



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 29 april 2021
(OR. en)

8153/21

JAI 435
MIGR 73
RELEX 354
COMIX 225

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	28 april 2021
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2021) 120 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET EU:s strategi för frivilligt återvändande och återanpassning

För delegationerna bifogas dokument – COM(2021) 120 final.

Bilaga: COM(2021) 120 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.4.2021
COM(2021) 120 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

EU:s strategi för frivilligt återvändande och återanpassning

{SWD(2021) 121 final}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

EU:s strategi för frivilligt återvändande och återanpassning

Inledning

Den **nya migrations- och asylopakten** utgör en övergripande och integrerad strategi som samlar alla relevanta politiska delområden för att bygga upp ett effektivt, långsiktigt och hållbart migrations- och asylsystem. Målet är att strukturera EU:s kapacitet att erbjuda skydd till behövande människor, integrera de som bor och arbetar i EU och tillhandahålla effektiva och humana förfaranden för att se till att människor som inte har rätt att stanna återvänder. Ett gemensamt EU-system för återvändande är en grundläggande del av ett övergripande och integrerat system för migrationshantering. Både frivilligt och påtvingat återvändande¹ utgör grundläggande faktorer i en effektiv återvändandepolitik.

Återvändandepolitikens resultat bedöms ofta utifrån det antal personer som faktiskt återvänder till sitt ursprungsland. Det antalet ligger för närvarande på en låg nivå i EU – enbart omkring en tredjedel av de personer som beordras lämna EU gör det i praktiken². För att ett **gemensamt EU-system för återvändande** ska vara effektivt måste det bestå av starkare strukturer inom EU med hjälp av en stärkt rättsligt och operativ ram för snabba och rättvisa återvändandeförfaranden som respekterar de grundläggande rättigheterna i enlighet med EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna liksom stärkt styrning på EU-nivå och nationell nivå, såsom föreslås i den nya migrations- och asylopakten. Detta måste kombineras med mer effektivt samarbete med partnerländer kring återvändande, återtagande och återanpassning, såsom anges i kommissionens nyligen offentliggjorda meddelande *Att stärka samarbetet kring återvändande och återtagande som en del av en rättvis, effektiv och övergripande migrationspolitik för EU*³. För att bedöma om återvändandepolitiken är verkligt framgångsrik är det dock nödvändigt att både ta hänsyn till andelen återvändande och situationen för berörda personer för att göra det möjligt för dem att återvända på ett värdigt sätt och ta hänsyn till deras återanpassningsutsikter när de återvänder till ursprungslandet.

I kombination med den nya rättsliga ram som läggs fram i den nya pakten är **frivilligt återvändande** en avgörande del av det gemensamma EU-systemet för återvändande. Vid sidan av effektiva **återanpassningsåtgärder** syftar ett frivilligt återvändande till att säkerställa ett humant, effektivt och hållbart återvändande för irreguljära migranter. Frivilligt återvändande betraktas generellt sett som mer kostnadseffektivt än påtvingat återvändande, det ger återvändande personer verkliga möjligheter och tar hänsyn till deras behov, förväntningar och utsikter när de har återvänt. Inom ramen för ett övergripande partnerskap skulle även återvändandeländerna vara mer motiverade att delta och ta egenansvar för

¹ Frivilligt återvändande avser en återvändare som med stöd eller självständigt återvänder till ett tredjeland av egen fri vilja. Tvångsvist återvändande avser genomdrivandet av skyldigheten att återvända, närmare bestämt fysisk transport av återvändaren till ett tredjeland.

² Av de 491 195 tredjelandsmedborgare som vistades olagligt i medlemsstaterna och som beordrades att återvända under 2019 var det 142 320 som faktiskt återvände till ett tredjeland.

³ COM(2021) 56 final.

processen när återvändandet är frivilligt. Dessa faktorer bygger upp förtroende för systemet, vilket gör det mer trovärdigt och effektivt.

En effektiv och ambitiös politik för **återanpassning**, som en grundläggande del av ett gemensamt EU-system för återvändande, kan bidra till att övervinna de socioekonomiska och psykosociala svårigheter som migranter står inför när de återvänder till sina samhällen och se till att återvändandet blir mer hållbart. Återanpassning måste utformas med hjälp av nationella och lokala myndigheter, lokala värdsamhällen och det civila samhället i syfte att bidra till att ge återvändaren och hans eller hennes lokalsamhälle konkreta framtidsutsikter. En ambitiös återanpassningspolitik bör både främja och dra fördel av utvecklingen av ömsesidigt fördelaktiga och omfattande partnerskap med de partnerländer som står i centrum för den nya paktens yttre dimension. Hållbar återanpassning bör även bidra till bredare utvecklingsstrategier i partnerländer för att få till stånd utvecklingsfördelar och ta itu med vissa av de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration.

Denna strategi **främjar frivilligt återvändande och återanpassning, som en central del av ett gemensamt EU-system för återvändande**. Under årens lopp har kommissionen gett stöd till frivilligt återvändande och återanpassning genom olika nationella system och EU-finansierade projekt. Detta är dock första gången som kommissionen lägger fram en strategi för frivilligt återvändande och återanpassning som fastställer nya tillvägagångssätt för utformning, främjande och genomförande av frivilligt återvändande och återanpassning. Målet med strategin är att ta fram ett **mer enhetligt och samordnat tillvägagångssätt bland medlemsstaterna** i syfte att förverkliga hela potentialen när det gäller frivilligt återvändande och återanpassning. Inom ramen för strategin presenteras ett upplägg som främjar enhetliga åtgärder, upprättar starkare band med utvecklingsinitiativ och nationella strategier i partnerländer samt stärker deras kapacitet och främjar deras egenansvar för återvändande, återtagande och återanpassning av medborgare. Syftet är att **främja ett effektivt och hållbart** gemensamt EU-system för återvändande, till ömsesidig nytta för återvändarna, EU och tredjeländerna.

Strategin stöder ett framgångsrikt genomförande av **grundläggande aspekter av den nya migrations- och asylpakten**, i synnerhet tydliga regler och förfaranden för återvändande vid gränsen, återvändandesponsring och nya förvaltningsstrukturer, genom att underlätta snabbt frivilligt återvändande för asylsökande som har fått avslag vid de yttre gränserna och genom att upprätta en gemensam ram för frivilligt återvändande och återanpassning som kan främja genomförandet av solidaritetsåtgärder.

1. Bygga vidare på uppnådda resultat

Denna nya strategi bygger vidare på initiativ som har inletts under tidigare år och på erfarenheterna från genomförandet av nationella och gemensamma program för frivilligt återvändande och återanpassning liksom EU-finansierade initiativ i partnerländer. Flera initiativ pågår och utgör grunden till utvecklingen av den enhetliga ram som läggs fram inom ramen för strategin.

Det **europiska nätverket för återvändande och återanpassning** är ett EU-finansierat nätverk med flera medlemsstater och Schengenassocierade länder⁴ som främjar samarbete mellan migrationsmyndigheter. Nätverket har blivit en viktig part i processen för stöd till frivilligt återvändande och återanpassning. Det erbjuder stöd till återvändare genom att sluta gemensamma avtal med leverantörer av återanpassningstjänster i återvändandeländer och genom att undersöka och genomföra innovativa lösningar i samarbete med medlemmarna och tredjeländer. Sedan nätverket inrättades i mitten av 2018 har det (tillsammans med dess föregångare: det europeiska nätverket för återanpassningsinstrument) gett stöd till de deltagande medlemsstaterna för att få till stånd ett framgångsrikt återvändande och framgångsrik återanpassning av nästan 25 000 migranter.

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) utvecklar, på grundval av sitt

stärkta mandat, kapaciteten att stödja frivilligt återvändande och återanpassning. År 2020 började byrån stödja medlemsstaterna på området frivilligt återvändande. Omkring 18 % av byråns återvändandeinsatser som organiserades 2020 bestod av frivilligt återvändande, och den andelen ökar. I mitten av 2022 kommer Frontex att ta över verksamheterna vid det **europiska nätverket för återvändande och återanpassning**. Det kommer att säkerställa att fördelarna med nätverket kommer alla medlemsstater till del i lika stor utsträckning och att Frontex kan fullgöra sitt uppdrag på

Operativ ram för återanpassning och utveckling

Sedan 2015 har utvecklingsbudgetar använts i syfte att intensifiera insatserna för att återanpassa migranter som återvänder från Europa och transitländer. **Det europeiska nätverket för återvändande och återanpassning** sammanförde de nationella myndigheterna och kommissionen i ett innovativt initiativ som syftade till att undersöka alternativ för att föra ett närmare samarbete och anpassa målsättningarna. Nätverket skapade en operativ ram med riktlinjer om hur man skulle ta fram praktiska och konkreta sätt att arbeta tillsammans.

å återvändandeområdet på ett verkligt effektivt sätt samt kontinuerligt stödja organiseringen av skraddarsytt stöd till återvändande och återanpassning till återvändande personer, i synnerhet genom leverantörer av återanpassningstjänster i tredjeländer. Den första **Frontex-piloten för enskilt och gemensamt stöd till återanpassning** för personer som återvänder från EU kommer att inledas i maj 2021, vilket banar väg för att fullt ut genomföra byråns mandat inom stöd till frivilligt återvändande och återanpassning.

I syfte att förbättra kvaliteten på återvändanderådgivningen har kommissionen, inom ramen för det europeiska migrationsnätverket, tagit fram en **EU-ram för återvändanderådgivning** som ger vägledning till organisationer i medlemsstaterna om inrättande, förvaltning och utveckling av rådgivningsstrukturer i medlemsstaterna. Ramen är en referens för att skapa eller driva nationella program för återvändanderådgivning och behandlar de utmaningar som rådgivning är förenad med genom att främja god praxis och ge rekommendationer. Det europeiska nätverket för återvändande och återanpassning, tillsammans med Internationella centrumet för migrationspolitikutveckling (ICMPD) och Frontex, håller på att ta fram en

⁴ Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Spanien, Sverige, Schweiz, Tyskland och Österrike.

gemensam kursplan för återvändanderådgivare med fokus på de färdigheter och kompetenser som rådgivare behöver. Frontex deltagande i att utforma kursplanen säkerställer komplementaritet med byråns arbete med att utbilda experter inom återvändandepolitik som medlemmar i den permanenta kåren.

EU och medlemsstaterna har på strategisk och operativ nivå identifierat behovet av att arbeta tillsammans och ta fram **gemensamma verktyg** för att stödja frivilligt återvändande och hållbar återanpassning. Vissa av de främsta verktyg som stöder genomförandet av strategin i praktiken har redan kommit långt i utvecklingen.

Verktyget för stöd till återanpassning (*Reintegration Assistance Tool*, Riat) underlättar informationsutbyte och hänvisningar bland återvändanderådgivare och leverantörer av återanpassningstjänster i en säker digital miljö och gör det möjligt för användare att bevaka program för stöd till frivilligt återvändande och återanpassning. Kommissionen har även upprättat en **förteckning över stöd till återvändande och återanpassning** (*Return and Reintegration Assistance Inventory*, RRAI) som sammanställer information om stödtyp (dvs. nivå och typ av kontantstöd eller icke-finansiellt stöd), potentiella stödmottagare, involverade organisationer och i vilka skeden av förfarandet som stöd erbjuds. Dessa verktyg kommer att möjliggöra bättre samordning på EU-nivå och nationell nivå, bland annat i samband med återvändandesponsring, och förbättrar tilldelningen av medel och främjar utbyte av bästa praxis⁵.

EU:s och Internationella organisationen för migrations (IOM) gemensamma initiativ för skydd och återanpassning av migranter, som finansieras av EU:s förvaltningsfond för Afrika, lanserades i december 2016. Det gemensamma initiativets verksamheter har bland annat omfattat stöd till frivilligt återvändande och hållbar återanpassning i regionen Sahel och Tchadsjön, Afrikas horn och Nordafrika och bidragit till att stärka strukturerna för migrationsstyrning i tredjeländer. Mellan april 2017 och oktober 2020 tillhandahöll initiativet mottagningsstöd efter ankomst till 93 110 migranter och återanpassningsstöd till 75 182 migranter, och stödde 34 646 humanitära återvändanden från Libyen till ursprungsländer. Det gemensamma initiativet ledde till goda resultat när det gäller återvändande. Vad gäller återanpassning ingick i de utmaningar som konstaterats nationella myndigheters egenansvar och kapacitet, samordningen med andra aktörer som genomför liknande insatser och kvaliteten på övervakningen⁶. Framtida gemensamma insatser för stöd till återanpassning bör införlivas i den övergripande strategin och anpassas till de geografiska prioriteringar som identifieras i detta sammanhang.

2. Utmaningar att ta itu med

Trots de framsteg som gjorts under de senaste åren finns det fortfarande potential att maximera fördelarna med frivilligt återvändande och återanpassning. Andelen vad gäller frivilligt återvändande utgör för närvarande 27 % av alla avresor från EU. Ett antal brister hindrar EU:s insats för stöd till frivilligt återvändande och återanpassning från att bli verkligt

⁵ Mer information om EU:s ram för återvändanderådgivning och verktyget för stöd till återanpassning ges i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer detta meddelande.

⁶ Se t.ex. rapporten *Learning Lessons from the EUTF*:

https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec_summary_lji_0.pdf och

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

effektivt och byggas ut inom EU, och detsamma gäller återanpassningens hållbarhet i tredjeländer.

Fragmenterade strategier. Stödet till frivilligt återvändande och återanpassning i EU är fragmenterat, i och med att medlemsstaterna har olika strategier, vilket innebär att den samstämmighet som krävs för att politiken ska bli effektiv saknas. Det beror på att en gemensam ram saknas och att medlemsstaterna deltar i samarbete på olika nivåer med olika tredjeländer.

Samtliga medlemsstater har nationella program för stöd till frivilligt återvändande och återanpassning, men till följd av detta skiljer de sig kraftigt åt. Det finns i synnerhet skillnader när det gäller omfattning (t.ex. omfattar vissa enbart asylsökande som har fått avslag), förfaranden och nivån på det stöd som återvändare mottar. Detta **undergräver återvändares och tredjeländers förtroende** för systemet och deras vilja att delta. Olika nivåer eller typer av stöd leder till spänningar när återvändare jämför omständigheter i samband med gemensamma återvändarinsatser eller när de är hemma igen och gör det svårare att tillhandahålla kompletterande återanpassningstjänster för ursprungsländer och leverantörer av återanpassningstjänster. Avsaknaden av en enhetlig strategi komplicerar å sin sida genomförandet av och det generella samarbetet inom EU:s återtagandeavtal och återtagandearrangemang. Det kan även undergräva partnerländers insatser för att ta fram en enhetlig strategi för återanpassning av återvändande migranter och skapa falska förväntningar hos partnerländer kring vad EU kan erbjuda. Fragmentering kan även uppmuntra och leda till att **irreguljära migranter förflyttar sig utan tillstånd** i syfte att välja det nationella paket som passar deras personliga intressen på bästa sätt.

Vissa aspekter av den nuvarande rättsliga ramen måste även förbättras i syfte att främja

Kostnaden för återvändande

Ett frivilligt återvändande betraktas generellt sett som mer kostnadseffektivt än ett tvångsvist återvändande. Uppskattningen av kostnaderna för ett frivilligt återvändande bör inbegripa det kontantstöd och icke-finansiella stöd som ges till återvändaren, flygresan och, i tillämpliga fall, återanpassningspaketet. Kostnaderna för påtvingat återvändande inbegriper kostnaden för förvarstagande av den återvändande personen inför avvisning liksom kostnaden för ledsagare och andra särskilda arrangemang före, under och efter återvändandet. Europaparlamentets utredningstjänst har uppskattat att tvångsvisa återvändanden kostar 3 414 EUR per enskild person, jämfört med 560 EUR per frivilligt återvändande. Den genomsnittliga preliminära

frivilligt återvändande fullt ut. Det är uppenbart att ju tidigare en irreguljär migrant återvänder, desto mer sannolikt är det att migranten godtar återvändandet om det genomförs i samband med ett rättvist och effektivt förfarande och han eller hon får korrekt och fullständig information. Avvikelse inom ramen för tidsfristen för frivillig avresa utgör dock fortfarande ett betydande problem som ytterligare hindrar återvändandet. **Snabba och rättvisa gemensamma förfaranden och regler om asyl och återvändande**, i kombination med bättre stöd till frivilligt återvändande – inbegripet för migranter som omfattas av gränsförfarandet för återvändande och hålls i förvar om så är lämpligt – kan öka andelen vad gäller frivilligt återvändande i tidiga skeden av återvändarprocessen.

Otillräcklig datainsamling. Den statistikinformation som för närvarande finns tillgänglig ger inte en fullständig bild av

användningen av frivilligt återvändande och återanpassning i EU, med tanke på att medlemsstaterna inte har någon skyldighet att rapportera om fördelningen mellan frivilliga och tvångsvisa återvändanden eller om den typ av stöd som ges till återvändare.

Avsaknad av en enhetlig ram för återvändanderådgivning och en mekanism för att hänvisa återvändare till återvändar- och återanpassningsprogram (hänvisningar). Effektiv återvändanderådgivning är avgörande för att stärka kopplingarna mellan etapperna före avresa och efter ankomst och se till att återanpassningen blir framgångsrik. Det finns för närvarande inget ramverk för rådgivning eller minimikvalifikationer eller utbildningskrav för att tillhandahålla tjänsten. Flera olika mekanismer används för närvarande för att hänvisa återvändare till återvändande- och återanpassningsprogram, vilket leder till fragmentering, informationsförluster och missmatchning mellan migrantens färdigheter, behov och ambitioner och det stöd som erbjuds. För att kunna erbjuda en tjänst av hög kvalitet behöver återvändanderådgivare specifik **utbildning och tillgång till aktuell information** om det stöd som finns tillgängligt för återvändare och befintliga möjligheter i återvändarländerna.

Otillräcklig samordning bland berörda parter. En rad olika berörda parter och aktörer är aktiva på området frivilligt återvändande och återanpassning, närmare bestämt nationella och lokala myndigheter i EU, internationella organisationer och organisationer i det civila samhället samt tredjeländers myndigheter på nationell och lokal nivå. Dessa parter och aktörer inbegriper gräns- och migrationsmyndigheter, socialtjänst och vårdgivare, bostads- och utbildningsmyndigheter, organisationer för rättshjälp och ideella organisationer i flera olika länder och på olika nivåer. Bristen på effektiv samordning mellan dessa organisationer leder till dubbelarbete och ineffektivitet. En medlemsstat kan t.ex. ge stöd till en återvändares fortsatta resa från den flygplats där han eller hon anländer till ursprungsorten liksom boende på kort sikt där, samtidigt som ett annat EU-projekt redan finansierar samma boende och sjukvård. Otillräckliga synergieffekter med nationella utvecklingsstrategier i partnerländer kan påverka återanpassningsprogrammets effektivitet och hållbarhet. T.ex. måste den utbildning som tillhandahålls återvändande personer ta hänsyn till möjliga synergieffekter med pågående utvecklingsprojekt och anpassas till nationella strategier för att främja vissa sektorer. I syfte att undvika överlappning och luckor måste projekten samordnas mellan medlemsstaterna, och återanpassning bör integreras i programverksamheterna.

Bristande hållbarhet, bland annat på grund av bristande egenansvar och kapacitet i ursprungsländer. Partnerländer betraktar generellt sett återanpassning som en positiv del av samarbetet kring återtagande. På grund av bristande kapacitet är det dock få tredjeländer som kan hantera återanpassningsprocessen och säkerställa tillräcklig samordning med nationella migrations- och utvecklingsstrategier. Ett partnerland som är villigt att vara delaktigt i att tillhandahålla återanpassningstjänster till återvändande medborgare kan sakna nödvändig förvaltningsstruktur, personal med de färdigheter som krävs (däribland förvaltning av givarstöd och övervakning) liksom kapacitet att tillhandahålla offentliga tjänster som är skraddarsydda utifrån återvändarnas specifika ekonomiska, sociala och psykosociala behov. Dessutom kan lokala leverantörer av återanpassningsstöd sakna kapacitet. Till följd av detta kan återanpassningsprocesserna ha bristande hållbarhet och i hög grad vara beroende av givare och operativa partner, och de riskerar även att fragmenteras på grund av bristande överensstämmelse mellan givarfinansierade program.

Otillräcklig finansiering. Frivilligt återvändande och återanpassning har blivit betydande prioriteringar för EU och dess medlemsstater. De anslag som mobiliserats för att öka frivilligt återvändande har inte alltid kunnat motsvara alla behov och förväntningar.

Covid-19-pandemin utgör ytterligare en utmaning, i och med att den motverkar EU:s förmåga att återvända irreguljära migranter, begränsar tredjeländers kapacitet att återta och återanpassa medborgare och kan minska migranternas vilja att återvända på grund av den socioekonomiska inverkan pandemin har i ursprungsländerna.

3. Ett strategisk tillvägagångssätt för frivilligt återvändande och återanpassning

I denna strategi erkänns värdet av frivilligt återvändande, och den syftar till att **öka antalet och andelen vad gäller frivilligt återvändande** från Europa och från transitländer, **förbättra kvaliteten** på stödet och återvändarnas deltagande och stärka **samstämmigheten och styrningen** när det gäller EU:s insats.

I strategin fastställs ett **nytt, mer samordnat och integrerat tillvägagångssätt** för utformning, främjande och genomförande av program för stöd till frivilligt återvändande och återanpassning samt åtgärder i tredjeländer för att bygga upp bättre förbindelser med andra utvecklingsinitiativ, bygga upp tredjeländers kapacitet och egenansvar för att återanpassa de egna medborgarna och se till att programmen blir hållbara. Strategin överensstämmer med och främjar det övergripande målet med den nya migrations- och asylpakten, inbegripet de förvaltningsstrukturer och den mekanism för samarbete kring återvändande och återtagande som anges i förslaget till förordning om asyl- och migrationshantering. Vidare skulle genomförandet av denna strategi bidra till att effektivisera det **gränsförfarande** för återvändande som föreslås i den nya pakten, främja snabbt frivilligt återvändande från EU:s yttre gränser, vilket skulle minska den tid det tar att genomgå gränsförfarandet, och generellt sett maximera effektiviteten. Ett effektivt gränsförfarande för återvändande kommer även att underlätta och uppmuntra till frivilligt återvändande, eftersom människor kommer att vara tillgängliga och mer villiga att samarbeta med myndigheterna. Strategin ser till att EU blir bättre utrustat för att reagera på situationer med migrationstryck genom att främja **sponsring av frivilligt återvändande** såsom anges i förslaget till förordning om asyl- och migrationshantering med hjälp av en gemensam ram som minskar fragmenteringen och intensifierar samarbetet mellan medlemsstaterna.

Som svar på dessa utmaningar anges i strategin en rad olika åtgärder inom ramen för **sju pelare** som samlar de inre, yttre och operativa aspekterna av frivilligt återvändande och återanpassning och omfattar följande:

1. En mer ändamålsenlig rättslig och operativ ram.
2. Effektiv samordning mellan alla berörda parter.
3. Stöd till frivilligt återvändande för och återanpassning av migranter från och mellan tredjeländer.
4. Effektiv återvändanderådgivning och hänvisning.
5. Säkerställande av stödets kvalitet.
6. Främjande av hållbart stöd till återanpassning och partnerländers egenansvar.
7. Finansiering av frivilligt återvändande och återanpassning.

För att strategin ska bli framgångsrik krävs ett **smidigt och konstruktivt samarbete** mellan relevanta berörda parter, däribland Europaparlamentet, medlemsstaterna, Europeiska

kommissionen, unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, Frontex, partnerländer och en stor grupp leverantörer av tjänster rörande frivilligt återvändande och återanpassning (t.ex. internationella organisationer, organisationer i det civila samhället, nationella och lokala myndigheter) som är aktiva på detta område.

3.1 En mer ändamålsenlig rättslig och operativ ram

De centrala delarna av strategin kan genomföras på grundval av den nuvarande rättsliga ramen, men den måste stärkas för att **till fullo stödja ett strategiskt och enhetligt tillvägagångssätt** för frivilligt återvändande och återanpassning. Återvändandedirektivet⁷ prioriterar frivilligt återvändande framför tvångsvist återvändande, men innehåller ingen ram för inrättande och drift av program för stöd till frivilligt återvändande eller för stöd till återanpassning av irreguljära migranter. Internationell rätt saknar likaså regler om eller skyldigheter att tillhandahålla sådant stöd⁸.

Den nya rättsliga ram som föreslås inom ramen för den nya pakten skulle avhjälpa dessa brister och införa en mer konsoliderad styrning på grundval av förordningen om asyl- och migrationshantering⁹. Förslaget till **omarbetning av återvändandedirektivet**¹⁰ fastställer en gemensam grund för att uppnå samstämmighet mellan nationella program för frivilligt återvändande och – när så krävs – återanpassning och föreskriver bättre regler för att förbättra migranters samarbete och minska andelen avvikelser. Vidare syftar det, tillsammans med det ändrade förslaget till **förordning om asylförfaranden**¹¹, till att förkorta återvändandeförfarandena och se till att de på det stora hela blir enklare och effektivare samtidigt som återvändande personers rättigheter respekteras, särskilt den grundläggande rättigheten till ett effektivt rättsmedel under alla skeden av återvändandeprocessen. Det kommer i sin tur vara fördelaktigt när det gäller genomförandet av frivilligt återvändande. De ambitioner och mål som anges i denna strategi bör återspeglas i de pågående förhandlingarna om den nya pakten med Europaparlamentet och rådet, i synnerhet i fråga om stöd till utsatta personer¹² och rådgivning. När det gäller återvändandedirektivet kommer kommissionen att ställa sig positiv till att en kompromiss nås mellan medlagstiftarna för att säkerställa att den rättsliga ramen till fullo stöder strategisk användning av frivilligt återvändande.

EU:s rättsliga ram måste även säkerställa integriteten hos EU:s system och förebygga missbruk. Förslaget till en **reviderad Eurodac-förordning**¹³ kommer att förbättra medlemsstaternas kapacitet att övervaka beviljandet av stöd till återvändande och återanpassning samt minska risken för sådana otillåtna sekundära förflyttningar som olika nationella program uppmuntrar till genom att införa nya datafält för att övervaka

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, EUT L 348, 24.12.2008, s. 98.

⁸ I vissa politiska förklaringar framhålls dock vikten av frivilligt återvändande och återanpassning – se t.ex. FN:s agenda 2030, målen för hållbar (mål 10.7) och den globala migrationspakten (mål 21).

⁹ COM(2020) 610 final.

¹⁰ COM(2018) 634 final.

¹¹ COM(2020) 611 final.

¹² I enlighet med artikel 3.9 i direktiv 2008/115/EG avses med utsatta personer: underåriga, ensamkommande barn, personer med funktionsnedsättning, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn och personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

¹³ COM(2020) 614 final.

informationen. Kommissionen kommer att övervaka det effektiva och grundliga genomförandet av återvändanderegler, i synnerhet genom **utvärderingsmekanismen för Schengen**, även med beaktande denna strategis åtgärder och prioriteringar.

Datainsamlingen kommer att förbättras med hjälp av den **ändrade förordningen om migrationsstatistik**¹⁴ i och med att medlemsstaterna kommer att börja tillhandahålla data om typ av återvändande och erhållet stöd, i synnerhet om frivilligt återvändande och återanpassning. Tack vare införandet av **EU:s in- och utresesystem**¹⁵ och operationaliseringen av **Schengens informationssystem för återvändande**¹⁶ kommer ytterligare information att finnas tillgänglig om beviljandet av tidsfrister för frivillig avresa och irreguljära migranternas frivilliga återvändande från EU. Det **ändrade Eurodac-förslaget**¹⁷ kommer att komplettera bilden med hjälp av registreringen av uppgifter om huruvida stöd till frivilligt återvändande och återanpassning har beviljats irreguljära migranter. Slutligen kommer rapporterna om situationsmedvetenhet och analys på migrationsområdet också att stärka de operativa och situationsbaserade kunskaperna om återvändande i unionen. Denna utveckling kommer att ge en mer tillförlitlig och fullständig översikt över tillgänglighet, användning och effektivitet när det gäller stöd till frivilligt återvändande och återanpassning i EU. Insamling av dessa data på ett systematiskt och enhetligt sätt kommer att stärka trovärdigheten vad gäller frivilligt återvändandet och således skapa incitament för att medlemsstaterna i högre utsträckning ska använda sig av frivilligt återvändandet.

Frontex roll, i egenskap av operativ gren i det gemensamma EU-systemet för återvändande, är centralt för att förbättra systemets allmänna effektivitet och – med nya verktyg – stödja den praktiska användningen av en konsoliderad EU-ram för frivilligt återvändande och återanpassning. Byrån bör stödja ett ökande antal frivilliga återvändandeinsatser och stärka kapaciteten att tillhandahålla operativt stöd till medlemsstaterna under samtliga etapper av processen för frivilligt återvändande och återanpassning, bland annat rådgivning före återvändande (t.ex. informationskampanjer för migranter), stöd efter ankomst och övervakning av hur effektivt återanpassningsstödet är.

Samtidigt bör medlemsstaternas myndigheter i högre grad utnyttja allt det operativa stöd som Frontex erbjuder. Frontex tar över verksamheten från det europeiska nätverket för återvändande och återanpassning, men utöver detta håller byrån på att utveckla **gemensamma återanpassningstjänster** som ger medlemsstaterna den flexibilitet som krävs för att fastställa stöd inom enskilda ärenden, säkerställa kontinuitet när det gäller innehåll i och kvalitet på tjänsterna samt främja mellanstatligt samarbete kring återvändande och återanpassning. Utplaceringen av den permanenta kåren, med återvändandeexperter som ger specialiserat stöd, kommer ytterligare att stärka byråns roll på detta område och i samband

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/851 av den 18 juni 2020 om ändring av förordning (EG) nr 862/2007 om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd, EUT L 198, 22.6.2020, s. 1.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011, EUT L 327, 9.12.2017, s. 20.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, EUT L 312, 7.12.2018, s. 1.

¹⁷ COM(2020) 614 final.

med genomförandet av strategin. Inrättandet av en särskild avdelning vid Frontex, som leds av en biträdande verkställande direktör, kommer att göra det möjligt för Frontex att fullgöra det utvidgade mandatet på återvändandeområdet.

Det oberoende ombudet för grundläggande rättigheter, som stöds av övervakare som arbetar för hans eller hennes kontor, bistår Frontex med genomförandet av byråns strategi för grundläggande rättigheter och främjar att byrån respekterar dessa rättigheter i all verksamhet, inbegripet återvändande.

Återvändandesamordnaren och återvändandenätverket på hög nivå, som består av företrädare från medlemsstaterna, kommer att tillhandahålla ytterligare teknisk stöd för att sammanföra de olika delar av EU:s återvändandepolitik (däribland på området frivilligt återvändande och återanpassning) där återvändandesamordnaren skulle kunna främja ett mer enhetlig tillvägagångssätt för återanpassningsstöd i förhållande till specifika partnerländer. Återvändandesamordnaren kommer att föra ett nära samarbete med samtliga relevanta aktörer för att säkerställa att åtgärderna fungerar på ett samstämmigt sätt och att det tillgängliga stödet utnyttjas i största möjliga utsträckning. Samordnarens och högnivånätverkets arbete kommer att utgöra en integrerad del av den styrningsram som anges i förslaget till förordning om asyl- och migrationshantering.

Nästa steg

- **Kommissionen** kommer att samarbeta med **Europaparlamentet** och **rådet** för att föra framåt och slutföra förhandlingarna om de olika delarna av den **nya pakten**, i synnerhet förordningen om asyl- och migrationshantering, det omarbetade återvändandedirektivet, förordningen om asyloffaranden och förslaget till Eurodac-förordning, för att ytterligare stärka den rättsliga ramen för återvändande och stödja genomförandet av denna strategi.
- **Medlemsstaterna** bör till fullo utnyttja det operativa stöd som **Frontex** kan erbjuda i förhållande till frivilligt återvändande och inledande återanpassning.
- **Frontex** bör öka antalet återvändandeinsatser – inbegripet frivilligt återvändande – den genomför.
- **Frontex** bör prioritera att utnämna den **biträdande verkställande direktör** som ska leda byråns särskilda återvändandestruktur.
- **Frontex** bör ta över de verksamheter som genomförs inom ramen för det **uropeiska nätverket för återvändande och återanpassning** senast i mitten av 2022.

3.2 Effektiv samordning mellan alla berörda parter

Det är nödvändigt att **intensifiera samarbetet** mellan befintliga strukturer och sammankoppla återanpassningsprogram med bredare nationella strategier och utvecklingsprogram i partnerländer för att minska risken för dubbelarbete och förbättra resursutnyttjandet.

En **rad olika aktörer och berörda parter** är delaktiga i frivilligt återvändande- och återanpassningsprocesser. Återvändarna själva är de viktigaste personerna i processen, tillsammans med (på mottagarsidan) ursprungsländerna och de lokala ursprungssamhällena.

Utöver nationella och lokala myndigheter (migrationsmyndigheter, polis, regioner, kommuner) kan diaspora, lokalsamhällen och organisationer i det civila samhället i EU bidra till att främja frivilligt återvändande och återanpassning och bidra till att **förbättra den negativa synen på återvändande** genom samarbete med ursprungssamhällen. Utanför EU är likaså en rad olika internationella organisationer och organisationer i det civila samhället, liksom nationella myndigheter och andra aktörer i ursprungsländer, delaktiga i att tillhandahålla stöd till återvändare. EU:s delegationer och medlemsstaternas representationer i tredjeländer bör säkerställa en gemensam och samordnad EU-strategi när det gäller programplanering, genomförande och övervakning av återanpassningsprojekt.

Utifrån erfarenheter i partnerländer av att sammankoppla återanpassning med utveckling kommer kommissionen, i nära samarbete med den högra representanten, att säkerställa samordning mellan alla parter som är delaktiga i återvändande- och återanpassningsprocessen, däribland nationella och lokala myndigheter och utvecklingsaktörer. Dessa mekanismer bör göra det enklare att hänvisa återvändare till relevanta utvecklingsprogram som är tillgängliga i partnerländer och kan bidra till hållbar återanpassning, t.ex. sysselsättningskapande, utbildning, färdighetsutveckling och social delaktighet.

EU:s delegationer, med stöd av europeiska sambandsmän för migration, bör bidra till att upprätthålla ett kontinuerligt samarbete med berörda parter i deras länder, bland annat i syfte att bygga upp förståelse av den lokala kontexten och prioriteringar, fastställa om kapacitetsuppbyggnad behövs och samordna ekonomiskt och operativt stöd. Samtidigt kommer de, när så är möjligt och nödvändigt, främja informationsutbytet och samordningen av åtgärder mellan medlemsstaterna med en ”Team Europa”-strategi.

Återvändandesamordnaren kommer, tillsammans med nätverket på hög nivå, även att stödja samordningen av strategier och program för frivilligt återvändande och återanpassning bland nationella myndigheter i syfte att främja överensstämmelse mellan nationella åtgärder och denna strategi liksom främja utbytet av bästa praxis bland medlemsstaterna.

Nästa steg

- Utifrån erfarenheter i partnerländer av att sammankoppla återanpassning med utveckling kommer kommissionen, i nära samarbete med den högra representanten, att säkerställa samordning mellan alla parter som är delaktiga i återvändande- och återanpassningsprocessen i relevanta partnerländer.
- **Återvändandesamordnaren och återvändandenätverket på hög nivå** kommer att stödja insatser för att säkerställa överensstämmelse mellan och enhetliga åtgärder för frivilligt återvändande och återanpassning från medlemsstaternas sida.

3.3 Stöd till frivilligt återvändande för och återanpassning av migranter från och mellan tredjeländer.

EU har en lång tradition av att stödja frivilligt återvändande och återanpassning av migranter från tredjeländer till tredjeländer. Denna form av bistånd kan ge omedelbar och personlig hjälp till berörda personer och stödja dem när de ställs inför farliga och svåra situationer. Det bidrar även till utvecklingen i de samhällen och länder som de återvänder till och återanpassas i och ligger samtidigt i partnerländernas intresse. Sådant stöd kommer att fortsätta ges parallellt med stödet till frivilligt återvändande från medlemsstaterna och kommer att dra nytta av återanpassningens ökande hållbarhet och det ökande egenansvar som de nationella myndigheterna i tredjeländer tar.

Arbetsgruppen för Afrikanska unionen, EU och FN

Arbetsgruppen för Afrikanska unionen, Europeiska unionen och Förenta nationerna, som inrättades i november 2017, ledde till att en betydande humanitär evakueringsinsats inleddes. Den kompletterades med återanpassningsstöd i ursprungslandet. Insatsen har lett till över 54 000 fall av frivilligt humanitärt återvändande av migranter från Libyen till deras

Bland alla de projekt som finansieras av EU är **EU:s och Internationella organisationen för migrations (IOM) gemensamma initiativ för skydd och återanpassning av migranter** av central betydelse, i och med att det har säkerställt skydd och stöd till frivilligt återvändande och återanpassning för över **100 000 migranter i Libyen, Niger och andra afrikanska länder** och på så vis hjälpt dem att återvända till och återanpassas i ursprungsländerna i västra, centrala och östra Afrika på ett hållbart sätt. Det gemensamma initiativet har även, i begränsad utsträckning, gett stöd till återanpassning av migranter som

återvänder från EU i fall där annat EU-medel eller medel från medlemsstaterna inte fanns tillgängligt för det ändamålet.

Utöver det gemensamma initiativet har EU, genom återanpassnings- och utvecklingsstödet i Afghanistan (Rada) och de bangladeshiska projekten för hållbar återanpassning och förbättrad migrationsstyrning (Prottasha), vilka likaså genomförs av IOM, tillhandahållit stöd till frivilligt återvändande och återanpassning till afghanska och bangladeshiska återvändande personer som reser hem till sina ursprungsländer från andra tredjeländer (transit- och destinationsländer) – bland annat Iran och Pakistan. Dessa projekt har även till stor del tillhandahållit stöd till hållbar återanpassning av afghanska och bangladeshiska migranter som återvänder hem från EU:s territorium.

Partnerländer som även är destinations- och transitländer för irreguljär migration har likartade problem och intressen när det gäller återvändande av irreguljära migranter och säkerställande av hållbar återanpassning i ursprungsländerna. Partnerskap på regional och multilateral nivå, liksom med internationella organisationer, kommer även att undersökas ytterligare bland annat utifrån erfarenheterna från arbetsgruppen för Afrikanska unionen, EU och Förenta nationerna rörande migration i Libyen, vilken inrättades i november 2017. Denna innovativa trepartsstrategi, som sammanför alla relevanta berörda parter, har lett till att stöd framgångsrikt tillhandahållits till frivilligt återvändande från Libyen. Afrikanska unionens politiska engagemang och stöd har varit extraordinärt – unionen har tagit itu med operativa och politiska flaskhalsar, exempelvis genom att tillhandahålla konsulärt bistånd under särskilt utmanande omständigheter.

Nästa steg

- EU kommer att tillhandahålla stöd till migranters frivilliga återvändande och återanpassning från tredjeländer (transit- och destinationsländer) till ursprungsländer, bland annat genom att ytterligare undersöka möjliga partnerskap på regional och multilateral nivå.

3.4 Effektiv återvändanderådgivning och hänvisning

Det är viktigt att så tidigt som möjligt ge migranter lämplig, aktuell och tillförlitlig information genom personlig rådgivning eller rådgivning online. Kommissionen och det europeiska migrationsnätverket kommer periodvis att se över och uppdatera **EU:s ram för återvändanderådgivning** i syfte att dela aktuell bästa praxis för att inrätta och driva nationella strukturer för att tillhandahålla återvändanderådgivning.

Vidare kommer kommissionen att arbeta med Frontex för att, som ett mer långsiktigt mål, ta fram en övergripande återvändandekursplan för yrkesverksamma. Kursplanen ska innehålla samtliga aspekter av återvändandepolitiken och återvändandep Praxis.

Återvändandekursplanen kommer att innehålla, men inte vara begränsad till, särskilda moduler om frivilligt återvändande och återanpassning. Den kommer även att inbegripa befintliga verktyg, t.ex. EU:s ram för

Återvändanderådgivning i korthet

En framgångsrik frivillig återvändandeprocess inleds med skraddarsydd uppsökande verksamhet och dialog mellan en rådgivare och migranten, under vilken migranten mottar lämplig, aktuell och relevant information om hans eller hennes status och erbjudandet om stöd till frivilligt återvändande. Dialogen bör ske så tidigt som möjligt i migrationsprocessen, om lämpligt i samband med asylförfaranden om det exempelvis gäller personer som kommer från länder med en låg andel godkända asylansökningar. Processen bör hjälpa migranten att planera ett säkert och värdigt återvändande och bygga på förtroende och samarbete mellan migranten och rådgivaren. Dialogen måste ta hänsyn till migrantens enskilda behov och sårbarhet och behandla hans eller hennes oro. Särskilt vad gäller underåriga måste rådgivningen ges på ett barnvänligt språk och bör ta hänsyn till den underårigas särskilda situation och säkerställa att barnets bästa respekteras. Rådgivningen innefattar nära samarbete och informationsutbyte mellan en rad olika myndigheter på statlig, kommunal och lokal nivå samt andra berörda parter, bland annat asylmyndigheter. Användningen av rådgivning online har ökat under den nuvarande pandemin och kommer fortsatt att vara till nytta för att tillhandahålla rådgivning på distans. Rådgivning online gör det möjligt för leverantörer av

återvändanderådgivning och den **gemensamma kursplanen för återvändanderådgivare**. När så är lämpligt skulle relevanta berörda parter i ursprungsländer även kunna lämna synpunkter. Frontex kommer att stödja medlemsstaterna genom att sända ut återvändandeexperter som är utbildade inom återvändanderådgivning, som en del av den permanenta kåren.

I syfte att främja tillgång till och utbyte av information om de möjligheter som finns tillgängliga och underlätta hänvisningar mellan återvändanderådgivare och tjänsteleverantörer bör befintliga informationsverktyg utnyttjas på bättre sätt, i synnerhet **förteckningen över stöd till återvändande och återanpassning** och **verktyget för stöd till återanpassning**. Dessa verktyg för kunskapshantering behöver utvecklas för att effektivisera användningen av verktyget för stöd och återanpassning inom återvändanderådgivning och hänvisning och för att underlätta regelbundna uppdateringar och analysera informationen i förteckningen över stöd till återvändande och återanpassning. Det kommer att bidra till programövervakningen, maximera användningen av verktygen och förbättra deras kvalitet.

Nästa steg

- **Medlemsstaterna** bör satsa på tidig, aktiv och effektiv utåtriktad verksamhet bland irreguljära migranter, samtidigt som hänsyn i vederbörlig ordning tas till sårbarhet, och ta fram effektiva strukturer för återvändanderådgivning (både för personlig rådgivning och rådgivning online) utifrån **EU:s ram för återvändanderådgivning**.
- Det **europiska nätverket för återvändande och återanpassning** bör slutföra den gemensamma kursplanen för återvändanderådgivare senast i mitten av 2022.
- **Frontex** bör intensifiera utbildningen om återvändanderådgivning, i synnerhet för återvändandeexperter inom den permanenta kåren, efter antagandet av den gemensamma kursplanen.
- Medlemsstaterna bör regelbundet och ofta uppdatera **förteckningen över stöd till återvändande och återanpassning** och effektivisera användningen av **verktyget för stöd till återanpassning** inom återvändanderådgivnings- och hänvisningsprocesser. Kommissionen kommer att erbjuda regelbunden utbildning om hur man gör detta.
- **Kommissionen**, med stöd av **Frontex**, bör ytterligare utveckla informationsverktyg på EU-nivå, såsom förteckningen över stöd till återvändande och återanpassning och verktyget för stöd till återanpassning, däribland genom att främja **interoperabilitet med nationella system för hantering av återvändandeärenden** och säkerställa lämpliga **förvaltningsstrukturer** för dem.

3.5 Säkerställande av stödets kvalitet

Stöd till frivilligt återvändande omfattar en rad olika verksamheter före återvändandet. De inbegriper rådgivning, medicinskt och psykiskt stöd samt ekonomiskt, rättsligt och logistiskt stöd inför resan. Det stödet ges ofta i kombination med stöd efter ankomst och stöd till återanpassning för att hjälpa den återvändande personen att hitta eller skapa nya möjligheter i återvändandelandet, bland annat med hjälp av lokalsamhällen direkt efter ankomst och på längre sikt.

En enda kontaktpunkt för återanpassningstjänster under nationell ledning

I Tunisien finansierar EU:s förvaltningsfond för Afrika socioekonomisk återanpassning och bidrar till att inrätta en tunisiskt ledd återanpassningsmekanism. Målet är att stärka de tunisiska myndigheternas kapacitet att genomföra återanpassningen på central och lokal nivå och att stärka samordningen bland EU:s medlemsstater i syfte att främja hänvisning till den nationella återanpassningsmekanismen.

I Armenien stöder det europeiska nätverket för återvändande och återanpassning ett hänvisningscentrum för återanpassning som inrättats i samarbete med de nationella myndigheterna och som tillhandahåller rådgivning och hänvisning till tjänster och lokala och internationella projekt samt övervakar genomförandet av återanpassningsplanen.

Dessa projekt visar hur ursprungsländer, med nödvändigt institutionellt stöd, kan inrätta en enda kontaktpunkt för samtliga

Detta stöd bör vara skräddarsytt, ges vid ankomst och ta hänsyn till enskilda förmågor och specifika behov, särskilt när det gäller utsatta grupper. För barn måste de särskilda förhållandena i återvändandelandet beaktas i varje enskilt fall, med hänsyn till de individuella omständigheterna och familjesituationen. Detta skulle säkerställa att migranterna får det stöd de behöver vid ankomst och se till att återvändandet blir hållbart. De behov som **ensamkommande barn och migrerande barn** har är centrala politiska prioriteringar inom EU:s system för asyl- och migrationshantering. Det är absolut nödvändigt att ge stöd av god kvalitet till barn i samband med frivilligt återvändande och återanpassning, med barnets bästa som högsta prioritet, för att göra det möjligt för dem att bygga upp en framtid i ursprungslandet.

Stöd av god kvalitet förbättrar möjligheterna till hållbar återanpassning. Det råder dock brist på **gemensamma kvalitetsnormer** för innehåll i och utformning av stödet till frivilligt återvändande och återanpassning liksom bedömning av kapaciteten hos leverantörer av återanpassningstjänster, vilket EU och medlemsstaterna är beroende av för

att kunna erbjuda stödet i tredjeländer. Det har lett till stora skillnader när det gäller stödets kvalitet, innehåll och enhetlighet beroende på vilken återsändande medlemsstat, vilket berört tredjeland och vilken leverantör av återanpassningsstöd det rör sig om. Dessutom tillämpar olika givare, offentliga myndigheter, leverantörer av återanpassningsstöd och lokala partner ofta olika kriterier för att bedöma hur framgångsrika programmen är, vilket gör det svårt att jämföra information om återanpassningsstöd och minskar dess värde inom beslutsfattande.

Bristen på gemensamma normer, i kombination med nationella programs fragmentering, kan föra med sig **negativa konsekvenser för acceptansnivån** när det gäller återvändande, både för irreguljära migranter och tredjeländer. Det påverkar i synnerhet det gemensamma arbete som utförs av flera medlemsstater med Frontex stöd och i samband med återvändandesponsring.

För att rätta till dessa brister är det centralt att det arbete som utförs av leverantörer av stöd till frivilligt återvändande och återanpassning håller hög nivå. Kommissionen kommer att ta fram en **kvalitetsram för leverantörer av återanpassningstjänster** med gemensamma normer, vilket skulle kunna stödjas med EU-finansiering. Dessa normer kommer att omfatta organisatoriska krav, krav rörande projektledning och villkor för materiellt stöd. Kvalitetsramen kommer även att fastställa nyckelutförandeindikatorer, bland annat för skyndsamt, överensstämmelse med normerna och servicenivå som kommer att förbättra

insamlingen av mer jämförbara data om återanpassningsstöd. Ramen kommer att ta vederbörlig hänsyn till de specifika behov som utsatta grupper har, t.ex. ensamkommande barn, familjer, personer med funktionsnedsättning och offer för människohandel. Ramen kommer även att lägga tonvikt vid vikten av att främja partnerländers egenansvar och utvecklingen av lokala leverantörer av återanpassningstjänster som, i och med att de har bättre kunskaper om lokala förhållanden, kan ha bättre förutsättning att arbeta i den lokala kontexten och vara mer kostnadseffektiva. Delaktiga aktörer i partnerländer skulle även kunna stödja utarbetandet av kvalitetsramen.

Kvalitetsramen kommer att **öka trovärdigheten hos EU:s och medlemsstaternas program för frivilligt återvändande och återanpassning, stödja kapacitetsuppbyggnad** hos leverantörer av återanpassningstjänster, **öka och harmonisera kvaliteten på och innehållet i enskilt stöd och främja programövervakning** och programutvärdering. Kvalitetsramen kommer att se till att de nationella strategierna överensstämmer bättre och fastställa gemensamma förfaranden och regler om form och typ av stöd, vilket innebär att den även kan stödja genomförandet av återvändandesponsring och öka tredjeländers acceptans för medlemsstaternas återvändandeverksamheter.

Nästa steg

- **Kommissionen** kommer, i samarbete med medlemsstaterna, Frontex och det europeiska nätverket för återvändande och återanpassning, tillgängliggöra **en kvalitetsram för leverantörer av återanpassningstjänster** på grundval av gemensamma kvalitetsnormer och kommer att främja dess användning.
- **Frontex** kommer att använda kvalitetsramen i samband med hanteringen av de gemensamma återanpassningstjänster som tillhandahålls de återvändare som hänvisas till byrån av nationella myndigheter.

3.6 Främjande av hållbart stöd till återanpassning och partnerländers egenansvar

Samarbete kring frivilligt återvändande och hållbar återanpassning är en central aspekt av de omfattande och ömsesidigt fördelaktiga migrationspartnerskap med ursprungs- och transitländer som EU kommer att stärka inom ramen för den nya pakten. **Ursprungsländer har bäst förutsättningar att få till stånd ekonomiska och sociala utsikter för sina medborgare**, däribland återvändande migranter. En mängd olika anledningar kan dock inverka negativt på deras känsla av egenansvar för återanpassningsprocessen. Vissa av dessa anledningar är kopplade till brister inom kapacitet och offentliga tjänster liksom politiska, rättsliga och operativa ramar. Hänvisning till offentliga tjänster som är delaktiga i återanpassningsprocessen, t.ex. vårdgivare, utbildningstjänster och arbetsförmedlingar, kan vara underutvecklade på grund av bristande samordning och otillräcklig kvalitet på den tjänst som tillhandahålls. Otillräckliga synergieffekter mellan det arbete som utförs av internationella aktörer och de ramar och initiativ som tas fram av ursprungsländer, däribland parallella strukturer, kan likaså föra med sig negativ inverkan.

Hållbar återanpassning

Hållbarhet är ett mångfacetterat begrepp som omfattar den enskilda personens behov och sårbarhet, ekonomisk, social och psykosocial återanpassning i samhället, kostnadseffektivitet för givarna och bidraget till lokal utveckling. Utöver att stödja enskilda återvändare har begreppet hållbar återanpassning som bredare mål att bygga upp kapacitet i mottagarsamhällena, i den privata sektorn och hos lokala berörda parter. Målet är att uppmuntra partnerländer att ta egenansvar för återanpassningsprocessen och i slutändan återvända och återta sina egna medborgare som en del av de bredare målen med landets utveckling och migrationshantering.

EU kommer att stödja och främja en **gradvis ökning av ursprungsländers egenansvar** för återanpassningsprocessen inom nationella och lokala initiativ i partnerländer genom att ta itu med vissa av dessa frågor, i syfte att säkerställa hållbarhet och anpassning till den lokala kontexten samt öka effektiviteten. Vid behov bör EU:s insats även riktas in på civilsamhället och den privata sektorn för att mobilisera deras starka sidor. EU bör stödja utvecklingen av en återanpassningsstrategi som omfattar hela statsförvaltningen och innefattar bättre planering, ökade synergieffekter med nationella och lokala utvecklingsstrategier och ökad

förmåga hos offentliga tjänster att anpassa sig till återvändares specifika behov, samtidigt som behov rörande social sammanhållning respekteras. Frontex bör även tillhandahålla stöd i syfte att bidra till att stärka partnerländers kapacitet när det gäller frivilligt återvändande och återanpassning, i enlighet med dess mandat. Det kommer att inbegripa utsändning av sambandsmän till tredjeländer för att de ska bidra till att organisera återtagande och återanpassning samt bygga upp lokal kapacitet och främja egenansvar.

För att maximera återanpassningsstödet inverkan, som en del av våra internationella partnerskap som utgör en central del av den nya pakten, kommer EU att **bidra till att stärka myndighetsorgan och strukturer för migrationsstyrning i tredjeländer och förhindra att det inrättas parallella system** som antingen drivs av givaren eller leverantörer av återanpassningstjänster. Sådant stöd bör stärka kapaciteten hos nationella och lokala myndigheter och hos leverantörer av återanpassningstjänster inom förvaltningen, t.ex. genom att tillhandahålla utbildning och stödja utarbetandet och genomförandet av politiska och operativa ramar och på så vis stärka hållbarheten och minska beroendet av externa leverantörer och givares finansiering. Ursprungsländer kommer att uppmuntras och stödjas för ta på sig ökat ansvar för att ta emot och informera återvändare, t.ex. inrätta kontor för den enda kontaktpunkten som kommer att underlätta tillgång till offentliga tjänster och samordna hänvisningar till återanpassning och andra utvecklingsprojekt, med lämpligt deltagande från den privata sektorns sida. Lokalsamhällets delaktighet bör öka, bland annat genom att öppna upp samhällsbaserade återanpassningsprogram för lokalbefolkningen.

Detta kommer även att öka **överensstämmelsen med utvecklingsprogram** i partnerländer som får stöd från EU eller andra givare. På strategisk nivå kommer partnerskapsdialogen med partnerländer att bidra till att inbegripa de strategiska prioriteringarna när återanpassningsprogram utformas och genomförs. På operativ nivå kommer samtidigt bättre samordning och informationshantering, tack vare de hänvisningsverktyg och verktyg för informationsutbyte som anges i strategin, att bidra till att maximera resursutnyttandet och

förbättra kvaliteten på hänvisningarna bland samtliga program. Vederbörlig hänsyn bör även tas till lokala förhållanden och lokal dynamik för att säkerställa återanpassningsstödet effektivitet.

Nästa steg

- **Kommissionen** kommer i så hög grad som möjligt att integrera och anpassa återvändande och återanpassning till utvecklingsprogrammets verksamheter på nationell och lokal nivå i partnerländer. Hänvisningar till utvecklingsprogram (såsom teknisk utbildning, yrkesutbildning och åtgärder för sysselsättningsskapande) bör öka. I detta avseende kommer kommissionens avdelningar, Europeiska utrikestjänsten och EU:s delegationer att samarbeta nära med medlemsstaterna och lokala leverantörer av återanpassningstjänster.
- **Kommissionen** kommer att i nära samarbete med den höga representanten att stödja utveckling och genomförande av rättsliga, politiska och operativa ramar för återanpassning i partnerländer.
- I syfte att främja partnerländers egenansvar för återanpassning kommer **kommissionen**, tillsammans med samtliga berörda parter, att arbeta i partnerskap med myndigheter och lokalsamhällen i dessa länder med att planera och genomföra återanpassningsprogram.
- **Kommissionen**, med stöd av **Frontex** när så är lämpligt, kommer att stödja förstärkningen av tredjeländers kapacitet att tillhandahålla frivilligt återvändande- och återanpassningstjänster.

3.7 Finansiering av frivilligt återvändande och återanpassning

I enlighet med den fleråriga budgetramen 2014–2020 har **EU varit en betydande aktör** i fråga om stöd till frivilligt återvändande och återanpassning och har kompletterat och gett stöd till EU-medlemsstaternas nationella insatser. Uppskattningsvis 75 % av kostnaderna för att driva stödprogram för frivilligt återvändande täcktes av EU-medel och resten av nationella budgetar.

Under den **nya budgetperioden 2021–2027** kommer EU att stärka sin roll med beaktande av de prioriteringar som fastställs i denna strategi och stödja genomförandet av den inom ramen för relevanta fonder. EU kommer samtidigt att säkerställa samordning under hela processen. Med hjälp av **asyl-, migrations- och integrationsfonden (Amif) 2021–2027** kommer kommissionen att stödja medlemsstaternas åtgärder som främjar en ökning av frivilligt återvändande från EU och tillhandahålla finansiering till program för stöd till frivilligt återvändande liksom inledande återanpassning i länderna. Vidare kommer kommissionen att säkerställa ekonomiskt stöd till underhåll och utveckling av informationsverktyg på EU-nivå, t.ex. verktyget för stöd till återanpassning och förteckningen över stöd till återvändande och återanpassning, samt till kapacitetsuppbyggnad i medlemsstaterna. Frontex kommer att tillhandahålla kompletterande stöd på detta område med hjälp av de verksamheter före och efter återvändande som byrån bedriver. Verksamheter som finansieras av asyl-, migrations- och integrationsfonden och de verksamheter som bedrivs av Frontex kommer i huvudsak att fokusera på de tidiga etapperna inom återanpassningsstödet och specifikt stöd till enskilda återvändare.

Instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (NDICI) – Europa i världen och instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA III) kommer att bidra till att genomföra denna strategi, bland annat genom att hjälpa migranter och deras familjer i transit- eller destinationsländer utanför EU att frivilligt återvända och återanpassas på hemmaplan. Av den totala budgeten på 79,5 miljarder EUR kommer preliminärt 10 % av anslaget till Instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen att särskilt anslås till åtgärder som stöder hanteringen och styrningen av migration, tvångsförflyttningar och tar itu med de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och tvångsförflyttningar, när de är direkt inriktade på specifika utmaningar med koppling till migration och tvångsförflyttningar. Dessa medel kommer att komplettera asyl-, migrations- och integrationsfonden och, på grundval av ett tillvägagångssätt som är anpassat till de nationella och regionala särskilda förhållandena, även bidra till återanpassning av migranter och deras familjer som återvänder från EU, i synnerhet genom utveckling av strukturer och kapacitet i partnerländer och införandet av stödprogram som gynnar både återvändarna och mottagarsamhällena.

Dessutom kommer NDICI – Europa i världen och IPA III att stödja de nationella myndigheterna och aktörerna i ursprungsländerna att ta ett ökat egenansvar för återvändande- och återanpassningsverksamheter som bedrivs på deras territorium, bland annat genom att stärka deras kapacitet att hänvisa återvändarna till effektiva återanpassningsprogram och genom att hjälpa dem att utveckla en lämplig rättslig och politisk ram liksom relevanta informationsverktyg och samordningsstrukturer.

De två finansieringsinstrumenten kommer även att stödja relevanta tredjeländer (transit- och destinationsländer) att stärka kapaciteten att tillhandahålla skydd och stöd till frivilligt återvändande från deras territorium, med beaktande av migranternas behov, t.ex. utsatthet, överväganden rörande grundläggande rättigheter och behovet av att tillhandahålla internationellt skydd.

Kommissionen kommer att ta hänsyn till prioriteringarna för denna strategi i samband med att den programplanerar sina olika initiativ för frivilligt återvändande och återanpassning som är kopplade till **enskilda partnerländer** och **regioner**. De särskilda partnerländer och regioner som skulle kunna gynnas av de olika stödformerna som planeras inom ramen för strategin kommer att identifieras som en del av programplaneringen.

Dessutom kommer kommissionen att **finansiera forskning** om frivilligt återvändande och återanpassning i syfte att stödja genomförandet av strategin och stärka faktaunderlaget. Förväntningar kring och synen på återvändande och återanpassning bör undersökas ytterligare, tillsammans med en djupgående bedömning av återanpassningens effektivitet och hållbarhet.

Nästa steg

- **Kommissionen** kommer att ta hänsyn till målen med denna strategi i **medlemsstaternas fleråriga program** inom ramen för asyl-, migrations- och integrationsfonden liksom i programplaneringen för instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen och instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA III).

- **Medlemsstaterna** bör även fortsätta att stödja frivilligt återvändande och återanpassning av migranter som återvänder från deras territorium genom de **nationella budgetarna**.
- **Kommissionen** kommer att stödja **forskning** på området frivilligt återvändande och återanpassning.

Nästa steg

Främjande av frivilligt återvändande och återanpassning är ett centralt strategiskt mål som anges i den nya migrations- och asylopakten.

Kommissionen, kommer i tillämpliga fall att arbeta tillsammans med den högra representanten, medlemsstaterna, Frontex, EU-delegationer, partnerländer och en rad olika berörda parter och internationella organisationer som arbetar med migrationspolitik, för att genomföra samtliga aspekter av denna strategi i syfte att säkerställa att EU-system och nationella system är väl utformade och samordnade för att främja och stödja effektiva och humana program för frivilligt återvändande och hållbar återanpassning.

Ett nära samarbete med partnerländer kommer att vara avgörande för att genomföra flera aspekter av strategin. Den nya migrations- och asylopakten gav en signal om ett paradigmskifte inom EU:s samarbete med internationella partner på migrationsområdet. Kommissionen kommer att i nära samarbete med den höga representanten därför att arbeta tillsammans med prioriterade länder kring återvändande och återanpassning som en del av övergripande, balanserade, skräddarsydda och ömsesidigt fördelaktiga migrationspartnerskap som breddar och bygger vidare på det förtroende som redan har byggts upp.

En förbättrad rättslig ram kommer ytterligare att främja ett effektivt genomförande av denna strategi. Kommissionen kommer att arbeta med Europaparlamentet och rådet för att föra framåt och slutföra förhandlingarna om den nya pakten, inklusive det omarbetade återvändandedirektivet. Frontex utvidgade mandat, utplaceringen av den permanenta kåren och ökad kapacitet att stödja frivilligt återvändande och återanpassning måste maximeras för att uppnå denna strategis mål.

Avslutningsvis kommer kommissionen att övervaka genomförandet av strategin, i synnerhet inom ramen för det europeiska migrationsnätverket och regelbundna diskussioner med Europaparlamentet och medlemsstaterna i rådet.