



Bruxelles, 2.3.2017.
COM(2017) 200 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**O UČINKOVITIJOJ POLITICI VRAĆANJA U EUROPSKOJ UNIJI
– AŽURIRANI AKCIJSKI PLAN**

Komisija je 9. rujna 2015. donijela Akcijski plan o vraćanju¹, koji se sastoji od 36 konkretnih mjera za poboljšanje učinkovitosti sustava vraćanja u Europskoj uniji. Većina se tih mjera provodi ili su provedene, kako je izloženo u Prilogu ovoj Komunikaciji. Unatoč tomu, opći je učinak na rezultate vraćanja diljem Europske unije i dalje ograničen, iz čega se vidi da je potrebnije odlučnije djelovanje kako bi se ostvarili mjerljivi rezultati u pogledu vraćanja nezakonitih migranata.

Od donošenja Akcijskog plana još je više izazova na koje se politikom Europske unije u pogledu vraćanja mora odgovoriti, zbog čega je taj aspekt sveobuhvatne migracijske politike EU-a došao u prvi plan. Godine 2015. Europsku uniju moralo je napustiti 533 395 nezakonitih migranata, u usporedbi s 2014. kad ju je moralo napustiti 470 080. S obzirom na to da je samo 2015. i 2016. podneseno oko 2,6 milijuna zahtjeva za azil te da u prva tri tromjesečja 2016. stopa pozitivno riješenih zahtjeva na prvom stupnju iznosi 57 %, države članice možda će morati vratiti više od milijun ljudi nakon što se njihovi zahtjevi obrade. Istovremeno, stope vraćanja na razini Europske unije nisu se povećale. Iako se u razdoblju 2014. – 2015. ukupna stopa vraćanja² povećala s 41,8 % na 42,5 %, stopa učinkovitog vraćanja u treće zemlje smanjila se s 36,6 % na 36,4 %. Štoviše, ako se ne uzme u obzir vraćanje na zapadni Balkan, stopa vraćanja za Europsku uniju smanjila se još više, na 27 %.

Glavni izazovi naše politike vraćanja oduvijek se odnose na unutarnju razinu Europske unije i država članica, kao i na vanjsku dimenziju. Komisija se u suradnji s Europskom službom za vanjsko djelovanje i državama članicama pozabavila vanjskim aspektima posebnim okvirima za suradnju s trećim zemljama. U tu je svrhu u lipnju 2016. pokrenut Okvir za partnerstvo u području migracija³ te je danas doneseno Treće izvješće o napretku u pogledu tog Okvira⁴.

Učinkovita politika vraćanja započinje u Europskoj uniji. Države članice zatražile su u zaključcima Europskog vijeća od 20. i 21. listopada 2016.⁵ snažniju provedbu nacionalnih administrativnih postupaka vraćanja. Štoviše, u Izjavi iz Malte, koju su čelnici država i vlada⁶ donijeli 3. veljače 2017., naglašena je potreba za kritičkom revizijom politike Europske unije u pogledu vraćanja na temelju objektivne analize načina na koji se primjenjuju pravni, operativni, financijski i praktični instrumenti dostupni na nacionalnoj razini i na razini Unije. Stoga je potrebno pragmatično razmotriti primjenu Direktive o vraćanju⁷ i ispraviti ono što ne daje rezultate, pa i tako što će se države članice potaknuti na potrebna poboljšanja u nacionalnim sustavima vraćanja kako bi se osigurala bolja koordinacija i multidisciplinarni pristup. Osim toga, moramo u najvećoj mogućoj mjeri iskoristiti financijske i operativne instrumente Europske unije da bismo stvorili zajednički prostor za razmjenu informacija te bolju suradnju i koordinaciju među nadležnim tijelima država članica i EU-a. Osim toga, nove ovlasti Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu znatno su proširene kako bi se pružila

¹ COM(2015) 453 final.

² Obuhvaća povratak u treće zemlje te vraćanje nezakonitih migranata iz jedne države članice u drugu, na temelju bilateralnih sporazuma o ponovnom prihvatu u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o vraćanju.

³ Komunikacija o uspostavi novog Okvira za partnerstvo s trećim zemljama u okviru Europskog migracijskog programa, COM(2016) 385 final od 7. lipnja 2016.

⁴ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću – Treće izvješće o napretku: Prvi rezultati Okvira za partnerstvo s trećim zemljama u okviru Europskog migracijskog programa, COM(2017) 205 final od 1. ožujka 2017.

⁵ EUCO 31/16

⁶ Priopćenje za tisak 43/17 03/02/2017

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

bolja potpora državama članicama u provedbi vraćanja, bilo zajedničkim snagama, bilo na nacionalnoj razini. Napredak u operativnosti novih ovlasti prati se u Drugom izvješću o europskoj graničnoj i obalnoj straži, koje je danas doneseno.⁸

Ovaj ažurirani Akcijski plan o vraćanju uz dodatne ciljane mjere koje treba provesti istodobno s tekućim mjerama koje su pokrenute u okviru postojećeg Akcijskog plana upućen je državama članicama te institucijama i agencijama Europske unije kako bi se znatno povećale stope vraćanja. Tako se i iznova obvezuje na dovršenje provedbe Akcijskog plana iz 2015. te će se osigurati mjerljivi rezultati u pogledu sprečavanja nezakonite migracije i vraćanja nezakonitih migranata. U tu svrhu Komisija također donosi Preporuku o učinkovitijoj provedbi vraćanja u okviru Direktive o vraćanju⁹.

I. - EU-ov sustav vraćanja: povećanje učinkovitosti nacionalnih administrativnih sustava i postupaka vraćanja

I.1. Direktiva o vraćanju

Najvažniji zakonodavni akt kojim se uređuje vraćanje nezakonitih migranata je **Direktiva 2008/115/EZ („Direktiva o vraćanju“)**. U toj se Direktivi određuju zajednički standardi i postupci za učinkovito vraćanje nezakonitih migranata uz istovremeno poštovanje njihovih temeljnih prava i načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Međutim, Direktivom je državama članicama ostavljeno dovoljno manevarskog prostora u pogledu načina na koji mogu postići taj cilj.

Iscrpan pregled glavnih izazova s kojima se države članice suočavaju prilikom provedbe vraćanja omogućuje se u okviru mehanizma za evaluaciju schengenske pravne stečevine¹⁰ i na temelju informacija koje je prikupila Europska migracijska mreža. Iz njega proizlazi potreba za tim da države članice u potpunosti iskoriste fleksibilnost koja se omogućuje Direktivom o vraćanju kako bi poboljšale svoje mogućnosti vraćanja sve većeg broja nezakonitih migranata koji se nalaze u Europskoj uniji.

Osim toga, države članice trebale bi uz potporu Komisije utvrditi i razmijeniti dobre prakse za odvratanje od nezakonitog boravka državljana trećih zemalja na njihovu državnom području.

Te se mjere moraju provesti potpuno u skladu s primarnim pravom, uključujući Povelju Europske unije o temeljnim pravima i pravnu stečevinu EU-a o migracijama. U tu svrhu Direktiva o vraćanju već sadržava čvrst skup standarda, uključujući mogućnost učinkovitog pravnog lijeka za osporavanje odluke o vraćanju, poštovanje jedinstva obitelji i najboljeg interesa djeteta te posebnih potreba ranjivih osoba.

Komisija će nastaviti pratiti primjenu Direktive o vraćanju i usklađenost s tom Direktivom kako bi se ispravili konkretni nedostaci nacionalnih sustava. Kako bi dala smjernice o načinu uporabe odredaba Direktive za učinkovitija vraćanja, Komisija danas donosi **Preporuku o**

⁸ Drugo izvješće Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću o operativnosti europske granične i obalne straže, COM 2017 201 (final) od 1. ožujka 2017.

⁹ Preporuka Komisije od 1. ožujka 2017. o učinkovitijoj provedbi vraćanja u okviru Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, C(2017) 1600.

¹⁰ Uredba Vijeća (EU) br. 1053/2013 od 7. listopada 2013. o uspostavi mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Odluke Izvršnog odbora od 16. rujna 1998. o uspostavi Stalnog odbora za ocjenu i provedbu Schengena (SL L 295, 6.11.2013., str. 27.).

učinkovitijoj provedbi vraćanja u okviru Direktive o vraćanju¹¹. Države članice trebale bi poduzeti hitne mjere u skladu s tom Preporukom. Osim toga, Priručnik o vraćanju¹², koji sadržava smjernice o tumačenju i praktičnoj primjeni odredaba Direktive o vraćanju, treba dodatno ažurirati, među ostalim i kako bi se osigurala usklađenost s tom Preporukom.

Na temelju iskustva s provedbom te Preporuke i ovisno o potrebi za dodatnim mjerama za znatno povećanje stope vraćanja, Komisija je pripravna pokrenuti reviziju Direktive o vraćanju.

Daljnji koraci

- Države članice trebale bi poduzeti hitne mjere u skladu s Preporukom Komisije.
- Komisija će do sredine 2017. ažurirati Priručnik o vraćanju uzimajući u obzir i Preporuku.
- Komisija i države članice nastaviti će pratiti primjenu i usklađenost s Direktivom o vraćanju, osobito u okviru evaluacije primjene schengenske pravne stečevine u području vraćanja.
- Uz potporu Komisije države članice trebale bi 2017. utvrditi dobre prakse o odvlačanju državljana trećih zemalja od nezakonitog boravka.

I.2. – Suzbijanje zlouporabe postupaka azila

Tražitelji azila kojima je zahtjev odbijen čine velik dio nezakonitih migranata u Europskoj uniji. Dok mnogi ljudi koji pristižu u Europsku uniju bježe od rata, nasilja i progona, drugi koriste zahtjeve za azil za produljenje boravka u Europi i sprečavanje vraćanja. Često se događa da se očigledno neosnovani zahtjevi za azil podnose u posljednjim fazama postupka vraćanja, pa i danima ili satima prije odlaska, a jedina im je svrha odgoditi ili spriječiti vraćanje. To predstavlja veliko opterećenje za sustave azila država članica.

Slučaj državljana Nigerije očit je primjer: više od 37 000 državljana Nigerije ušlo je 2016. nezakonito u Europsku uniju (što je najviše od svih državljana koji su došli središnjom sredozemnom rutom), a 2016. zabilježeno je više od 47 000 zahtjeva za azil koje su podnijeli državljanima Nigerije. U prva tri tromjesečja 2016. stopa pozitivno riješenih zahtjeva za azil koje su podnijeli državljanima Nigerije iznosila je 8 %, što ukazuje na to da će najvjerojatnije više od 40 000 zahtjeva podnesenih 2016. u načelu biti odbijeno.

Da bi spriječile takve situacije, **države članice trebale bi odmah iskoristiti sve mogućnosti koje im pruža postojeće zakonodavstvo o azilu kako bi se otklonile zlouporabe sustava azila** od strane tih migranata koji očit ne trebaju međunarodnu zaštitu. Posebno bi trebale iskoristiti odredbe o ubrzanim postupcima azila, obradi naknadnih zahtjeva, neautomatskom suspenzivnom učinku žalbi, prije svega za one migrante koji dolaze iz zemalja koje se smatraju sigurnima ili zemalja s niskom stopom pozitivno riješenih zahtjeva.

¹¹ Preporuka Komisije od 1. ožujka 2017. o učinkovitijoj provedbi vraćanja u okviru Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, C(2017) 1600.

¹² C(2015) 6250 final.

Od presudne je važnosti da postupci azila i vraćanja besprijekorno funkcioniraju. Brz i učinkovit postupak donošenja odluka u interesu je i dobronamjernih podnositelja zahtjeva i država članica. Stoga su ključne formalna veza između dva postupka te bolja komunikacija i razmjena informacija među tijelima za azil i vraćanje.

Dugoročno, reformom Zajedničkog europskog sustava za azil, koju je Komisija podnijela 2016., stvorit će se nove mogućnosti za osiguravanje pojednostavnjenih i učinkovitih veza između postupka azila i postupka vraćanja. Posebno, Prijedlogom uredbe o postupcima azila¹³ omogućuje se uspostava bržih postupaka za rješavanje očigledno neutemeljenih zahtjeva za azil i naknadnih zahtjeva bez realnih mogućnosti za uspjeh, a i za migrante koji pristižu iz sigurnih trećih zemalja i sigurnih zemalja podrijetla, te se time smanjuje rizik neopravdanog otkazivanja ili odgađanja operacija vraćanja.

Daljnji koraci

- Države članice trebale bi uskladiti postupke azila s važećim zakonodavstvom Europske unije kako bi smanjile zlouporabe sustava azila u cilju sprečavanja vraćanja.
- Države članice trebale bi primjenjivati ubrzane postupke azila i postupke nedopuštenosti zahtjeva u skladu sa zakonodavstvom Europske unije kako bi riješile zahtjeve za azil koji su očito neutemeljeni, uključujući naknadne zahtjeve. Države članice ne bi trebale odobravati automatski suspenzivni učinak u slučaju žalbi koje se na tome temelje.
- Države članice trebale bi poduzeti potrebne administrativne mjere za bolje povezivanje postupaka azila i vraćanja te poboljšati koordinaciju među nadležnim tijelima.

I.3. – Bolja razmjena informacija za provedbu vraćanja

Privođenje, identificiranje i praćenje nezakonitih migranata preduvjeti su za učinkovito vraćanje. Za to je potrebna sustavna razmjena informacija unutar država članica (njihovih tijela za vraćanje i drugih državnih tijela, uključujući ona u području zdravstva, obrazovanja i socijalnih usluga), ali i među državama članicama te s tijelima EU-a. Dostupnost pravovremenih informacija može pomoći državama članicama da bolje usmjere i planiraju aktivnosti vraćanja. Međutim, dosta potrebnih informacija još uvijek nema. Nema pouzdanih statističkih podataka o osobama koje su prekoračile dopušteno trajanje boravka zbog nepostojanja sustava ulaska/izlaska te su dostupne samo ograničene informacije o uspješnom izvršenju odluka o vraćanju.

Države članice stoga bi trebale na nacionalnoj razini prikupiti sveobuhvatne aktualne informacije kako bi imale jasan i točan pregled stanja nezakonite migracije koristeći se sustavom integriranog upravljanja vraćanjem migranata (IRMA). Države članice obvezne su u SIS unijeti i sve poništene isprave, primjerice boravišne dozvole, kako bi ih se moglo zaplijeniti. Komisija poziva države članice da osiguraju sustavno izvršenje te obveze.

Kako bi poduprla države članice, Komisija već radi na stvaranju uvjeta za omogućavanje provedbe vraćanja diljem Europske unije, sustavnom razmjenom informacija. Komisija je 2016. podnijela nekoliko prijedloga kako bi se dodatno razvili postojeći informacijski sustavi

¹³ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU, COM(2016) 467 final.

(Schengenski informacijski sustav¹⁴, Eurodac¹⁵) ili uspostavili novi sustavi (sustav ulaska/izlaska¹⁶, europski sustav za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju¹⁷) koji će doprinijeti uklanjanju nekih od trenutnih nedostataka informacija.

U kontekstu ocjenjivanja **viznog informacijskog sustava (VIS)** države članice izvijestile su da se sve više koriste tim sustavom za identifikaciju nezakonitih migranata. Međutim, same podatke iz viznog informacijskog sustava treće zemlje obično ne priznaju kao dokaz državljanstva ili je potrebno provesti dodatne istrage. S obzirom na to da se kopije putovnice ne pohranjuju u taj sustav, gubi se previše vremena ili je čak i nemoguće dobiti kopiju iz veleposlanstva koje je izdalo schengensku vizu. Komisija će stoga **pokrenuti studiju izvedivosti** o pohranjivanju kopije putnih isprava i putovnice podnositelja zahtjeva za vizu u vizni informacijski sustav.

Štoviše, Komisija je pokrenula studiju kako bi ispitala **tehničku izvedivost registra boravišnih dozvola EU-a**, a i kako bi se lakše djelovalo u situaciji kad migrant koji ima pravo ostati na državnom području samo jedne države članice nezakonito prijede u drugu državu članicu¹⁸.

Komisija je istodobno uspostavila stručnu skupinu na visokoj razini za informacijske sustave i interoperabilnost kako bi se osigurala učinkovita uporaba tih alata. Tijela nadležna za imigraciju trebala bi od tih aktivnosti imati koristi te bi trebala moći jedinstvenom pretragom prikupiti informacije o nezakonitim migrantima dostupne u svim sustavima EU-a¹⁹.

Bolje iskorištavanje **informacija o osuđujućim presudama** povezano s odlukama o prestanku zakonitog boravka, što bi olakšalo vraćanje osuđivanih državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva, sve više predstavlja problem državama članicama. Komisija će u lipnju podnijeti revidirani zakonodavni prijedlog za stvaranje centralizirane baze podataka s informacijama o identitetu osuđivanih državljana trećih zemalja kako bi se utvrdila država članica ili države članice u kojima je osoba osuđena i tako povećala učinkovitost postojećeg **Europskog informacijskog sustava kaznenih evidencija (ECRIS)**.

Prilikom donošenja odluka o vraćanju države članice već bi trebale uzeti u obzir osuđujuće presude za teška kaznena djela u Europskoj uniji u cilju ocjenjivanja pojedinačne situacije nezakonitih migranata, npr. u vezi s razdobljem dobrovoljnog povratka, potrebom za zadržavanjem i dužinom zabrane ulaska.

¹⁴ COM(2016) 881, 882 i 883 final.

¹⁵ COM(2016) 272 final.

¹⁶ COM(2016) 194 final.

¹⁷ COM(2016) 731 final.

¹⁸ Članak 6. stavak 2. Direktive o vraćanju

¹⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću – Peto izvješće o napretku prema uspostavi učinkovite i istinske sigurnosne unije, COM(2017) 203 final

Daljnji koraci

- Komisija će pokrenuti studiju procjene učinka u pogledu izvedivosti i posljedica pohanjivanja kopije putnih isprava podnositelja zahtjeva za vizu u vizni informacijski sustav kako bi se olakšala identifikacija nezakonitih migranata.
- Komisija će ispitati tehničku izvedivost registra boravišnih dozvola EU-a do rujna 2017.
- Države članice odmah unose sve ukinute, istekle i poništene boravišne dozvole u SIS.
- Države članice trebale bi uzeti u obzir prethodne osuđujuće presude za teška kaznena djela u Europskoj uniji prilikom donošenja odluka o vraćanju.

I.4. – Pобоljšanje vraćanja i potpora reintegraciji

U Direktivi o vraćanju jasno se određuje da **na razini EU-a prednost ima dobrovoljni povratak pred prisilnim** ako se time ne ugrožava svrha postupka vraćanja. Poticaji na vraćanje obično se osiguravaju u okviru paketa za potpomognuti dobrovoljni povratak i reintegraciju.

Daljnje poboljšanje informiranja nezakonitih migranata **o dobrovoljnom povratku** od presudne je važnosti kako bi se osiguralo da imaju pristup točnim informacijama, pa i kada je vjerojatnije da će se prvenstveno osloniti na neslužbene izvore informacija u svojoj zajednici, ali i kada se ne žele vratiti i/ili kada ne vjeruju tijelima nadležnima za migracije.

Zemlje podrijetla sve se više nalaze u situaciji da su njihovi nezakoniti migranti koji pristižu iz različitih država članica dobili različite razine pomoći pri reintegraciji (doprinosi u gotovini ili naravi). To bi moglo dovesti do toga da zemlje podrijetla daju prednost samo vraćanjima iz država članica koje nude bolje reintegracijske pakete ili čak do toga da se nezakoniti migranti pokušavaju domoći što boljeg paketa za potpomognuti dobrovoljni povratak. Stoga je za poboljšanje stopa vraćanja od presudne važnosti da **reintegracijski paketi, a i općenito prakse podupiranja povratka, budu usklađeni u svim državama članicama**. Komisija će u tu svrhu podupirati države članice u okviru stručne skupine za vraćanje Europske migracijske mreže.

Nezakoniti migranti prije će prihvatiti pakete za dobrovoljni povratak ako znaju da im jedino preostaje **prisilno vraćanje jer više ne bi imali mogućnost nezakonitog boravka**.

Za učinkovitost programa potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije, a i njima pridruženih reintegracijskih mjera, potrebni su zajednički standardi. Sve države članice trebale bi se pridržavati neobvezujućih **Smjernica o primjeni programa potpomognutog dobrovoljnog povratka i reintegracije** koje je Vijeće odobrilo 9. lipnja 2016. kako bi se produbila suradnja i poboljšala koordinacija među državama članicama.

Na razini država članica treba osnažiti kapacitete i stručnost za razvoj i upravljanje projektima i programima povezanim s vraćanjem. Stoga će se poticati mjere koje uključuju **suradnju država članica kako bi od toga cijela Europska unija imala korist**. U okviru tih projekata provodit će se aktivnosti povezane s vraćanjem, uključujući mjere vraćanja za sve vrste pomoći prije povratka, izgradnju kapaciteta i reintegraciju kako bi se povećala učinkovitost vraćanja. Projekti će biti povezani s postojećim inicijativama u okviru pristupa integriranom upravljanju vraćanjem te će se provoditi u okviru sustava integriranog upravljanja vraćanjem.

Daljnji koraci

- Uz potporu Komisije države članice trebale bi omogućiti usklađen pristup pomoći u reintegraciji i općim praksama za poticanje vraćanja.
- Države članice trebale bi aktivno sudjelovati u zajedničkim programima za sve vrste pomoći prije povratka.

I.5. – Suradnja

Bolja suradnja u području vraćanja

Države članice trebaju poboljšati i osnažiti svoje mogućnosti vraćanja kako bi osigurale **integrirani i koordinirani pristup vraćanju i upravljanje njime**, u skladu s Preporukom. To bi trebalo dovesti do bolje razmjene informacija, multidisciplinarnog pristupa i pojednostavnjivanja svih pitanja povezanih s vraćanjem. Države članice mogu se za poticanje povećanja kapaciteta koristiti svojim nacionalnim programima u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju kako bi osigurale bolje planiranje, koordinaciju i popratne aktivnosti predmetnih tijela za izvršavanje zakonodavstva i tijela nadležnih za imigraciju, koordinirane mjere s pravosudnim tijelima, tijelima za zadržavanje, sustavima skrbništva te zdravstvenim i socijalnim službama te brz i primjeren odaziv ako je potrebno multidisciplinarno djelovanje.

Komisija će, s druge strane, osigurati poboljšanu koordinaciju i popratne aktivnosti s državama članicama u okviru pristupa integriranom upravljanju vraćanjem koji kao platformu upotrebljavaju stručnu skupinu za vraćanje Europske migracijske mreže (EMN-REG) i sastanke izravnih kontaktnih točaka u okviru Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu.

U Akcijskom planu o vraćanju iz 2015. utvrđeno je da Komisija treba uspostaviti **mrežu kontaktnih točaka država članica za ukidanje boravišnih dozvola**, što još nije ostvareno. Države članice već mogu unijeti sve ukinute, istekle i nevaljane boravišne dozvole u SIS, pa će službenici na terenu moći provjeriti status nositelja boravišne dozvole.

Daljnji koraci

- Komisija i države članice trebale bi dodatno poboljšati suradnju u okviru pristupa integriranom upravljanju vraćanjem.
- Komisija će 2017. uspostaviti mrežu kontaktnih točaka država članica u vezi s ukidanjem boravišnih dozvola.

Sustav integriranog upravljanja vraćanjem migranata (IRMA)

Sustav integriranog upravljanja vraćanjem migranata je **sustav za razmjenu informacija s ograničenim pristupom među stručnjacima država članica** u okviru kojeg je državama članicama već olakšano planiranje, organiziranje i provedba vraćanja i ponovnog prihvata kako bi se dodatno povećale stope vraćanja. U njemu se nude i informacije o najboljoj praksi te smjernice za pojedine treće zemlje, zakonodavstvo, programi vraćanja, podaci o operacijama vraćanja i statistički podaci.

Sustav je uveden u svim državama članicama te u Norveškoj i Švicarskoj. Na temelju informacija koje sustav osigurava Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu može imati proaktivniju ulogu u planiranju zajedničkih operacija vraćanja te bolje planirati operacije vraćanja.

U planu je daljnji razvoj sustava integriranog upravljanja vraćanjem migranata **kako bi se poboljšalo prikupljanje podataka o operacijama vraćanja i ponovnom prihvatu**. Komisija razvija posebne informatičke alate u okviru sustava integriranog upravljanja vraćanjem migranata kako bi te informacije bile na raspolaganju državama članicama i Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu putem jednog kanala. Time će se pojednostavniti prikupljanje podataka u vezi s Europskim potpornim uredom za azil (EASO) i Eurostatom te tako ograničiti administrativno opterećenje koje uzrokuju višestruki zahtjevi za pristup podacima. Podaci će se prikupljati jednom mjesečno. Komisija i države članice imat će ograničen pristup tim podacima. Postupak će se dodatno pojednostavniti kad se počne primjenjivati revidirani Schengenski informacijski sustav. Aktualne informacije o izdavanju i postupanju u skladu s odlukama o vraćanju bit će dostupne u okviru sustava integriranog upravljanja vraćanjem migranata.

Osim toga, za države članice u kojima ga još nema treba razviti zaseban IT sustav za obradu slučajeva vraćanja na nacionalnoj razini. To će omogućiti učinkovitije standardizirano upravljanje i pregled povratnika u skladu s nacionalnim postupcima odlučivanja.

Kako bi se olakšala suradnja s trećim zemljama, potrebni su pojedinačni podaci o povratniku, kao što su osobni podaci i popratna dokumentacija. Ti se podaci moraju na siguran način proslijediti vladama trećih zemalja kako bi se potvrdilo državljanstvo povratnika i dobile potrebne putne isprave. Za učinkovito prosljeđivanje u okviru sustava integriranog upravljanja vraćanjem migranata potrebno je **jedinstveno IT sučelje za upravljanje slučajevima ponovnog prihvata**, s tim da pritom treće zemlje neće moći pristupiti sustavima država članica i obrnuto.

Za razvoj navedenog Komisija osigurava financijska sredstva u okviru Višegodišnjeg programa rada Europske migracijske mreže za razdoblje 2017. – 2018.

Daljnji koraci

- Države članice trebale bi svaki mjesec dostaviti zatražene podatke o vraćanju putem sustava integriranog upravljanja vraćanjem migranata.
- Komisija će osigurati zaseban IT sustav za obradu slučajeva vraćanja na nacionalnoj razini i odgovarajuće zajedničko sučelje sustava integriranog upravljanja vraćanjem migranata.
- Komisija će za sustav integriranog upravljanja vraćanjem migranata razviti jedinstveno IT sučelje za upravljanje slučajevima ponovnog prihvata.
- Komisija će u okviru IT strukture sustava integriranog upravljanja vraćanjem migranata podupirati daljnji razvoj kapaciteta država članica za koordiniranje vraćanja.

Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu

Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu sastavni je dio nastojanja Europske unije da stvori operativni okvir kojim bi se povećala učinkovitost sustava Europske unije u području vraćanja. U novoj Uredbi o Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu prioritetno područje rada Agencije postalo je vraćanje nezakonitih migranata, čime joj se omogućuje da znatno poveća potporu koju pruža državama članicama i razvije nove aktivnosti u području vraćanja. Napredak Agencije u provedbi novih ovlasti i mjera utvrđenih u ovom ažuriranom Akcijskom planu pratit će se u izvješćima Komisije o operativnosti Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu.

Veće ovlasti Agenciji omogućuju pružanje sveobuhvatne pomoći u području vraćanja. To uključuje dobrovoljni odlazak i prisilno vraćanje, pri čemu Agencija ima ovlast organizirati operacije vraćanja (iz jedne ili više država članica) te surađivati s trećim zemljama u poboljšanju njihovih kapaciteta za suradnju s državama članicama tijekom operacija vraćanja. Agencija mora u potpunosti iskoristiti te ovlasti osmišljavanjem novih načina pružanja potpore državama članicama, i to već ove godine.

Uloga Agencije u vraćanju na europskoj razini počinje s takozvanim aktivnostima prije povratka, koje se moraju intenzivirati, pogotovo u pogledu potpore prilikom identifikacije nezakonitih migranata i dostave putnih isprava za njihov povratak od strane trećih zemalja. I dalje bi trebalo organizirati misije za utvrđivanje identiteta osoba iz ključnih trećih zemalja, pri čemu bi uključena tijela trebala izdavati putne isprave tijekom misija ili odmah nakon njih. Agencija bi trebala utvrditi i dodatno razviti i druge alate kojima se omogućava da treće zemlje brzo identificiraju nezakonite migrante i ponovno im izdaju dokumente.

Trenutačno su na raspolaganju ograničene informacije o glavnim operativnim rizicima i izazovima s kojima se države članice suočavaju u području vraćanja te o tome kako bi Agencija mogla biti pripravna poduprijeti nacionalna tijela u uklanjanju tih rizika i izazova. Nakon što Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu dovrši pregled kapaciteta i potreba država članica, trebala bi osmisliti konkretne prilagođene planove intervencije. Tako će postati jasno koja su stručna znanja potrebna u svakoj državi članici te kako Agencija može pomoći i pokrenuti pilot-projekte.

Bolje bi trebalo iskoristiti i „operacije vraćanja preuzimanjem” u okviru kojih tijela trećih zemalja izvršavaju povratak vlastitih državljana iz Europske unije u skladu s odredbama Uredbe o Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu. Tim bi se operacijama mogli dodatno povećati europski kapaciteti za vraćanje na isplativ način, pa bi Agencija trebala više ulagati u podupiranje kapaciteta trećih zemalja za sudjelovanje u takvim operacijama, uključujući posebna osposobljavanja. Usklađene zajedničke operacije vraćanja trebale bi se provoditi u skladu s Priručnikom za zajedničke operacije vraćanja zračnim prometom, kojima koordinira Frontex, od 12. svibnja 2016.

Naposljetku, važno je i da Agencija hitno uspostavi mehanizam za pomoć državama članicama u vraćanjima komercijalnim letovima, kojim bi se financirali dobrovoljni povratak i prisilno vraćanje iz država članica, organizirani na taj način. Osim toga, Agencija bi trebala obaviti pregovore o okvirnim sporazumima sa zračnim prijevoznicima, koje bi po potrebi upotrijebila nacionalna tijela nadležna za vraćanje, te u kojima bi bili utvrđeni opći uvjeti za korištenje komercijalnih letova (npr. broj povratnika u avionu, broj pratitelja) kako bi se omogućilo brzo osiguravanje mjesta u avionima za ključna odredišta vraćanja.

Kako bi uspjela obaviti dodatan obujam posla potrebnog za obavljanje tih aktivnosti te kako bi u potpunosti ispunila očekivanja povezana s novim ovlastima, Agencija bi trebala poduzeti hitne mjere da osigura popunjavanje raspoloživih radnih mjesta te upotrebu svih dodijeljenih financijskih sredstava za aktivnosti vraćanja.

Daljnji koraci

Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu trebala bi:

- do lipnja 2017. povećati svoje osoblje u odjelu za pružanje pomoći pri vraćanju,
- do lipnja 2017. uspostaviti mehanizam komercijalnih letova,
- do lipnja 2017. intenzivirati pomoć prije povratka organiziranjem misija za utvrđivanje identiteta osoba,
- do lipnja 2017. dovršiti pregled mogućnosti i potreba država članica u pogledu vraćanja,
- do listopada 2017. ubrzati osposobljavanje tijela trećih zemalja koja sudjeluju u operacijama vraćanja preuzimanjem,
- do kraja 2017. upotrijebiti sva dodijeljena financijska sredstva.

I.6. – Financijska sredstva Europske unije za vraćanje i ponovni prihvrat

Komisija pruža znatnu financijsku potporu državama članicama za provedbu učinkovitih vraćanja u skladu s Direktivom o vraćanju, a podupire i praktičnu suradnju i razmjenu najbolje prakse u području vraćanja i ponovnog prihvata. Glavni financijski instrument kojim EU podupire države članice u tu svrhu je Fond za azil, migracije i integraciju (FAMI).

Putem nacionalnih programa u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju za razdoblje 2014. – 2020. države članice dodijelile su oko 806 milijuna EUR za aktivnosti povezane s vraćanjem i reintegracijom. To uključuje potporu za nacionalne mjere država članica u pogledu vraćanja te za određene zajedničke europske aktivnosti u pogledu vraćanja i reintegracije (pogotovo Europsku mrežu instrumenata za reintegraciju (ERIN), Europski integrirani pristup vraćanju prema trećim zemljama (EURINT) i mrežu europskih časnika za vezu zaduženih za vraćanje (EURLO)).

Osim toga, od 2014. dodijeljeno je 6,2 milijuna EUR pomoći za hitne slučajeve za rješavanje hitnih potreba povezanih s vraćanjem, kao što je potpomognuti dobrovoljni povratak. Druge aktivnosti povezane s vraćanjem i ponovnim prihvatom poduprijetе su mjerama Unije u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju, uključujući Fond za izgradnju kapaciteta za ponovni prihvrat, pri čemu je iz Fonda za azil, migracije i integraciju za razdoblje 2015. – 2016. dodijeljeno 12 milijuna EUR.

Daljnji koraci

Komisija će 2017.:

- za mjere povezane s vraćanjem država članicama osigurati dodatnih 200 milijuna EUR putem nacionalnih programa u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju. To će dodatno povećati operativne mogućnosti za pomoć prije povratka, izgradnju kapaciteta, reintegraciju i dr. kako bi se intenzivirala vraćanja,
- osigurati dodatno povećanje financijskih sredstava kako bi se osnažila suradnja EU-a i njegovih partnerskih zemalja u području ponovnog prihvata u okviru Fonda za izgradnju kapaciteta za ponovni prihvata.

II. - Sladavanje poteškoća pri ponovnom prihvatu

Kako je najavljeno u Akcijskom planu o vraćanju iz 2015., Europska unija znatno je povećala suradnju s glavnim zemljama podrijetla, i u Africi i Aziji. Dok neke zemlje podrijetla surađuju na ponovnom prihvatu svojih državljanina, u skladu s obvezama prema međunarodnom pravu (za zemlje AKP-a i u skladu s člankom 13. Sporazuma iz Cotonoua), suradnja mnogih drugih zemalja nije zadovoljavajuća. Države članice posebno izvješćuju o problemima povezanim s dobivanjem privremenih putnih isprava iz trećih zemalja ili uporabom europskih putnih isprava, čak i u slučajevima kad su identitet i državljanstvo utvrđeni.

Na redovnim sastancima Zajedničkog odbora za ponovni prihvata, u okviru posebnih projekata i intenzivno radeći na **provedbi postojećih 17 sporazuma o ponovnom prihvatu** uspjele su se ukloniti neke poteškoće pri ponovnom prihvatu te su se istodobno poboljšale prakse i komunikacija relevantnih tijela. Međutim, neke od tih zemalja u praksi se i dalje ne pridržavaju u potpunosti odredaba tih sporazuma.

Komisija je ostvarila napredak u **pregovorima za nove sporazume o ponovnom prihvatu**. Pregovori s Bjelarusom samo što nisu zaključeni, a novi su pregovori pokrenuti s Nigerijom, Tunisom i Jordanom paralelno s pregovorima o pojednostavnjenju izdavanja viza. S druge strane, pregovori s Marokom, koji su započeli 2003., obustavljeni su, a s Alžirskom pregovori nisu započeli unatoč pregovaračkom mandatu još iz 2002.

U pogledu zemalja s kojima nije mogla sklopiti službeni sporazum o ponovnom prihvatu, Komisija se usredotočila na **poboljšanje praktične suradnje** s pomoću operativnih alata i instrumenata, kao što su standardni operativni postupci.

Nakon niza **dijaloga na visokoj razini** suradnja u pogledu obveza o ponovnom prihvatu sada je sastavni dio obnovljenog političkog dijaloga Europske unije s trećim zemljama. U Akcijskom planu najavilo se i da bi pomoć i politike Europske unije trebalo iskoristiti za poticanje pripravnosti partnerskih zemalja na suradnju i tako **povećati utjecaj Europske unije u području ponovnog prihvata**. To je uključeno u pristup Okviru za partnerstvo koji je predložen u lipnju 2016.²⁰, a kojim se nastoji postići zajedničko upravljanje migracijama sa

²⁰ Komunikacija o uspostavi novog Okvira za partnerstvo s trećim zemljama u okviru Europskog migracijskog programa, COM(2016) 385 final od 7. lipnja 2016.

zemljama podrijetla i tranzitnim zemljama, pri čemu se prvo planira usredotočiti na Etiopiju, Senegal, Mali, Nigeriju i Niger.

Provedba i rezultati **Okvira za partnerstvo** dodatno su opisani u tri posebna izvješća iz listopada i prosinca 2016. te od 1. ožujka 2017.²¹ S Okvirom za partnerstvo s trećim zemljama te uporabom svih raspoloživih politika i alata²² postići će se bolja suradnja s ciljem identifikacije, ponovnog izdavanja dokumenata i ponovnog prihvata njihovih državljana. Općenito, s partnerskim bi se zemljama trebali koristiti prilagođeni pristupi za utvrđivanje svih interesa, poticaja i utjecaja kako bi se ostvarili ciljevi i obveze te kako bi EU i zainteresirane države članice ponudili posebne mjere potpore predmetnoj partnerskoj zemlji (kao što je učinkovita reintegracija povratnika), čime bi se osiguralo bolje upravljanje migracijama, te bi se u tom kontekstu dodatno poboljšala suradnja u području vraćanja i ponovnog prihvata. Da bi se to ostvarilo, EU i države članice morat će koordinirano i učinkovito iskoristiti svoj zajednički utjecaj.

Daljnji koraci

Komisija će poduzeti sljedeće:

- pratiti i rješavati tekuća pitanja u pogledu provedbe sporazuma o ponovnom prihvatu,
- nastojati što prije zaključiti pregovore o sporazumima o ponovnom prihvatu s Nigerijom, Tunisom i Jordanom te poticati suradnju s Marokom i Alžirskom,
- s državama članicama uložiti veće napore u poboljšanje praktične suradnje, dogovaranjem postupaka o ponovnom prihvatu, komunikacijskih kanala i radnih tokova s trećim zemljama te istodobno postupajući u skladu s Poveljom EU-a o temeljnim pravima.

Europska unija i njezine države članice koordinirano i učinkovito iskoristit će svoj zajednički utjecaj u sklopu Okvira za partnerstvo primjenom prilagođenog pristupa trećim zemljama kako bi se zajedničkim snagama upravljalo migracijama te dodatno poboljšala suradnja u pogledu vraćanja i ponovnog prihvata.

III – Zaključak

Uz Preporuku o učinkovitijoj provedbi vraćanja u okviru Direktive o vraćanju, u ovom ažuriranom Akcijskom planu nudi se niz ciljanih mjera kako bi se državama članicama i Europskoj uniji omogućilo da **znatno povećaju stope vraćanja**. Tako će se poslati i jasna poruka onim migrantima koji neće imati pravo ostaniti u Europskoj uniji da ne bi trebali krenuti na opasno putovanje kako bi u Europu stigli na nezakonit način. Time će se pomoći i u narušavanju poslovnog modela krijumčarenja migranata.

Nadležna nacionalna tijela u državama članicama moraju pri provedbi vraćanja učinkovitije i izravnije primijeniti standarde i postupke utvrđene u Direktivi o vraćanju, u potpunosti poštujući temeljna prava i pravnu zaštitu kako bi se vraćanja provela dostojanstveno u skladu s Preporukom.

²¹ COM(2016) 700 final od 18.10.2016. i 960 final od 14.12.2016.

²² U skladu s humanitarnim načelima ne smije se uvjetovati humanitarna pomoć koja se temelji na potrebama.

Sama Komisija, a i uz potporu relevantnih agencija Europske unije, uspostaviti će **operativne mjere potpore utvrđene u ovom ažuriranom Akcijskom planu** kako bi se dodatno osnažile države članice i kako bi im pomogla u provedbi sustava Europske unije u području vraćanja.

Osim toga, Komisija će s Europskom službom za vanjsko djelovanje pojačati napore kako bi se sklopili sporazumi o ponovnom prihvatu i poboljšala suradnja s trećim zemljama u pogledu ponovnog prihvata, koordinirano i učinkovito iskoristivši svoj zajednički utjecaj u sklopu Okvira za partnerstvo u području migracija.

Komisija će procijeniti napredak te podnijeti izvješće o provedbi Preporuke i ažuriranog Akcijskog plana do prosinca 2017.