mať vďaka posilnenému právnemu a operačnému rámcu v EÚ vytvorené pevnejšie štruktúry na rýchle a spravodlivé konania o návrate, ktoré budú rešpektovať základné práva v súlade s Chartou základných práv EÚ, a ak sa jeho riadenie posilní na úrovni EÚ aj jednotlivých štátov, ako sa navrhuje v Novom pakte o migrácii a azyle. Tieto opatrenia treba doplniť účinnejšou spoluprácou s partnerskými krajinami v oblasti návratu, readmisie a reintegrácie, ako sa uvádza v nedávnom oznámení Komisie s názvom Posilňovanie spolupráce v oblasti návratu a readmisie v rámci spravodlivej, účinnej a komplexnej migračnej politiky EÚ³. Pri meraní skutočného úspechu politiky návratu je však dôležité zohľadniť nielen mieru návratu, ale aj situáciu dotknutých osôb, ktorým sa má umožniť dôstojný návrat a zohľadniť ich vyhliadky po návrate do svojej krajiny pôvodu na reintegráciu.

Spolu s novým právnym rámcem navrhnutým v novom pakte je kľúčovým prvkom spoločného systému EÚ pre návrat **dobrovoľný návrat**. Okrem účinných **reintegračných opatrení** sa dobrovoľný návrat zameriava na zabezpečenie humánneho, účinného a udržateľného návratu neregulárnych migrantov. Pri dobrovoľnom návrate, zvyčajne považovanom za nákladovo efektívnejší ako nútený návrat, získavajú navrátilci skutočné príležitosti a po návrate sa zohľadňujú sa ich potreby, očakávania a vyhliadky do budúcnosti. Keď budú návraty dobrovoľné, krajiny návratu budú v rámci rozsiahleho partnerstva ochotnejšie zapojiť sa a prebrať za tento proces zodpovednosť. Vďaka týmto prvkom sa buduje dôvera v systém a zvyšuje sa jeho spoľahlivosť a účinnosť.

Kľúčovým prvkom spoločného systému EÚ pre návrat je účinná a ambiciózna politika **reintegrácie**, ktorá môže pomôcť prekonať sociálno-ekonomické a psychosociálne ťažkosti

¹ Dobrovoľný návrat spočíva v asistovanom alebo samostatnom návrate jedinca do tretej krajiny na základe slobodnej vôle navrátilca; nútený návrat spočíva vo vykonaní povinnosti návratu, teda vo fyzickom transporte navrátilca do tretej krajiny.

² Zo 491 195 neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým bol v roku 2019 nariadený návrat, sa do tretej krajiny skutočne vrátilo 142 320 migrantov.

³ COM(2021) 56 final.

migrantov pri návrate do vlastnej komunity a zvýšiť udržateľnosť ich návratu. Do návrhu reintegrácie sa musia zapojiť vnútroštátne a miestne orgány, miestne hostiteľské komunity a občianska spoločnosť, ktoré pomôžu navrátilcovi a jeho miestnej komunite ako celku získať konkrétne vyhliadky do budúcnosti. Ambiciózna politika reintegrácie by mala napomáhať a zároveň využívať rozvoj komplexných, vzájomne prospešných partnerstiev s tretími krajinami, ktoré sú jadrom vonkajšieho rozmeru nového paktu. Udržateľná reintegrácia by mala prispieť aj k širším rozvojovým stratégiám v tretích krajinách, ktoré majú za cieľ vytvárať prínosy z hľadiska rozvoja a riešiť niektoré základné príčiny neregulárnej migrácie.

Táto stratégia **podporuje dobrovoľný návrat a reintegráciu ako neoddeliteľnú súčasť spoločného systému EÚ pre návrat**. Komisia už roky podporuje dobrovoľný návrat a reintegráciu prostredníctvom rôznych vnútroštátnych schém a projektov financovaných z prostriedkov EÚ. Teraz však Komisia po prvýkrát predkladá stratégiu dobrovoľného návratu a reintegrácie, v ktorej sa stanovujú nové prístupy k navrhovaniu, podpore a vykonávaniu dobrovoľného návratu a reintegrácie. Cieľom tejto stratégie je vytvoriť **jednoduchší a koordinovanejší prístup členských štátov**, aby sa dal naplno využiť potenciál dobrovoľného návratu a reintegrácie. V rámci navrhovaného prístupu sa podporujú súdržné opatrenia, posilňujú sa väzby s rozvojovými iniciatívami a štátnymi stratégiami v tretích krajinách, zvyšujú sa ich kapacity a preberanie zodpovednosti za návrat, readmisiu a reintegráciu ich štátnych príslušníkov. Cieľom je **zvýšiť účinnosť a udržateľnosť spoločného systému EÚ pre návrat** v prospech navrátilcov, EÚ aj tretích krajín.

Táto stratégia podporuje úspešné vykonávanie **klúčových prvkov Nového paktu o migrácii a azyle**, najmä jasných pravidiel a konaní o návrate na hraniciach, sponzorstva návratov a nových riadiacich štruktúr, a to tým, že uľahčí rýchle dobrovoľné návraty zamietnutých žiadateľov o azyl na vonkajších hraniciach a vytvorí spoločný rámec pre dobrovoľný návrat a reintegráciu, ktorý môže uľahčiť vykonávanie solidárnych opatrení.

1. Stavíme na doterajších úspechoch

Táto nová stratégia nadväzuje na iniciatívy začaté v minulých rokoch a skúsenosti získané pri vykonávaní štátnych a spoločných programov dobrovoľného návratu a reintegrácie, ako aj iniciatív financovaných EÚ v tretích krajinách. V súčasnosti prebieha niekoľko iniciatív, ktoré poskytli základ na vytvorenie koherentného rámca navrhnutého v tejto stratégii.

Európska sieť pre návrat a reintegráciu je sieť viacerých členských štátov a krajín pridružených k schengenskému priestoru financovaná z prostriedkov EÚ⁴, ktorá uľahčuje spoluprácu medzi migračnými orgánmi. Sieť sa stala kľúčovou zainteresovanou stranou v procese asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie. Poskytuje pomoc navrátilcom prostredníctvom spoločného uzatvárania zmlúv s poskytovateľmi reintegračných služieb v krajinách návratu a hľadaním a zavádzaním inovačných riešení v spolupráci so svojimi členmi a s tretími krajinami. Od svojho zriadenia v polovici roka 2018 sieť (so svojím predchodcom, Európskou sieťou pre reintegráciu) podporila zúčastnené členské štáty pri úspešnom návrate a reintegrácii takmer 25 000 migrantov.

⁴ Belgicko, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Luxembursko, Malta, Nemecko, Nórsko, Rakúsko, Španielsko, Švédsko, Švajčiarsko.

Svoje kapacity na podporu dobrovoľného návratu a reintegrácie rozvíja na základe posilneného mandátu **Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex)**. Táto agentúra začala podporovať členské štáty v oblasti dobrovoľných návratov v roku 2020. Dobrovoľné návraty tvorili v roku 2020 približne 18 % návratových operácií agentúry a tento podiel sa ďalej zvyšuje. V polovici roka 2022 prevezme agentúra Frontex činnosti **Európskej siete pre návrat a reintegráciu**. Tým sa zabezpečí, že prínosy siete sa rovnomerne rozšíria na všetky členské štáty a agentúra Frontex bude môcť plnohodnotne uplatniť svoj mandát v oblasti návratov a neprerušovane poskytovať podporu pri organizovaní individuálne prispôbenej pomoci navrátilcom pri návrate a reintegrácii, a to najmä prostredníctvom poskytovateľov reintegračných služieb v tretích krajinách. Prvý **pilotný projekt agentúry Frontex týkajúci sa spoločnej podpory individuálnej reintegrácie** navrátilcov z EÚ sa začne v máji 2021 a pripraví pôdu na plnohodnotné uplatňovanie mandátu agentúry v oblasti asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie.

Operačný rámec reintegrácie a rozvoja

Od roku 2015 sa rozpočtové prostriedky na rozvoj využívajú na zintenzívnenie úsilia o reintegráciu vracajúcich sa migrantov z Európy a tranzitných krajín. **Európska sieť pre návrat a reintegráciu** spojila vnútroštátne orgány a Komisiu v inovačnej iniciatíve, ktorá sa zameriava na preskúmanie možností užšej spolupráce a zosúladenia cieľov. Sieť vytvorila operačný rámec, ktorý usmerňuje, ako rozvíjať praktické spôsoby spolupráce v teréne. V súčasnosti rámec testuje spolu s niekoľkými členskými štátmi v Nigérii a Bangladéši.

S cieľom zlepšiť kvalitu poradenstva v oblasti návratu Komisia v kontexte Európskej migračnej siete vypracovala **rámec EÚ pre poradenstvo v oblasti návratu**, ktorý poskytuje usmernenia organizáciám členských štátov, ako zriadiť, riadiť a rozvíjať poradenské štruktúry v členských štátoch. Ide o referenčný rámec na vytvorenie alebo prevádzkovanie programov poradenstva v oblasti návratu jednotlivých štátov, v ktorom sa na výzvy spojené s poradenstvom reaguje podporou najlepších postupov a poskytovaním odporúčaní. Európska sieť pre návrat a reintegráciu okrem toho spolu s Medzinárodným centrom pre rozvoj migračnej politiky (ICMPD) a agentúrou Frontex vypracúva **spoločné kurikulum pre poradcov v oblasti návratu** so zameraním na potrebné zručnosti a kompetencie. Keďže na koncipovaní tohto kurikula sa podieľa agentúra Frontex, jeho obsah bude dopĺňať úsilie agentúry vyškoliť expertov v politike návratu ako členov stáleho zboru.

EÚ a jej členské štáty potrebujú spolupracovať na strategickej a operačnej úrovni a rozvíjať **spoločné nástroje** na podporu asistovaného dobrovoľného návratu a udržateľnej reintegrácie. Niektoré z hlavných nástrojov na podporu vykonávania tejto stratégie v praxi sú už v pokročilom štádiu vývoja.

Nástroj reintegračnej pomoci (RIAT) uľahčuje výmenu informácií a odkazovanie prípadov medzi poradcami v oblasti návratu a poskytovateľmi reintegračných služieb v bezpečnom digitálnom prostredí a umožňuje používateľom monitorovať programy asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie. Komisia takisto vytvorila **súpis návratovej a reintegračnej pomoci (RAI)**, v ktorom sa zhromažďujú informácie o druhu pomoci (t. j. výške a druhu hotovostnej alebo materiálnej pomoci), potenciálnych príjemcoch, zapojených organizáciách a štádiách konania, v ktorých sa poskytuje podpora. Tieto nástroje umožnia lepšiu koordináciu na únijnej aj vnútroštátnej úrovni, a to aj pokiaľ ide

o sponzorstvo návratov, zlepšia pridelovanie finančných prostriedkov a podporia výmenu najlepších postupov⁵.

V decembri 2016 sa rozbehla **spoločná iniciatíva EÚ a Medzinárodnej organizácie pre migráciu (IOM)** na ochranu a reintegráciu migrantov financovaná z trustového fondu EÚ pre Afriku. Táto spoločná iniciatíva okrem iného podporuje asistovaný dobrovoľný návrat a udržateľnú reintegráciu v regióne Sahel a Čadského jazera, Africkom rohu a severnej Afrike a prispieva k posilňovaniu štruktúr riadenia migrácie v tretích krajinách. Od apríla 2017 do októbra 2020 poskytla 93 110 migrantom po príchode pomoc pri prijatí a 75 182 migrantom reintegračnú pomoc, čím podporila 34 646 humanitárnych návratov z Líbye do krajín pôvodu. Spoločná iniciatíva bola v oblasti návratov úspešná. Pokiaľ ide o reintegráciu, výzvy sa spájajú s preberaním zodpovednosti a kapacitami vnútroštátnych orgánov, koordináciou s inými aktérmi, ktorí uskutočňujú podobné operácie a kvalitou monitorovania⁶. Budúca spoločná podpora reintegrácie by sa mala stať súčasťou komplexného prístupu a zosúladiť sa s príslušnými geografickými prioritami.

2. Výzvy, ktoré treba riešiť

Napriek úspechom dosiahnutým v posledných rokoch ešte stále existuje potenciál maximalizovať výhody dobrovoľného návratu a reintegrácie. Podiel dobrovoľných návratov v súčasnosti predstavuje 27 % všetkých odchodov z EÚ. Plnej účinnosti a rozšíreniu podporných činností EÚ v oblasti dobrovoľného návratu a reintegrácie a udržateľnosti reintegrácie v tretích krajinách bránia viaceré nedostatky.

Rozdrobený prístup. Podpora dobrovoľného návratu a reintegrácie v EÚ je roztrieštená. Členské štáty uplatňujú rôzne prístupy a na to, aby bola táto politika účinná, im chýba potrebná súdržnosť. Príčinou je absencia spoločného rámca a rozdielna úroveň spolupráce, do ktorej sa členské štáty zapájajú s ktoroukoľvek treťou krajinou.

Takže hoci vlastné programy asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie majú všetky členské štáty, výrazne sa medzi sebou líšia. Rozdiely sú najmä v ich rozsahu pôsobnosti (napr. niektoré sa týkajú len zamietnutých žiadateľov o azyl), v postupoch a vo výške pomoci poskytovanej navrátilcom. Tým sa **oslabuje dôvera navrátilcov a tretích krajín** v tento systém aj ich ochota angažovať sa. Rozdiely vo výške či druh podpory vytvárajú napätie, keď si navrátilci počas spoločných operácií návratu alebo po návrate domov medzi sebou porovnávajú svoje situácie. Tieto rozdiely zároveň komplikujú poskytovanie doplnkových reintegračných služieb pre krajiny pôvodu a poskytovateľov reintegračných služieb. Absencia konzistentného prístupu na druhej strane komplikuje vykonávanie readmisných dohôd a dohôd EÚ a celkovú spoluprácu v tejto oblasti. Môže tiež oslabiť úsilie partnerských krajín o vytvorenie jednotného prístupu k reintegrácii vracajúcich sa migrantov a vyvolať v partnerských krajinách falošné očakávania o tom, čo môže EÚ ponúknuť. Rozdrobenie môže tiež podnieť a umožniť **neoprávnený pohyb neregulárnych migrantov**, ktorí sa snažia vybrať si taký štátny balík, aký lepšie vyhovuje ich individuálnym záujmom.

⁵ Ďalšie informácie o rámci EÚ pre poradenstvo v oblasti návratu a o nástroji reintegračnej pomoci sa uvádzajú v pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktorý je sprievodným dokumentom k tomuto oznámeniu.

⁶ Pozri napríklad správu „Learning Lessons from the EUTF“:

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

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

Využitie plného potenciálu dobrovoľných návratov si bude vyžadovať aj zlepšenie niektorých

Náklady na návrat

Dobrovoľný návrat sa vo všeobecnosti považuje za nákladovo efektívnejší než nútený návrat. Odhad nákladov na dobrovoľný návrat by mal zahŕňať peňažnú a materiálnu pomoc poskytnutú navrátilcovi, let a prípadne reintegračný balík. V prípade nútených návratov náklady zahŕňajú ubytovanie navrátilca v zariadení určenom na zaistenie pred vyhostením a zapojenie sprievodu a iných osobitných opatrení pred návratom, počas neho a po ňom. Výskumná služba Európskeho parlamentu odhaduje, že v porovnaní so sumou 560 EUR na dobrovoľný návrat stojí nútený návrat 3 414 EUR na osobu. Priemerné orientačné náklady na návraty z tranzitných krajín sa odhadujú na približne 2 500 EUR na osobu.

aspektov súčasného právneho rámca. Je zrejmé, že čím skôr sa neregulárny migrant vráti, tým vyššia je pravdepodobnosť, že migrant návrat akceptuje, ak sa uskutoční v rámci spravodlivého a účinného konania a príslušná osoba dostane presné a úplné informácie. Ďalšou významnou prekážkou návratov sú úteky, ku ktorým dochádza v priebehu lehoty na dobrovoľný odchod. Využívanie dobrovoľných návratov v úvodných štádiách procesu návratu sa môže zlepšiť vďaka **rýchlym a spravodlivým spoločným postupom a pravidlám v oblasti azylu a návratu** spolu s lepšou podporou dobrovoľného návratu – a to aj v prípade migrantov, na ktorých sa vzťahuje konanie na hraniciach, prípadne sú administratívne zaistení.

Nedostatočný zber údajov. V súčasnosti dostupné štatistické informácie neposkytujú úplný obraz o využívaní dobrovoľného návratu a reintegrácie v EÚ, keďže členské štáty nie sú

povinné nahlasované návraty rozdeľovať na dobrovoľné a nútené ani rozlišovať medzi druhmi pomoci poskytovanej navrátilcom.

Poradenstvo v oblasti návratu a mechanizmus odkazovania navrátilcov na programy návratu a reintegrácie (odkazovanie) nemajú súdržný rámec. Účinné poradenstvo v oblasti návratu je zásadne dôležité, aby sa pevnejšie prepojilo obdobie pred odchodom s obdobím po príchode a aby bola reintegrácia úspešná. V súčasnosti nie je zavedený žiadny rámec pre poradenstvo ani minimálne požiadavky na kvalifikáciu a odbornú prípravu na jeho poskytovanie. Navrátilci sú v súčasnosti odkazovaní na programy návratu a reintegrácie s využitím niekoľkých mechanizmov, čím dochádza k rozdrobeniu, strate informácií a nesúladu medzi zručnosťami, potrebami a ambíciami migrantov a ponúkanou podporou. Na poskytovanie kvalitných služieb potrebujú poradcovia v oblasti návratu osobitnú **odbornú prípravu a prístup k aktuálnym informáciám** o tom, aká pomoc je pre navrátilcov k dispozícii a aké majú príležitosti v krajinách návratu.

Nedostatočná koordinácia medzi zainteresovanými stranami. V oblasti dobrovoľného návratu a reintegrácie pôsobí celý rad zainteresovaných strán a aktérov – vnútroštátne a miestne orgány EÚ, medzinárodné organizácie a organizácie občianskej spoločnosti, orgány tretích krajín na vnútroštátnej a miestnej úrovni. Patria k nim aj pohraničné a migračné orgány, sociálni pracovníci a poskytovatelia zdravotnej starostlivosti, orgány pre bývanie a vzdelávanie, právna pomoc a neziskové organizácie vo viacerých krajinách a na rôznych úrovniach. Nedostatok účinnej koordinácie medzi týmito organizáciami vedie k duplicitě a neefektívnosti. Členský štát môže napríklad podporiť ďalšiu cestu navrátilca z letiska priletu do mesta pôvodu, ako aj tamojšie krátkodobé ubytovanie, zatiaľ čo toto isté

ubytovanie spolu so zdravotnou starostlivosťou sa už financuje z iného projektu EÚ. Nedostatočná súčinnosť so štátnymi rozvojovými stratégiami v partnerských krajinách môže mať negatívny dosah na účinnosť a udržateľnosť reintegračných programov. Napríklad pri poskytovaní odbornej prípravy navrátilcom sa musí zohľadňovať možná súčinnosť s prebiehajúcimi rozvojovými projektmi a zabezpečiť súlad s vnútroštátnymi stratégiami na podporu určitých odvetví. Aby sa predišlo prekryvaniu alebo medzerám, treba projekty medzi členskými štátmi koordinovať a reintegrácia by sa mala začleniť do programovacích činností.

Nedostatočná udržateľnosť, a to aj z dôvodu nedostatočnej miery preberania zodpovednosti a nedostatočných kapacít krajín pôvodu. Partnerské krajiny prevažne považujú reintegráciu za pozitívny prvok spolupráce v oblasti readmisie. Z dôvodu nedostatočnej kapacity je však málo tretích krajín schopných riadiť proces reintegrácie a zabezpečiť dostatočnú koordináciu so štátnymi stratégiami migrácie a rozvoja. V partnerskej krajine ochotnej zapojiť sa do poskytovania reintegračných služieb svojim vracajúcim sa občanom môže napríklad chýbať štruktúra riadenia, zamestnanci s potrebnými zručnosťami (vrátane riadenia podpory darcov a monitorovania) a kapacita poskytovať verejné služby prispôbené osobitným hospodárskym, sociálnym a psychosociálnym potrebám navrátilcov. Okrem toho miestnym poskytovateľom reintegračnej pomoci môže chýbať kapacita. V dôsledku toho môžu byť procesy reintegrácie nedostatočne udržateľné a do veľkej miery závislé od darcov a operačných partnerov. Rovnako hrozí, že sa z dôvodu nedostatočnej súdržnosti medzi systémami financovanými darcami rozdrobia.

Nedostatočné financovanie. Dobrovoľný návrat a integrácia nadobudli v EÚ a jej členských štátoch vysokú prioritu. Napriek tomu finančné prostriedky pridelené na čoraz vyššiu mieru dobrovoľných návratov nie vždy vedeli naplniť všetky potreby a očakávania.

K problémom prispela aj **pandémia COVID-19**, pretože oslabuje schopnosť EÚ navracat' neregulárnych migrantov, obmedzuje schopnosť tretích krajín znovu prijímať a reintegrovať svojich štátnych príslušníkov a z dôvodu sociálno-ekonomického vplyvu pandémie v krajinách pôvodu môže znížiť ochotu migrantov vrátiť sa.

3. Strategický prístup k dobrovoľnému návratu a reintegrácii

V tejto stratégii sa uznáva hodnota dobrovoľného návratu a jej cieľom je **zvýšiť počet a podiel dobrovoľných návratov** z Európy a tranzitných krajín, **zlepšiť kvalitu** podpory a účasti navrátilcov a posilniť **súdržnosť a riadenie** opatrení EÚ.

V stratégii sa stanovuje **nový, koordinovanejší a integrovanejší prístup** k navrhovaniu, propagácii a vykonávaniu systémov asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie a opatrení v tretích krajinách s cieľom lepšie ich prepojiť s inými rozvojovými iniciatívami, vybudovať kapacity, napomôcť preberanie zodpovednosti tretích krajín za opätovné začlenenie vlastných štátnych príslušníkov a zabezpečiť udržateľnosť týchto systémov. Táto stratégia sleduje a podporuje celkové ciele Nového paktu o migrácii a azyle vrátane riadiacich štruktúr a mechanizmu spolupráce v oblasti návratu a readmisie stanovených v návrhu nariadenia o riadení azylu a migrácie. Okrem toho vykonávanie tejto stratégie by pomohlo zefektívniť **konanie** o návrate **na hraniciach** navrhnuté v novom pakte, podporou rýchlych dobrovoľných návratov z vonkajších hraníc EÚ, čím by sa skrátila dĺžka pobytu osôb v konaní na hraniciach a celkovo by sa maximalizovala jeho efektívnosť. Efektívne konanie o návrate na hraniciach takisto uľahčí a podporí dobrovoľné návraty, keďže ľudia

budú pripravení a ochotnejší spolupracovať s orgánmi. Vďaka nemu bude EÚ vedieť lepšie reagovať na migračný tlak zjednodušením **sponzorstva dobrovoľných návratov**, ako sa to stanovuje v návrhu nariadenia o riadení azylu a migrácie, a vytvorením spoločného rámca, ktorý obmedzí rozdrobenie a prehĺbi spoluprácu medzi členskými štátmi.

V reakcii na tieto výzvy sa v stratégii stanovuje široké spektrum opatrení rozdelených do **siedmich pilierov**, v ktorých sú zoskupené vnútorné, vonkajšie a operačné aspekty dobrovoľného návratu a reintegrácie a zahŕňajú:

1. účinnejší právny a operačný rámec;
2. účinnú koordináciu medzi všetkými zainteresovanými stranami,
3. podporu dobrovoľného návratu a reintegrácie migrantov z tretích krajín a medzi nimi;
4. účinné poradenstvo v oblasti návratu a odkazovanie;
5. zabezpečenie kvalitnej podpory;
6. podporu udržateľnosti reintegračnej podpory a preberania zodpovednosti partnerskými krajinami; a
7. financovanie dobrovoľného návratu a reintegrácie

Úspech stratégie závisí od **hladkej a konštruktívnej spolupráce** medzi príslušnými zainteresovanými stranami vrátane Európskeho parlamentu, členských štátov, Európskej komisie, vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a agentúry Frontex, partnerských krajín a širokej skupiny poskytovateľov služieb v oblasti dobrovoľného návratu a reintegrácie (napr. medzinárodných organizácií a organizácií občianskej spoločnosti, vnútroštátnych a miestnych orgánov), ktorí pôsobia v tejto oblasti.

3.1. Účinnejší právny a operačný rámec

Hoci základné prvky tejto stratégie možno vykonávať na základe súčasného právneho rámca, na to, aby v **plnej miere podporoval strategický a súdržný prístup** k dobrovoľnému návratu a reintegrácii, ho treba posilniť. Smernica o návrate⁷ uprednostňuje dobrovoľný návrat pred núteným návratom, neposkytuje však rámec na zavedenie a vykonávanie programov asistovaného dobrovoľného návratu ani na podporu reintegrácie neregulárnych migrantov. Pravidlá či povinnosti poskytovať takúto podporu chýbajú aj v medzinárodnom práve⁸.

Tieto nedostatky by riešil nový právny rámec navrhovaný v novom pakte, ktorým by sa skonsolidovalo riadenie na základe nariadenia o riadení azylu a migrácie⁹. V návrhu **prepracovaného znenia smernice o návrate**¹⁰ sa stanovuje spoločný základ, ako dosiahnuť súlad medzi štátnymi programami dobrovoľného návratu, prípadne reintegrácie, a ako lepšie nastaviť pravidlá, aby sa zlepšila spolupráca migrantov a znížil počet útekov. Okrem toho má

⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, Ú. v. EÚ L 348, 24.12.2008, s. 98.

⁸ V niektorých politických vyhláseniach sa však zdôrazňuje význam dobrovoľného návratu a reintegrácie – pozri napríklad Agendu 2030 Organizácie Spojených národov, ciele udržateľného rozvoja, cieľ 10.7; Globálny pakt o migrácii, cieľ 21.

⁹ COM(2020) 610 final.

¹⁰ COM(2018) 634 final.

spolu so zmeneným návrhom **nariadenia o konaní o azyle**¹¹ za cieľ skrátiť dĺžku konaní o návrate a celkovo ich zjednodušiť a zefektívniť. Zároveň má zabezpečiť dodržiavanie práv navrátilcov, najmä základné právo na účinný prostriedok nápravy, a to vo všetkých štádiách návratu. To sa potom priaznivo odrazí na vykonávaní dobrovoľných návratov. Ambície a ciele stanovené v tejto stratégii, najmä pokiaľ ide o podporu zraniteľných osôb¹² a poradenstvo, by sa mali odraziť v rokovaniach o novom pakte, ktoré momentálne prebiehajú s Európskym parlamentom a Radou. Pokiaľ ide o smernicu o návrate, Komisia podporí kompromis medzi spoluzákonodarcami, aby právny rámec plne podporoval strategické využívanie dobrovoľných návratov.

Právny rámec EÚ musí takisto zabezpečiť integritu systému EÚ a predchádzať zneužívaniu. Prostredníctvom návrhu **revidovaného nariadenia o systéme Eurodac**¹³ sa zlepši schopnosť členských štátov monitorovať poskytovanie návratovej a reintegračnej pomoci a zníži sa riziko neoprávnených sekundárnych pohybov motivovaných rozdielnymi programami jednotlivých štátov, keďže sa doplnia nové dátové polia na monitorovanie týchto informácií. Komisia bude monitorovať účinné a dôkladné vykonávanie pravidiel návratu, a to najmä s využitím **schengenského hodnotiaceho mechanizmu**, pričom zohľadní aj opatrenia a priority tejto stratégie.

Vďaka **zmenenému nariadeniu o štatistike o migrácii**¹⁴ sa zlepši zber údajov, keďže členské štáty začnú poskytovať údaje o druhu návratu a získanej pomoci, najmä o dobrovoľných návratoch a reintegrácii. Okrem toho keď nadobudne účinnosť **systém EÚ pre vstup/výstup**¹⁵ a začne prevádzka **Schengenského informačného systému pre návraty**¹⁶, budú k dispozícii ďalšie informácie o lehotách na dobrovoľný odchod a dobrovoľných návratoch neregulárnych migrantov z EÚ. Celkový obraz doplní **zmenený návrh systému Eurodac**¹⁷, v ktorom sa budú evidovať informácie o tom, či bola neregulárnym migrantom poskytnutá pomoc pri dobrovoľnom návrate a reintegrácii. Napokon operatívny a situačný prehľad o návratoch v Únii obohatia aj správy o situačnej informovanosti a analýze v oblasti migrácie (MISAA). Vďaka tomuto pokroku získame spoľahlivejší a kompletnejší prehľad o dostupnosti, využívaní a účinnosti pomoci pri dobrovoľnom návrate a reintegrácii v EÚ. Systematickým a konzistentným zberom všetkých

¹¹ COM(2020) 611 final.

¹² Podľa článku 3 ods. 9 smernice 2008/115/ES „zraniteľné osoby“ sú maloletí, maloletí bez sprievodu, osoby so zdravotným postihnutím, staršie osoby, tehotné ženy, slobodní rodičia s maloletými deťmi a osoby, ktoré boli vystavené mučeniu, znásilneniu alebo iným závažným formám psychického, fyzického alebo sexuálneho násillia“.

¹³ COM(2020) 614 final.

¹⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/851 z 18. júna 2020, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 862/2007 o štatistike Spoločenstva o migrácii a medzinárodnej ochrane (Text s významom pre EHP), Ú. v. EÚ L 198, 22.6.2020, s. 1.

¹⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/2226 z 30. novembra 2017, ktorým sa zriaďuje systém vstup/výstup na zaznamenávanie údajov o vstupe a výstupe štátnych príslušníkov tretích krajín prekračujúcich vonkajšie hranice členských štátov a o odopretí ich vstupu a stanovujú podmienky prístupu do systému vstup/výstup na účely presadzovania práva, a ktorým sa mení Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, a nariadenia (ES) č. 767/2008 a (EÚ) č. 1077/2011, Ú. v. EÚ L 327, 9.12.2017, s. 20.

¹⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1860 z 28. novembra 2018 o využívaní Schengenského informačného systému na účely návratu neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín, Ú. v. EÚ L 312, 7.12.2018, s. 1.

¹⁷ COM(2020) 614 final.

týchto údajov sa zvýši dôveryhodnosť dobrovoľných návratov, členské štáty budú viac motivované spoľahnúť sa na ne.

Pri zlepšovaní celkovej účinnosti systému a podpore praktického využívania konsolidovaného rámca EÚ pre dobrovoľný návrat a reintegráciu novými nástrojmi zohrá kľúčovú úlohu **agentúra Frontex** ako operačná zložka spoločného systému EÚ pre návrat. Mala by podporovať čoraz väčší počet operácií dobrovoľného návratu a posilniť svoju kapacitu poskytovať operačnú pomoc členským štátom vo všetkých štádiách procesu dobrovoľného návratu a reintegrácie vrátane poradenstva pred návratom (napr. cez informačné kampane pre migrantov), podpory po príchode a monitorovania účinnosti reintegračnej pomoci.

Orgány členských štátov by zároveň mali viac využívať celú škálu operačnej podpory, ktorú agentúra Frontex ponúka. Okrem prevzatia činností Európskej siete pre návrat a reintegráciu agentúra Frontex rozvíja **spoločné reintegračné služby**, ktoré členským štátom umožnia flexibilne identifikovať podporu v jednotlivých prípadoch, zabezpečia konzistentnosť obsahu a kvality služieb a uľahčia spoluprácu medzi jednotlivými vládami v oblasti návratu a reintegrácie. Úloha agentúry v tejto oblasti a pri uplatňovaní tejto stratégie sa ďalej posilní rozmiestnením stáleho zboru s expertmi na návrat, ktorí budú poskytovať špecializovanú podporu. Pod vedením zástupcu výkonného riaditeľa sa v agentúre Frontex zriadi špecializované oddelenie, ktoré jej umožní plniť rozšírený mandát v oblasti návratu.

Pri uplatňovaní stratégie pre základné práva a presadzovaní ich dodržiavania pri všetkých činnostiach agentúry Frontex vrátane oblasti návratu jej bude pomáhať nezávislý pracovník pre základné práva s podporou členov monitorovacej skupiny pracujúcich pre jeho/jej kanceláriu.

Ďalšiu technickú podporu pri spájaní rôznych oblastí politiky návratu EÚ vrátane oblasti dobrovoľného návratu a reintegrácie poskytnú **koordinátor pre návrat a sieť na vysokej úrovni pre návrat** tvorená zástupcami členských štátov, pričom koordinátor pre návrat by mohol presadzovať súdržnejší prístup k reintegračnej pomoci vo vzťahu ku konkrétnym partnerským krajinám. Koordinátor pre návrat bude úzko spolupracovať so všetkými príslušnými aktérmi s cieľom zabezpečiť, aby opatrenia do seba súdržne zapadali a aby sa v čo najväčšej miere využívala dostupná podpora. Práca koordinátora pre návrat a siete na vysokej úrovni pre návrat bude integrálnou súčasťou riadiaceho rámca stanoveného v návrhu nariadenia o riadení azylu a migrácie.

Ďalší postup

- **Komisia** bude spolupracovať s **Európskym parlamentom** a **Radou** s cieľom postupne dokončiť rokovania o rôznych prvkoch **nového paktu**, najmä o nariadení o riadení azylu a migrácie, prepracovanom znení smernice o návrate, nariadení o konaní o azyle a návrhu nariadenia o systéme Eurodac, ktoré majú ďalej posilniť právny rámec v oblasti návratu a podporiť vykonávanie tejto stratégie.
- **Členské štáty** by mali v plnej miere využívať operačnú pomoc, ktorú môžu získať na dobrovoľné návraty a počiatočnú reintegráciu od agentúry **Frontex**.
- Agentúra **Frontex** by mala zvýšiť počet návratových operácií vrátane dobrovoľných návratov.

- Agentúra **Frontex** by mala prioritne vymenovať **zástupcu výkonného riaditeľa**, aby viedol jej špecializovanú zložku pre návrat.
- Agentúra **Frontex** by mala do polovice roka 2022 prevziať činnosti vykonávané v **Európskej sieti pre návrat a reintegráciu**.

3.2. Účinná koordinácia medzi všetkými zainteresovanými stranami

Treba **zlepšiť koordináciu** s existujúcimi štruktúrami a prepojiť programy reintegrácie so širšími štátnymi stratégiami a rozvojovými programami partnerských krajín, znížiť riziko duplicity a zlepšiť využívanie zdrojov.

Do procesov dobrovoľného návratu a reintegrácie je zapojené **široké spektrum aktérov a zainteresovaných strán**. Najdôležitejšími v tomto procese sú samotní navrátilci a na prijímajúcej strane krajiny a miestne komunity pôvodu. V EÚ môžu okrem štátnych a miestnych orgánov (imigračné orgány, polícia, regióny, obce) pomôcť pri podpore dobrovoľného návratu a reintegrácie a prispieť k **zníženiu negatívneho vnímania návratu** v spolupráci s komunitami pôvodu aj diaspóry, miestne komunity a organizácie občianskej spoločnosti. Podobne je to mimo EÚ, kde sa do poskytovania podpory navrátilcom zapája široké spektrum medzinárodných organizácií a organizácií občianskej spoločnosti, ako aj štátne orgány a iní aktéri v krajinách pôvodu. Delegácie EÚ a zastúpenia členských štátov v tretích krajinách by mali zabezpečiť, aby EÚ uplatňovala spoločný a koordinovaný prístup k plánovaniu, vykonávaniu a monitorovaniu projektov reintegrácie.

Na základe skúseností partnerských krajín s prepájaním reintegrácie a rozvoja sa Komisia v úzkej spolupráci s vysokým predstaviteľom postará o koordináciu všetkých strán zapojených do procesu návratu a reintegrácie vrátane štátnych a miestnych orgánov a rozvojových aktérov. Tieto mechanizmy by mali uľahčiť odkazovanie navrátilcov na príslušné rozvojové programy dostupné v partnerských krajinách, ktoré môžu prispieť k ich udržateľnej reintegrácii, napríklad programy tvorby pracovných miest, vzdelávania, rozvoja zručností alebo sociálneho začleňovania.

Delegácie EÚ by mali s podporou európskych styčných úradníkov pre migráciu prispievať k udržiavaniu nepretržitej spolupráce so zainteresovanými stranami svojich krajín, a to aj preto, aby tieto lepšie chápali miestny kontext a priority, identifikovali potreby ďalších kapacít a koordinovali finančnú a operačnú podporu. Zároveň, ak je to možné a potrebné, budú sprostredkovať výmenu informácií a koordináciu činností medzi členskými štátmi v zmysle prístupu Tím Európa.

Koordinátor pre návrat bude spolu so sieťou na vysokej úrovni podporovať aj koordináciu štátnych orgánov pri vykonávaní stratégií a programov v oblasti dobrovoľného návratu a reintegrácie s cieľom presadiť zosúladenie opatrení jednotlivých štátov s touto stratégiou a podporovať výmenu najlepších postupov medzi členskými štátmi.

Ďalší postup

- Na základe skúseností partnerských krajín s prepájaním reintegrácie a rozvoja sa Komisia v úzkej spolupráci s vysokým predstaviteľom postará o koordináciu všetkých strán zapojených do procesu návratu a reintegrácie v príslušných partnerských krajinách.
- Úsilie o súdržnosť a konzistentnosť činností členských štátov v oblasti dobrovoľného návratu a reintegrácie budú podporovať **koordinátor pre návrat a sieť na vysokej úrovni pre návrat**.

3.3. Podpora dobrovoľného návratu a reintegrácie migrantov z tretích krajín a medzi nimi

Podporovanie dobrovoľného návratu a reintegrácie migrantov z tretích krajín do tretích krajín má v EÚ dlhodobú tradíciu. Táto forma pomoci môže dotknutým osobám poskytnúť okamžitú osobnú úľavu a podporu v situáciách nebezpečenstva a núdze a prispievať k rozvoju komunit a krajín, do ktorých sa vracajú a reintegrujú. Zároveň môže byť zaujímavá pre partnerské krajiny. Túto podporu, ktorá bude pokračovať súbežne s podporou dobrovoľných návratov z členských štátov EÚ, môže priaznivo ovplyvniť zvýšená udržateľnosť reintegrácie a preberanie zodpovednosti zo strany štátnych orgánov tretích krajín.

Osobitná skupina Africkej únie, EÚ a OSN

Z podnetu osobitnej skupiny Africkej únie, Európskej únie a Organizácie Spojených národov zriadené v novembri 2017 sa začala významná humanitárna evakuačná operácia, ktorá bola doplnená reintegračnou pomocou v krajine pôvodu. Vďaka nej a s pomocou IOM a členských štátov Africkej únie došlo k dobrovoľnému humanitárnemu návratu 54 000 migrantov z Líbye do ich domovských krajín.

Spomedzi projektov financovaných EÚ má kľúčový význam **spoločná iniciatíva EÚ a Medzinárodnej organizácie pre migráciu (IOM) na ochranu a reintegráciu migrantov**, pretože už zabezpečila ochranu a pomoc pri dobrovoľnom návrate a reintegrácii **100 000 migrantom v Líbyi, Nigeri a ďalších afrických krajinách**, ktorým pomohla vrátiť sa a udržateľne a dlhodobo sa reintegrovať do svojich krajín pôvodu v západnej, strednej a východnej Afrike. Táto spoločná iniciatíva do určitej miery podporila aj reintegráciu migrantov vracajúcich sa z EÚ, keď na tento účel neboli k dispozícii iné finančné prostriedky EÚ alebo členských štátov.

Okrem tejto spoločnej iniciatívy EÚ poskytla pomoc pri dobrovoľnom návrate a reintegrácii afganským a bangladéšskym navrátilcom vracajúcim sa do svojej krajiny pôvodu z iných tranzitných a cieľových tretích krajín vrátane Iránu a Pakistanu, a to prostredníctvom projektov reintegračnej a rozvojovej pomoci v Afganistane (RADA) a trvalo udržateľnej reintegrácie a lepšej správy migrácie (Prottasha) v Bangladéši, ktoré vykonáva aj IOM. Tieto projekty vo veľkej miere podporili aj udržateľnú reintegráciu afganských a bangladéšskych migrantov, ktorí sa vrátili domov z územia EÚ.

Partnerské krajiny, ktoré sú tiež cieľovými a tranzitnými krajinami neregulárnej migrácie, majú

podobné obavy a záujmy, pokiaľ ide o návrat neregulárnych migrantov a zabezpečenie ich udržateľnej reintegrácie do krajín pôvodu. Na regionálnej aj multilaterálnej úrovni a v rámci medzinárodných organizácií sa budú ďalej hľadať partnerstvá, ktoré môžu nadväzovať na skúsenosti osobitnej skupiny Africkej únie, EÚ a OSN pre migráciu v Líbyi zriadenej v novembri roku 2017. Tento inovatívny trojstranný prístup spojil všetky príslušné zainteresované strany a účinne podporoval dobrovoľné návraty z Líbye za nebváľej politickej angažovanosti a podpory Africkej únie, ktorá sa zaoberala operačnými a politickými prekážkami, akou je poskytovanie konzulárnej pomoci za obzvlášť náročných okolností.

Ďalší postup

- EÚ bude podporovať dobrovoľný návrat a reintegráciu migrantov z tretích tranzitných a cieľových krajín do krajín pôvodu a v tomto zmysle bude ďalej skúmať možnosti partnerstiev na regionálnej a multilaterálnej úrovni.

3.4. Účinné poradenstvo v oblasti návratu a odkazovanie migrantov

Je dôležité, aby migranti dostávali v čo najskoršom štádiu včasné, aktuálne a spoľahlivé informácie cestou osobného alebo online poradenstva. Komisia bude spolu s Európskou migračnou sieťou pravidelne preskúmavať a aktualizovať **rámec EÚ pre poradenstvo v oblasti návratu**, aby mohla informovať o aktuálne najlepších postupoch pri zriaďovaní a prevádzkovaní štruktúr jednotlivých štátov na poskytovanie poradenstva v oblasti návratu.

Komisia sa bude v spolupráci s agentúrou Frontex z dlhodobého hľadiska usilovať o vypracovanie komplexného kurikula o návrate pre odborníkov z praxe pokrývajúceho všetky aspekty politiky návratu a príslušnej praxe. Kurikulum o návrate bude okrem iného obsahovať špeciálne moduly dobrovoľného návratu a reintegrácie. Budú v ňom zahrnuté existujúce nástroje, ako je rámec EÚ pre poradenstvo v oblasti návratu a **spoločné kurikulum pre poradcov v oblasti návratu**. Tam, kde je to vhodné, by svoje vstupy mohli poskytnúť aj príslušné zainteresované strany v krajinách pôvodu. Agentúra

Poradenstvo v oblasti návratu v skratke

Úspešný proces dobrovoľného návratu sa začína cieleňou osvetou a dialógom medzi poradcom a migrantom, počas ktorého migrant včas dostáva aktuálne a relevantné informácie o svojom postavení a ponuke podpory pri dobrovoľnom návrate. Tento dialóg by sa mal uskutočniť v čo najskoršej fáze migračného procesu, prípadne aj počas konania o azyle, napríklad ak ide o osoby z krajín s nízkou mierou uznaných žiadostí. Tento proces by mal pomôcť migrantom naplánovať si bezpečný a dôstojný návrat a mal by medzi migrantom a poradcom vytvoriť atmosféru dôvery a spolupráce. V dialógu sa musia zohľadňovať individuálne potreby a zraniteľné miesta migrantov a riešiť ich obavy. V osobitnom prípade maloletých osôb sa má poskytovanie poradenstva prispôbiť ich veku a mala by sa v ňom zohľadňovať konkrétna situácia maloletej osoby, aby sa konalo v najlepšom záujme dieťaťa. Poradenstvo je založené na úzkej spolupráci a výmene informácií medzi širokým spektrom orgánov na štátnej, obecnej a miestnej úrovni, ako aj inými zainteresovanými stranami vrátane azylových orgánov. Počas súčasnej pandémie sa zvýšilo využívanie online poradenstva, ktoré bude naďalej užitočné pri poskytovaní poradenstva na diaľku. Online poradenstvo umožňuje zúčastňovať sa na poradenských stretnutiach poskytovateľom reintegračných služieb a môže uľahčiť následné rozhovory.

Frontex podporí členské štáty vyslaním expertov na návrat, ktorí budú v rámci stáleho zboru vyškolení v poradenstve v oblasti návratu.

Prístup k informáciám o dostupných príležitostiach a ich výmena, ako aj odkazovanie migrantov medzi poradcami v oblasti návratu a poskytovateľmi služieb by boli jednoduchšie, keby sa zlepšilo využívanie existujúcich informačných nástrojov, najmä **súpisu návratovej a reintegračnej pomoci a nástroja reintegračnej pomoci**. Na týchto informačných nástrojoch treba ďalej pracovať, aby sa v rámci návratového poradenstva a odkazovania migrantov zjednodušilo používanie nástroja reintegračnej pomoci a pravidelná aktualizácia a analýza informácií o súpise návratovej a reintegračnej pomoci. Pomôže to pri monitorovaní programov, využívaní ich potenciálu a zlepšovaní ich kvality.

Ďalší postup

- **Členské štáty** by sa mali zapájať do včasnej, aktívnej a účinnej osvetovej práce zameranej na neregulárnych migrantov a náležite pritom zohľadňovať ich zraniteľné miesta, a zároveň by mali vytvoriť účinné štruktúry poradenstva v oblasti návratu (pre osobné aj online poradenstvo) v zmysle **rámca EÚ pre poradenstvo v oblasti návratu**.
- **Európska sieť pre návrat a reintegráciu** by mala do polovice roka 2022 dokončiť spoločné kurikulum pre poradcov v oblasti návratu.
- Po prijatí spoločného kurikula by mala agentúra **Frontex** zintenzívniť odbornú prípravu poradcov v oblasti návratu, najmä expertov na návrat v rámci stáleho zboru.
- Členské štáty by mali pravidelne a často aktualizovať **súpis návratovej a reintegračnej pomoci** a zjednodušiť používanie **nástroja reintegračnej pomoci** pri poskytovaní poradenstva a odkazovaní migrantov. Komisia bude na túto tému organizovať pravidelné školenia.
- **Komisia** by s podporou agentúry **Frontex** mala ďalej rozvíjať informačné nástroje na úrovni EÚ, ako je súpis návratovej a reintegračnej pomoci a nástroj reintegračnej pomoci, a to aj podporou ich **interoperability so systémami správy vecí v oblasti návratu jednotlivých štátov**, a zabezpečiť pre ne vhodné **riadiace štruktúry**.

3.5. Zabezpečenie kvalitnej podpory

Pomoc pri dobrovoľnom návrate zahŕňa pred návratom širokú škálu činností pred návratom vrátane poradenstva, lekárskej a psychologickkej podpory, ako aj finančnej, právnej a logistickej pomoci pri cestovaní. Často sa poskytuje v kombinácii s pomocou po príchode a reintegračnou pomocou, ktorá má navrátilcovi pomôcť nájsť alebo si vytvoriť nové príležitosti v krajine návratu so zapojením miestnych komunít bezprostredne po príchode aj v dlhodobom horizonte.

Jednotné kontaktné miesto reintegračných služieb pod hlavičkou štátu

Trustový fond EÚ pre Afriku financuje v Tunisku sociálno-ekonomickú reintegráciu a pomáha vytvoriť vlastný tuniský mechanizmus reintegrácie. Cieľom je posilniť reintegračné kapacity tuniských orgánov na ústrednej a miestnej úrovni a posilniť koordináciu medzi členskými štátmi EÚ, ktorá bude podporovať odkazovanie migrantov na reintegračný mechanizmus štátu.

V Arménsku Európska sieť pre návrat a reintegráciu podporuje centrum pre odkazovanie na reintegráciu, ktoré bolo zriadené v spolupráci s orgánmi štátu a ktoré poskytuje migrantom poradenstvo a ďalej ich odkazuje na služby a miestne aj medzinárodné projekty a monitoruje plnenie reintegračného plánu.

Tento projekt ukazuje, ako môžu krajiny pôvodu s potrebnou inštitucionálnu podporou vytvoriť jednotné kontaktné miesto pre všetky štádiá reintegrácie prostredníctvom štátneho mechanizmu odkazovania migrantov na poskytovateľov reintegračných služieb.

Táto pomoc by mala byť individuálne prispôbená, poskytovaná pri príchode a mala by zohľadňovať individuálne schopnosti a osobitné potreby, najmä zraniteľných skupín. Pokiaľ ide o deti, mali by sa jednotlivo posudzovať konkrétne podmienky v krajine návratu a zohľadňovať individuálne okolnosti a rodinná situácia. Tým by sa zabezpečilo, že migranti dostanú pri príchode pomoc, ktorú potrebujú, a ich návrat by bol udržateľný. Potreby **maloletých osôb bez sprievodu a migrujúcich detí** patria k hlavným politickým prioritám systému EÚ pre riadenie azylu a migrácie. Deťom treba v súvislosti s dobrovoľnými návratmi a reintegráciou nevyhnutne poskytovať kvalitnú podporu, pri ktorej sa zohľadní predovšetkým najlepší záujem dieťaťa, aby sa mu umožnilo vybudovať si v krajine návratu svoju budúcnosť.

Kvalitná podpora zlepšuje šance na udržateľnú reintegráciu. Na to, aby sme túto podporu úspešne poskytovali v tretích krajinách, však nemáme dostatok **spoločných noriem kvality**, ktoré treba dodržiavať pri navrhovaní obsahu a formy pomoci pri dobrovoľnom návrate a reintegrácii a posudzovaní schopností poskytovateľov reintegračných služieb, na

ktoré sa EÚ a jej členské štáty spoliehajú. To vedie k veľkým rozdielom v kvalite, obsahu a konzistentnosti podpory podľa toho, z ktorého členského štátu sa organizuje návrat, do ktorej tretej krajiny smeruje a kto poskytuje reintegračnú pomoc. Okrem toho rôzni darcovia, verejné orgány, poskytovatelia reintegračnej pomoci a miestni partneri často uplatňujú rôzne kritériá posudzovania úspešnosti systémov, a to komplikuje porovnanie informácií o reintegračnej pomoci a znižuje ich hodnotu pre tvorbu politik.

Nedostatok spoločných noriem v kombinácii s rozdrobenosťou programov jednotlivých štátov môže mať **negatívne dôsledky na mieru akceptácie** návratu zo strany neregulárnych migrantov aj tretích krajín. To vplýva najmä na spoločnú prácu, ktorú vykonávajú viaceré členské štáty s podporou agentúry Frontex alebo v kontexte sponzorstva návratov.

Vzhľadom na tieto nedostatky je kľúčové, aby práca poskytovateľov pomoci pri dobrovoľnom návrate a reintegrácii spĺňala vysoké štandardy. Komisia vypracuje **rámec kvality pre poskytovateľov reintegračných služieb**, v ktorom určí spoločné normy, ktoré by sa mohli podporovať z finančných prostriedkov EÚ. Tieto normy sa budú vzťahovať na organizačné požiadavky a požiadavky na riadenie projektov, ako aj podmienky materiálnej podpory. V rámci kvality sa stanovujú aj kľúčové ukazovatele výkonnosti vrátane včasnosti, dodržiavania noriem a úrovne služieb, vďaka čomu sa zlepší zber porovnateľnejších údajov

o reintegračnej pomoci. V tomto rámci sa náležite zohľadnia osobitné potreby zraniteľných skupín, ako sú maloleté osoby bez sprievodu, rodiny, osoby so zdravotným postihnutím alebo obeť obchodovania s ľuďmi. V tomto rámci sa takisto zdôrazní význam povzbudzovania partnerských krajín k preberaniu zodpovednosti a k rozvoju miestnych poskytovateľov reintegračných služieb, ktorí majú lepšie znalosti o miestnej situácii, môžu byť v lepšej východiskovej pozícii na prácu v miestnom kontexte a môžu byť nákladovo efektívnejší. Zapojenie aktérov z partnerských krajín by zároveň mohlo prispieť k rozvoju rámca kvality.

Rámec kvality **zvýši dôveryhodnosť systémov dobrovoľného návratu a reintegrácie** EÚ a jej členských štátov, **podporí budovanie kapacít** poskytovateľov reintegračných služieb, **zvýši a zosúladí kvalitu a obsah individuálnej pomoci a uľahčí monitorovanie a hodnotenie programov**. Keďže rámec kvality lepšie zosúladí prístupy jednotlivých štátov a poskytne spoločné postupy a pravidlá pre modalitu a druhy pomoci, môže zároveň podporovať sponzorstvo návratov a zvýšiť mieru akceptácie spoločných činností členských štátov v oblasti návratu zo strany tretích krajín.

Ďalší postup

- **Komisia** do polovice roka 2022 sprístupní **rámec kvality pre poskytovateľov reintegračných služieb** založený na spoločných normách kvality a vypracovaný v spolupráci s členskými štátmi, agentúrou Frontex a Európskou sieťou pre návrat. Následne bude propagovať jeho využívanie.
- Agentúra **Frontex** bude uplatňovať rámec kvality pri riadení spoločných reintegračných služieb pre navrátilcov, ktorých na agentúru odkážu štátne orgány.

3.6. Podpora udržateľnosti reintegračnej podpory a preberania zodpovednosti partnerskými krajinami

EÚ v novom pakte posilní komplexné a vzájomne prospešné partnerstvá v oblasti migrácie s krajinami pôvodu a tranzitu, ktorých kľúčovým aspektom je spolupráca na dobrovoľnom návrate a udržateľnej reintegrácii. **Krajiny pôvodu majú najlepšie predpoklady na vytváranie hospodárskych a sociálnych vyhliadok pre svojich občanov vrátane vracajúcich sa migrantov.** Ich pocit zodpovednosti za reintegračný proces však môžu negatívne ovplyvniť rôzne príčiny. Niektoré z týchto príčin súvisia s nedostatočnými kapacitami, verejnými službami či politickými, legislatívnymi a operačnými rámcami. Odkazovanie navrátilcov na verejné služby zapojené do procesu reintegrácie, napríklad na poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, služieb v oblasti odbornej prípravy a vzdelávania alebo úrady práce, môže byť z dôvodu nedostatočnej koordinácie a nedostatočnej kvality poskytovaných služieb slabo rozvinuté. Nepriaznivý vplyv môže mať aj nedostatočná súčinnosť medzi prácou medzinárodných aktérov a rámcami a iniciatívami krajín pôvodu, ktorá môže viesť aj k vzniku paralelných štruktúr.

Udržateľná reintegrácia

Udržateľnosť je mnohvrstvomá koncepcia, ktorá zahŕňa potreby a slabé miesta jednotlivca, ekonomickú, sociálnu a psychosociálnu reintegráciu v komunite, nákladovú efektívnosť pre darcov a príspevok k miestnemu rozvoju. Okrem podpory jednotlivých navrátilcov má koncepcia udržateľnej reintegrácie širší cieľ, ktorým je budovanie kapacít prijímajúcich komunit, súkromného sektora a miestnych zainteresovaných strán. Cieľom je povzbudiť partnerské krajiny, aby prevzali zodpovednosť za proces reintegrácie a v konečnom dôsledku dopomôcť k návratu a readmisii svojich občanov v rámci širších cieľov rozvoja krajiny a riadenia migrácie.

Pri hľadaní riešenia niektorých z týchto otázok EÚ podporí a presadí **postupné zvyšovanie zodpovednosti krajín pôvodu** za proces reintegrácie v rámci celoštátnych a miestnych iniciatív v tretích krajinách, a to s cieľom zabezpečiť udržateľnosť a vsadenie do miestneho kontextu, ako aj zvýšiť ich účinnosť. V prípade potreby by sa opatrenia EÚ mali zamerať aj na občiansku spoločnosť a súkromný sektor s cieľom mobilizovať ich silné stránky. EÚ by mala podporovať rozvoj „prístupu celej verejnej správy“ k reintegrácii, ktorý umožní lepšie plánovať, zlepšiť súčinnosť so štátnymi a miestnymi stratégiami rozvoja, zintenzívniť

odozvu verejných služieb na osobitné potreby navrátilcov a zároveň rešpektovať potreby sociálnej súdržnosti. Agentúra Frontex by v súlade so svojím mandátom mala tiež podporovať posilnenie kapacity partnerských krajín v oblasti dobrovoľného návratu a reintegrácie. Bude to zahŕňať nasadzovanie styčných dôstojníkov do tretích krajín na pomoc pri organizácii readmisie a reintegrácie, budovanie miestnych kapacít a podporu preberania zodpovednosti.

EÚ chce naplno využiť potenciál vplyvu reintegračnej pomoci ako súčasť našich medzinárodných partnerstiev, ktoré sú kľúčovou zložkou nového paktu, a preto **pomôže posilniť vládne orgány a štruktúry riadenia migrácie v tretích krajinách a vyhnúť sa vytváraniu paralelných systémov** pod vedením darcov alebo poskytovateľov reintegračných služieb. Takáto podpora by mala zvýšiť kapacity celoštátnych a miestnych orgánov a poskytovateľov reintegračných služieb v štátnej správe, napríklad poskytovaním odbornej prípravy a podporou rozvoja a vykonávania politických a operačných rámcov, čím sa zlepši ich udržateľnosť a zníži závislosť od externých poskytovateľov a darcovského financovania. Krajiny pôvodu sa budú podnecovať a podporovať, aby prevzali väčšiu zodpovednosť pri prijímaní a orientácii navrátilcov, napríklad tak, že zriadia jednotné kontaktné miesta, ktoré uľahčia prístup k verejným službám a skoordinujú odkazovanie na reintegračné a iné rozvojové projekty s primeraným zapojením súkromného sektora. Zapojenie miestnych komunit by sa malo zvýšiť, a to aj prostredníctvom otvorenia komunitných reintegračných programov pre miestnych obyvateľov.

Zvýši sa tým aj **súdržnosť s rozvojovými programami** v partnerských krajinách, ktoré podporuje EÚ alebo iní darcovia. Na strategickej úrovni pomôže partnerský dialóg s partnerskými krajinami zohľadniť strategické priority pri navrhovaní a realizácii reintegračných programov, zatiaľ čo na operačnej úrovni lepšia koordinácia a riadenie informácií uľahčené nástrojmi na odkazovanie migrantov a výmenu informácií uvedenými v stratégii pomôžu maximalizovať využívanie zdrojov a zlepšiť kvalitu odkazovania

migrantov vo všetkých programoch. Pre účinnosť reintegračnej podpory je dôležité venovať miestnej situácii a dynamike náležitú pozornosť.

Ďalší postup

- **Komisia** problematiku návratov a reintegrácie v maximálnej možnej miere zefektívni a zahrnie do tvorby rozvojových programov na národnej aj miestnej úrovni v partnerských krajinách; malo by sa zintenzívniť odkazovanie navrátilcov na rozvojové programy (ako sú akcie technického a odborného vzdelávania a zamestnanosti). V tejto súvislosti budú útvary Komisie, Európska služba pre vonkajšiu činnosť a delegácie EÚ úzko spolupracovať s členskými štátmi a miestnymi poskytovateľmi reintegračných služieb.
- **Komisia** v úzkej spolupráci s vysokým predstaviteľom podporí vytvorenie a vykonávanie právnych, politických a operačných rámcov reintegrácie v partnerských krajinách.
- Na podporu partnerských krajín pri preberaní zodpovednosti za reintegráciu bude **Komisia** spolu so všetkými zainteresovanými stranami a v partnerstve s orgánmi a miestnymi komunitami v týchto krajinách pracovať na plánovaní a vykonávaní reintegračných programov.
- **Komisia** s prípadnou podporou agentúry **Frontex** pomôže posilniť kapacitu tretích krajín na poskytovanie služieb v oblasti dobrovoľného návratu a reintegrácie.

3.7. Financovanie dobrovoľného návratu a reintegrácie

Podľa viacročného finančného rámca na roky 2014 – 2020 je **EÚ významným podporovateľom** dobrovoľného návratu a reintegrácie, pričom dopĺňa a podporuje úsilie členských štátov EÚ. Odhaduje sa, že 75 % nákladov na prevádzku programov asistovaného dobrovoľného návratu bolo financovaných z finančných prostriedkov EÚ a zvyšok zo štátnych rozpočtov.

V **novom finančnom cykle na roky 2021 – 2027** EÚ posilní svoju úlohu, pričom zohľadní priority tejto stratégie a podporí jej vykonávanie v rámci príslušných fondov a počas celého procesu zabezpečí koordináciu. Prostredníctvom **Fondu pre azyl, migráciu a integráciu (AMIF) na roky 2021 – 2027** bude Komisia podporovať opatrenia členských štátov zamerané na zvýšenie počtu dobrovoľných návratov z EÚ a poskytne finančné prostriedky na systémy asistovaných dobrovoľných návratov, ako aj na počiatočnú reintegráciu v krajinách pôvodu. Okrem toho zabezpečí finančnú podporu na údržbu a rozvoj informačných nástrojov na úrovni EÚ, ako je napríklad nástroj reintegračnej pomoci a súpis návratovej a integračnej pomoci, a na budovanie kapacít v členských štátoch. Agentúra Frontex bude v tejto oblasti poskytovať doplnkovú podporu vykonávaním činností pred návratom a po návrate. Činnosti financované z Fondu pre azyl, migráciu a integráciu a činnosti vykonávané agentúrou Frontex sa budú zameriavať najmä na podporu v počiatočných štádiách reintegrácie a konkrétnu podporu pre jednotlivých navrátilcov.

K vykonávaniu tejto stratégie prispievajú aj **Nástroj susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce (NDICI) – Globálna Európa a nástroj predvstupovej pomoci (IPA) III**, a to aj poskytovaním pomoci migrantom a ich rodinám v tranzitných alebo cieľových krajinách

mimo EÚ, aby sa mohli dobrovoľne vrátiť a reintegrovať v domovskej krajine. Z celkového rozpočtu vo výške 79,5 miliardy EUR sa orientačne 10 % finančného krytia Nástroja susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce – Globálna Európa vyčlení najmä na akcie zamerané na podporu správy a riadenia migrácie a nútené vysídľovanie, ako aj na riešenie základných príčin neregulárnej migrácie a núteného vysídľovania, ktoré sa priamo venujú osobitným výzvam súvisiacim s migráciou a núteným vysídľovaním. Tieto fondy v súčinnosti s Fondom pre azyl, migráciu a integráciu a na základe prístupu prispôsobeného celoštátnym a regionálnym špecifikám prispievajú aj k reintegrácii migrantov a ich rodín, ktorí sa vracajú z EÚ, a to najmä prostredníctvom rozvoja štruktúr a kapacít partnerských krajín a vykonávania podporných programov, z ktorých majú prospech navrátilci aj prijímajúce komunity.

Okrem toho NDICI – Globálna Európa a IPA III podporia štátne orgány a aktérov z krajín pôvodu pri preberaní zodpovednosti za návratové a reintegračné činnosti na ich území aj tým, že posilnia ich kapacity odkazovať navrátilcov na účinné reintegračné schémy a pomôžu im vytvoriť primeraný právny a politický rámec, príslušné informačné nástroje a koordinačné štruktúry.

Tieto dva nástroje financovania budú podporovať aj príslušné tretie tranzitné a cieľové krajiny s cieľom posilniť ich schopnosť poskytovať ochranu a pomoc pri dobrovoľnom návrate z ich územia, pričom budú zohľadňovať potreby migrantov vrátane ich zraniteľnosti, základných práv a potreby medzinárodnej ochrany.

Komisia zohľadní priority tejto stratégie pri programovaní svojich rôznych iniciatív zameraných na dobrovoľný návrat a reintegráciu vo vzťahu k **jednotlivým partnerským krajinám a regiónom**. V priebehu programovania sa identifikujú konkrétne partnerské krajiny a regióny, ktoré by mohli mať prínos z rôznych foriem podpory predstavených v stratégii.

Komisia bude okrem toho **financovať výskum** v oblasti dobrovoľného návratu a reintegrácie s cieľom podporiť vykonávanie stratégie a posilniť dôkazovú základňu. Mali by sa ďalej skúmať očakávania spojené s návratom a reintegráciou a ich vnímanie a zároveň hlbkovo posudzovať účinnosť a udržateľnosť reintegrácie.

Ďalší postup

- **Komisia** zohľadní ciele tejto stratégie vo **viacročných programoch členských štátov** v rámci Fondu pre azyl, migráciu a integráciu, ako aj pri programovaní Nástroja susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce – Globálna Európa a nástroja predvstupovej pomoci III.
- **Členské štáty** by mali naďalej podporovať dobrovoľný návrat a reintegráciu migrantov, ktorí sa vracajú z ich územia, aj z vlastných **štátnych rozpočtov**.
- **Komisia** bude podporovať **výskum** v oblasti dobrovoľného návratu a reintegrácie.

Ďalšie kroky

Podpora dobrovoľného návratu a reintegrácie je kľúčovým strategickým cieľom stanoveným v Novom pakte o migrácii a azyle.

Komisia bude spolu s vysokým predstaviteľom, členskými štátmi, agentúrou Frontex, delegáciami EÚ, partnerskými krajinami a širokým spektrom zainteresovaných strán a medzinárodných organizácií zapojených do migračnej politiky spolupracovať na vykonávaní všetkých aspektov tejto stratégie s cieľom zabezpečiť, aby boli systémy EÚ a jednotlivých štátov dobre navrhnuté a skordinované na presadzovanie a podporu účinných a humánnych programov dobrovoľného návratu a udržateľnej reintegrácie.

Kľúčom k realizácii viacerých aspektov stratégie bude úzka spolupráca s partnerskými krajinami. Nový pakt o migrácii a azyle naznačil, že v spolupráci EÚ s medzinárodnými partnermi v oblasti migrácie dochádza k zmene paradigmy. Komisia preto bude v úzkej spolupráci s vysokým predstaviteľom komunikovať vo veci návratu a reintegrácie s prioritnými krajinami v rámci rozsiahlych, vyvážených, individuálne prispôbených a vzájomne prospešných partnerstiev v oblasti migrácie a ďalej zveľaďovať vybudovanú dôveru.

K účinnému vykonávaniu tejto stratégie napomôže aj zlepšený právny rámec. Komisia bude spolupracovať s Európskym parlamentom a Radou, aby pokročili v rokovaní o novom pakte vrátane prepracovaného znenia smernice o návrate a aby tieto rokovania úspešne uzavreli. V prospech cieľov tejto stratégie sa musí naplno využiť potenciál rozšíreného mandátu agentúry Frontex, nasadenie stáleho zboru a zvýšenie jej kapacity na podporu dobrovoľného návratu a reintegrácie.

Napokon Komisia bude vykonávanie stratégie monitorovať, najmä v kontexte Európskej migračnej siete a v pravidelných diskusiách s Európskym parlamentom a členskými štátmi v Rade.