



Bruxelles, 9.9.2015.
COM(2015) 453 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Akcijski plan EU-a o vraćanju

I. Uvod

Vraćanje nezakonitih migranata koji nemaju pravo boravka u Europskoj uniji u njihove matične zemlje, poštujući pri tome u potpunosti načelo zabrane prisilnog vraćanja (*non-refoulement*), ključan je dio **sveobuhvatnih napora EU-a u rješavanju problema migracije**, a posebice smanjenja nezakonite migracije. U *Europskom migracijskom programu*¹, koji je Europska komisija donijela 13. svibnja 2015., naglašava se da nezakonite migracije među ostalim potiče i saznanje o tome da sustav EU-a za vraćanje nezakonitih migranata nije dovoljno učinkovit.

U 2014. **manje od 40 %** nezakonitih migranata kojima je naređeno da napuste EU zaista je i otišlo. Jedan od najučinkovitijih načina za rješavanje pitanja nezakonite migracije sustavno je – dobrovoljno ili prisilno – vraćanje osoba koje nemaju ili više nemaju pravo ostati u Europi. Kada bi osobe kojima nije potrebna međunarodna zaštita znale da će brzo biti vraćene u domovinu, možda bi ih manje riskiralo živote i trošilo novac pokušavajući doprijeti do EU-a.

Učinkovitost sustava EU-a za vraćanje nezakonitih migranata mora se povećati. To je ključno za održanje povjerenja javnosti u sustav azila EU-a i potporu pružanju pomoći osobama kojima je potrebna međunarodna zaštita. Povećanje stope vraćanja nezakonitih migranata potrebno je popratiti obnovljenim naporima EU-a za zaštitu onih kojima je to potrebno, pa i s pomoću premještanja i preseljenja.

Europsko vijeće pozvalo je Komisiju „da uspostavi namjenski **Europski program vraćanja**”. Ovim se Akcijskim planom EU-a o vraćanju odgovara na taj poziv utvrđujući hitne i srednjoročne mjere koje će se poduzeti kako bi se povećala učinkovitost sustava za vraćanje EU-a. Njime se želi u najvećoj mogućoj mjeri povećati učinak mjera koje se već provode te predložiti nove inicijative kojima bi se zakonodavstvo EU-a u potpunosti iskoristilo i po potrebi ojačalo. Cilj je postići usklađen okvir za djelovanje koji se temelji na snažnoj operativnoj suradnji među državama članicama, agencijama EU-a i zemljama porijekla migranata. U okviru Akcijskog plana prepoznaje se ključna uloga i odgovornost država članica u provedbi politike vraćanja EU-a te se razvija koncept njihove snažnije suradnje u području vraćanja s agencijama EU-a koje pružaju znatnu potporu.

Provedba svih mjera u okviru ove Komunikacije morat će biti **u skladu s međunarodnim standardima u području ljudskih prava**, a posebice Poveljom o temeljnim pravima Europske unije, Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Konvencijom UN-a o izbjeglicama iz 1951. i protokolom uz tu konvenciju iz 1967. te s načelom zabrane prisilnog vraćanja (*non-refoulement*), što je zajamčeno mjerodavnim zakonodavstvom EU-a. Direktivom EU-a o vraćanju² utvrđuju se posebne mjere pravne zaštite kako bi se zajamčila učinkovita zaštita prava povratnika tijekom cijelog postupka vraćanja. Kada je riječ o osobnim podacima, osobitu pažnju trebalo bi posvetiti potpunoj provedbi mjerodavnih odredbi.

U skladu sa zahtjevom Europskog vijeća od 25. – 26. lipnja 2015. **potrebno je dodijeliti odgovarajuća sredstva** kako bi se povećala učinkovitost politike vraćanja EU-a. Nadovezujući se na Europski fond za povratak (2008. – 2013.), Fondom za azil, migracije i integraciju (FAMI) pružit će se znatna potpora aktivnostima vraćanja država članica, koje u razdoblju 2014. – 2020. planiraju odvojiti više od 800 milijuna EUR za vraćanje u svojim

¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Europski migracijski program, Bruxelles, 13. svibnja 2015., COM(2015) 240, završna verzija.

² 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 348/98, 24.12.2008.

nacionalnim programima. Komisija će pažljivo razmotriti potrebu za povećanjem sredstava dodijeljenih aktivnostima vraćanja na razini EU-a, osobito u pogledu financiranja djelovanja Frontexa u tom području, te će u sljedećim godinama izraditi prijedloge prema potrebi.

II. Povećanje učinkovitosti sustava EU-a za vraćanje nezakonitih migranata

1. Poticanje dobrovoljnog vraćanja

Dobrovoljno vraćanje nezakonitih migranata u njihove matične zemlje **najpoželjnija je mogućnost** kad god je to moguće. Dobrovoljno vraćanje i prateće mjere reintegracije pomažu pri jačanju položaja povratnika u njihovim matičnim zemljama i na taj se način suzbija nova nezakonita migracija. Te se mjere općenito smatraju troškovno učinkovitijima od prisilnog vraćanja. Dobrovoljno vraćanje može pomoći i u uklanjanju nesklonosti određenih trećih zemalja na suradnju pri vraćanju njihovih državljana. Udio dobrovoljnih povrataka u ukupnom broju povrataka tijekom proteklih godina u EU-u postupno je rastao. Procjenjuje se da je u 2013. približno 40 % povrataka bilo dobrovoljno u usporedbi sa samo 14 % u 2009.³

Države članice prvenstveno su odgovorne za razvoj i provođenje programa dobrovoljnog povratka, dok **EU osigurava financijska sredstva** za te programe te forum za razmjenu najbolje prakse i povećanje operativne suradnje u području dobrovoljnog povratka. U svojim nacionalnim programima u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju za razdoblje 2014. – 2020. države članice planiraju vratiti dvostruko više nezakonitih migranata na dobrovoljan način nego prisilno. Komisija potiče države članice na razvoj učinkovitog okvira kojim će se nezakonitim migrantima omogućiti lak pristup programima dobrovoljnog vraćanja. Programi potpomognutog dobrovoljnog vraćanja⁴ trebali bi biti osmišljeni tako da se izbjegne stvaranje „čimbenika privlačnosti”, odnosno poticaja drugim nezakonitim migrantima da dođu u Europu kako bi iskoristili takve programe⁵.

Komisija će s pomoću Europske mreže za migracije⁶ (EMN) pratiti i procjenjivati bi li razlike među programima dobrovoljnog vraćanja i reintegracije država članica mogle dovesti do biranja zemlje vraćanja, pri čemu bi migranti odabirali one države članice koje nude najunosnije uvjete vraćanja⁷. Komisija potiče države članice na razvoj **zajedničkih projekata reintegracije**, kojima bi se mogla poboljšati kvaliteta potpore migrantima i njezina troškovna učinkovitost s pomoću ekonomije razmjera u području upravnih troškova.

Kako bi se dodatno povećala stopa dobrovoljnog vraćanja, Komisija s pomoću FAMI-ja financira **programe dobrovoljnog vraćanja** u suradnji s vladinim i nevladinim partnerima, primjerice Međunarodnom organizacijom za migracije (IOM). Komisija pruža potporu Europskoj mreži instrumenata za reintegraciju (ERIN) kojom se povratnicima pruža potpora u reintegraciji te socijalna potpora i potpora u traženju zaposlenja. Izvan financijskih mogućnosti FAMI-ja osiguranje financijskih sredstava za održivo vraćanje i reintegraciju bit će **jasan prioritet** u okviru financijskih programa EU-a u području politike razvojne suradnje i politike susjedstva. Uzajamni fond, koji će biti osnovan tijekom sastanka na vrhu EU-a i Afrike na temu migracije u La Valletti (11. – 12. studenoga 2015.), osobito bi trebao osigurati znatna sredstva za vraćanje i reintegraciju migranata u njihovim matičnim zemljama.

³ Izvješće Europske migracijske mreže, *Pregled: Poticaji za povratak u treću zemlju i potpora migrantima u njihovoj reintegraciji*, siječanj 2015.

⁴ Dobrovoljno vraćanje ili dobrovoljni odlazak uz logističku, financijsku i/ili drugu materijalnu pomoć.

⁵ U slučaju država zapadnog Balkana mnoge su države članice, primjerice, prestale pružati pomoć pri dobrovoljnom vraćanju, osim pokrivanja troškova prijevoza pri vraćanju, kako bi izbjegle daljnje privlačenje migranata.

⁶ Zadaća je EMN-a pružati ažurirane, objektivne, pouzdane i usporedive informacije o migraciji i azilu.

⁷ Idem 2.

Uspjeh programa dobrovoljnog povratka, međutim, ovisi i o **vjerojatnosti prisilnoga vraćanja**. Migranti koji često krijumčarima daju životnu ušteđevinu kako bi ih odveli u Europu možda neće biti spremni na potpomognuto dobrovoljno vraćanje ako ne budu uvidjeli da će svakako biti vraćeni. Ako se migranti ne vrate dobrovoljno, potrebno je pribjeći prisilnom vraćanju.

| | |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hitne mjere | <ul style="list-style-type: none"> • praćenje učinaka razlika među nacionalnim programima dobrovoljnog vraćanja • financiranje programa potpomognutog dobrovoljnog vraćanja u okviru FAMI-ja |
| Srednjoročne mjere | <ul style="list-style-type: none"> • promicanje najbolje prakse u području dobrovoljnog vraćanja i programa reintegracije u okviru EMN-a • potpora zajedničkim programima reintegracije |

2. Stroža provedba pravila EU-a

Potpuna i sustavna primjena pravila EU-a o vraćanju ključna je za povećanje učinkovitosti sustava. **Direktivom EU-a o vraćanju**⁸ uvodi se pravna obveza za države članice da izdaju odluke o vraćanju svim državljanima trećih zemalja koji nezakonito borave na njezinu državnu području i poduzmu mjere potrebne za izvršenje te odluke ako je to potrebno⁹. Njome se utvrđuju i zaštitni mehanizmi za **zaštitu prava povratnika** i omogućuje da se vraćanje provodi na human i proporcionalan način.

Kako bi ispunile obvezu provođenja vraćanja, **države članice trebale bi pribjeći zadržavanju** kao legitimnoj krajnjoj mjeri kada je to potrebno da bi se izbjegao bijeg nezakonitih migranata i da bi ih se spriječilo da odu u druge države članice (sekundarna kretanja)¹⁰. Dok god postoji razumna vjerojatnost vraćanja, izglednost tog vraćanja ne bi trebalo ugrožavati prijevremenim prestankom zadržavanja. Najduže razdoblje zadržavanja koje je predviđeno nacionalnim pravom trebalo bi tijelima države članice omogućiti poduzimanje koraka potrebnih za identifikaciju nezakonitog migranta, a zemlji porijekla dostavu putnih isprava. Države članice trebale bi istražiti **nove alternative zadržavanju** i upotrebu manje prinudnih mjera prema potrebi. Te bi mjere mogle obuhvaćati elektronički nadzor nezakonitih migranata i upotrebu poluzatvorenih ustanova.

Osim toga Direktivom EU-a o vraćanju državama članicama dopušta se fleksibilnost u rješavanju situacija osobitog migracijskog pritiska. **Odredbom za hitne slučajeve**¹¹ državama članicama suočenima s naglim i neočekivanim dolaskom velikog broja migranata dopuštena je fleksibilnost u pogledu uvjeta u zatvorenim ustanovama za zadržavanje migranata. Države članice mogu također primijeniti **pojednostavnjene i ubrzane postupke**

⁸ Pojam „država članica” odnosi se na 30 država: 28 država članica EU-a, isključujući Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku, ali uključujući Island, Lihtenštajn, Norvešku i Švicarsku. Direktiva je dio schengenske pravne stečevine i obvezujuća je za države pridružene schengenskom prostoru. Nije obvezujuća za Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku iako bi se te države mogle odlučiti sudjelovati u njoj.

⁹ U skladu s člankom 8. stavkom 1. države članice poduzimaju sve potrebne mjere za izvršenje odluke o vraćanju ako nije odobreno razdoblje za dobrovoljni odlazak u skladu s člankom 7. stavkom 4. ili ako obveza vraćanja nije izvršena u razdoblju za dobrovoljni odlazak odobrenom u skladu s člankom 7.

¹⁰ Direktivom EU-a o vraćanju omogućuje se zadržavanje migranata do šest mjeseci, a u slučajevima kada je vjerojatno da će usprkos svim razumnim naporima vraćanje trajati duže, ono može trajati i do 18 mjeseci.

¹¹ Članak 18. stavak 1. i stavak 2. Direktive o vraćanju.

vraćanja migranata uhićenih ili otkrivenih tijekom nezakonitog prelaska granice, u skladu s nacionalnim pravom i uz pridržavanje određenih osnovnih zaštitnih mehanizama¹².

Komisija trenutačno ocjenjuje stanje primjene Direktive i upotrijebit će sva sredstva kako bi osigurala njezinu ispravnu provedbu u području zaštite prava nezakonitih migranata i potpune i učinkovite provedbe postupaka vraćanja. Državama članicama pružit će pomoć kako bi im omogućila da ispune svoje obveze. Uz to, pokrenut će **postupke za utvrđivanje povrede prava** protiv država članica koje ne poštuju u potpunosti sve njezine odredbe, uključujući obvezu izdavanja i izvršenja odluka o vraćanju. Nadalje, Komisija će najkasnije 2017. Europskom parlamentu i Vijeću predstaviti drugo izvješće u kojem će se među ostalim razmotriti potreba za revidiranjem Direktive o vraćanju.

Ključnu ulogu u stvaranju povoljnih uvjeta za učinkovitu politiku vraćanja imaju i **pravni i upravni okviri država članica**. Oni bi trebali omogućiti brzo djelovanje, počevši od identifikacije državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom, izdavanja i izvršenja odluka o vraćanju te brzih pravnih postupaka¹³. U tu svrhu države članice moraju pokazati dovoljnu odlučnost i uložiti odgovarajuće resurse, uključujući financijska sredstva, osoblje i kapacitete za zadržavanje, kako bi se zajamčila fizička raspoloživost nezakonitog migranta za vraćanje, pa i zadržavanje ako je to potrebno.

Različite prakse država članica u provedbi Direktive o vraćanju ometaju učinkovitost sustava za vraćanje EU-a jer nezakoniti migranti mogu izbjeći povratak odlaskom u drugu državu u schengenskom području. Statistički podaci upućuju na to da određene države članice ne izdaju sustavno odluke o vraćanju nezakonitim migrantima uhićenima na njihovu državnom području ili osobama čiji je zahtjev za azilom odbijen.

Komisija će redovito utvrđivati i širiti najbolju praksu u području vraćanja u nacionalnim zakonima i upravnim praksama. „**Priručnik o vraćanju**”, koji je donesen zajedno s ovim Akcijskim planom EU-a o vraćanju, sadržava smjernice, najbolju praksu i preporuke za vraćanje migranata na učinkovit i human način uz potpuno poštovanje temeljnih prava i zaštitnih mehanizama kako je zajamčeno relevantnim zakonodavstvom EU-a. Istovremeno sustavna procjena načina na koji svaka država članica provodi pravila EU-a o vraćanju, u okviru **mehanizma za ocjenu Schengena**, olakšava prepoznavanje i ispravljanje nedostataka. Ta izvješća upotrebljavat će se za širenje najbolje prakse u savladavanju prepreka vraćanju. Osim toga, u okviru EMN-a dodatno će se utvrditi najbolja praksa i problemi povezani s vraćanjem u nacionalnom zakonodavstvu i upravnim sustavima država članica kako bi im se pomoglo poboljšati učinkovitost njihovih sustava vraćanja.

Za učinkovitu politiku vraćanja potrebno je postojanje **funkcionalnog sustava azila** kako bi se osiguralo da neutemeljeni zahtjevi za azil dovedu do brzog udaljavanja osobe s područja EU-a. Direktivom o postupcima azila već je osigurana brza obrada određenih zahtjeva. U okviru takozvanoga postupka na granici podnositelj zahtjeva može biti zadržan na granici i mogu se primijeniti vrlo kratki rokovi za ispitivanje zahtjeva. Tražitelji azila trebaju biti obaviješteni o mogućnosti potpomognutog dobrovoljnog vraćanja već na početku postupka azila i u svim njegovim fazama, kako bi se tražiteljima azila čiji je zahtjev odbijen omogućila pouzdana alternativa, a osobama koje žele povući svoj zahtjev dostojanstven povratak u

¹² Poštovanje načela zabrane prisilnog vraćanja (*non-refoulement*) u kontekstu operacija trenutačnog vraćanja na vanjskim granicama može se dovoljno osigurati ako povratnici imaju mogućnost (*de iure* i *de facto*) podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na lako dostupnom graničnom prijelazu.

¹³ Neke države članice primjerice automatski odobravaju trenutačni suspenzivni učinak u svim slučajevima poduzimanja pravnih lijekova protiv odluke o vraćanju. Takvi postupci mogu uzrokovati kašnjenje u postupcima vraćanja. Automatski suspenzivni učinak trebao bi se odobravati samo u slučajevima kada je ugroženo načelo *non-refoulement*.

njihove zemlje. Ako dobrovoljno vraćanje nije moguće, moraju se poduzeti odgovarajuće mjere za sprječavanje bijega tražitelja azila čiji je zahtjev odbijen.

| | |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hitne mjere | <ul style="list-style-type: none"> • Ocjena stanja provedbe Direktive o vraćanju • Ocjene schengenskog prostora u području vraćanja (u tijeku) |
| Srednjoročne mjere | <ul style="list-style-type: none"> • Moguća revizija Direktive o vraćanju na temelju drugog izvješća o provedbi (najkasnije do 2017.) • Utvrđivanje najbolje prakse i prepreka vraćanju u nacionalnom pravu i upravnih praksi u okviru EMN-a • Integracija informacija o potpomognutom dobrovoljnom vraćanju u postupku azila |

3. Bolja razmjena informacija za poticanje povratka

Potrebno je bolje koristiti postojeće **europske informacijske sustave**, a osobito Schengenski informacijski sustav (SIS), vizni informacijski sustav (VIS) i Eurodac, kako bi se povećala učinkovitost sustava za vraćanje EU-a.

Trenutačno države članice ne razmjenjuju sustavno informacije o odlukama o vraćanju ili zabranama ulaska koje izdaju migrantima. Stoga nezakoniti migrant koji ima zakonsku obvezu odlaska to može izbjeći jednostavnim odlaskom u drugu državu članicu u schengenskom prostoru¹⁴. Ako ga uhite, potrebno je započeti novi postupak, što dodatno odgađa povratak te osobe. Stoga nije moguće osigurati praksu **uzajamnog priznavanja odluka o vraćanju** koje su izdale države članice i njihovu provedbu na čitavom području EU-a.

Komisija će predložiti **izmjene SIS-a** kako bi se povećala njegova upotreba u području vraćanja nezakonitih migranata. Komisija će prvo predložiti uvođenje obveze **unošenja svih zabrana ulaska u SIS** za države članice¹⁵, kako bi se pridonijelo sprječavanju da migranti kojima je u jednoj državi članici izdana zabrana ulaska ponovno uđu u schengensko područje kroz neku drugu državu članicu. Osim toga predložit će da države članice u SIS unose sve odluke o vraćanju koje izdaju¹⁶. Time bi se trebalo omogućiti pronalaženje osobe koja pokušava izbjeći odluku o vraćanju odlaskom u drugu državu članicu. Predložit će nadalje razvoj **središnjeg sustava za identifikaciju otisaka prstijuza SIS** kako bi se pomoglo u utvrđivanju identiteta osoba bez potvrđenog identiteta, uključujući nezakonite migrante.

Vraćanje ometa i nedovoljna komunikacija i suradnja među državama članicama u pogledu osoba koje imaju boravišnu dozvolu u jednoj državi članici, ali istodobno podliježu odluci o vraćanju u drugoj državi članici. Države članice trebale bi osnovati **mrežu nacionalnih kontaktnih točaka** za razmjenu informacija o ukidanju boravišnih dozvola, osobito za migrante s kaznenom evidencijom. Države članice obvezne su u SIS unijeti i sve poništene

¹⁴ U takvim slučajevima država članica u kojoj nezakoniti migrant boravi može vratiti osobu u državu koja je donijela odluku o vraćanju na temelju bilateralnog sporazuma ili poduzeti potrebne korake za izvršenje izvorne odluke o vraćanju u skladu s Direktivom Vijeća 2001/40/EZ od 28. svibnja 2001. o uzajamnom priznavanju odluka o izgonu državljana trećih zemalja, SL L149/34, 2.6.2001.

¹⁵ Države članice trenutačno u SIS sustavno unose samo određene zabrane ulaska, ali ne i one donesene u okviru Direktive o vraćanju.

¹⁶ Kako je najavljeno Akcijskim planom EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata i slijedom poziva Europskog vijeća od 25. – 26. lipnja 2015.

isprave, primjerice boravišne dozvole, kako bi ih se moglo zaplijeniti¹⁷. Komisija poziva države članice da osiguraju sustavno izvršenje te obveze.

Osim toga revidiranim prijedlogom o **pametnim granicama**, koji će Komisija predstaviti početkom 2016.¹⁸, pridonijet će se povećanju stope vraćanja bilježenjem svih prelazaka granice državljana trećih zemalja. Time će se omogućiti pronalaženje osoba koje prekoračuju dopušteno razdoblje boravka te olakšati identifikacija osoba koje su uništile svoje osobne dokumente.

Komisija će istražiti i mogućnost proširenja područja primjene i svrhe **Uredbe o Eurodacu**¹⁹, kako bi se omogućila upotreba podataka u svrhe vraćanja. Cilj bi bio omogućiti tijelima država članica nadležnima za vraćanje dobivanje informacije o tome je li uhićeni nezakoniti migrant već bio uhićivan i/ili jesu li mu uzeti otisci prstiju u drugoj državi članici. Ta informacija mogla bi pomoći pri identifikaciji nezakonitih migranata te tako olakšati njihovo vraćanje.

Uredbom o VIS-u, kojom se predviđa pohranjivanje u VIS biometrijskih podataka državljana trećih zemalja koji podnose zahtjev za vizu, olakšava se identifikacija nositelja viza. Tom se uredbom omogućuje i prijenos određenih podataka uz stroge uvjete tijelima trećih zemalja i njihovu razmjenu s tim tijelima, kako bi se omogućilo potvrđivanje identiteta njihovih državljana. Na taj način može se olakšati izdavanje putnih isprava za vraćanje. Komisija trenutačno ocjenjuje provedbu VIS-a, uključujući upotrebu tih odredbi, te će o ishodu te ocjene podnijeti izvješće.

| | |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hitne mjere | <ul style="list-style-type: none">• ocjena SIS-a (u tijeku)• osnivanje mreže nacionalnih kontaktnih točaka u području ukidanja boravišnih dozvola |
| Srednjoročne mjere | <ul style="list-style-type: none">• zakonodavni prijedlozi o obveznom unošenju zabrana ulaska i odluka o vraćanju u SIS (2016.)• revidirani prijedlog o pametnim granicama (2016.)• razmatranje mogućeg proširenja Uredbe o Eurodacu• ocjena provedbe VIS-a (2016.) |

4. Jačanje uloge i mandata Frontexa

Agencija Frontex ima ključnu ulogu u poboljšanju praktične suradnje u pitanjima vraćanja, a ta bi se uloga trebala povećavati. Trenutačno Agencija ima zadaću pružanja pomoći državama članicama u pitanjima vraćanja nezakonitih migranata, bez propitivanja osnovanosti odluke o vraćanju, posebice organiziranjem zajedničkih operacija vraćanja te utvrđivanjem najbolje prakse u pogledu pribavljanja putnih isprava i udaljavanja migranata.

Države članice potiče se na sustavnije pribjegavanje mogućnosti vraćanja nezakonitih migranata s pomoću **zajedničkih operacija vraćanja** koje organizira i koordinira Frontex i

¹⁷ Članak 38. Odluke Vijeća 2007/533/JHA od 12. lipnja 2007.

¹⁸ Kako je najavljeno Europskim migracijskim programom.

¹⁹ Uredba (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europolu u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde. SL L 180, 29.6.2013.

zahvaljujući kojima je moguće udruživanje resursa. Države članice trebale bi redovito izvješćivati Frontex o tome je li im potrebna pomoć u vraćanju i koordinaciji.

Velik je izazov **identifikacija migranata i dostava putnih isprava** za njihovo vraćanje. Frontex bi trebao olakšati kontakte i suradnju između država članica i trećih zemalja, a to se osobito odnosi na one koje nemaju konzularno predstavništvo u dotičnim državama članicama. Osim toga, Agencija bi trebala pomoći državama članicama u unajmljivanju zrakoplova za operacije vraćanja ili ih čak unajmljivati sama. Mogu se staviti na raspolaganje osobe zadužene za praćenje iz skupine osnovane u okviru projekta praćenja prisilnog vraćanja²⁰, kako bi osigurale nepristrano izvješćivanje o operacijama vraćanja. Frontex može financirati troškove osoba zaduženih za praćenje. Osim toga, aktivnostima **osposobljavanja** Frontex može državama članicama pomoći u osnivanju skupina pratitelja koje je moguće brzo rasporediti na letove za vraćanje.

Povećana potpora najizloženijim državama članicama u okviru pristupa „žarišta”

Pristup „žarišta” („Hotspot”) koji je uveden Europskim migracijskim programom omogućuje znatno **povećanje operativne potpore** koja se pruža državama članicama koje su pod migracijskim pritiskom. U okviru tog pristupa Frontex može u više faza poslati mobilne timove za pružanje operativne i informacijske potpore na licu mjesta najizloženijim državama.

Prvo, može pomoći u **identifikaciji migranata**. Stručnjaci koje koordinira Frontex mogu pomoći državama članicama u registraciji uhićenih i pristižućih migranata s dokumentima ili bez njih. Mogu provjeravati tek pristigle migrante u cilju utvrđivanja njihove navodne nacionalnosti kako bi se izbjegla „zamjena državljanstva”. Time bi se pridonijelo brzom identifikaciji osoba koje je moguće vratiti i onih kojima će vjerojatno biti potrebna međunarodna zaštita te omogućilo dotičnim državama članicama provođenje sustavne provjere svih migranata bez potrebnih dokumenata koji su otkriveni nakon ilegalnog prelaska granice.

Kako bi potvrdio navodno državljanstvo migranata, Frontex može osigurati blisku suradnju s veleposlanstvima ili konzularnim službama njihovih zemalja porijekla. Agencija može pozvati radne skupine sastavljene od imigracijskih ili konzularnih službenika iz tih zemalja i olakšati im rad, u cilju provođenja razgovora radi identifikacije i bržeg **izdavanja putnih isprava** za vraćanje. Kada je to potrebno, može uključiti mreže koje djeluju u području vraćanja.

Frontex može pomoći u organizaciji, koordinirati i sufinancirati **operacije vraćanja** u zemlje porijekla ili tranzitne zemlje. Frontex bi trebao predvidjeti sustavno slijetanje zajedničkih letova za vraćanje iz drugih država članica u najizloženije države članice.

Kako bi se omogućila identifikacija, važno je da države članice, a osobito one najizloženije, poduzmu **prikladne mjere za izbjegavanje bijega migranata** i njihova sekundarnog kretanja u druge države članice.

Kako je najavljeno u okviru Europskog migracijskog programa, Komisija će u 2016. dostaviti **zakonodavne prijedloge za jačanje mandata Frontexa u području vraćanja**. Ne pretpostavljajući unaprijed rezultate ocjene Agencije, koja će biti dovršena u 2015., te

²⁰ Cilj projekta praćenja prisilnog vraćanja, koji uz financiranje Fonda za vraćanje EU-a provodi Međunarodni centar za razvoj migracijske politike (ICMPD), razvoj je europske skupine pratitelja prisilnog vraćanja koji su na raspolaganju zemljama koje moraju primijeniti sustav praćenja prisilnog vraćanja.

procjene učinka priložene prijedlozima, Komisija će ispitati načine da se Agenciji dodijeli snažniji mandat koji bi se odnosio na koordinaciju operativne suradnje država članica u upravljanju vanjskim granicama i vraćanje nezakonitih migranata. Kako bi se konkretnije ostvarila uloga Agencije u pitanjima vraćanja, Komisija će predložiti stvaranje namjenskog **ureda Frontexa za vraćanje**.

Na temelju iskustva sa „žarištima” Komisija će posebno razmotriti osnivanje **timova Frontexa za brzo vraćanje**, koji bi pružali potporu u identifikaciji, konzularnoj suradnji s trećim zemljama i organizaciji operacija vraćanja za države članice. Razmotrit će i mogućnost da se Agenciji dopusti pokretanje operacija vraćanja, koje trenutačno mogu započeti samo države članice, te koordinacija i organizacija operacija vraćanja iz samo jedne države članice.

Komisija će ispitati i načine za širenje potpore Frontexa **zemljama u susjedstvu EU-a**²¹ u vraćanju nezakonitih migranata, osiguravajući izgradnju kapaciteta i tehničku potporu.

Uz jačanje sposobnosti Frontexa za pružanje operativne potpore, trebalo bi razviti njegove **analitičke sposobnosti u pogledu vraćanja i ponovnog prihvata**. Mandat Agencije u pogledu analize rizika trebao bi se osobito proširiti na prikupljanje i analizu podataka o nezakonitim sekundarnim kretanjima državljana trećih zemalja na području EU-a, kako bi se pružila potpora vraćanju onih državljana trećih zemalja koji nemaju pravo boravka u EU-u. Trebalo bi učvrstiti ulogu Frontexa kao centra EU-a za razmjenu operativnih iskustava i znanja u području vraćanja, s pomoću mreže izravnih kontaktnih točaka u području vraćanja.

Frontexu bi trebalo dodijeliti odgovarajuća financijska sredstva kako bi mogao provoditi svoje zadaće u području vraćanja. Komisija je u proračunu za 2016. predložila dodatnih 5 milijuna EUR za Frontex posebno za aktivnosti vraćanja. To bi joj trebalo omogućiti da u 2016. dodijeli 15 milijuna EUR u te svrhe. Zakonodavni prijedlozi za jačanje mandata Frontexa bit će popraćeni odredbama za dodjelu odgovarajućih financijskih sredstava za provođenje njegovih zadaća.

| | |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hitne mjere | <ul style="list-style-type: none"> • sustavnija upotreba zajedničkih operacija vraćanja koje koordinira Frontex • osposobljavanje koje provodi Frontex namijenjeno vođama pratitelja i pratiteljima (u tijeku) |
| Srednjoročne mjere | <ul style="list-style-type: none"> • zakonodavni prijedlozi za jačanje mandata Frontexa u području vraćanja (2016.) |

5. Integrirani sustav upravljanja vraćanjem

Komisija će poticati i usmjeravati razvoj **integriranog sustava upravljanja vraćanjem** povezivanjem svih mreža i programa za vraćanje i ponovni prihvata koje financira EU. Ostvarit će sinergije između Europskog integriranog pristupa vraćanju prema trećim zemljama (EURINT), Europske mreže instrumenata za reintegraciju (ERIN) i mreže europskih časnika za vezu zaduženih za vraćanje (EURLO)²².

Te bi mreže trebale djelovati tako da se međusobno osnažuju kako bi uspostavile dosljedan i učinkovit sustav upravljanja vraćanjem zajedno s Frontexom, koji će koordinirati taj

²¹ U skladu s člankom 15. Uredbe o Frontexu Agencija i države članice moraju se pridržavati normi i standarda najmanje jednakovrijednih onima koje su utvrđene zakonodavstvom Unije, pa i kad se suradnja s trećim zemljama odvija na državnom području tih zemalja.

²² Ciljevi su EURINT-a razvijanje i razmjena najboljih praksi u pogledu vraćanja te razvijanje zajedničke strategije za operativnu suradnju s trećim zemljama. EURLO ima za cilj potaknuti operativnu suradnju usmjerenu na zemlju porijekla, osobito preko časnika za vezu zaduženih za vraćanje u ključnim zemljama.

integrirani sustav upravljanja vraćanjem na operativnoj razini. Osobito bi trebale brzo **angažirati mobilne radne skupine** za pomoć u identifikaciji migranata i izdavanju putnih isprava za njihovu repatrijaciju, ispitati najbolje prakse i dijeliti ih radi šire upotrebe. Takvom bi se koordinacijom trebala povećati konvergencija prakse vraćanja među državama članicama te obeshrabrili sekundarna kretanja.

Komisija će istražiti kako u zemljama porijekla povećati prihvaćanje **propusnica EU-a** za vraćanje nezakonitih migranata, uključujući i poboljšanjem sigurnosnih značajki isprave.

Europski časnici za vezu zaduženi za migracije²³ (EMLO-ovi) koji će biti angažirani u delegacijama EU-a u ključnim zemljama porijekla ili tranzita trebali bi olakšati suradnju s vlastima tih zemalja na ponovnom prihvatu njihovih državljana koji nezakonito borave u EU-u. EMLO-ovi bi trebali blisko surađivati s mrežom časnika za vezu zaduženih za imigraciju (ILO-ovi) prisutnom u tim zemljama, s agencijama EU-a, osobito časnicima za vezu Frontexa upućenima na rad u te zemlje, i s mrežama koje su usmjerene na vraćanje, kao što je EURLO. Nakon evaluacije **zakonodavstva EU-a o ILO-ovima**²⁴, planirane u 2016., Komisija će istražiti je li ga potrebno revidirati kako bi se povećala dodana vrijednost mreže ILO-ova.

Komisija također namjerava u potpunosti iskoristiti mogućnosti koje joj nudi EMN za poboljšanje analize i razmjenu informacija o vraćanju. Pouzdani, usporedivi i dosljedni **statistički podatci** ključni su za omogućavanje razvoja prikladnih odgovora u obliku politika. Iako države članice Eurostatu dostavljaju statističke podatke o vraćanju, utvrđene su nedosljednosti. Tim će se pitanjem baviti posebna radna skupina za kvalitetu koja uključuje Komisiju, Eurostat i odgovarajuće agencije EU-a.

| | |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hitne mjere | <ul style="list-style-type: none"> • uspostava integriranog sustava upravljanja vraćanjem • definiranje zadataka i prioriteta zemalja za angažiranje EMLO-ova • plan za poboljšanje prikupljanja statističkih podataka o vraćanju |
| Srednjoročne mjere | <ul style="list-style-type: none"> • angažiranje EMLO-ova u ključnim trećim zemljama • evaluacija zakonodavstva EU-a o ILO-ovima i mogući zakonodavni prijedlozi o njegovoj reviziji • razmatranje načina za povećanje prihvaćanja propusnice EU-a u trećim zemljama |

III. Poboljšanje suradnje sa zemljama porijekla i tranzita u pogledu ponovnog prihvata

Poboljšanje suradnje u pogledu vraćanja i ponovnog prihvata s glavnim zemljama porijekla i tranzita nezakonitih migranata **ključno je za povećanje stopa vraćanja** i suzbijanje daljnje nezakonite migracije. Prioritet su afričke zemlje, iz kojih potječe velik broj migranata koji dolaze u EU ili u njemu nezakonito borave. Stope vraćanja u afričke zemlje niže su od 30 %, što je dosta ispod opće stope vraćanja iz EU-a u iznosu od 40 %, koja je i sama nedostatna. Nadolazeći sastanak na vrhu na temu migracije u Valletti pruža važnu priliku za razmatranje ponovnog prihvata u okviru šire rasprave o suradnji u pogledu migracije između EU-a i Afrike.

²³ Europsko vijeće 23. travnja 2015. zatražilo je angažiranje europskih časnika za vezu zaduženih za migracije. To je dodatno potvrđeno u Europskom migracijskom programu i Akcijskom planu EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata donesenom 27. svibnja 2015.

²⁴ Uredba Vijeća (EZ) br. 377/2004 od 19. veljače 2004. o uspostavi mreže časnika za vezu zaduženih za imigraciju. SL L 64/1, 2.3.2004.

Ponovni prihvati vlastitih državljana obveza je u skladu s međunarodnim običajnim pravom. U vezi s afričkim, karipskim i pacifičkim (AKP) državama, ta je obveza dodatno utvrđena člankom 13. Sporazuma iz Cotonoua²⁵.

Europskim migracijskim programom već je naglašena potreba za ozbiljnijim djelovanjem kako bi treće zemlje ispunile svoje obveze ponovnog prihvata vlastitih državljana. Europsko vijeće 25. i 26. lipnja 2015. zatražilo je **mobilizaciju svih sredstava za jačanje suradnje u pogledu ponovnog prihvata.**

Komisija će kao prioritet nastojati osigurati učinkovitu provedbu **obveza ponovnog prihvata** bez odlaganja. Usporedno s time usredotočit će se na brzi završetak pregovora u tijeku i po potrebi na otvaranje pregovora o novim sporazumima o ponovnom prihvatu s ključnim zemljama porijekla. EU bi uz to trebao pokrenuti političke dijaloge na visokoj razini u pogledu ponovnog prihvata s relevantnim zemljama te bitno poboljšati operativnu suradnju. Kako bi se postigli ti ciljevi, EU bi trebao primijeniti **odgovarajući pritisak** na partnerske zemlje.

1. Učinkovita provedba obveza ponovnog prihvata

Komisija će nastojati osigurati provedbu obveza ponovnog prihvata koja se odvija u skladu s posebnim sporazumima o ponovnom prihvatu i sa Sporazumom iz Cotonoua.

EU je dosad sklopio 17 **sporazuma o ponovnom prihvatu**²⁶. Općenito, vraćanje i ponovni prihvati nezakonitih migranata lakši su u zemljama koje imaju takav sporazum s EU-om. Redoviti sastanci u okviru zajedničkih odbora za ponovni prihvati omogućuju praćenje provedbe tih sporazuma te pružaju korisno okruženje za raspravu o problemima u praksi i njihovo rješavanje. Komisija će se u potpunosti služiti tim odborima kako bi dodatno poboljšala praktičnu suradnju i povećala stope vraćanja u partnerske zemlje.

Uz to, Komisija će se fokusirati na **brzu provedbu obveze** koju su preuzeli EU i zemlje AKP-a na temelju članka 13. Sporazuma iz Cotonoua u pogledu ponovnog prihvata vlastitih državljana bez dodatnih formalnosti. Komisija će zajedno s EEAS-om, državama članicama i Frontexom organizirati redovite bilateralne sastanke o ponovnom prihvatu s ključnim zemljama porijekla u supsaharskoj Africi radi operacionalizacije te odredbe Sporazuma iz Cotonoua. Cilj je poboljšati praktičnu suradnju uspostavljanjem komunikacijskih kanala, utvrđivanjem mehanizama za pravovremenu identifikaciju nezakonitih migranata i izdavanje putnih isprava ili upotrebu propusnice EU-a za njihovo vraćanje.

Prioritetne zemlje s kojima će se organizirati takvi sastanci obuhvaćaju Nigeriju, Senegal, Mali, Etiopiju, Demokratsku Republiku Kongo, Gvineju, Côte d'Ivoire, Etiopiju i Gambiju, uzimajući u obzir razvoj migracijskih trendova.

| | |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hitne mjere | <ul style="list-style-type: none">• Bilateralni sastanci o ponovnom prihvatu koji će se organizirati sa supsaharskim zemljama porijekla, počevši s Nigerijom i Senegalom |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

²⁵ U skladu s člankom 13. Sporazuma iz Cotonoua, države AKP-a obvezale su se prihvatiti vraćanje i ponovni prihvati svojih državljana koji nezakonito borave na području države članice EU-a na zahtjev te države članice i bez dodatnih formalnosti.

²⁶ EU je sklopio sporazume o ponovnom prihvatu s Rusijom, Ukrajinom, Moldovom, Gruzijom, Armenijom, Azerbajdžanom, Turskom i zemljama zapadnog Balkana te s Hong Kongom, Makaom, Šri Lankom, Pakistanom i Kabom Verdeom.

2. Završetak tekućih i otvaranje novih pregovora o sporazumima o ponovnom prihvatu

Dok je područje istočno od granica EU-a sada dobro pokriveno sporazumima o ponovnom prihvatu, njegov južni dio, koji je trenutačno pod snažnim migracijskim pritiskom, nije, iako je nekoliko sporazuma trenutačno u postupku pregovaranja²⁷. Jedna je od glavnih prepreka u pregovorima o sporazumima o ponovnom prihvatu sa sjevernoafričkim zemljama **klauzula o „državljanima trećih zemalja”**, kojom se zemlje obvezuju na ponovni prihvati državljana trećih zemalja koji su bili u tranzitu preko njihova državnog područja, iako te zemlje ponekad nisu sklone surađivati čak ni na prihvaćanju vlastitih državljana.

Ponovnim prihvatom vlastitih državljana u zemljama supsaharske Afrike, kako je utvrđeno Sporazumom iz Cotonoua, trebao bi se olakšati pritisak na zemlje tranzita jer bi se nezakoniti migranti vraćali izravno u svoje matične zemlje. Time bi se pak trebalo **olakšati sklapanje sporazuma sa sjevernoafričkim zemljama**.

Komisija će također istražiti potrebu za **pokretanjem pregovora o sporazumima o ponovnom prihvatu** s drugim ključnim zemljama porijekla ili tranzita nezakonitih migranata. U slučaju zemalja koje su uglavnom zemlje porijekla, a ne zemlje tranzita, klauzula o „državljanima trećih zemalja” manje je relevantna.

| | |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Hitne mjere</i> | <ul style="list-style-type: none">• pokretanje ili ponovno pokretanje pregovora sa sjevernoafričkim zemljama |
| <i>Srednjoročne mjere</i> | <ul style="list-style-type: none">• razmatranje pokretanja pregovora o novim sporazumima o ponovnom prihvatu s ključnim zemljama porijekla |

3. Politički dijalozi na visokoj razini u pogledu ponovnog prihvata

EU će također sudjelovati u političkim dijalozima na visokoj razini s relevantnim zemljama porijekla i tranzita nezakonitih migranata kako je zatražilo Europsko vijeće 25. i 26. lipnja 2015. **Dijalozi na visokoj razini**, koje će pokrenuti visoka predstavnica EU-a za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, trebali bi se fokusirati na zemlje u kojima je potreban politički angažman i pritisak za provedbu postojećih obveza ili za sklapanje ili pokretanje pregovora o sporazumima o ponovnom prihvatu. Njima će se osigurati da pitanje vraćanja i ponovnog prihvata bude prioritet u odnosima s tim zemljama. Pomoć i politike EU-a trebali bi se upotrebljavati za poticanje spremnosti partnerskih zemalja na suradnju s EU-om.

Tijekom tih dijaloga visokoj bi se predstavnici trebali pridružiti relevantni članovi Europske komisije. **Delegacije EU-a** imat će ključnu ulogu u njihovoj pripremi i popratnim aktivnostima.

Uzimajući u obzir broj nezakonitih migranata koji nisu vraćeni te opće stanje odnosa s EU-om, **moгуće prioritetne zemlje** za dijaloge na visokoj razini u pogledu ponovnog prihvata uključuju Maroko, Alžir, Egipat, Nigeriju, Senegal, Gvineju, Mali, Demokratsku Republiku Kongo, Côte d'Ivoire, Etiopiju, Gambiju, Afganistan, Bangladeš, Pakistan i Šri Lanku.

²⁷ EU nema sporazume o ponovnom prihvatu sa sjevernoafričkim zemljama. U dugotrajnim je pregovorima o sporazumu o ponovnom prihvatu s Marokom na temelju mandata iz 2000. Vijeće je 2002. donijelo pregovarački mandat za pregovore s Alžirom, no oni nisu čak ni formalno započeli. Mandat za pregovore s Tunisom donesen je u prosincu 2014., a početak pregovora se tek očekuje.

Usporedno s tim EU će radi jačanja suradnje na ponovnom prihvatu u potpunosti iskoristiti forume uspostavljene u okviru globalnog pristupa migracijama i mobilnosti, kao što su Rabatski i Khartoumski proces, Partnerstvo puta svile, dijaloz i partnerstva za mobilnost.

| | |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hitne mjere | <ul style="list-style-type: none"> Definiranje popisa prioriternih zemlja i vremenski raspored dijaloga na visokoj razini |
| Srednjoročne mjere | <ul style="list-style-type: none"> Pokretanje i izvođenje političkih dijaloga na visokoj razini |

4. Potpora u reintegraciji i izgradnja kapaciteta

Kako bi poboljšali suradnju u praksi i održivost vraćanja, Komisija i države članice trebale bi ulagati dodatne napore za potporu u **reintegraciji** povratnika i poboljšanje **kapaciteta njihovih matičnih zemalja da ih ponovno prihvate**.

Potpora u reintegraciji pruža se na pojedinačnoj i na državnoj razini kako bi se i povratnika i matičnu zemlju opremilo sredstvima za reintegraciju. Posebnu potporu trebalo bi pružiti zemljama tranzita kako bi se olakšalo (i dobrovoljno i prisilno) vraćanje državljana trećih zemalja koji su u tranzitu kroz njihovo državno područje ili kako bi im se pomoglo u sklapanju sporazuma o ponovnom prihvatu s ostalim trećim zemljama, ako je to potrebno i izvedivo.

Izgradnja kapaciteta za ponovni prihvati trebala bi se fokusirati na poboljšanje sposobnosti odgovornih tijela da pravovremeno odgovore na zahtjeve za ponovni prihvati te na olakšavanje i ubravanje identifikacije vlastitih državljana od strane zemalja porijekla. Prioriteti uključuju razvoj centraliziranih automatiziranih civilnih registara i sustava za izdavanje biometrijskih putovnica i identifikacijskih isprava, uvođenje automatiziranih sredstava za prijenos i obradu zahtjeva za ponovni prihvat (kao što su uređaji za otiske prstiju) ili pružanje materijalnih resursa potrebnih za obradu zahtjeva za ponovni prihvat i primanje povratnika, kao što su prijevozna sredstva ili objekti za privremeni smještaj. Nadalje, trećim zemljama može se pružiti tehnička podrška kako bi im se pomoglo u naporima da sklope sporazume o ponovnom prihvat ili sporazume s ostalim trećim zemljama.

Kako bi olakšala takve mjere, Komisija je uspostavila namjenski **fond za izgradnju kapaciteta za ponovni prihvat** (RCBF) u iznosu od 5 milijuna EUR u sklopu FAMI-ja²⁸. On će biti proširen dodatnim financiranjem u nadolazećim godinama. S pomoću RCBF-a financirat će se treće zemlje koje su sklopile sporazum o ponovnom prihvat s EU-om ili se očekuje da će ga sklopiti, te zemlje s kojima EU nastoji poboljšati suradnju na ponovnom prihvat. RCBF će se fokusirati na izgradnju kapaciteta, uključujući reintegraciju povratnika, te će omogućiti da se EU pravovremeno pobrine za hitne potrebe.

EU će također podupirati **programe dobrovoljnog vraćanja iz glavnih zemalja tranzita** jer je vjerojatnije da će migranti iskoristiti priliku za dobrovoljni povratak u svoje matične zemlje iz zemalja tranzita u fazi svojeg putovanja kada još nisu platili puni iznos krijumčarima i još uvijek mogu izbjeći velike rizike, primjerice prelazak Sredozemnog mora ili Sahare. Programe dobrovoljnog vraćanja iz zemalja tranzita u zemlje porijekla, poštujući pritom u potpunosti načelo zabrane prisilnog vraćanja (*non-refoulement*), trebalo bi podupirati u okviru regionalnih programa razvoja i zaštite za sjevernu Afriku i Rog Afrike te na temelju partnerstva za mobilnost i zajedničkih programa za migracije i mobilnost. Takve bi

²⁸ Vidjeti Godišnji program rada za 2015. za potporu mjerama Unije u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju.

programe trebalo razviti i za državljane trećih zemalja u tranzitu kroz zemlje zapadnog Balkana.

Iz svih odgovarajućih izvora, osobito instrumenata za razvojnu pomoć, **trebalo bi izdvojiti dostatna financijska sredstva** za potporu u reintegraciji povratnika u njihovim zemljama porijekla. Potporu u reintegraciji trebalo bi uključiti u postojeće programe u zemljama porijekla, kao što su programi za strukovno osposobljavanje i obrazovanje, mikrofinanciranje i poduzetnička podrška, koje bi trebalo dodatno proširiti. Uzajamni fond EU-a, koji će biti jedan od glavnih rezultata sastanka na vrhu na temu migracije u Valletti, trebao bi znatno pridonijeti reintegraciji i izgradnji kapaciteta u trećim zemljama.

| | |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Hitne mjere</i> | <ul style="list-style-type: none"> • uspostava namjenskog fonda za izgradnju kapaciteta za ponovni prihvrat • programi dobrovoljnog vraćanja u trećim zemljama u okviru regionalnih programa razvoja i zaštite • potpora programima dobrovoljnog vraćanja na zapadnom Balkanu |
| <i>Srednjoročne mjere</i> | <ul style="list-style-type: none"> • strukturna potpora u reintegraciji povratnika na temelju uzajamnog fonda koji će se pokrenuti sastankom na vrhu u Valletti između EU-a i Afrike na temu migracije |

5. Povećanje pritiska EU-a u pogledu vraćanja i ponovnog prihvata

EU mora povećati pritisak u pogledu ponovnog prihvata u vezi s partnerskim zemljama, osigurati provedbu postojećih obveza i sporazuma te olakšati pregovore o novim sporazumima i njihovo sklapanje. Europsko vijeće 25. i 26. lipnja 2015. zatražilo je od Komisije i Vijeća da pripreme „globalni paket za potporu pregovorima”.

Trebalo bi razviti **posebno prilagođene pakete za potporu** kako bi se određenim partnerskim zemljama pomoglo u praksi ispuniti njihove obveze ponovnog prihvata i podržalo pregovore. Oni bi se trebali oslanjati na pouke izvedene iz pilot projekta o vraćanju²⁹, kojim se nastoji poticati odabrane treće zemlje na suradnju u pogledu ponovnog prihvata vlastitih državljana. Vraćanje i ponovni prihvrat trebali bi biti dio uravnoteženog i konsolidiranog paketa EU-a za treću zemlju, oslanjajući se na sve relevantne politike, osobito politiku unutarnjih poslova, vanjsku politiku, politiku razvojne pomoći, trgovine i sigurnosti, kako bi se postigli ciljevi migracijske politike EU-a. Uvjetovanost bi trebalo upotrebljavati ako je to prikladno.

Iskustvo država članica pokazuje da je potrebna dobra ravnoteža između **pritiska i poticaja** kako bi se poboljšala suradnja na ponovnom prihvatu. U području unutarnjih poslova, partnerstva za mobilnost i vizna politika općenito omogućuju koristan pritisak u suradnji na ponovnom prihvatu. Pregovaranje o sporazumu o pojednostavnjenju izdavanja viza usporedno sa sporazumom o ponovnom prihvatu pruža opipljive poticaje trećim zemljama da surađuju na ponovnom prihvatu.

Međutim, mogućnost upotrebe ovog instrumenta ograničena je jer nije vjerojatno da će EU ponuditi pojednostavnjenje izdavanja viza određenim trećim zemljama iz kojih dolaze mnogi nezakoniti migranti koji predstavljaju migracijski rizik. Čak i kad EU nudi paralelne pregovore o sporazumu o pojednostavnjenju izdavanja viza, to možda ne bi bilo dovoljno ako ponuđena pojednostavnjenja nisu dovoljno privlačna u usporedbi s horizontalnim pojednostavnjenjem koje pruža vizna regulacija EU-a. No **vizna politika utječe na suradnju u pogledu ponovnog prihvata**, bez obzira na to je li preinačenim Zakonikom o vizama,

²⁹ Zaključci Vijeća o politikama vraćanja EU-a doneseni na sjednici Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove 5. i 6. lipnja 2014.

sporazumima o pojednostavnjenju izdavanja viza ili stvarnim izdavanjem viza u praksi. Trebalo bi dodatno istražiti potencijal njezine upotrebe kao pritiska.

Pružanje prilika za **legalnu migraciju** visokokvalificiranih radnika, ali i za studiranje i istraživačke svrhe, trebalo bi se iskoristiti kao pritisak za osiguravanje suradnje u pogledu ponovnog prihvata. Iako je određivanje količine primljenih ekonomskih migranata u nadležnosti država članica, pristup bi se mogao koordinirati na razini EU-a kako bi se izvršio učinkovitiji pritisak za pregovaranje o sporazumima o ponovnom prihvatu i aranžmane s predmetnim trećim zemljama.

No trebalo bi utvrditi znatan pritisak i izvan područja unutarnjih poslova kako bi se povećala suradnja na ponovnom prihvatu s trećim zemljama u skladu sa zahtjevom Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. da će se „oslanjajući se na načelo „više za više”, pomoć i politike EU-a upotrebljavati za stvaranje poticaja za provedbu postojećih i sklapanje novih sporazuma za ponovni prihvati”.

Dodatni elementi pritiska koje bi trebalo upotrebljavati uključuju razvojnu pomoć, politiku susjedstva, trgovinske sporazume i trgovinske povlastice (uz mogućnost povezivanja sklapanja sporazuma o slobodnoj trgovini ili dodjele povlaštenog postupanja određenim trećim zemljama s paralelnim sklapanjem sporazuma o ponovnom prihvatu), obrazovanje (Erasmus +) i kulturu. Države članice potiču se da utvrde pritiske u područjima obuhvaćenima njihovim nacionalnim nadležnostima, kao što su **pristup državljana trećih zemalja njihovim tržištima rada**.

EU i njegove države članice moraju dogovoriti jasnu poruku o nužnosti suradnje na ponovnom prihvatu i pridržavati je se u pogledu zemalja porijekla i tranzita nezakonitih migranata. **Pitanje ponovnog prihvata mora postati prioritet** i rješavati se u svim relevantnim kontaktima na političkoj razini između EU-a i trećih zemalja s niskim stopama vraćanja, kao i u kontaktima između država članica i tih zemalja. Osobito bi ga trebalo istaknuti u svakom susretu visoke predstavnice ili članova Komisije s predstavnicima relevantnih zemalja, što uključuje i međunarodne i multilateralne događaje.

| | |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hitne mjere | <ul style="list-style-type: none">• sporazum o globalnom paketu za potporu pregovorima o ponovnom prihvatu i poboljšano vraćanje na temelju načela „više za više”• određivanje prioriteta vraćanja i ponovnog prihvata te njihovo rješavanje u svim kontaktima s prioritarnim trećim zemljama |
| Srednjoročne mjere | <ul style="list-style-type: none">• razvitak paketa prilagođenih pojedinim državama |

IV. Zaključak

Poboljšanje učinkovitosti sustava EU-a za vraćanje nezakonitih migranata zahtijeva **političku volju i određivanje prioriteta**, potpunu primjenu pravila EU-a te odgovarajuće administrativne sustave i sredstva na nacionalnoj razini. Komisija će uz potporu relevantnih agencija EU-a poduzeti sve mjere potrebne za jačanje sustava vraćanja EU-a uz potpuno poštovanje temeljnih prava i zaštitnih mehanizama za dostojanstveno vraćanje.

Iako **Direktiva EU-a o vraćanju** omogućuje učinkovito djelovanje u pogledu vraćanja, njezina primjena u državama članicama može se poboljšati. Komisija će se fokusirati na osiguravanje njezine potpune primjene, što uključuje i postupke zbog povrede propisa. Istodobno će se koristiti procjenom nacionalnih sustava vraćanja u okviru mehanizma za ocjenjivanje Schengena kako bi se utvrdili nedostaci i pridonijelo njihovu ispravljanju.

Komisija će pojačati svoju potporu Frontexu i izraditi zakonodavne prijedloge za znatno proširenje njegove uloge u vraćanju. Uspostava **ureda Frontexa za vraćanje** trebala bi omogućiti Agenciji da znatno poveća svoju pomoć u vraćanju. Također će sastaviti zakonodavne prijedloge za poboljšanje informacijskih sustava EU-a, omogućavanje brze razmjene informacija o odlukama o vraćanju i olakšavanje njihove provedbe u cijelom schengenskom prostoru.

Učinkovit sustav vraćanja zahtijeva **određivanje prioriteta ponovnog prihvata** nezakonitih migranata u odnosima s trećim zemljama. Komisija će zajedno s EEAS-om pojačati napore kako bi zemljama porijekla omogućila ispunjavanje njihovih obveza za ponovni prihvata njihovih državljana s pomoću političkih dijaloga, izgradnje kapaciteta i potpore u reintegraciji te, gdje je to potrebno, pregovaranjem o novim sporazumima o ponovnom prihvatu.