

Zaključci Vijeća o budućnosti politike vraćanja

1. Vijeće ponovno potvrđuje da je usklađena, vjerodostojna i djelotvorna politika za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, kojom se u potpunosti poštuju ljudska prava i dostojanstvo dotičnih osoba, kao i načelo *zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja*, temeljni dio sveobuhvatne migracijske politike EU-a.
2. Vijeće pozdravlja komunikaciju Komisije o Akcijskom planu EU-a o vraćanju kojom se odaziva na poziv Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. da Komisija uspostavi poseban europski program vraćanja. Akcijski plan[1], kao i Priručnik o vraćanju[2], predstavljen 9. rujna 2015., sadržava pragmatične i operativne elemente s ciljem povećanja mogućnosti država članica za vraćanje nezakonitih migranata, a istovremeno u potpunosti potvrđuje da postoji potreba za poboljšanjem suradnje i potpore zemljama podrijetla i tranzitnim zemljama.
3. Europsko vijeće je 25. i 26. lipnja 2015. odredilo popis mjera koje treba poduzeti u području vraćanja, ponovnog prihvata i reintegracije. Kako bi se ocijenio napredak i utvrdila otvorena pitanja, Vijeće poziva Komisiju da o tome pripremi izvješće do siječnja 2016. Osim toga, Vijeće poziva Komisiju da žurno poduzme daljnje konkretne mjere kao odgovor na najave iz Akcijskog plana EU-a o vraćanju.
4. Potrebno je dodijeliti odgovarajuća financijska sredstva radi povećanja učinkovitosti sustava vraćanja EU-a s posebnim naglaskom na potporu državama članicama pod velikim migracijskim pritiskom. Fondom za azil, migracije i integraciju pružit će se znatna potpora aktivnostima vraćanja država članica, koje u razdoblju od 2014. do 2020. planiraju odvojiti više od 800 milijuna eura za vraćanje u svojim nacionalnim programima. Iz svih odgovarajućih instrumenata, posebno iz Hitnog uzajamnog fonda za stabilnost i rješavanje glavnih uzroka neregularne migracije i raseljenih osoba u Africi i financijskih programa EU-a, trebalo bi osigurati sredstva kako bi se podržala koordinacija u području ponovnog prihvata i reintegracije povratnika, među ostalim između država članica i trećih zemalja. Vijeće također pozdravlja što je Komisija uspostavila poseban fond za izgradnju kapaciteta za ponovni prihvata u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI). Nadalje, Frontexu bi trebalo dodijeliti odgovarajuća sredstva kako bi mogao znatno povećati svoju potporu vraćanju.
5. EU i njegove države članice moraju učiniti više u pogledu vraćanja. Povećane stope vraćanja trebale bi djelovati kao sredstvo odvraćanja za nezakonite migracije. Direktivu o vraćanju[3], na snazi od siječnja 2009., trebalo bi primjenjivati na dosljedan i učinkovit način kako bi se osigurali visoki jedinstveni standardi izvršavanja te kako bi se zadržala visoka razina uzajamnog povjerenja među državama članicama. Vijeće poziva Komisiju da procijeni funkcioniranje i provedbu Direktive o vraćanju i utvrdi sve prepreke učinkovitom vraćanju, među ostalim pomoću mehanizma za ocjenjivanje Schengena[4]. Na temelju te procjene Komisija je pozvana prema potrebi donijeti zakonodavne prijedloge s ciljem uklanjanja takvih prepreka. Trebalo bi se bolje koristiti postojećim europskim informacijskim sustavima, osobito Schengenskim informacijskim sustavom (SIS), Viznim informacijskim sustavom (VIS) i sustavom Eurodac, koji su važni alati koji se moraju dodatno poboljšati kako bi se omogućilo bolje prikupljanje, razmjena i koordinacija informacija među državama članicama za svrhe vraćanja. Vijeće se raduje predstojećim prijedlozima Komisije, koji se temelje na studiji izvedivosti, da se uvede obveza unošenja svih zabrana ulaska i odluka o vraćanju u sustav SIS, posebno kako bi se omogućilo njihovo uzajamno priznavanje i izvršavanje što je prije moguće u 2016. Osim toga, revidiranim zakonodavstvom o pametnim granicama koje treba predstaviti prije kraja 2015. trebalo bi se pomoći u poboljšanju vraćanja stvaranjem evidencije svih prekograničnih kretanja državljana trećih zemalja. Nadalje, Vijeće pozdravlja prijedloge Komisije u vezi s uporabom sustava Eurodac za svrhe vraćanja. K tome, države članice će uspostaviti mrežu nacionalnih kontaktnih točaka za razmjenu informacija s ciljem olakšavanja povlačenja boravišnih dozvola do kraja 2015., posebno za migrante koji se vode u kaznenoj evidenciji.
6. Vijeće prepoznaje da nacionalni pravni i upravni okviri također imaju ključnu ulogu u stvaranju povoljnih uvjeta za učinkovito djelovanje EU-a u području vraćanja. Prije svega, države članice moraju sustavno izdavati odluke o vraćanju, poduzimati sve mjere potrebne za njihovo izvršavanje i osigurati odgovarajuća sredstva, među ostalim financiranje i osoblje, potrebna za identificiranje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom i njihovo vraćanje. Moraju se poduzeti sve mjere kako bi se osiguralo učinkovito vraćanje migranata, u što potpada i uporaba pritvora kao legitimna krajnja mjera. Države članice posebno bi trebale povećati svoje kapacitete za zadržavanje prije udaljavanja kako bi se osigurala fizička neregularnih migranata za vraćanje i poduzeti korake za

sprečavanje zlouporabe prava i postupaka.

7. Praktična suradnja među državama članicama u području vraćanja osnovni je element u povećanju stope vraćanja. Države članice stoga se snažno potiče da bolje upotrijebe stručnost i sustavnije zahtijevaju usluge koje trenutačno nudi Frontex, kao što su raspodjela timova za provjeru u njegovim koordiniranim zajedničkim operacijama, pomoć u pribavljanju putnih isprava migranata, organiziranje zajedničkih operacija vraćanja i osposobljavanje nacionalnog osoblja koje sudjeluje u operacijama vraćanja. Frontex bi, zauzvrat, trebao pojačati sve napore kako bi potpuno iskoristio svoj trenutačni mandat u svrhu pomaganja državama članicama u operacijama vraćanja i drugim relevantnim aktivnostima. Iako su za provedbu vraćanja prvenstveno odgovorne države članice, hitno stvaranje posebnog ureda za vraćanje u okviru Frontexa trebalo bi mu omogućiti da poveća potporu za države članice kako bi se, među ostalim, olakšale, organizirale i financirale operacije vraćanja. Frontex mora nastaviti izravno pomagati pojedinačnim državama članicama i imati pravo organizirati zajedničke operacije vraćanja na vlastitu inicijativu, uzimajući u obzir potrebe država članica. Sve države članice i Frontex blisko će surađivati i imati posebno aktivnu ulogu u uspostavi i funkcioniranju žarišta u odnosu na operacije vraćanja, kako je naglašeno u zaključcima Europskog vijeća 23. rujna 2015.

8. Vijeće izražava punu potporu jačanju Frontexa i raduje se zakonodavnom paketu koji Komisija treba predstaviti u prosincu 2015. U tom pogledu Vijeće pozdravlja namjeru Komisije da razmotri osnivanje timova Frontexa za brzo vraćanje, koji bi pružali potporu u identifikaciji, konzularnoj suradnji s trećim zemljama i organizaciji operacija vraćanja za države članice na temelju iskustva sa žarištima.

9. Vijeće pozdravlja namjeru Komisije da potiče i usmjerava integrirani sustav upravljanja vraćanjem ostvarivanjem 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), kao i europskih časnika za vezu zaduženih za migracije (EMLO), časnika za vezu zaduženih za imigraciju (ILO) i Frontexovih časnika za vezu. Oni bi trebali raditi na način da se uzajamno podupiru, izbjegavajući udvostručavanje, kako bi se povećala učinkovitost sustava vraćanja EU-a. Njihovu stručnost i iskustvo trebalo bi dalje dijeliti s državama članicama za moguće daljnje mjere. Sve države članice pozvane su da razmotre aktivno sudjelovanje u tim mrežama. Frontex bi trebao osigurati koordinaciju integriranog sustava upravljanja vraćanjem na operativnoj razini.

10. Svi alati upotrebljavaju se za povećanje suradnje u području vraćanja i ponovnog prihvata. Države članice, Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje dat će prednost ponovnom prihvatu u svim relevantnim kontaktima na političkoj razini sa zemljama podrijetla neregularnih migranata, kako bi se osiguralo da te zemlje prime dosljednu poruku, među ostalim o potrebi za potpunom i učinkovitom provedbom postojećih sporazuma o ponovnom prihvatu sa svim državama članicama. Suradnja sa zemljama podrijetla također se mora usredotočiti na identificiranje neregularnih migranata i izdavanje putnih isprava. U tom kontekstu, suradnja s diplomatskim predstavništvima država podrijetla ključna je i mora imati prednost. U području unutarnjih poslova Vijeće će dodatno razmotriti poveznicu između pojednostavljenja viznog režima i sporazuma o ponovnom prihvatu u okviru preinaka Zakonika o vizama, posebno osiguravajući da se pojednostavljenje viznih postupaka, kako je predviđeno u Zakoniku o vizama, odobri samo nakon procjene suradnje o ponovnom prihvatu sa svim državama članicama.

11. Vijeće naglašava da je ponovni prihvati vlastitih državljana obveza u skladu s međunarodnim običajnim pravom i da sve države trebaju poštovati tu obvezu. U vezi s afričkim, karipskim i pacifičkim zemljama (AKP), ta se obveza dodatno propisuje u članku 13. Sporazuma iz Cotonoua[5] kojime se obvezuje države sudionice da ponovo prihvate vlastite državljane bez dodatnih formalnosti. EU i njegove države članice nastojat će osigurati učinkovitu provedbu svih preuzetih obveza ponovnog prihvata, bilo putem formalnih sporazuma o ponovnom prihvatu, Sporazuma iz Cotonoua ili drugih dogovora. Vijeće poziva Komisiju, u uskoj suradnji s ESVD-om, da brzo pokrene bilateralne dijaloge radi poboljšanja praktične suradnje sa svim relevantnim trećim zemljama podrijetla i tranzitnim zemljama za neregularne migrante, oslanjajući se na iskustvo država članica EU-a koje su izvršile uspješne operacije vraćanja u te treće zemlje. Frontex treba pružiti operativnu i tehničku potporu zajedno s mrežama usmjerenima na vraćanje. Komisija i ESVD trebali bi redovito obavještavati o ishodu tih sastanaka i predati izvješće o postignutom napretku najkasnije do lipnja 2016. Na temelju toga Vijeće poziva Komisiju da predloži pregovaračke smjernice za sporazume o ponovnom prihvatu s relevantnim državama podrijetla kada je potrebno formalizirati praktične načine suradnje. Vijeće istodobno poziva Komisiju da osigura da se tekući pregovori o sporazumima o ponovnom prihvatu ubrzaju i zaključe što je ranije moguće.

12. Vijeće pozdravlja uvođenje načela „više za više” kao načina jačanja sredstva utjecaja EU-a i država članica. Osjetljivu ravnotežu poticaja i pritiska trebalo bi upotrijebiti za jačanje suradnje trećih zemalja u području ponovnog prihvata i vraćanja. To načelo stoga se mora šire i aktivnije primjenjivati na usklađen način, kako na razini EU-a, tako i nacionalnoj razini, povezujući poboljšanu suradnju u području vraćanja i ponovnog prihvata s prednostima u svim područjima politike, oslanjajući se na iskustvo iz pilot projekata u području vraćanja. Vijeće poziva Komisiju, zajedno s ESVD-om, da u roku od šest mjeseci predloži sveobuhvatne i prilagođene aranžmane koji se trebaju upotrebljavati u odnosu na treće zemlje kako bi se riješili problemi do kojih dolazi prilikom provedbe učinkovitog ponovnog prihvata. Takve aranžmane trebalo bi provesti odmah nakon toga. Uvjetovanost bi trebalo primjenjivati prema potrebi, s ciljem poboljšanja suradnje. U tom kontekstu, države članice potiču se na utvrđivanje sredstva utjecaja u područjima koja potpadaju pod njihovu nacionalnu nadležnost.

Dijalozi na visokoj razini koje vodi Visoki predstavnik, u suradnji s državama članicama i Komisijom, trebali bi pomoći u utvrđivanju sredstva utjecaja i jačanju suradnje u području ponovnog prihvata.

13. Suradnja sa zemljama podrijetla i tranzitnim zemljama ključna je za uspješne operacije vraćanja. Kratkoročno, EU će istražiti sinergije diplomacije EU-a na terenu putem delegacija EU-a, a posebno putem europskih časnika za vezu zaduženih za migracije (EMLO), koje do kraja 2015. treba rasporediti u Egiptu, Maroku, Libanonu, Nigeru, Nigeriji, Senegal, Pakistanu, Srbiji, Etiopiji, Tunisu, Sudanu, Turskoj i Jordanu.

14. Vijeće poziva Komisiju, ESVD i države članice, posebno putem njihovih predstavništava izvan EU-a, u bliskoj suradnji s časnicima za vezu iz stavka 9., da promiču propusnice EU-a (standardna putna isprava za protjerivanje državljana trećih zemalja) [6] koja bi trebala postati putni dokument koji je opće prihvaćen u trećim zemljama u svrhu vraćanja. Nadalje, države članice preuzimaju obvezu redoviti upotrebu propusnica EU-a u operacijama vraćanja.

15. Primajući na znanje da potpora za reintegraciju nije preduvjet za vraćanje, potrebni su dodatni napor u pogledu potpore za reintegraciju kako bi se osigurala održivost vraćanja. Praktična suradnja s tijelima matičnih zemalja također se mora pojačati kako bi se učinkovito i pravodobno poboljšala njihova sposobnost ponovnog prihvata njihovih državljana.

16. Programe dobrovoljnog vraćanja obično provode nacionalne uprave u nizu trećih zemalja. Države članice trebale bi prema potrebi osmisliti i provesti zajedničke projekte reintegracije koji bi zbog ekonomije razmjera postali sveobuhvatniji i troškovno učinkovitiji. Osim pričuva FAMI-ja, države članice mogu iskoristiti dostupna financijska sredstva koja osigurava Komisija. Vijeće pozdravlja namjeru Komisije da putem Europske migracijske mreže prati i ocjenjuje je li bi razlike između programâ dobrovoljnog vraćanja i reintegracije država članica mogle dovesti do izbjirljivosti u pogledu vraćanja (*return shopping*).

17. EU će razmotriti razvijanje sigurnih i održivih kapaciteta za prihvati i omogućavanje trajnih izgleda i odgovarajućih postupaka za izbjeglice i njihove obitelji u regijama u trećim zemljama pod migracijskim pritiskom, do trenutka kada vraćanje u njihovu zemlju podrijetla bude moguće. Kada se zadovolje uvjeti iz Direktive 2013/32/EU[7], a posebno načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja iz njezina članka 38., države članice mogu odlučiti da je zahtjev za azilom tih osoba nedopušten na temelju argumenta o sigurnoj trećoj zemlji u skladu s člankom 33. navedene Direktive, nakon čega može uslijediti brzo vraćanje uz pomoć. Istovremeno bi trebalo istražiti slične regionalne kapacitete za brzo vraćanje onih koji ne ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu.

[1] Dok. 11846/15

[2] Dok. 11847/15

[3] Ova se Direktiva ne primjenjuje na Ujedinjenu Kraljevinu, Irsku i Dansku u skladu s Protokolima br. 21 i 22, priloženima Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije.

[4] Uredba Vijeća (EU) br. 1053/2013 od 7. listopada 2013., SL L 295, 6.11.2013., str. 27.

[5] Sporazum o partnerstvu između članica Skupine afričkih, karipskih i pacifičkih država, s jedne strane, i Europske zajednice i njezinih država članica, s druge strane, potpisan u Cotonouu 23. lipnja 2000., Službeni list L 317, 15.12.2000. str. 0003. – 0353.

[6] Preporuka Vijeća od 30. studenoga 1994. o usvajanju standardne putne isprave za protjerivanje državljana trećih zemalja.

[7] Ova se Direktiva ne primjenjuje na Ujedinjenu Kraljevinu, Irsku i Dansku u skladu s Protokolima br. 21 i 22, priloženima Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije.

Press office - General Secretariat of the Council of the EU

Rue de la Loi 175 - B-1048 BRUSSELS - Tel.: +32 (0)2 281 6319

press@consilium.europa.eu - www.consilium.europa.eu/press