

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 23.2.2011
COM(2011) 76 konč.

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Ocena sporazumov EU o ponovnem sprejemu

SEC(2011) 209 konč.
SEC(2011) 210 konč.
SEC(2011) 211 konč.
SEC(2011) 212 konč.

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Ocena sporazumov EU o ponovnem sprejemu

1. UVOD

Svet je v okviru stockholmskega programa pozval Komisijo, da „v letu 2010“ predstavi oceno sporazumov EU o ponovnem sprejemu in tekočih pogajanj o njih ter predlaga mehanizem za spremljanje njihovega izvajanja¹. Poleg tega bi „moral Svet opredeliti obnovljeno, celostno strategijo o ponovnem sprejemu, ob upoštevanju splošnih odnosov z zadevno državo, vključno s splošnim pristopom glede tretjih držav, ki ne sodelujejo pri ponovnem sprejemu svojih državljanov“.

Namen tega sporočila² je (1) oceniti izvajanje že veljavnih sporazumov EU o ponovnem sprejemu, (2) oceniti tekoča pogajanja o ponovnem sprejemu in „odprte“ pogajalske direktive za ponovni sprejem ter (3) oblikovati priporočila za prihodnjo politiko EU na področju ponovnega sprejema, vključno z mehanizmi za nadzor.

Na podlagi sporazumov EU o ponovnem sprejemu sta pogodbenici vzajemno zavezani, da ponovno sprejmeta svoje državljane ter v določenih pogojih tudi državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva. V teh sporazumih so določena tudi natančna operativna in tehnična merila za ta postopek.

S političnega vidika so sporazumi o ponovnem sprejemu potrebno orodje za učinkovito upravljanje migracijskih tokov v države članice EU. Ker bi morali omogočati hitro vrnitev nezakonitih migrantov, naj bi bili pomemben del boja proti nezakonitemu priseljevanju. V sporazumih niso opredeljena merila za določanje zakonitosti bivanja neke osebe v EU ali v partnerski državi – o tem odločajo nacionalni organi v skladu z nacionalnim pravom in po potrebi s pravom EU.

Od leta 1999, ko je bila pristojnost na tem področju prenesena na Evropsko skupnost, je Komisija od Sveta prejela pogajalske direktive za pogajanja z 18 tretjimi državami. Trenutno stanje je opisano v delovnem dokumentu služb Komisije, priloženem Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, o oceni sporazumov EU o ponovnem sprejemu: Sporazumi EU o ponovnem sprejemu: Kratek pregled stanja februarja 2011. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe obstaja za sklenitev sporazuma EU o ponovnem sprejemu izrecna pravna podlaga (člen 79(3) PDEU). Poleg tega iz načela (običajnega) mednarodnega prava izhaja, da bi morala vsaka država ponovno sprejeti svoje državljane.

¹ UL C 115, 4.5.2010, str. 31.

² Komisija je leta 2004 objavila sporočilo Svetu in Evropskemu parlamentu o prednostnih nalogah uspešnega razvoja skupne politike na področju ponovnega sprejema, SEC(2004) 946 konč. z dne 19. julija 2004.

2. OCENA ŽE VELJAVNIH SPORAZUMOV EU O PONOVNEM SPREJEMU

Sporazumi EU o ponovnem sprejemu so bili sklenjeni na podlagi 12 od 18 pogajalskih direktiv, ki jih je Svet doslej izdal³. V treh sporazumih EU o ponovnem sprejemu je določeno prehodno obdobje za ponovni sprejem državljanov tretjih držav (glej poglavji 2.4 in 3.2).

Ker so za izvajanje sporazumov EU o ponovnem sprejemu pristojne države članice, je Komisija od njih zahtevala natančne podatke in povratne informacije o izvajanju sporazumov EU o ponovnem sprejemu⁴. Namesto teh so bili uporabljeni podatki Eurostata⁵.

2.1. Kakovost podatkov

Komisija je prejela odgovore 21 držav članic (Francije, Švedske, Belgije, Estonije, Portugalske, Poljske, Malte, Latvije, Romunije, Finske, Bolgarije, Grčije, Češke, Slovenije, Slovaške, Španije, Madžarske, Združenega kraljestva, Nizozemske, Irske in Nemčije). Ker 5 držav članic (Danska ni sklenila nobenih sporazumov EU o ponovnem sprejemu), med katerimi so tudi nekatere, ki imajo velike težave z nezakonitimi migracijami, ni predložilo odgovorov, so ugotovitve, ki iz teh odgovorov izhajajo, precej omejene.

Medtem ko so nekatere države članice predložile natančne podatke o posebnih vidikih ponovnega sprejema, pa so lahko druge podale le oceno števila prošelj za ponovni sprejem po posameznih tretjih državah na leto. Na splošno podatki niso usklajeni, države članice pa v iste rubrike vključujejo različne primere⁶. Malo držav članic ima izčrpne podatke za obdobje pred letom 2008.

Glede na navedeno so edini razpoložljivi podatki o vračanju, ki zajemajo vse države članice EU, podatki Eurostata, vendar imajo tudi ti nekatere pomanjkljivosti. V njih je na primer navedeno, koliko državljanov dane tretje države je bilo odstranjenih iz določene države članice, ne pa tudi, ali je bila oseba poslana v državo izvora, tranzita ali v drugo državo članico. Podatki tudi ne ločujejo med prostovoljnim in prisilnim vračanjem. Sporazumi EU o ponovnem sprejemu se zelo redko uporabljajo za prostovoljno vračanje. Zato podatki držav članic, ki jih zbrala Komisija⁷, niso niti najmanj podobni podatkom Eurostata za katero koli tretjo državo. Po poročilih Eurostata za leto 2009 je bilo na primer več kot 4 300 primerov vrnitve ruskih državljanov iz držav članic, po podatkih, ki so jih zagotovile države članice, pa je bilo v okviru sporazumov EU o ponovnem sprejemu z Rusijo le dobrih 500 dejanskih primerov vračanja.

³ Delovni dokument služb Komisije, priložen Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, o oceni sporazumov EU o ponovnem sprejemu: Sporazumi EU o ponovnem sprejemu: Kratek pregled stanja februarja 2011.

⁴ Informacije so zbirali tudi skupni odbori za ponovni sprejem. Komisija je za podatke zaprosila tudi tretje države, a so bili ti zaradi zelo majhnega odziva tretjih držav (odgovore so predložili le Bahrajn, Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, Hongkong, Albanija, Srbija in Črna gora) v oceni le mestoma uporabljeni.

⁵ Glej DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE, priložen SPOROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU, o oceni sporazumov EU o ponovnem sprejemu – podatki Eurostata.

⁶ Ena država članica na primer v učinkovite odstranitve vključuje več kategorij prošelj, kar včasih kaže, da je število odstranitve veliko večje kot število prošelj za ponovni sprejem.

⁷ Glej DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE, priložen SPOROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU, o oceni sporazumov EU o ponovnem sprejemu. Skupni podatki držav članic o izbranih kategorijah, ki jih je zbrala Komisija na podlagi vprašalnika.

Priporočilo 1: Komisija bo proučila možnosti za razširitev obsega zbiranja podatkov Eurostata o vračanju, da bi se zagotovila uporabna podlaga za oceno izvajanja sporazumov EU o ponovnem vračanju. Agencija Frontex bi morala medtem zbrati celovite statistične podatke o vračanju (brez kakršnih koli osebnih podatkov), da se zagotovijo bolj zanesljivi podatki o dejanskem številu primerov ponovnega sprejema, ki so bili izvršeni v okviru sporazumov EU o ponovnem sprejemu.

2.2. Uporaba sporazumov EU o ponovnem sprejemu

Večina držav članic za vsa vračanja uporablja sporazume EU o ponovnem sprejemu, druge pa še vedno uporabljajo svoje dvostranske ureditve, ki so obstajale pred začetkom veljavnosti sporazumov EU o ponovnem sprejemu. Ena država članica je navedla, da v okviru sporazumov EU o ponovnem sprejemu ni predložila nobene prošnje za ponovni sprejem. Države članice so kot razloge, da sporazumov EU o ponovnem sprejemu ne uporabljajo, navedle dejstvo, da ni dvostranskega izvedbenega protokola in/ali da se sporazumi EU o ponovnem sprejemu uporabljajo samo, če olajšujejo vračanje.

Medtem ko lahko v nekaterih primerih nadaljevanje uporabe dvostranskih sporazumov utemeljimo s prehodnimi obdobji za državljane tretjih držav v nekaterih sporazumih EU o ponovnem sprejemu in s potrebo po prilagoditvi nacionalnih upravnih postopkov, pa dejstvo, da ni izvedbenih protokolov⁸, ne more biti izgovor. Komisija je (ob močni podpori držav članic) vedno vztrajala, da so sporazumi EU o ponovnem sprejemu samostojni in neposredno operativni pravni akti, ki nujno ne zahtevajo sklenitve dvostranskih izvedbenih protokolov s tretjo državo. Dolgoročno imajo protokoli zgolj spodbujevalno vlogo, čeprav so včasih obvezni, tako kot v primeru sporazuma EU o ponovnem sprejemu z Rusijo.

Nedosledna uporaba sporazumov EU o ponovnem sprejemu v veliki meri zmanjšuje verodostojnost politike EU na področju ponovnega sprejema do tretjih držav, ki naj bi te sporazume pravilno uporabljale. Še hujše pa je, da so lahko jamstva v zvezi s človekovimi pravicami in mednarodno zaščito iz sporazumov EU o ponovnem sprejemu neučinkovita, če države članice ne vračajo nezakonitih migrantov v okviru teh sporazumov.

Priporočilo 2: Države članice morajo uporabljati sporazume EU o ponovnem sprejemu za vse svoje vrnitve. Komisija bo tesno spremljala ustrezno izvajanje sporazumov EU o ponovnem sprejemu in po potrebi razmislila o pravnih ukrepih zaradi njihovega neustreznega izvajanja ali neizvajanja.

2.3. Ponovni sprejem lastnih državljanov

Kljub nepopolnim podatkom je mogoče narediti nekaj zaključkov glede obsega ponovnih sprejemov v okviru sporazumov EU o ponovnem sprejemu. Jasno je, da so sporazumi EU o ponovnem sprejemu za državljane držav članic pomembno orodje v boju proti nezakonitim migracijam. Na podlagi podatkov, ki so jih zagotovile države članice⁹, je bilo veliko prošenj

⁸ Glej DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE, priložen SPOROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU, o oceni sporazumov EU o ponovnem sprejemu – izvedbeni protokoli, ki so jih države članice podpisale/sklenile v okviru veljavnih sporazumov EU o ponovnem sprejemu.

⁹ Glej DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE, priložen SPOROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU, o oceni sporazumov EU o ponovnem sprejemu. Skupni podatki držav članic o izbranih kategorijah, ki jih je zbrala Komisija na podlagi vprašalnika.

za ponovni sprejem poslanih praktično vsem zadevnim tretjim državam. Prošnjam je bilo ugodeno v različni meri, in sicer od 50 % pa do 80–90 % in več (v Ukrajini, Moldaviji, Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji), kar je imelo pomembno vlogo pri preprečevanju nezakonitih migracij iz teh držav. To analizo potrjujejo tudi podatki Eurostata, ki kažejo, da je bilo 20,1 % državljanov tretjih držav, ki so jih leta 2009 prijeli v EU, iz držav, s katerimi ima EU sklenjen sporazum o ponovnem sprejemu. To v primerjavi z letom 2007, ko je bil delež teh držav 26,9 %, pomeni precejšnje zmanjšanje.

Žal pa podatki ne omogočajo zanesljivih zaključkov glede dejanskih vrnitev. O uspešnih vrnitvah obstajajo zelo različni podatki; za nekatere države so ravni izredno visoke, za druge zelo nizke. Če pa upoštevamo dejanske vrnitve, so bili po podatkih Eurostata leta 2009 državljani držav, ki so podpisnice sporazumov EU o ponovnem sprejemu, sicer predmet le 20 % odločb o vrnitvah, a to kljub temu pomeni 40 % državljanov tretjih držav, ki so se dejansko vrnili iz EU.

Priporočilo 3: *Komisija bi si morala prizadevati za dialoge (zlasti v okviru skupnih odborov za ponovni sprejem), da se še poveča raven ugodenih prošenj za ponovni sprejem in uspešnih vrnitev.*

2.4. Ponovni sprejem državljanov tretjih držav

Klavzule o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav omogočajo vlaganje prošenj za ponovni sprejem oseb, ki nimajo državljanstva nobene od pogodbenic (vključno z osebami brez državljanstva) in so potovale čez ozemlje ene od pogodbenic. Klavzulo vsebujejo vsi sporazumi EU o ponovnem sprejemu, čeprav je v nekaterih njena uporaba odložena (2 leti za Albanijo in Ukrajino, 3 leta za Rusijo)¹⁰.

Klavzula o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav iz sporazuma EU o ponovnem sprejemu z Ukrajino je očitno izpolnila svoj namen. Prošenj za ponovni sprejem državljanov tretjih držav, poslanih Ukrajini, je bilo leta 2009 skoraj toliko kot v letu 2008, kar je v primerjavi s številom prošenj za ponovni sprejem lastnih državljanov skoraj polovica. Te podatke so predložile izključno države članice, ki so v skladu z izrecnim dovoljenjem iz sporazumov EU o ponovnem sprejemu v prehodnem obdobju uporabljale veljavne dvostranske sporazume (Slovaška, Madžarska in Poljska). Ni pa nobenih podatkov o tem, da bi se ta trend od 1. januarja 2010 spremenil za Ukrajino.

Povsem v nasprotju s pogosto uporabo klavzule o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav za vrnitve v Ukrajino pa so vse države članice v okviru vseh drugih sporazumov EU o ponovnem sprejemu poslale le 63 prošenj za ponovni sprejem državljanov tretjih držav. Klavzulo so uporabljale tudi partnerske države za vrnitev 32 državljanov tretjih držav v EU.

Klavzula o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav iz sporazumov EU o ponovnem sprejemu, sklenjenih z državami, ki ne mejijo z EU (tj. Šrilanka, Črna gora, Hongkong, Macao¹¹), je bila uporabljena le 28 krat. Nekatere države članice so navedle, da zaradi svoje politike pošiljajo osebe le v države izvora.

¹⁰ Klavzula velja za Albanijo od 1. maja 2008, za Ukrajino od 1. januarja 2010 in za Rusijo od 1. junija 2010.

¹¹ Čeprav Hongkong in Macao strogo gledano nista državi, ampak posebni upravni regiji Ljudske republike Kitajske, se v tej oceni štejeta kot državi.

Priporočilo 4: *Konkretno potrebo po klavzulah o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav je treba temeljito oceniti za vsako državo, s katero EU začne pogajanja o ponovnem sprejemu (glej tudi poglavje 3.2), posebej.*

2.5. Transitzni in pospešeni postopek

Države članice tranzitni in pospešeni postopek zelo redko uporabljajo. Razen Srbije, ki je imela leta 2008 v okviru pospešenega postopka 249 prošelj in leto pozneje le eno, in Črne gore z 88 prošnjami v letu 2008 in le tremi v naslednjem, so vse države članice skupaj v okviru sporazumov EU o ponovnem sprejemu predložile 31 prošelj za pospešeni postopek. Podobno je bilo vseh prošelj za tranzitni postopek, ki so jih v okviru vseh sporazumov EU o ponovnem sprejemu predložile vse države članice, 37.

Več držav članic ni uporabljalo ne ene ne druge klavzule, čeprav ju pogajalske direktive Komisije vedno vsebujejo in pogosto pomenita velike ovire pri posvetovanjih.

Priporočilo 5: *Kadar je verjetno, da se postopka v praksi ne bosta pogosto uporabljala, je treba razmisliti o tem, da se izključita iz prihodnjih pogajalskih direktiv, ohranita pa v dvostranskih izvedbenih protokolih.*

3. OCENA TEKOČIH POGAJANJ IN „ODPRTIH“ POGAJALSKIH DIREKTIV

Če pogledamo razvoj 18 pogajalskih direktiv, ki so bile doslej izdane¹² (tj. obdobje od takrat, ko je Komisija dobila pogajalske direktive, do prvega kroga pogajanj in/ali od prvega kroga pogajanj do podpisa sporazuma), je jasno, da so bila pogajanja o sklenitvi sporazumov EU o ponovnem sprejemu z vsemi državami razen nekaterimi (zlasti državami Zahodnega Balkana, Moldavijo in Gruzijo) zelo dolgotrajna. Tu je treba omeniti Maroko, saj so bile pogajalske direktive zanj predložene leta 2000, prvi krog pogajanj je potekal leta 2003, zdaj pa poteka že 15. krog, pri čemer nič ne kaže, da bi bil sporazum kmalu sklenjen. Poleg tega EU v dveh primerih (Kitajska in Alžirija) ni uspelo niti uradno začeti pogajanj.

Glavni razlogi za te velike zamude in težave pri tem, da bi partnerske države sedle za pogajalsko mizo, so: (1) pomanjkanje spodbud in (2) pomanjkanje določene prožnosti držav članic pri reševanju nekaterih (tehničnih) vprašanj.

3.1. Pomanjkanje spodbud

EU je na podlagi prvotnega pristopa najprej povabila tretje države k pogajanjem o sporazumu o ponovnem sprejemu, ne da bi karkoli ponudila v zameno. Ker ti sporazumi zadevni tretji državi prinašajo le malo koristi, te običajno želijo, da za sklenitev sporazuma o ponovnem sprejemu z EU dobijo kaj v zameno. Pogajanja z Rusijo in Ukrajino na primer so dejansko napredovala šele, ko se je EU na njuno zahtevo zavezala, da se bo vzporedno pogajala o sklenitvi sporazuma o poenostavitvi vizumskih postopkov. Prav zaradi pomanjkanja spodbude se tudi še niso začela pogajanja med EU in Alžirijo¹³ ali Kitajsko: obe državi sta večkrat

¹² Glej delovni dokument služb Komisije, priložen Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, o oceni sporazumov EU o ponovnem sprejemu: Sporazumi EU o ponovnem sprejemu: Kratek pregled stanja februarja 2011.

¹³ V primeru Alžirije je treba opozoriti, da je v členu 84(2) njenega pridružitvenega sporazuma navedeno: „Les parties, soucieuses de faciliter la circulation et le séjour de leurs ressortissants en situation

zahtevali „vizumske ukrepe“, vendar EU iz več razlogov ni hotela uresničiti njune želje. Vizumske ukrepe sta zahtevala tudi Maroko in Turčija.

Ocena sporazumov EU o poenostavitvi vizumskih postopkov¹⁴ je jasno pokazala, da se zaradi njihovega izvajanja ne povečuje obseg zakonitih migracij v EU iz teh držav. Države članice še vedno v celoti nadzirajo, kdo dobi vizum. Ta ugotovitev skupaj s splošnimi izboljšavami, ki jih je vizumski zakonik vnesel v prakse izdajanja vizumov, jasno kaže na to, da sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov lahko zagotovijo potrebno spodbudo za pogajanja o ponovnem sprejemu, ne da bi se zaradi njih povečalo število nezakonitih migracij.

Druga spodbuda, ki ima velik potencial, je finančna pomoč za izvajanje sporazuma. Ponovni sprejem lastnih državljanov in državljanov tretjih držav pomeni znatno finančno breme za države, ki jih sprejmejo. Tretje države bi morale svojim državljanom zagotoviti pogoje za boljše vključevanje v družbo, kar bi preprečilo tudi njihovo nezakonito vračanje v EU. Kar zadeva državljane tretjih držav, ki morajo čakati na ponovni sprejem v svojo državo izvora, bi morala biti EU pripravljena pomagati partnerski državi pri izgradnji ustrezne sprejemne infrastrukture, ki bi izpolnjevala standarde EU. EU je že financirala več projektov za podporo politik ponovnega vključevanja v družbo in za izgradnjo sprejemnih zmogljivosti nekaterih tretjih držav, s katerimi so bili sklenjeni sporazumi EU o ponovnem sprejemu.

Partnerske države (zlasti Maroko in Turčija, pa tudi Ukrajina in nekatere države Zahodnega Balkana) so pogosto prosile za finančno pomoč. Ta bi lahko bila zelo učinkovita kot vzvod, če so ponujena finančna sredstva precejšnja in če dopolnjujejo ukrepe, ki so že načrtovani ali obljubljeni v okviru ustreznih geografskih programov EU (npr. instrumenta za predpristopno pomoč, evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva). Edini instrument, ki bi tretjim državam načeloma lahko zagotavljal to dodatno financiranje, je tematski program za sodelovanje na področju migracij in azila. Toda tematski program ima zelo omejen proračun (približno 54 milijonov EUR letno), oblikovan pa je za kritje dejavnosti sodelovanja po vsem svetu, kar pomeni, da so sredstva, ki bi lahko bila na voljo za posamezno tretjo državo, zelo majhna. Poleg tega je tematski program namenjen le državam v razvoju in državam, ki so v območju evropskega sosedstva, torej so države kandidatke izvzete. Zato so bila edina finančna pomoč, ki jo je EU doslej v tem smislu ponujala, namenska sredstva, ki so bila dejansko že na voljo v okviru geografskih programov o financiranju. Za pogajalske partnerje te ponudbe pogosto niso zadostne, kar ne preseneča.

Širše in vsebinsko obsežnejše spodbude – tako na področju migracij kot na drugih področjih sodelovanja s partnerskimi državami (sveženj ukrepov v okviru globalnega pristopa k vprašanju migracij) – se doslej skoraj niso uporabljale. V partnerstva za mobilnost je vključenih le omejeno število držav članic in so še na začetni stopnji. Čeprav zajemajo nekatere priložnosti zakonitih migracij za tretje države, so bile tem doslej zaradi majhnega interesa držav članic dane le ponudbe majhnega obsega, ki jih ne moremo šteti kot spodbude za napredek pri ponovnem sprejemu.

régulière, conviennent de négocier à la demande d'une partie, en vue de conclure des accords bilatéraux de lutte contre l'immigration illégale ainsi que des accords de réadmission. Ces derniers accords couvriront, si cela est jugé nécessaire par l'une des parties, la réadmission de ressortissants d'autres pays en provenance directe du territoire de l'une des parties (...)“.

¹⁴ Delovni dokument služb Komisije SEC(2009) 1401 konč. z dne 15. oktobra 2009 o oceni izvajanja sporazumov o poenostavitvi vizumskih postopkov, ki jih je Evropska skupnost sklenila s tretjimi državami.

Pri pripravi sporazumov EU o ponovnem sprejemu je treba nekaj bistveno spremeniti, zlasti v zvezi s spodbudami. EU bi morala vključiti obveznost ponovnega sprejema v svoje okvirne sporazume s tretjimi državami, kar bi v primeru državljanov EU potekalo samodejno, v primeru državljanov tretjih držav pa v povezavi z dodatnimi spodbudami. Konkretno to pomeni, da bi lahko standardno klavzulo o migracijah, ki se uporablja v okvirnih sporazumih EU (pridružitvenih sporazumih ali sporazumih o sodelovanju), na podlagi ocene ustreznosti v sodelovanju z Evropsko službo za zunanje delovanje preoblikovali v bolj dovršene in neposredno operative klavzule o ponovnem sprejemu. To bi omogočalo boljšo uporabo vzvoda, ki ga tak sporazum pomeni za partnerske države. Ta vzvod bi se lahko uporabljal tudi pri pogajanjih za sklenitev sporazuma EU o ponovnem sprejemu vzporedno s sporazumom o partnerstvu in sodelovanju ali kakšnem drugem sporazumu o partnerstvu ali sodelovanju.

Nespoštovanju obveznosti ponovnega sprejema bi morale slediti sankcije za partnerske države, ki pri spopadanju z nezakonitimi migracijami ne sodelujejo dovolj, in sicer brez vpliva na pravne obveznosti iz okvirnih sporazumov med EU in tretjimi državami, zlasti glede meril za prekinitev sodelovanja.

Priporočilo 6: EU bi morala iz štirih glavnih spodbud, ki jih ima na voljo (različna orodja politik, povezanih z vizumi, finančna pomoč, elementi svežnja ukrepov v okviru globalnega pristopa k vprašanju migracij in zakonite migracije), oblikovati skladen sveženj, ki bi se na začetku pogajanj ponudil partnerski državi. Neodvisne pogajalske direktive za ponovni sprejem naj se ne bi več predlagale. Pogajanja o ponovnem sprejemu bi se morala po možnosti začeti vzporedno s pogajanjmi o okvirnih sporazumih. Prihodnje pogajalske direktive za ponovni sprejem bi morale vsebovati spodbude, ki jih bo ponudila EU, zlasti če pogajalske direktive vsebujejo klavzulo o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav, ter morebitne povračilne ukrepe EU za primere, ko bi partnerska država vztrajno in neupravičeno zavračala sodelovanje.

3.2. Pomanjkanje prožnosti

Pogajanja se zaradi bistvenih težav med stranema glede nekaterih tehničnih vprašanj (vključno s postopki iz poglavja 2.5) pogosto neskončno vlečejo.

Zato je Komisija pri pogajanjih vedno prisiljena vztrajati glede roka, ki je najbližji najkrajšemu najdaljšemu obdobju pridržanja v kateri koli državi članici, saj obdobja pridržanja v EU še niso v celoti usklajena. Najkrajši rok, ki ga dopolnjuje načelo, da država partnerica osebo ponovno sprejme, če v tem roku ne odgovori, je za številne tretje države nesprejemljiv, saj ga zaradi svojih omejenih upravnih zmogljivosti ne morejo upoštevati. Zaradi novih tehnologij bi bilo lahko to vprašanje v (bližnji) prihodnosti manj pereče. Več držav članic razmišlja tudi o podaljšanju obdobja pridržanja. Toda trenutno je to ena največjih ovir za hitro sklenitev pogajanj tako z zadevnimi tretjimi državami kot z državami članicami. Opaža se tudi, da mora Komisija pogosto nadaljevati pogajanja o osnutku sporazuma na zahtevo včasih le ene ali le nekaj držav članic, čeprav je velika večina držav članic osnutek že sprejela. Sicer je res, da lahko v teh primerih države, ki jih to najbolj zadeva, največ pridobijo ali izgubijo, res pa je tudi to, da je za sprejetje sporazuma potrebna le kvalificirana večina v Svetu.

Priporočilo 7: Glede vprašanja rokov se priporoča, da vse države članice skupaj določijo rok, ki je realističen in uresničljiv tako za tretje države kot za države članice. **Pri določitvi tega roka bi bilo treba upoštevati, da obdobje ne bi smelo biti predolgo glede na**

dejstvo, da je treba vedno spoštovati stroge omejitve iz člena 15 Direktive o vračanju (pridrzanje kot zadnja možnost, prednost neprisilnih ukrepov, redna pravna presoja odločb o pridržanju in obveznost držav članic, da skrbno izvajajo postopke za odstranitev). Države članice bi morale bolj vneto podpirati pogajanja Komisije o ponovnem sprejemu in pri tem ne bi smele pozabiti na splošni interes, ki ga sprejetje sporazuma EU o ponovnem sprejemu pomeni za celotno EU.

Vsi doslej sklenjeni sporazumi EU o ponovnem sprejemu vsebujejo obveznost ponovnega sprejema državljanov tretjih držav, ki so potovali prek ozemlja pogodbenice, pod določenimi pogoji.

Vse tretje države se zelo nenaklonjene klavzuli o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav ter pravijo, da ne morejo odgovarjati za državljane tretjih držav in jih zato niso dolžne ponovno sprejeti. Če EU ne bi zahtevala sprejetja klavzule o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav ali če bi to klavzulo podpirale ustrezne spodbude, bi bila nekatera pogajanja lahko že zaključena (npr. z Marokom in Turčijo), druga pa bi se lahko končala veliko hitreje. Vendar je jasno, da sporazum EU o ponovnem sprejemu, sklenjen s tranzitno državo z velikim številom nezakonitih migrantov, ki prihajajo v EU, brez klavzule o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav za EU ne bi veliko pomenil.

Izkušnje Komisije kažejo, da je takrat, ko tretja država končno sprejme načelo klavzule o ponovnem sprejemu tretjih državljanov, veliko časa že izgubljenega in da je potrebno nadaljnje popuščanje, da se pogodbenici dogovorita o točnem besedilu in pogojih klavzule, kar pogosto škoduje njeni učinkovitosti. Za ohranitev te učinkovitosti bi bilo koristno uporabiti ustrezen vzvod, kadar je vključitev klavzule o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav za EU posebej pomembna. Ponovni sprejem lastnih državljanov naj običajno ne bi zahteval pomembnih spodbud. Zanimivo je, da dvostranski sporazumi držav članic o ponovnem sprejemu redko vsebujejo klavzulo o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav (zlasti kadar gre za sosedski državi). Vendar pa države članice vedno zahtevajo vključitev klavzule o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav na ravni EU. Zaradi tega se porajajo nekatera pomembna vprašanja, saj zbrani podatki držav članic (glej poglavje 2.4) kažejo, da države članice dejansko redko uporabljajo klavzulo o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav, celo pri državah tranzita, kot so države Zahodnega Balkana, s katerimi ima EU skupno kopensko mejo.

Glede na to bi morala EU, če se klavzula o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav ne bo toliko uporabljala, usmeriti svojo politiko ponovnega sprejema bolj na pomembne države izvora nezakonitih migrantov, npr. na države podsaharske Afrike in na azijske države, ne pa na tranzitne države.

Priporočilo 8: *Sedanji pristop bi bilo treba proučiti.. Prihodnje pogajalske direktive se načeloma ne bi smele nanašati na državljane tretjih držav, zato ne bi bilo potrebe po pomembnih spodbudah. Klavzulo o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav bi bilo treba vključiti samo, kadar ima zadevna država zaradi svoje geografske lege pomen za EU (neposredne sosedske in nekatere sredozemske države) ter kadar obstaja veliko potencialno tveganje, da bi nezakoniti migranti potovali prek ozemlja te države v EU, vendar le, če so ponujene ustrezne spodbude. V teh primerih bi morala EU izrecno navesti, da si bo načeloma najprej prizadevala, da je oseba ponovno sprejeta v državi izvora. EU bi morala svojo strategijo o ponovnem sprejemu tudi bolj usmeriti na pomembne države izvora.*

4. SPREMLJANJE IZVAJANJA SPORAZUMOV EU O PONOVNEM SPREJEMU, VKLJUČNO Z IZBOLJŠANJEM ZAŠČITNIH UKREPOV NA PODROČJU ČLOVEKOVIH PRAVIC

4.1. Mehanizem za spremljanje

Doslej so bili glavno orodje za spremljanje izvajanja sporazumov EU o ponovnem sprejemu skupni odbori za ponovni sprejem. Uradno so bili ustanovljeni na podlagi vsakega od 11 sporazumov EU o ponovnem sprejemu, razen sporazuma s Šrilanko, pri katerem se zaradi političnih razmer in tehničnih težav doslej ni dalo organizirati sestanka. Sestanki skupnih odborov za ponovni sprejem se organizirajo v skladu s potrebami in na zahtevo posamezne pogodbenice. Razen v primeru Hongkonga in Macaa se skupni odbori za ponovni sprejem sestajajo vsaj enkrat letno, v primeru nekaterih držav celo dvakrat. Skupni odbori za ponovni sprejem so zlasti zadolženi za spremljanje uporabe zadevnega sporazuma EU o ponovnem sprejemu in lahko sprejemajo odločitve, ki so za pogodbenici zavezujoče. Skupnim odborom za ponovni sprejem skladno z veljavnimi sporazumi EU o ponovnem sprejemu sopredsedujeta Komisija (v imenu EU, v nekaterih primerih pa ji pomagajo strokovnjaki iz držav članic) in zadevna tretja država.

Splošna ocena držav članic o delu skupnih odborov za ponovni sprejem je precej pozitivna. Komisija tako kot nekatere države članice meni, da bi bilo lahko zelo koristno, če bi bili strokovnjaki držav članic v ta proces samodejno vključeni.

Vendar pa bi bilo treba glede na vse pomembnejšo vlogo sporazumov EU o ponovnem sprejemu pri procesu vračanja ter njihovo možno vzajemno delovanje na človekove pravice in standarde mednarodne zaščite v praksi, razmisliti o možnosti, da se na sestanke skupnih odborov za ponovni sprejem povabijo zadevne nevladne organizacije in mednarodne organizacije. Za to bi bilo seveda potrebno soglasje sopredsedujočega¹⁵. Da se okrepi vloga tako obstoječih kot tudi prihodnjih skupnih odborov za ponovni sprejem pri spremljanju izvajanja sporazumov EU o ponovnem sprejemu, bi morali skupni odbori za ponovni sprejem svoje delo precej bolj opirati na ustreznih informacijah o razmerah na kraju samem, ki jih lahko dobijo od nevladnih organizacij in mednarodnih organizacij, veleposlaništev držav članic in delegacij EU.

Priporočilo 9: Razmisliti bi bilo treba o sistematičnem sodelovanju strokovnjakov držav članic s skupnimi odbori za ponovni sprejem. Na podlagi posameznega primera bi bilo treba tudi določiti sodelovanje nevladnih organizacij in mednarodnih organizacij s skupnimi odbori za ponovni sprejem. Skupni odbori za ponovni sprejem bi morali veliko tesneje sodelovati z zadevnimi akterji na kraju samem v zadevni tretji državi, med drugim tudi pri spremljanju obravnavanja državljanov tretjih držav. Informacije o izvajanju bi bilo treba zbirati bolj od virov, kot so delegacije EU, veleposlaništva držav članic EU, mednarodne organizacije in nevladne organizacije.

¹⁵ Dejansko vsi poslovnik skupnih odborov za ponovni sprejem že ponujajo možnost, da se na njihove sestanke povabijo zunanji strokovnjaki.

4.2. Sedanji pristop k zaščitnim ukrepom na področju človekovih pravic v okviru sporazumov EU o ponovnem sprejemu

Za EU so sporazumi EU o ponovnem sprejemu tehnični pravni akti, ki v sodelovanje med državnimi upravami vnašajo procesne izboljšave. Položaj oseb, ki so ponovno sprejete, v sporazumih o ponovnem sprejemu ni urejen, temveč zanj velja zadevna veljavna mednarodna, evropska in nacionalna zakonodaja.

Pravna struktura doslej sklenjenih sporazumov EU o ponovnem sprejemu (in doslej sprejetih pogajalskih direktiv) temelji na dejstvu, da se postopek ponovnega sprejema uporablja le za osebe, ki nezakonito prebivajo na ozemlju pogodbenic. Ali oseba prebiva nezakonito, se odloči v postopku o vrnitvi na podlagi ustreznih (upravnih) predpisov, ki veljajo na ozemlju posamezne pogodbenice, in njihovih procesnih jamstev (pravno zastopanje, pravna presoja, spoštovanje načela nevračanja itd.). Določena procesna jamstva za državljane tretjih držav, ki se morajo vrniti (vključno s spoštovanjem načela nevračanja), so bila nedavno določena v Direktivi o vračanju¹⁶, ki so jo morale države članice prenesti v nacionalno zakonodajo do 24. decembra 2010 in jo morajo izvajati skladno s temeljnimi pravicami, zlasti s tistimi iz Listine EU o temeljnih pravicah.

Če zadevna oseba zaprosi za mednarodno zaščito, ima na podlagi zadevnega pravnega reda EU na področju azila pravico ostati na ozemlju države članice do izdaje odločbe. Odločba o vrnitvi se lahko izda ali izvrši le, če je bila prošnja zavrnjena, tj. oseba, ki ji je bila odobrena mednarodna zaščita, se nikoli ne obravnava za ponovni sprejem, saj se ne šteje kot oseba, ki nezakonito prebiva.

Veljavni pravno zavezujoči mednarodni pravni akti, ki so jih ratificirale vse države članice¹⁷, se običajno nanašajo na vse osebe, ki so predmet postopka ponovnega sprejema, ne glede na navedeni pravni red EU na področju vračanja/azila. Ti pravni akti zagotavljajo, da se ne sme nobena oseba odstraniti iz katere koli države članice, če bi bilo to v nasprotju z načelom nevračanja, če bi bila lahko ta oseba v državi prejemnici izpostavljena mučenju ali nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju. V teh primerih se postopek za ponovni sprejem ne sme začeti. V sporazumih EU o ponovnem vračanju je to zajeto v tako imenovani klavzuli o nevplivanju, s katero sta potrjena uporaba in spoštovanje pravnih aktov o človekovih pravicah. Glede na to se lahko vrnitev / ponovni sprejem izvede le na podlagi odločbe o vrnitvi, ki se lahko izda samo, če se upoštevajo navedena jamstva. Poleg tega morajo države članice pri izvajanju sporazumov EU o ponovnem sprejemu spoštovati Listino EU o temeljnih pravicah.

4.3. Nekateri možni ukrepi za okrepitev jamstev v zvezi s človekovimi pravicami v sporazumih EU o ponovnem sprejemu in spremljanje izvajanja teh sporazumov

Glede na navedeno je jasno, da že pravni okvir sporazumov EU o ponovnem sprejemu preprečuje, da bi se ti uporabljali za osebe, ki bi lahko bile predmet pregona, mučenja ali

¹⁶ 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.

¹⁷ Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz leta 1950, Konvencija Združenih narodov proti mučenju in drugemu okrutnemu, nečloveškemu ali poniževalnemu ravnanju ali kaznovanju iz leta 1984 ter Ženevska konvencija o statusu beguncev iz leta 1951, kakor je bila spremenjena z Newyorškim protokolom iz leta 1967.

nečloveškega ali ponižujočega obravnavanja ali kaznovanja v državi, v katero bi se morale vrniti.

Vendar pa je pomembna dejanska upravna in pravosodna praksa na tem področju. Glede na precejšnje število sporazumov EU o ponovnem sprejemu in njihovi pomembni vlogi v politikah EU na področju boja proti nezakonitim migracijam bi morali razmisliti o določenih spremljajočih ukrepih, kontrolnih mehanizmi in/ali jamstvih, ki bi jih morali prihodnji sporazumi EU o ponovnem sprejemu vsebovati za zagotovitev, da se človekove pravice vrnjenih oseb vedno v celoti spoštujejo. Obstoječi skupni odbori za ponovni sprejem bi morali, kolikor je to mogoče, imeti pri tem pomembno vlogo. Pri proučitvi možnih ukrepov bi bilo treba upoštevati dejavnike, ki so opisani v nadaljevanju.

(i) Veljavni pravni akti (zlasti pravni red EU na področju vračanja/azila) morajo ostati osrednji stebri sistema EU na področju vračanja in ponovnega sprejema. Izboljšave, vključene v politiko in sporazume EU o ponovnem sprejemu, ne bi smele zgolj podvajati jamstev, ki jih določajo drugi pravni akti. To ne bi imelo nobene dodane vrednosti za dejanski položaj posameznika. Izboljšave v politiki/sporazumih o ponovnem sprejemu morajo biti namenjene dopolnjevanju veljavnih pravnih aktov z osredotočenjem na praktične pomanjkljivosti, zaradi katerih bi lahko prišlo do kršitev temeljnih pravic pri izvajanju postopka ponovnega sprejema.

(ii) Glavni cilj sporazuma EU o ponovnem sprejemu (ali katerega koli sporazuma o ponovnem sprejemu) je dogovor o hitrem in učinkovitem postopku ponovnega sprejema z državno upravo partnerske države. Spoštovanje tega načela se ne sme ogroziti z vključitvijo ukrepov, ki bi lahko utemeljevali sodno presojo dokončne predhodne odločbe o vrnitvi ali dokončne odločbe o zavrnitvi prošnje za azil, razen če to dovoljuje zadevni pravni red EU.

(iii) Če sporazum EU o ponovnem sprejemu z določeno tretjo državo ni sklenjen, to še ne pomeni, da države članice od te države ne morejo zahtevati, da osebe ponovno sprejme na podlagi dvostranskega sporazuma. Zato nobena izboljšava, uvedena na ravni EU, načeloma ne vpliva na ponovni sprejem, ki ga države članice izvajajo na podlagi dvostranskih sporazumov.

(iv) Nekateri predlagani ukrepi, zlasti iz točke V spodaj, pomenijo povečano breme za Komisijo in morda delegacije EU v smislu finančnih in človeških virov, pa tudi zahtevajo dejansko sodelovanje držav članic in zadevnih tretjih držav. Zlasti slednje niso vedno navdušene nad sodelovanjem na tem področju.

I Povečanje dostopa državljanov tretjih držav do mednarodne zaščite in pravnih sredstvih v praksi

(1) Številni sporazumi (zlasti s tretjimi državami, ki mejijo na EU) vsebujejo posebne ureditve za osebe, aretirane na obmejnem območju (vključno z letališči), ki omogočajo, da se njihov ponovni sprejem izvede v precej krajšem roku — na podlagi tako imenovanega „pospešenega postopka“. Čeprav pospešeni postopek nikakor ne preprečuje uporabe zaščitnih ukrepov v okviru pravnega reda EU (kot sta dostop do azilnega postopka in spoštovanje načela nevračanja), pa so v praksi na tem področju mogoče pomanjkljivosti. Poleg tega se lahko države članice odločijo, da za osebe, aretirane na obmejnem območju, ne bodo uporabljale nekaterih zaščitnih ukrepov iz Direktive o vračanju, ker morajo na podlagi Direktive zgolj upoštevati določene ključne določbe, vključno z načelom o nevračanju.

Priporočilo 10: Določbe, ki urejajo to vprašanje in na splošno določajo, da je pomembno, da mejni policisti ugotovijo istovetnost oseb, ki prosijo za mednarodno zaščito, bi se lahko

vključile v Praktični priročnik za mejne policiste¹⁸. Besedilo sporazumov bi lahko zajemalo tudi klavzulo, ki bi določala, da je pospešeni postopek odvisen od teh informacij¹⁹.

(2) Direktiva o vračanju vsebuje natančna pravila o odložilnem učinku in pravici do učinkovitega pravnega sredstva. Polega tega morajo države članice na podlagi Direktive o azilnih postopkih prosilcem za azil zagotoviti dostop do pritožbenih postopkov. V praksi morda obstajajo primeri, ko se poskuša doseči vrnitev osebe, čeprav postopek odločanja o pritožbi z odložilnim učinkom še ni končan.

Priporočilo 11: *V sporazumih EU o ponovnem sprejemu bi bilo treba jasno navesti, da se ti lahko uporabljajo le za osebe, katerih vrnitev/odstranitev ni bila odložena²⁰.*

II Vključitev klavzul o odložitvi v vse prihodnje sporazume o ponovnem sprejemu

Glede sklepanja sporazumov EU o ponovnem sprejemu z državami, v katerih se človekove pravice in mednarodna zaščita premalo spoštujejo, obstajajo številni pomisleki. Učinkovito pravno sredstvo za to bi lahko bila klavzula o odložitvi, ki bi se uporabljala v primeru nenehnih kršitev človekovih pravic v zadevni tretji državi.

Priporočilo 12: *Države članice morajo pri izvajanju sporazumov EU o ponovnem sprejemu vedno spoštovati človekove pravice in uporabo teh sporazumov opustiti, kadar bi to pomenilo kršitev temeljnih pravic.*

To krovno načelo bi se lahko še dodatno okrepilo, če bi se v sporazum vključila klavzula o odložitvi, ki bi imela vzajemni učinek. Ta klavzula bi omogočala začasno prekinitev izvajanja sporazuma v primeru vztrajnega in resnega tveganja kršenja človekovih pravic oseb, ki so ponovno sprejete. EU bi v tem primeru enostransko prekinila izvajanje sporazuma z uradnim obvestilom drugi pogodbenici (po potrebi po posvetovanju s skupnim odborom za ponovni sprejem).

III Vključitev posebnih klavzul o prostovoljnem odhodu v vse prihodnje sporazume o ponovnem sprejemu

Prostovoljni odhod, ki je v Direktivi o vračanju nedvomno prednostna rešitev, se lahko v praksi zaplete zaradi upravnih težav pri pridobitvi potrebnega dovoljenja za vrnitev in strahu pred upravnimi in kazenskimi sankcijami (zaradi nespoštovanja migracijskih pravil) ob vrnitvi domov.

Priporočilo 13: *V vsak sporazum EU o ponovnem sprejemu je treba vključiti člen, s katerim se pogodbenici zavežeta, da bosta dajali prednost prostovoljnemu odhodu, zagotovili listine in druge dokumente, potrebne za prostovoljni odhod, ter da bosta osebam, ki se vrnejo prostovoljno, vendar ne spoštujejo migracijskih pravil, naložili kazni.*

¹⁸ Priporočilo Komisije z dne 6. novembra 2006 o skupnem „Praktičnem priročniku za mejne policiste (Schengenski priročnik)“, ki ga pri opravljanju mejne kontrole oseb uporabljajo pristojni organi držav članic (C(2006) 5186 konč.).

¹⁹ To bi se lahko dodatno izboljšalo s sprejetjem predloga prenovitve Direktive o azilnih postopkih, ki bi okrepil pravico do obveščanja na mejnih prehodih.

²⁰ To bi se lahko dodatno izboljšalo s sprejetjem predloga prenovitve Direktive o azilnih postopkih, ki bi zagotovil splošno načelo samodejnega odločilnega učinka.

IV Spoštovanje človekovih pravic pri obravnavanju vrnjenih oseb

Državljeni tretjih držav, ki so bili ponovno sprejeti v tranzitno državo, se lahko znajdejo v posebej kočljivi situaciji, zlasti v državah s šibkim sistemom varstva človekovih pravic, vključno z mednarodno zaščito. Obstaja na primer tveganje nesorazmernih upravnih ukrepov, ki jih splošni standardi na področju človekovih pravic ne dovoljujejo (npr. podaljšano ali časovno neomejeno obdobje pridržanja z možnostjo nadaljnjega izгона v državo izvora), ali nadaljnjega ponovnega sprejema v državo izvora kljub upravičenemu strahu pred pregonom v njej. Državljeni tretjih držav, ki niso pridržani, imajo lahko med prebivanjem v državi, ki jih ponovno sprejme, težave s sredstvi za preživljanje.

Priporočilo 14:

Vsi sporazumi EU o ponovnem sprejemu, ki vsebujejo klavzulo o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav, morajo vsebovati tudi klavzulo, s katero pogodbenici izrecno potrjujeta, da bosta državljane tretjih držav obravnavali skladno s ključnimi mednarodnimi konvencijami na področju človekovih pravic, katerih podpisnici sta. Če država ponovnega sprejema ni ratificirala ključnih mednarodnih konvencij na področju človekovih pravic, mora biti v sporazumu EU o ponovnem sprejemu izrecno navedeno, da mora ta država izpolnjevati standarde iz navedenih mednarodnih konvencij.

V Vzpostavitev mehanizma za spremljanje stanja po vrnitvi v državah vrnitve z namenom zbiranja informacij o položaju oseb, ki so bile ponovno sprejete v okviru sporazumov EU o ponovnem sprejemu, vključno s spoštovanjem človekovih pravic

Doslej ni bil uveden noben mehanizem, s katerim bi se spremljalo, kaj se dogaja z osebami (zlasti z državljani tretjih držav) po ponovnem sprejemu. Pomembno bi bilo vedeti, ali je tretja država spoštovala človekove pravice oseb po njihovem ponovnem sprejemu. Ustrezno pozornost je treba nameniti izvedljivosti v praksi, spoštovanju suverenosti tretjih držav in načinom spodbujanja vrnjenih oseb, da aktivno sodelujejo v spremljanju stanja po vrnitvi.

Priporočilo 15: *Komisija bi morala razmisliti, da ob pomoči Službe za zunanje delovanje začne pilotni projekt z eno glavnih mednarodnih organizacij, dejavnih na področju migracij, v posamezni tretji državi, s katero je sklenjen veljaven sporazum o ponovnem sprejemu (npr. Pakistan ali Ukrajina), pri čemer bi to organizacijo pooblastila za spremljanje položaja oseb, ki so bile ponovno sprejete v okviru sporazumov EU o ponovnem sprejemu, in poročanje o tem zadevnemu skupnemu odboru za ponovni sprejem. Komisija bi se lahko na podlagi ocene tega pilotnega projekta in ob ustreznem upoštevanju razpoložljivih človeških in finančnih virov odločila za razširitev takega projekta na vse tretje države, s katerimi so bili sklenjeni sporazumi EU o ponovnem sprejemu. Lahko bi se tudi nadalje proučilo, v kolikšni meri lahko sistem za spremljanje prisilne vrnitve, kot jo zahteva Direktiva o vračanju, prispeva k zadevnemu spremljanju stanja po vrnitvi.*

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Rezultati ocene so na splošno mešani. Po eni strani je jasno, da sporazumi EU o ponovnem sprejemu, ki se uporabljajo pravilno, zagotavljajo dodano vrednost glede ponovnega sprejema državljanov, zlasti v državah, ki mejijo z EU. Kot taki so pomembno orodje za reševanje nezakonitih migracij iz tretjih držav. Po drugi strani so pogajalske direktive z nekaterih

(tehničnih) vidikov toge in ne zagotavljajo dovolj spodbud, zaradi česar prihaja do zamud pri zaključku pogajanj in/ali dodatnega popuščanja. Glede spremljanja izvajanja sporazumov EU o ponovnem sprejemu in vprašanj v zvezi s človekovimi pravicami je jasno, da bi se dalo še marsikaj izboljšati, zlasti z okrepitvijo vloge skupnih odborov za ponovni sprejem.

Komisija predlaga Svetu in Evropskemu parlamentu, naj proučita politiko EU na področju ponovnega sprejema, kot je priporočeno v tem sporočilu. Komisija zlasti priporoča, da se iz spodbud, ki jih ima EU na voljo, oblikuje celovit sveženj na področju mobilnosti, ki naj se ponudi tretji državi na začetku pogajanj. Neodvisne pogajalske direktive naj se ne bi več predlagale, prihodnje pogajalske direktive pa bi morale vsebovati spodbude, ki bi jih EU ponudila, zlasti če pogajalske direktive vsebujejo klavzulo o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav, ter tudi povračilne ukrepe, ki bi jih EU sprejela, če bi pogajalska država vztrajno zavračala sodelovanje. Poleg tega bi se morala politika EU na področju ponovnega sprejema veliko bolj izražati v splošnih politikah EU na področju zunanjih odnosov, med drugim z iskanjem možnih sinergij s pogajanjem o okvirnih sporazumih s tretjimi državami.