



Bruselj, 9.9.2015
COM(2015) 453 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Aksijski načrt EU o vračanju

I. Uvod

Vračanje migrantov z neurejenim statusom, ki nimajo pravice do prebivanja v EU, v matične države, ob polnem upoštevanju načela nevračanja, je bistveni del **celostnih prizadevanj EU za obravnavanje vprašanja migracij**, zlasti pa za zmanjšanje nedovoljenih migracij. Evropska komisija je 13. maja 2015 sprejela *Evropsko agendo o migracijah*¹, v kateri je poudarila, da nedovoljene migracije med drugim spodbuja vedenje, da sistem EU na področju vračanja migrantov z neurejenim statusom ni dovolj učinkovit.

Leta 2014 je **manj kot 40 %** migrantov z neurejenim statusom, ki jim je bilo odrejeno, naj zapustijo EU, to dejansko storilo. Eden najučinkovitejših načinov za reševanje vprašanja nedovoljenih migracij je sistematično prostovoljno ali prisilno vračanje tistih, ki nimajo ali nimajo več pravice ostati v Evropi. Verjetno bi manj ljudi, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite, tvegalo svoja življenja in zapravljalo denar, da bi prišli v EU, če bi vedeli, da bodo hitro vrnjeni domov.

Treba je izboljšati učinkovitost sistema EU na področju vračanja migrantov z neurejenim statusom. To je ključnega pomena za ohranjanje zaupanja javnosti v azilni sistem EU in podporo za pomoč osebam, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Povečanje stopnje vračanja migrantov z neurejenim statusom mora biti povezano z okrepljenimi prizadevanji EU za zaščito tistih, ki jo potrebujejo, vključno s premestitvijo in ponovno naselitvijo.

Evropski svet je Komisijo pozval, naj „vzpostavi namenski *evropski program vračanja*“. Odgovor na poziv je ta akcijski načrt EU o vračanju, v katerem so opredeljeni takojšnji in srednjeročni ukrepi, ki bodo sprejeti za izboljšanje učinkovitosti sistema EU na področju vračanja. Z njim se poskuša čim bolj povečati učinek ukrepov, ki se že izvajajo, in predlagajo se nove pobude, s katerimi bi se zakonodaja EU v celoti izkoristila in po potrebi okrepila. Cilj načrta je doseči usklajen okvir za ukrepanje na podlagi tesnega operativnega sodelovanja med državami članicami, agencijami EU in državami izvora migrantov. Akcijski načrt priznava ključno vlogo in odgovornost držav članic pri izvajanju politike vračanja EU in razvija koncept tesnejšega sodelovanja na področju vračanja med njimi in agencijami EU, ki zagotavljajo znatno podporo.

Izvajanje vseh ukrepov na podlagi tega sporočila bo moralo biti **v skladu z mednarodnimi standardi na področju človekovih pravic**, zlasti Listino Evropske unije o temeljnih pravicah, Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Konvencijo OZN o beguncih iz leta 1951 in Protokolom k navedeni konvenciji iz leta 1967 ter načelom nevračanja, ki jih zagotavlja veljavna zakonodaja EU. Direktiva EU o vračanju² določa posebna pravna jamstva za zagotavljanje učinkovite zaščite pravic povratnikov v celotnem postopku vračanja. Pri obravnavi osebnih podatkov bi bilo treba posebno pozornost nameniti doslednemu izvajanju veljavnih določb.

Treba je dodeliti ustrezna sredstva za povečanje učinkovitosti politike vračanja EU v skladu s pozivom Evropskega sveta 25.–26. junija 2015. Izhajajoč iz Evropskega sklada za vračanje (2008–2013), bo Sklad za azil, migracije in vključevanje (sklad AMIF) znatno podpiral dejavnosti držav članic na področju vračanja, ki v nacionalnih programih za obdobje 2014–2020 nameravajo za vračanje nameniti več kot 800 milijonov EUR. Komisija bo skrbno

¹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Evropska agenda o migracijah“, Bruselj, 13.5.2015, COM(2015) 240 final.

² Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, UL L 348, 24.12.2008, str. 98.

preučila potrebo po povečanju sredstev, namenjenih dejavnostim na področju vračanja, na ravni EU, zlasti v zvezi s financiranjem ukrepov agencije Frontex na tem področju, in bo v naslednjih letih predstavila ustrezne predloge.

II. Izboljšanje učinkovitosti sistema EU na področju vračanja migrantov z neurejenim statusom

1. Spodbujanje prostovoljnega vračanja

Prostovoljno vračanje migrantov z neurejenim statusom v matične države, kadar je le možno, je še vedno **najprimernejša možnost**. Prostovoljno vračanje in spremljajoči ukrepi za ponovno vključevanje pomagajo utrditi položaj povratnikov v matičnih državah in s tem odvrčajo od novih nedovoljenih migracij. Na splošno se štejejo za bolj stroškovno učinkovite kot prisilno vračanje. Prostovoljno vračanje lahko tudi pripomore k premagovanju zadržanosti nekaterih tretjih držav glede sodelovanja pri vračanju svojih državljanov. Delež prostovoljnih vrnitev v celotnem številu vrnitev se je v EU v zadnjih letih postopoma povečal. Ocenjuje se, da je bilo leta 2013 približno 40 % vrnitev prostovoljnih, v primerjavi s samo 14 % leta 2009³.

Čeprav so za oblikovanje in izvajanje programov prostovoljnega vračanja pristojne predvsem države članice, **EU za take programe zagotavlja finančna sredstva**, pa tudi forum za izmenjavo dobrih praks in okrepitev operativnega sodelovanja na področju prostovoljnega vračanja. Države članice v okviru nacionalnih programov iz sklada AMIF za obdobje 2014–2020 načrtujejo s prostovoljnim vračanjem vrniti dvakrat toliko migrantov z neurejenim statusom kot s prisilnim. Komisija države članice spodbuja, naj razvijejo učinkovit okvir, ki bo migrantom z neurejenim statusom zagotavljal lahek dostop do programov prostovoljnega vračanja. Programi za pomoč pri prostovoljnem vračanju⁴ bi morali biti oblikovani tako, da ne bi nastal dejavnik privlačenja, tj. spodbude nadaljnjim migrantom z neurejenim statusom, naj pridejo v Evropo, da bi izkoristili ugodnosti teh programov⁵.

Komisija bo prek Evropske migracijske mreže⁶ (EMM) spremljala in ocenila, ali bi lahko razlike med programi za prostovoljno vračanje in ponovno vključevanje držav članic vodile k temu, da bi migranti izbirali države članice, ki bi ponujale najdonosnejše pakete⁷. Države članice spodbuja, naj razvijajo **skupne projekte za ponovno vključevanje**, ki bi zaradi ekonomije obsega upravnih stroškov lahko izboljšali tako kakovost pomoči migrantom kot njeno stroškovno učinkovitost.

Komisija prek sklada AMIF v sodelovanju z vladnimi in nevladnimi partnerji, kot je Mednarodna organizacija za migracije, financira **programe za pomoč pri prostovoljnem vračanju**, da bi še izboljšala stopnjo prostovoljnega vračanja. Podpira tudi evropsko mrežo instrumentov za ponovno vključevanje (mrežo ERIN), ki povratnikom zagotavlja pomoč pri ponovnem vključevanju ter socialno pomoč in pomoč pri iskanju zaposlitve. Poleg finančnih možnosti sklada AMIF bo zagotavljanje financiranja trajnostnega vračanja in ponovnega vključevanja **jasna prednostna naloga** v okviru finančnih programov EU na področju

³ Sporočilo Evropske migracijske mreže, „Pregled: spodbude za vrnitev v tretjo državo in podpora migrantom za njihovo ponovno vključevanje“, januar 2015.

⁴ Prostovoljno vračanje ali prostovoljni odhod z logistično, finančno in/ali drugo materialno pomočjo.

⁵ V zvezi z državami Zahodnega Balkana so na primer številne države članice pomoč pri prostovoljnem vračanju omejile na kritje stroškov prevoza za vrnitev, da bi se izognile privabljanju nadaljnjih migrantov.

⁶ Naloga EMM je zagotavljati posodobljene, objektivne, zanesljive in primerljive informacije o migracijah in azilu.

⁷ Glej opombo 2.

razvojnega sodelovanja in sosedske politike. Znatna sredstva za vračanje in ponovno vključevanje migrantov v matičnih državah naj bi zagotovil skrbniški sklad, ki bo vzpostavljen na Vrhu EU-Afrika v Valletti na temo migracij (11. in 12. novembra 2015),

Uspeh programov prostovoljnega vračanja pa je odvisen tudi od tega, **kako verjetna možnost je prisilno vračanje**. Migranti, ki so tihotapcem pogosto plačali svoje življenjske prihranke, da bi jih pripeljali v Evropo, se morda ne bodo pripravljeni odločiti za prostovoljno vračanje s pomočjo, če ne bo jasno, da bodo vrnjeni v vsakem primeru. Kadar se migranti ne vrnejo prostovoljno, je treba vračanje izvesti prisilno.

Takojšnji ukrepi	• spremljanje učinkov razlik med nacionalnimi programi prostovoljnega vračanja • financiranje programov za pomoč pri prostovoljnem vračanju prek sklada AMIF
Srednjeročni ukrepi	• spodbujanje dobrih praks v programih prostovoljnega vračanja in ponovnega vključevanja prek EMM • podpora skupnim projektom za ponovno vključevanje

2. Stroške izvrševanje pravil EU

Temeljita in sistematična uporaba pravil EU o vračanju je ključnega pomena za izboljšanje učinkovitosti sistema. **Direktiva EU o vračanju** nalaga državam članicam pravno obveznost⁸, da izdajo odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki na njihovem ozemlju prebiva nedovoljeno, in po potrebi sprejmejo ukrepe za njeno izvrševanje⁹. Prav tako določa ukrepe za **zaščito pravic povratnikov** in ukrepe, ki omogočajo, da se vračanje izvede na human in sorazmeren način.

Pri izpolnjevanju svojih obveznosti glede izvrševanja vračanja **bi morale države članice uporabiti pridržanje** kot legitimen ukrep, ko so izrabljena vsa druga sredstva, da se izognejo pobegu migrantov z neurejenim statusom in jim preprečijo selitev v druge države članice (sekundarno gibanje)¹⁰. Dokler je upravičeno pričakovati odstranitev, možnosti za njeno izvedbo ne bi smel spodkopati predčasen konec pridržanja. Najdaljše obdobje pridržanja, določeno v nacionalni zakonodaji, bi moralo organom držav članic omogočiti, da sprejmejo potrebne ukrepe za identifikacijo migranta z neurejenim statusom in dostavo njegovih potnih listin iz države izvora. Države članice bi morale preučiti **nove alternative pridržanju** in uporabo milejših prisilnih ukrepov, kadar je to primerno. To bi lahko vključevalo elektronski nadzor migrantov z neurejenim statusom ali uporabo polzaprtih ustanov.

Direktiva o vračanju omogoča državam članicam tudi prožnost pri obvladovanju razmer izrednih migracijskih pritiskov. Na podlagi **zaščitne klavzule**¹¹ je državam članicam, ki se soočajo z nenadnim in nepričakovanim prihodom velikega števila migrantov, dovoljena prožnost glede pogojev za pridržanje migrantov v zaprtih ustanovah. Države članice lahko v

⁸ Izraz „države članice“ se nanaša na 30 držav: vseh 28 držav članic EU (razen Združenega kraljestva in Irske) ter Islandijo, Lihtenštajn, Norveško in Švico. Navedena direktiva je del schengenskega pravnega reda in je zavezujoča za države, pridružene schengenskemu območju. Združenega kraljestva in Irske ne zavezuje, ti državi pa bi pa se lahko prostovoljno odločili za njeno uporabo.

⁹ V skladu s členom 8(1) države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za izvršitev odločbe o vrnitvi, če v skladu s členom 7(4) ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod ali če obveznost vrnitve ni bila izpolnjena v obdobju za prostovoljni odhod, odobrenem v skladu s členom 7.

¹⁰ Direktiva o vračanju dovoljuje pridržanje povratnikov za do šest mesecev in do 18 mesecev, če obstaja verjetnost, da bo postopek odstranitve kljub vsem ustreznim prizadevanjem trajal dlje.

¹¹ Člen 18(1) in (2) Direktive o vračanju.

okviru nacionalne zakonodaje uporabijo tudi **poenostavljen in hiter postopek vračanja** za migrante, prijete ali prestrežene v zvezi z nedovoljenim prestopom meje, ob upoštevanju nekaterih osnovnih zaščitnih ukrepov¹².

Komisija trenutno ocenjuje stanje uporabe navedene direktive in bo uporabila vsa sredstva za zagotavljanje njenega pravilnega izvajanja, tako v zvezi z zaščito pravic migrantov z neurejenim statusom kot s popolnim in učinkovitim izvrševanjem postopka vračanja. Državam članicam bo zagotovila pomoč pri izpolnjevanju njihovih obveznosti. Prav tako bo **sprožila postopke za ugotavljanje kršitev** proti državam članicam, ki ne izpolnjujejo v celoti vseh njenih določb, vključno z obveznostjo izdaje in izvrševanja odločb o vrnitvi. Poleg tega bo Komisija najpozneje leta 2017 predstavila drugo poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu, v katerem bo preučila tudi, ali je potrebna revizija Direktive o vračanju.

Tudi **pravni in upravni okviri držav članic** imajo ključno vlogo pri ustvarjanju ugodnih pogojev za učinkovito politiko vračanja. Zagotoviti morajo hitro ukrepanje, začeni s identifikacijo državljanov tretjih držav, ki v državi prebivajo nezakonito, izdajo in izvrševanjem odločb o vrnitvi in hitrimi pravnimi postopki¹³. V ta namen morajo države članice pokazati dovolj odločnosti in nameniti ustrezna sredstva, kar vključuje finančna sredstva, osebje in zmogljivosti za pridržanje, da bi zagotovile fizično razpoložljivost migranta z neurejenim statusom za vrnitev, po potrebi tudi s pridržanjem.

Različne prakse držav članic pri izvajanju Direktive o vračanju ovirajo učinkovitost sistema EU na področju vračanja, saj se lahko migranti z neurejenim statusom izognejo vrnitvi s selitvijo v drugo državo znotraj schengenskega območja. Statistični podatki kažejo, da nekatere države članice migrantom z neurejenim statusom, ki so bili prijete na njihovem ozemlju, ali osebam, katerih prošnje za azil so bile zavrnjene, odločb o vrnitvi ne izdajajo sistematično.

Komisija bo redno odkrivala in razširjala dobre prakse na področju vračanja v nacionalnih zakonodajah in upravnih praksah. „**Priročnik o vračanju**“, sprejet hkrati s tem akcijskim načrtom EU o vračanju, vsebuje smernice, dobre prakse in priporočila za učinkovito in humano izvajanje vračanja, ob polnem upoštevanju temeljnih pravic in jamstev, ki jih zagotavlja ustrezna zakonodaja EU. Istočasno v okviru **mehanizma za schengensko evalvacijo** poteka sistematično ocenjevanje izvajanja pravil EU o vračanju v posameznih državah članicah, ki omogoča ugotavljanje in odpravljanje pomanjkljivosti. Ta poročila bodo uporabljena za razširjanje dobrih praks pri premagovanju ovir za vračanje. Poleg tega se bodo v okviru EMM nadalje beležile dobre prakse in ovire na področju vračanja v nacionalnih zakonodajnih in upravnih sistemih za pomoč državam članicam pri izboljšanju učinkovitosti njihovih sistemov vračanja.

Za učinkovito politiko vračanja je nujen **delujoč azilni sistem**, da se zagotovi, da imajo neutemeljene prošnje za azil za posledico hitro odstranitev zadevne osebe z evropskega ozemlja. Direktiva o azilnih postopkih že omogoča hitro obdelavo nekaterih prošenj. V tako imenovanem postopku na meji se prosilca lahko zadrži na meji, za obravnavo prošnje pa veljajo zelo kratki roki. Prosilce za azil je treba o možnosti pomoči pri prostovoljnem vračanju obvestiti na začetku azilnega postopka in skozi celoten azilni postopek, da se zavrnjenim prosilcem za azil in osebam, ki želijo prekiniti azilni postopek in se

¹² V okviru operacij takojšnjega vračanja na zunanjih mejah se spoštovanje načela nevračanja lahko v zadostni meri zagotovi s tem, da imajo povratniki pravno in dejansko možnost, da lahko na lahko dostopnem mejnem prehodu vložijo morebitno prošnjo za mednarodno zaščito.

¹³ Številne države članice na primer samodejno in brez razlikovanja odobrijo odločilni učinek v vseh primerih pritožbe na odločbo o vrnitvi. Take prakse lahko povzročijo zamude v postopkih vračanja. Odločilni učinek bi se moral odobriti samo v primerih, ko je ogroženo načelo nevračanja.

dostojanstveno vrniti v matično državo, zagotovi ustrezna alternativa. Če prostovoljna vrnitev ni mogoča, je treba sprejeti ustrezne ukrepe za preprečitev pobega zavrženih prosilcev za azil.

Takojšnji ukrepi	• ocena stanja izvajanja Direktive o vračanju • schengenska evalvacija na področju vračanja (v teku)
Srednjeročni ukrepi	• morebitna revizija Direktive o vračanju na podlagi drugega poročila o izvajanju (najpozneje leta 2017) • beleženje dobrih praks in ovir na področju vračanja v nacionalnem pravu in upravni praksi v okviru EMM • vključitev informacij o pomoči pri prostovoljnem vračanju v azilni postopek

3. Boljša izmenjava informacij za izvrševanje vračanja

Za večjo uspešnost sistema EU na področju vračanja je potrebna boljša uporaba obstoječih evropskih informacijskih sistemov, predvsem schengenskega informacijskega sistema (SIS), vizumskega informacijskega sistema (VIS) in sistema Eurodac.

Države članice si trenutno ne izmenjujejo sistematično informacij o odločbah o vrnitvi ali prepovedih vstopa, ki jih izdajajo migrantom. Zato se lahko migrant z neurejenim statusom, ki je pravno zavezan zapustiti državo, vrnitvi izogne že s tem, da se preseli v drugo državo članico v schengenskem območju¹⁴. Če ga primejo, je treba začeti nov postopek, s katerim se vračanje te osebe še odloži. Zato v praksi ni mogoče zagotoviti **vzajemnega priznavanja odločb o vrnitvi**, ki jih izdajajo države članice, in njihovega izvrševanja po vsej EU.

Komisija bo predlagala **spremembe SIS**, da bi izboljšala njegovo uporabo pri vračanju migrantov z neurejenim statusom. Komisija bo predvsem predlagala uvedbo obveznosti za države članice, da **vse prepovedi vstopa vnesejo v SIS**¹⁵, kar bi pripomoglo k preprečevanju ponovnega vstopa na schengensko območje preko druge države članice za migrante, ki jim je država članica izdala prepoved vstopa. Predlagala bo tudi, da države članice v SIS vnesejo vse odločbe o vrnitvi, ki jih izdajo¹⁶. S tem bi bilo omogočeno sledenje posamezniku, ki se skuša izogniti odločbi o vrnitvi tako, da se preseli v drugo državo članico. Poleg tega bo za SIS predlagala vzpostavitev **centralnega sistema za avtomatsko identifikacijo prstnih odtisov**, s pomočjo katerega bi bilo lažje ugotoviti identiteto oseb brez potrjene identitete, tudi migrantov z neurejenim statusom.

Vračanje ovirata tudi nezadostna komunikacija in sodelovanje med državami članicami glede oseb, ki imajo v eni državi članici dovoljenje za prebivanje, v drugi državi članici pa je bila zanje izdana odločba o vrnitvi. Države članice bi morale vzpostaviti **mrežo nacionalnih kontaktnih točk** za izmenjavo informacij o odvzetju dovoljenj za prebivanje, predvsem pri migrantih, ki so zabeleženi v kazenski evidenci. Države članice so dolžne v SIS zaradi zasega

¹⁴ V takih primerih lahko država članica prebivanja migranta z neurejenim statusom zadevno osebo vrne državi članici, ki je izdala odločbo o vrnitvi, na podlagi dvostranskega sporazuma, ali pa sprejme potrebne ukrepe za izvršitev prvotne odločbe o vrnitvi v skladu z Direktivo Sveta 2001/40/ES z dne 28. maja 2001 o medsebojnem priznavanju odločb o izgonu državljanov tretjih držav, UL L 149/34, 2.6.2001.

¹⁵ Trenutno lahko države članice v SIS sistematično vnesejo le nekatere prepovedi vstopa, vendar ne tistih, ki so bile izdane v skladu z direktivo o vračanju.

¹⁶ Kot je bilo napovedano v Akcijskem načrtu EU za boj proti tihotapljenju migrantov in po pozivu Evropskega sveta zasedanja z dne 25.–26. junija 2015.

vnesti tudi vse razveljavljene dokumente, kot so dovoljenja za prebivanje¹⁷. Komisija poziva države članice, da zagotovijo sistematično izpolnjevanje te obveznosti.

Poleg tega bo spremenjeni predlog o **pametnih mejah**, ki ga bo Komisija predstavila v začetku leta 2016¹⁸, pripomogel k večji stopnji vračanja, saj bo tako vzpostavljena evidenca vseh prestopov meje s strani državljanov tretjih držav. S tem bo omogočeno sledenje osebam, ki prekoračijo dovoljeno obdobje prebivanja, in olajšana identifikacija oseb, ki so uničile svoje osebne dokumente.

Komisija bo preučila tudi možnost **razširitve področja uporabe in namena uredbe Eurodac**¹⁹, da bi omogočila uporabo podatkov za namene vračanja. Njen cilj bi bil omogočiti organom držav članic, pristojnim za vračanje, da pridobijo informacije o tem, ali je bil prijeti migrant z neurejenim statusom že prej prijet v drugi državi članici oziroma so mu bili tam odvzeti prstni odtisi. Take informacije lahko olajšajo identifikacijo migrantov z neurejenim statusom in s tem njihovo vrnitev.

Identifikacija imetnikov vizuma je lažja zaradi **uredbe VIS**, ki določa, da se biometrični podatki državljanov tretjih držav, ki zaprosijo za vizum, hranijo v VIS. Dovoljuje tudi prenašanje in izmenjavo določenih podatkov z organi tretjih držav pod strogo določenimi pogoji, da bi lažje potrdili identiteto njihovih državljanov. S tem se lahko olajša izdajanje potnih listin za vračanje. Komisija trenutno ocenjuje izvajanje VIS, vključno z uporabo te določbe, in bo poročala o rezultatih.

Takojšnji ukrepi	• ocenjevanje SIS (stalno) • vzpostavitev mreže nacionalnih kontaktnih točk glede odvzeta dovoljenj za prebivanje
Srednjeročni ukrepi	• zakonodajni predlogi o obveznem vnosu prepovedi vstopa in odločb o vrnitvi v SIS (2016) • sprememba predloga o pametnih mejah (2016) • preučitev možnosti razširitve uredbe Eurodac • ocena izvajanja VIS (2016)

4. Krepitev vloge in pooblastil agencije Frontex

Agencija Frontex bo imela ključno vlogo pri izboljšavi praktičnega sodelovanja na področju vračanja, ki bi ga bilo treba še okrepiti. Njena trenutna naloga je nuditi pomoč državam članicam pri vračanju migrantov z neurejenim statusom ne glede na vsebinske vidike odločbe o vrnitvi, zlasti z organiziranjem skupnih operacij vračanja in opredeljevanjem najboljše prakse za pridobitev potnih listin in odstranitev migrantov.

Države članice so pozvane k bolj sistematični uporabi možnosti za vračanje migrantov z neurejenim statusom preko **skupnih operacij vračanja**, ki jih organizira in usklajuje agencija Frontex in pri katerih je možno združevanje virov. Države članice bi morale agencijo Frontex obveščati o svojih potrebah za pomoč in usklajevanje pri vračanju.

¹⁷ Člen 38 Sklepa Sveta 2007/533/PNZ z dne 12. junija 2007.

¹⁸ Kot je bilo napovedano v Evropski agendi o migracijah.

¹⁹ Uredba (EU) št. 603/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice. UL L 180, 29.6.2013.

Velik izziv je **identifikacija migrantov in izdaja potnih listin** za njihovo vrnitev. Agencija Frontex bi morala olajšati stike in sodelovanje med državami članicami in tretjimi državami, predvsem tistimi, ki v zadevnih državah članicah nimajo konzularnega predstavništva. Nadalje bi morala pomagati državam članicam pri najemu letal za operacije vračanja, tudi tako, da bi letala najela sama. Za omogočanje nepristranskega poročanja o operacijah vračanja so lahko na razpolago opazovalci iz nabora, oblikovanega v okviru projekta spremljanja prisilnih vrnitev²⁰; Stroške zagotavljanja opazovalcev lahko financira agencija Frontex. Državam članicam lahko pomaga tudi pri oblikovanju naborov spremljevalcev, ki jih je mogoče hitro uporabiti pri vračanju po zračni poti, in sicer tako, da jim zagotovi **usposabljanje**.

Večja podpora najbolj obremenjenim državam članicam v okviru pristopa „kritične točke“

Pristop „kritične točke“, ki je bil vzpostavljen v okviru Evropske agende o migracijah, omogoča občutno **povečanje operativne podpore** za države članice, ki so pod migracijskim pritiskom. Agencija Frontex lahko v skladu s tem pristopom napoti v najbolj obremenjene države članice mobilne skupine za zagotavljanje operativne in informacijske podpore glede vrnitve na kraju samem, in sicer v več fazah.

Predvsem lahko pomaga pri **identifikaciji migrantov**. Strokovnjaki, ki jih usklajuje agencija Frontex, lahko državam članicam pomagajo pri registraciji prijetih in prihajajočih migrantov, tako migrantov z dokumenti kot tudi brez njih. Lahko ugotovijo identiteto nedavno prispelih migrantov, da bi ugotovili njihovo domnevno državljanstvo in preprečili zamenjavo državljanstva. To bi pripomoglo k hitri identifikaciji oseb, ki jih je mogoče vrniti, in oseb, ki verjetno potrebujejo mednarodno zaščito. To bi zadevnim državam članicam omogočilo izvedbo sistematičnega ugotavljanja identitete vseh migrantov, ki so brez ustreznih dokumentov in ki so bili prestreženi po nezakonitem prečkanju meje.

Za potrditev domnevnega državljanstva migrantov lahko agencija Frontex omogoči tesno sodelovanje z veleposlaništvu ali konzularnimi službami njihovih držav izvora. Lahko bi pozvala projektne skupine, ki bi zbrale uradnike za priseljevanje oziroma konzularne predstavnike iz teh držav, da bi opravljali razgovore za identifikacijo in pospeševali **izdajanje potovalnih listin** za vračanje, ter tem projektnim skupinam pomagala pri delu. Po potrebi bi vključila omrežja, ki so dejavna na področju vračanja.

Agencija Frontex lahko pomaga tudi pri organiziranju **operacij vračanja** v države izvora ali tranzita ter te operacije usklajuje in sofinancira. Agencija Frontex bi morala predvideti sistematične postankih skupnih letov za vračanje iz drugih držav članic v najbolj obremenjenih državah članicah.

Za omogočanje identifikacije je pomembno, da države članice, zlasti tiste najbolj obremenjene, sprejmejo **ustrezne ukrepe, s katerimi bodo preprečile, da bi migranti pobegnili** in se vključili v sekundarno gibanje v druge države članice.

Kot je bilo napovedano v Evropski agendi o migracijah, bo Komisija v letu 2016 podala **zakonodajne predloge za okrepitev pooblastil agencije Frontex glede vračanja**. Komisija bo, ne da bi prejudicirala rezultate ocenjevanja Agencije, ki bo končano v letu 2015, in oceno učinka, ki bo priložena predlogom, preučila možnosti za to, da bi podelila Agenciji večja pooblastila, ki bi zajemala tako usklajevanje operativnega sodelovanja pri upravljanju

²⁰ Cilj projekta spremljanja prisilnih vrnitev (FReM), ki ga izvaja Mednarodni center za razvoj migracijske politike (ICMPD) s finančnimi sredstvi iz sklada EU za vračanje, je oblikovanje evropskega nabora opazovalcev prisilne vrnitve, ki bodo na razpolago državam članicam, ki morajo izvajati sistem spremljanja prisilnih vrnitev.

zunanjih meja kot tudi vračanje migrantov z neurejenim statusom. Predlagala bo ustanovitev posebnega **urada agencije Frontex za vračanje**, ki bi bolje odražal vlogo Agencije na področju vračanja.

Izhajajoč iz izkušenj s kritičnimi točkami, bo preučila zlasti možnost oblikovanja **intervencijskih skupin agencije Frontex za hitro vračanje**, ki bi nudile podporo pri identifikaciji in konzularnem sodelovanju s tretjimi državami ter za države članice organizirale operacije vračanja. Preučila bo tudi možnost, da bi Agenciji omogočila izvajanje operacij vračanja (trenutno lahko tovrstne operacije začnejo samo države članice) ter usklajevanje in organiziranje operacij vračanja iz samo ene države članice.

Komisija bo preučila tudi možnosti, da se podpora, ki jo agencija Frontex pri vračanju migrantov z neurejenim statusom zagotavlja **državam v sosedstvu EU**²¹, razširi preko tehnične podpore in krepitve zmogljivosti.

Poleg povečanja zmožnosti agencije Frontex za nudenje operativne podpore bi bilo treba razširiti njene **analitične zmogljivosti na področju vračanja in ponovnega sprejema**. Pooblastila Agencije v zvezi z analizo tveganja bi bilo treba razširiti na zbiranje in analizo podatkov o nedovoljenem sekundarnem gibanju državljanov tretjih držav znotraj EU, da bi pomagala pri izvrševanju vračanja tistih državljanov tretjih držav, ki nimajo zakonite pravice do prebivanja v EU. Treba bi bilo utrditi njen položaj glavnega vozlišča EU za izmenjavo operativnih izkušenj in znanja v zadevah v zvezi z vračanjem preko mreže neposrednih kontaktnih točk na področju vračanja.

Agenciji Frontex bi bilo treba dodeliti **ustrezna sredstva** za izvajanje njenih nalog na področju vračanja. Komisija je za agencijo Frontex v proračunu za leto 2016 predlagala dodatnih 5 milijonov EUR posebej za dejavnosti na področju vračanja. Glede na to bi lahko v letu 2016 za to namenila 15 milijonov EUR. Zakonodajne predloge za krepitev pooblastil agencije Frontex bodo spremljale določbe, s katerimi ji bodo dodeljena ustrezna finančna sredstva za izvedbo njenih nalog.

Takojšnji ukrepi	• bolj sistematična uporaba skupnih operacij vračanja, ki jih usklajuje agencija Frontex • usposabljanje vodij spremstva in spremljevalcev (stalno)
Srednjeročni ukrepi	• zakonodajni predlogi za razširitev pooblastil agencije Frontex na področju vračanja (2016)

5. Celovit sistem za upravljanje vračanja

Komisija bo spodbujala in usmerjala oblikovanje **celovitega sistema za upravljanje vračanja** s tem, da bo povezala vse mreže in programe, financirane s strani EU, ki so usmerjeni v vračanje in ponovni sprejem. Ustvarila bo sinergije med evropskim celovitim pristopom glede vračanja do tretjih držav (EURINT), evropskim instrumentom za ponovno vključevanje (ERIN) in evropsko mrežo uradnikov za zvezo na področju vračanja (EURLO)²².

²¹ V skladu s členom 15 uredbe o agenciji Frontex morajo Agencija in države članice izpolnjevati norme in standarde, ki so vsaj enakovredni tistim iz zakonodaje Unije, tudi v primeru ko sodelovanje s tretjimi državami poteka na ozemlju teh držav.

²² Cilj EURINT je razvoj in izmenjava dobrih praks na področju vračanja in oblikovanje skupne strategije operativnega sodelovanja s tretjimi državami. Cilj EURLO je spodbujanje sodelovanja s poudarkom na državi izvora, predvsem preko uradnikov za zvezo v ključnih državah.

Te mreže bi morale delovati tako, da bi se medsebojno krepile ter ustvarile notranje povezan in učinkovit sistem upravljanja vračanja skupaj z agencijo Frontex, ki bo ta celostni sistem za upravljanje vračanja usklajevala na operativni ravni. Morale bi zlasti hitro **napotiti mobilne delovne skupine**, ki bi pomagale pri ugotavljanju identitete migrantov in izdajanju potnih listin za njihovo vrnitev v domovino, preskušale dobre prakse in jih razširjale za uporabo v širšem okviru. Tako usklajevanje bi moralo pospešiti zbliževanje prakse na področju vračanja med državami članicami in odvracati od sekundarnega gibanja.

Komisija bo preučila možnosti za povečanje pripravljenosti v državah izvora za sprejemanje **prepustnice EU** za vračanje migrantov z neurejenim statusom, tudi s povečanjem varnostne zaščite dokumenta.

Evropski uradniki za zvezo za migracije²³ (EMLO), ki bodo v delegacijah EU napoteni v ključne države izvora ali tranzita, bi morali olajšati sodelovanje z organi teh držav pri ponovnem sprejemu njihovih državljanov, ki se nedovoljeno nahajajo v EU. Ti EMLO bi morali tesno sodelovati z mrežo uradnikov za zvezo za priseljevanje (ILO), ki se nahajajo v teh državah, in z agencijami EU, predvsem z uradniki za zvezo agencije Frontex, napotenimi v te države, ter z mrežami, usmerjenimi v vračanje, kot je EURLO. Po ocenjevanju **zakonodaje EU na področju ILO**²⁴, predvidenem za leto 2016, bo Komisija preučila, ali jo je treba spremeniti, da bi povečali dodano vrednost mreže ILO.

Komisija namerava tudi v celoti izkoristiti možnosti, ki jih nudi EMM za izboljšanje analize in izmenjave informacij o vračanju. Ustrezne odzive politike je mogoče oblikovati samo na podlagi zanesljivih, primerljivih in doslednih **statističnih podatkov**. Države članice Eurostatu sicer posredujejo statistične podatke o vrnitvah, vendar so bile ugotovljene nedoslednosti. To vprašanje bo obravnavala posebna delovna skupina za kakovost, v katero bodo vključene Komisija, Eurostat in ustrezne agencije EU.

Takojšnji ukrepi	• vzpostavitev celovitega sistem za upravljanje vračanja • opredelitev nalog in prednostnih držav za napotitev EMLO • časovni načrt za izboljšanje zbiranja statističnih podatkov o vrnitvah
Srednjeročni ukrepi	• napotitev EMLO v ključne tretje države • ocenjevanje zakonodaje EU na področju ILO in možni zakonodajni predlogi za njeno spremembo • preučitev možnosti za bolj razširjeno priznavanje prepustnice EU s strani tretjih držav

III. Krepitev sodelovanja z državami izvora in tranzita na področju ponovnega sprejema

Spodbujanje sodelovanja z glavnimi državami izvora in tranzita področju vračanja in ponovnega sprejema migrantov z neurejenim statusom je **bistveno za povečanje stopenj vračanja** in odvracanje od nadaljnjih nedovoljenih migracij. Prednost imajo afriške države, iz katerih izvira veliko število migrantov, ki prihajajo v EU ali v njej nedovoljeno prebivajo. Stopnje vračanja v afriške države so pod 30 %, kar je precej manj od splošne stopnje vračanja

²³ Napotitev evropskih uradnikov za zvezo za migracije zahteval Evropski svet na zasedanju 23. aprila 2015. Potrjena je bila v Evropski agendi o migracijah in akcijskem načrtu EU za boj proti tihotapljenju migrantov, sprejetem 27. maja 2015.

²⁴ Uredba Sveta (ES) št. 377/2004 z dne 19. februarja 2004 o vzpostavitvi mreže uradnikov za zvezo za priseljevanje. UL L 64/1, 2.3.2004.

iz EU, ki je s 40 % že zdaj nezadostna. Prihajajoči Vrh v Valletti na temo migracij ponuja veliko priložnost za obravnavanje ponovnega sprejema kot dela širše razprave o sodelovanju med EU in Afriko na področju migracij.

Ponovni sprejem lastnih državljanov je obveznost, ki izhaja iz običajnega mednarodnega prava. V zvezi z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi (AKP) državami to obveznost nadalje opredeljuje člen 13 Sporazuma iz Cotonouja²⁵.

Že v Evropski agendi o migracijah je bila poudarjena potreba po odločnejšem ukrepanju glede izpolnjevanja obveznosti tretjih držav, da ponovno sprejmejo svoje državljane. Evropski svet z dne 25.–26. junija 2015 je zahteval, da se **mobilizirajo vsa sredstva za okrepitev sodelovanja v zvezi s ponovnim sprejemom**.

Komisija si bo prizadevala, da se brez zamud prednostno zagotovi učinkovito izvajanje **zavez o ponovnem sprejemu**. Vzporedno s tem se bo osredotočila na hiter zaključek tekočih pogajanj in po potrebi s ključnimi državami izvora začela pogajanja o novih sporazumih o ponovnem sprejemu. Poleg tega bi morala EU z zadevnimi državami začeti politične dialoge o ponovnem sprejemu na visoki ravni in znatno izboljšati operativno sodelovanje. Za doseg te ciljev bi morala EU v odnosih s partnerskimi državami izbrati **ustrezne vzvode**.

1. Učinkovito izvajanje obveznosti ponovnega sprejema

Komisija si bo prizadevala za zagotovitev izvajanja obveznosti ponovnega sprejema na podlagi posebnih sporazumov o ponovnem sprejemu in Sporazuma iz Cotonouja.

EU je doslej sklenila 17 **sporazumov o ponovnem sprejemu**²⁶. Na splošno je vračanje in ponovni sprejem migrantov z neurejenim statusom v države, ki imajo tak sporazum z EU, lažje. Redni sestanki skupnih odborov za ponovni sprejem omogočajo spremljanje izvajanja teh sporazumov in so koristen prostor za razpravo in obravnavo praktičnih problemov. Komisija bo te odbore v celoti izkoristila za nadaljnje izboljšanje praktičnega sodelovanja in povečanje stopenj vračanja v partnerske države.

Poleg tega se bo Komisija osredotočila na **hitro izvajanje zavez**, ki so jih sprejeli EU in države AKP na podlagi člena 13 Sporazuma iz Cotonouja, da se državljani teh držav ponovno sprejmejo brez nadaljnjih formalnosti. Komisija bo skupaj z Evropsko službo za zunanje delovanje, državami članicami in agencijo Frontex organizirala redna dvostranska srečanja o ponovnem sprejemu s ključnimi državami izvora v podsaharski Afriki za udejanjanje te določbe Sporazuma iz Cotonouja. Cilj je izboljšati praktično sodelovanje z vzpostavitvijo komunikacijskih kanalov, opredelitvijo ureditev za pravočasno odkrivanje migrantov z neurejenim statusom in izdajanjem potnih listin ali uporabo prepustnice EU za njihovo vrnitev.

Prednostne države, s katerimi bodo taka srečanja ob upoštevanju razvoja migracijskih trendov organizirana, so Nigerija, Senegal, Mali, Etiopija, Demokratična republika Kongo, Gvineja, Slonokoščena obala, Etiopija in Gambija.

²⁵ V skladu s členom 13 Sporazuma iz Cotonouja so se države AKP zavezale k sprejemanju vračanja in ponovnega sprejema svojih državljanov, ki se nezakonito zadržujejo na ozemlju države članice Evropske unije, na predlog navedene države članice in brez nadaljnjih formalnosti.

²⁶ EU ima sporazume o ponovnem sprejemu z Rusijo, Ukrajino, Moldavijo, Gruzijo, Armenijo, Azerbajdžanom, Turčijo in državami Zahodnega Balkana, pa tudi s Hongkongom, Macaom, Šrilanko, Pakistanom in Zelenortske otoki.

Takojšnji ukrepi	dvostranska srečanja o ponovnem sprejemu, ki se organizirajo z državami izvora v podsaharski Afriki, najprej z Nigerijo in Senegalom
-------------------------	--

2. Zaključek tekočih pogajanj o sporazumih o ponovnem sprejemu in začetek novih

Medtem ko vzhodni bok EU zdaj sporazumi o ponovnem sprejemu dobro pokrivajo, pa to ne velja za južno stran, ki se trenutno sooča z močnim migracijskim pritiskom, čeprav o več sporazumih trenutno potekajo pogajanja²⁷. Eden glavnih kamnov spotike v pogajanjih za sklenitev sporazumov o ponovnem sprejemu z državami severne Afrike je določba o „državljanih tretjih držav“, ki države zavezuje k ponovnemu sprejemu državljanov tretjih držav, ki so bili v tranzitu prek njihovega ozemlja – čeprav te države včasih odklanjajo celo sodelovanje pri ponovnem sprejemu lastnih državljanov.

Ponovni sprejem državljanov držav podsaharske Afrike v njihovih državah, kot je določeno v Sporazumu iz Cotonouja, bi moral zmanjšati pritisk na države tranzita, saj bi se migranti z neurejenim statusom vrnili neposredno v svoje matične države. To pa bi v zameno moralo **olajšati sklenitev sporazumov z državami Severne Afrike**.

Komisija bo tudi preučila, ali je treba **začeti pogajanja o sporazumih o ponovnem sprejemu** s ključnimi državami izvora ali tranzita migrantov z neurejenim statusom. V primeru držav, ki so predvsem države izvora in ne tranzita, je določba o „državljanih tretjih držav“ manj pomembna.

Takojšnji ukrepi	začetek novih pogajanj ali ponovna pogajanja z državami Severne Afrike
Srednjeročni ukrepi	preučitev začetka pogajanj s ključnimi državami izvora o novih sporazumih o ponovnem sprejemu

3. Politični dialogi o ponovnem sprejemu na visoki ravni

Poleg tega bo EU dejavna v političnih dialogih na visoki ravni z zadevnimi državami izvora in tranzita za migrante z neurejenim statusom, kot je 25.–26. junija 2015 zahteval Evropski svet. **Dialogi na visoki ravni**, ki jih bo začela visoka predstavnik EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, bi se morali osredotočiti na države, v katerih so za izvajanje obstoječih zavez ali sklenitev oz. začetek pogajanj o sporazumih o ponovnem sprejemu potrebni politična prizadevanja in vzvodi. V odnosih s temi državami bodo zagotovili prednostno obravnavo vprašanj na področju vračanja in ponovnega sprejema. Pomoč in politike EU bi bilo treba uporabiti kot spodbude za pripravljenost partnerskih držav za sodelovanje z EU.

Visokega predstavnika bi morali med temi dialogi spremljati ustrezni člani Evropske komisije. **Delegacije EU** bodo imele ključno vlogo pri njihovi pripravi in nadaljnjem delu.

Ob upoštevanju števila nevrnjenih migrantov z neurejenim statusom in splošnega stanja odnosov z EU so **možne prednostne države** za dialoge na visoki ravni o ponovnem sprejemu Maroko, Alžirija, Egipt, Nigerija, Senegal, Gvineja, Mali, Demokratična republika Kongo, Slonokoščena obala, Etiopija, Gambija, Afganistan, Bangladeš, Pakistan in Šrilanka.

²⁷ EU z državami Severne Afrike nima sklenjenih sporazumov o ponovnem sprejemu. Zapletla se je v dolgotrajna pogajanja o sporazumu o ponovnem sprejemu z Marokom na podlagi pogajalskega mandata iz leta 2000. Z Alžirijo, za katero je Svet leta 2002 sprejel pogajalski mandat, se pogajanja formalno sploh še niso začela. S Tunizijo se pogajanja še niso začela, pogajalski mandat pa je bil sprejet decembra 2014.

Za izboljšanje sodelovanja na področju ponovnega sprejema bo EU vzporedno v celoti izkoristila forume, ki so bili vzpostavljeni na podlagi globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti, kot sta rabatski in kartumski proces, partnerstvo za svileno pot, dialogi in partnerstva za mobilnost.

Takojšnji ukrepi	določitev seznama prednostnih držav in časovnega razporeda za dialoge na visoki ravni
Srednjeročni ukrepi	začetek in izvedba političnih dialogov na visoki ravni

4. Krepitev zmogljivosti in podpora ponovnemu vključevanju

Za izboljšanje praktičnega sodelovanja in trajnosti vračanj, bi morale Komisija in države članice vložiti dodatne napore v podporo ponovnemu vključevanju povratnikov in izboljšati **zmogljivost njihovih matičnih držav za ponovni sprejem**.

Podpora ponovnemu vključevanju se zagotavlja na ravni posameznika in na državni ravni – da bi povratnikom in matični državi priskrbeli sredstva za ponovno vključevanje. Posebno podporo bi bilo treba odobriti tudi državam tranzita za lažje – prostovoljno in prisilno – vračanje državljanov tretjih držav, ki so v tranzitu prek njihovih ozemelj, ali jim pomagati pri sklenitvi sporazumov o ponovnem sprejemu z drugimi tretjimi državami, kadar je to potrebno in izvedljivo.

Krepitev zmogljivosti za ponovni sprejem bi se morala osredotočiti na izboljšanje sposobnosti odgovornih oblasti za pravočasno odzivanje na prošnje po ponovnem sprejemu in olajšanje ter pospešitev identifikacije lastnih državljanov s strani držav izvora. Prednostne naloge vključujejo razvoj centraliziranih avtomatiziranih registrov prebivalstva in sistemov za izdajanje biometričnih potnih listov in osebnih dokumentov, uvedbo avtomatiziranih sredstev za oddajo in obdelavo zahtevkov za ponovni sprejem (na primer naprav za odvzem prstnih odtisov) ali zagotavljanje materialnih virov, ki so potrebni za obdelavo prošenj za ponovni sprejem in sprejemanje povratnikov, kot so prevozna sredstva inčasne nastanitvene zmogljivosti. Poleg tega bi lahko tretjim državam zagotovili tehnično pomoč pri njihovih prizadevanjih za vzpostavitev ureditev za ponovni sprejem ali sklenitev sporazumov z drugimi tretjimi državami.

Da bi olajšala take ukrepe, je Komisija na podlagi Sklada za azil, migracije in vključevanje²⁸ vzpostavila **instrument za krepitev zmogljivosti v zvezi s ponovnim sprejemom** v višini 5 milijonov evrov. V naslednjih letih ga bo treba razširiti z dodatnim financiranjem. Z instrumentom za krepitev zmogljivosti v zvezi s ponovnim sprejemom bo zagotovljeno financiranje za tretje države, ki so z EU sklenile sporazum o ponovnem sprejemu ali je njegova sklenitev pričakovana, in za tiste države, s katerimi EU poskuša izboljšati sodelovanje glede ponovnega sprejema. Instrument za krepitev zmogljivosti v zvezi s ponovnim sprejemom se bo osredotočil na krepitev zmogljivosti, vključno s ponovnim vključevanjem povratnikov, in bo EU omogočil pravočasno zadovoljevanje nujnih potreb.

EU bo podpirala tudi **programe za prostovoljno vračanje iz pomembnih držav tranzita**, saj je verjetneje, da migranti priložnost za prostovoljno vračanje v matične države iz držav tranzita izkoristijo v fazi svoje poti, ko tihotapcem še niso plačali celotnega denarnega zneska in se še vedno lahko izognejo velikim tveganjem – na primer prečkanju Sredozemskega morja

²⁸ Glej letni delovni program za leto 2015 za podporo ukrepom Unije v okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje.

ali Sahare. Programe za prostovoljno vračanje iz držav tranzita v države izvora bi bilo ob polnem spoštovanju načela nevračanja treba podpreti v okviru regionalnih programov za razvoj in zaščito za severno Afriko in Afriški rog ter v okviru partnerstev za mobilnost in skupnih agendah o migracijah in mobilnosti. Take programe bi bilo treba pripraviti tudi za državljane tretjih držav, ki so v tranzitu prek držav Zahodnega Balkana.

Nameniti bi bilo treba zadostno financiranje iz vseh ustreznih virov, zlasti instrumentov razvojne pomoči, da se podpre ponovno vključevanje povratnikov v njihovih državah izvora. Podpore za ponovno vključevanje bi bilo treba vključiti v obstoječe sheme v državah izvora, kot so poklicni in izobraževalni programi, mikrofinanciranje in podpora podjetništvu – potrebno bi jih bilo nadalje razširiti. Skrbniški sklad EU, ki bo eden glavnih rezultatov Vrha v Valletti na temo migracij, naj bi znatno prispeval k ponovnemu vključevanju in krepitvi zmogljivosti v tretjih državah.

<i>Takojšnji ukrepi</i>	• vzpostavitev namenskega instrumenta za krepitev zmogljivosti za ponovni sprejem • programi za prostovoljno vračanje v tretjih državah v okviru regionalnih programov za razvoj in zaščito • podpora programom za prostovoljno vračanje z Zahodnega Balkana
<i>Srednjeročni ukrepi</i>	• strukturna podpora ponovnemu vključevanju povratnikov v okviru skrbniškega sklada, ki se vzpostavi z Vrhom EU–Afrika v Valletti na temo migracij

5. Krepitev vloge EU na področju vračanja in ponovnega sprejema

EU mora okrepiti svojo vlogo pri ponovnem sprejemu v razmerju s partnerskimi državami, da se zagotovi izvajanje obstoječih zavez in sporazumov ter olajšajo pogajanja o novih in njihova sklenitev. Evropski svet je 25.–26. junija 2015 pozval Komisijo in Svet, naj pripravita „celovit sveženj v podporo pogajanjem.“

Treba bi bilo pripraviti **svežnje podpornih ukrepov po meri**, da bi določenim partnerskim državam pomagali izpolniti v praksi njihove obveznosti glede ponovnega sprejema in da za podporo pogajanjem. Ti bi morali temeljiti na spoznanjih iz pilotnega projekta v zvezi z vračanjem²⁹, ki poskuša izbrane tretje države spodbuditi k sodelovanju pri ponovnem sprejemu njihovih lastnih državljanov. Vračanje in ponovni sprejem bi morala biti del uravnoteženega in prečiščenega svežnja EU za tretjo državo na podlagi vseh pomembnih politik – zlasti na področju notranjih zadev, zunanje politike, razvojne pomoči, trgovine, varnosti – za doseganje ciljev politike EU o migracijah. Po potrebi bi bilo treba uporabljati pogojevanje.

Izkušnje držav članic kažejo, da je za izboljšanje sodelovanja na področju ponovnega sprejema potrebno občutljivo ravnovesje **pritiska in spodbud**. Na področju notranjih zadev partnerstva za mobilnost in vizumska politika na splošno zagotavljajo koristne vzvode za sodelovanje na področju ponovnega sprejema. Vzoredna pogajanja o sporazumu o poenostavitvi vizumskih postopkov in sporazumu o ponovnem sprejemu tretjim državam zagotavljajo oprijemljive spodbude za sodelovanje na področju ponovnega sprejema.

Vendar pa je možnost uporabe tega instrumenta omejena, saj ni verjetno, da bi EU določenim tretjim državam ponudil vizumske olajšave, ki bi lahko povzročile veliko število migrantov z neurejenim statusom in tako predstavljale migracijsko tveganje. In čeprav EU ponuja

²⁹ Sklepi Sveta o politiki vračanja EU, sprejeti na zasedanju Sveta za pravosodje in notranje zadeve 5.–6. junija 2014.

vzporedna pogajanja o sporazumu o poenostavitvi vizumskih postopkov, to morda ne bi zadostovalo, če ponujena poenostavitev ni dovolj privlačna v primerjavi s horizontalno poenostavitvijo, ki jo zagotavlja uredba o vizumih EU. Vendar **vizumska politika** – bodisi s prenovitvijo vizumskega zakonika, sporazumov o poenostavitvi vizumskih postopkov ali dejanske izdaje vizumov v praksi – **vpliva na sodelovanje na področju ponovnega sprejema**. Možnost za njeno uporabo kot vzvoda bi bilo treba nadalje preučiti.

Ponujanje priložnosti za **zakonito migracijo**, za visoko usposobljene delavce, pa tudi za namene študija in raziskovanja, bi bilo treba uporabiti kot vzvod za zagotovitev sodelovanja na področju ponovnega sprejema. Medtem ko je določanje obsega sprejetih ekonomskih migrantov v pristojnosti države članice, bi bil pristop lahko usklajen na ravni EU, da bi imeli bolj učinkovite vzvode za pogajanja o sporazumih o ponovnem sprejemu in dogovorih z zadevnimi tretjimi državami.

Vendar bi bilo treba opredeliti tudi znatni vpliv zunaj področja notranjih zadev, da se okrepi sodelovanje na področju ponovnega sprejema iz tretjih držav v skladu z zahtevo Evropskega sveta z dne 25.–26. junija 2015, da bodo „na podlagi **načela 'več za več'**, pomoč EU in politike uporabljene za ustvarjanje spodbud za izvajanje obstoječih sporazumov in sklepanje novih“.

Dodatni elementi vzvodov, ki bi jih bilo treba uporabiti, vključujejo razvojno pomoč, sosedsko politiko, trgovinske sporazume in trgovinske preferencialne obravnave (z možnostjo povezovanja sklenitve sporazumov o prosti trgovini ali preferencialne obravnave za določene tretje države z vzporedno sklenitvijo sporazuma o ponovnem sprejemu), izobraževanje (Erasmus +) in kulturo. Države članice se močno spodbuja, naj opredelijo vzvode na področjih, ki spadajo v njihovo nacionalno pristojnost, kot so **dostop državljanov tretjih držav na njihove trge dela**.

EU in njene države članice se morajo dogovoriti o jasnem sporočilu državam izvora in tranzita migrantov z neurejenim statusom o potrebi po sodelovanju na področju ponovnega sprejema in v skladu s sporočilom ravnati. Vprašanje **ponovnega sprejema je treba obravnavati prednostno** in ga izpostaviti v vseh ustreznih stikih na politični ravni med EU in tretjimi državami z nizkimi stopnjami vračanja, pa tudi v stikih med državami članicami in temi državami. Zlasti bi moralo biti izpostavljeno v vsakem srečanju visokega predstavnika ali članov Komisije s predstavniki zadevnih držav, vključno z mednarodnimi in večstranskimi srečanji.

<i>Takojšnji ukrepi</i>	• sporazum o celovitem svežnju za podporo pogajanjem o ponovnem sprejemu in izboljšanjem vračanju na podlagi načela „več za več“ • vračanje in ponovni sprejem kot prednostni nalogi, ki se izpostavita v vseh stikih s prednostnimi tretjimi državami
<i>Srednjeročni ukrepi</i>	• priprava svežnjev po meri, prilagojenih posameznim državam

IV. Zaključek

Za izboljšanje učinkovitosti sistema EU za vračanje migrantov z neurejenim statusom so potrebni **politična volja in določanje prednostnih nalog**, izvajanje pravil EU v celoti in ustrezni upravnih sistemi ter viri na nacionalni ravni. Komisija bo ob podpori ustreznih agencij EU sprejela vse potrebne ukrepe za okrepitev sistema EU na področju vračanja, pri čemer se v celoti spoštujejo temeljne pravice in ščiti dostojanstveno vračanje.

Medtem ko **direktiva EU o vračanju** omogoča učinkovito ukrepanje na področju vračanja, je še mogoče izboljšati izvajanje držav članic. Komisija se bo osredotočila na zagotavljanje njene celovite uporabe, vključno s postopki za ugotavljanje kršitev. Vzporedno s tem bo uporabila ocenjevanje nacionalnih sistemov na področju vračanja v okviru schengenskega ocenjevalnega mehanizma, da bi odkrila in pomagala odpraviti pomanjkljivosti.

Komisija bo okrepila podporo agenciji Frontex in pripravila zakonodajne predloge, da bi znatno okrepila njeno vlogo na področju vračanja. Ustanovitev **urada agencije Frontex** za vračanje bi morala agenciji omogočiti, da znatno poveča svojo pomoč na področju vračanju. Prav tako bo pripravila zakonodajne predloge za izboljšanje informacijskih sistemov EU, da se omogoči hitrejša izmenjava podatkov o odločitvah o vračanju in olajša njihovo izvajanje na celotnem schengenskem območju.

Učinkovit sistem na področju vračanja zahteva **prednostno razvrščanje ponovnega sprejema** migrantov z neurejenim statusom v odnosih s tretjimi državami. Komisija bo skupaj z Evropsko službo za zunanje delovanje prek političnih dialogov, krepitev zmogljivosti in podpore ponovnemu vključevanju ter, kadar je to potrebno, izpogajanjem novih sporazumov o ponovnem sprejemu, okrepila prizadevanja, da bi državam izvora omogočila izpolnjevanje zavez, ki so jih sprejele glede ponovnega sprejema svojih državljanov.