

Posebno poročilo

Sodelovanje EU s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema: relevantni ukrepi so prinesli omejene rezultate



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–X
Uvod	01–13
Vračanje in ponovni sprejem	01–06
Sporazumi in dogovori o ponovnem sprejemu	07–09
Upravljanje	10–13
Obseg revizije in revizijski pristop	14–22
Opažanja	23–119
Zaradi nezadostne uporabe sinergij z državami članicami in med politikami EU rezultati pogajanj s tretjimi državami niso optimalni	23–72
Komisija in ESZD sta se vključili v dialog o ponovnem sprejemu s tretjimi državami z največ nevrnjenimi migranti brez urejenega statusa	24–25
Komisija in ESZD sta dosegli omejen napredek pri sklepanju sporazumov o ponovnem sprejemu, uspešnejši pa sta bili pri pogajanjih o pravno nezavezujočih dogovorih o ponovnem sprejemu	26–38
Napredek pri ustvarjanju sinergij z državami članicami in med politikami EU je bil nezadosten	39–72
Ukrepi EU za olajšanje ponovnega sprejema so bili relevantni, vendar so bili rezultati neenakomerni, učinka pa ni bilo mogoče oceniti	73–119
Rezultati, doseženi z ukrepi za izboljšanje praktičnega sodelovanja na področju ponovnega sprejema, so bili neenakomerni	74–92
Projekti podpore za krepitev zmogljivosti in za reintegracijo so bili relevantni, načrtovani izločki pa večinoma doseženi	93–105
Z razpoložljivimi podatki ni bilo mogoče celovito spremljati ponovnega sprejema	106–119
Zaključki in priporočila	120–135

Priloge

Priloga I – Glavni razlogi za majhno število vrnitev iz Grčije in Italije

Priloga II – Pozivi k pripravi in uporabi spodbud

Sklepi Evropskega sveta

Sporočila Komisije

Priloga III – Pregled ocene projektov za krepitev zmogljivosti (instrument RCBF), ki ga je opravilo Sodišče

Priloga IV – Pregled ocene projektov za reintegracijo, ki ga je opravilo Sodišče

Priloga V – Slabosti podatkov EU o vračanju in ukrepi za obravnavo teh slabosti

Kratice

Glosar

Odgovori Komisije, ESZD in Frontexa

Odgovori Komisije in ESZD

Odgovori agencije Frontex (Evropska agencija za mejno in obalno stražo)

Časovni okvir

Revizijska ekipa

Povzetek

I Uspešna in dobro upravljana politika vračanja je pomemben del celovite migracijske politike. Neučinkovitosti sistema EU za vračanje so spodbuda za nedovoljene migracije. Eden od razlogov za majhno število vrnitev migrantov brez urejenega statusa so težave pri sodelovanju z državami izvora migrantov, kot je Evropsko računsko sodišče (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) navedlo v Posebnem poročilu št. 24/2019. Ker gre za pomembno temo, se je Sodišče odločilo, da to natančneje razišče ter tako konstruktivno prispeva k tekočim prizadevanjem in razpravi EU.

II Sodišče je s to revizijo ocenilo, ali je EU uspešno okrepila sodelovanje s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema. Da bi odgovorilo na to glavno revizijsko vprašanje je analiziralo, ali je EU napredovala pri sklepanju relevantnih sporazumov o ponovnem sprejemu ali podobnih dogovorov s tretjimi državami in ali tretje države zaradi ukrepov EU lažje uspešno izpolnjujejo svoje obveznosti glede ponovnega sprejema. Osredotočilo se je na 10 držav z največjim absolutnim številom nevrnjenih migrantov brez urejenega statusa v obdobju 2014–2018, pri čemer je ugotovilo, da so bili ukrepi EU za okrepitev sodelovanja s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema relevantni, vendar so imeli omejene rezultate.

III EU je v obdobju 2015–2020 dosegla omejen napredek pri zaključevanju pogajanj o sporazumih o ponovnem sprejemu. Glavne sporne točke pogajanj so bile še naprej dolgotrajne težave (predvsem klavzula o državljanih tretjih držav). Komisija je bila uspešnejša pri pogajanjih o pravno nezavezujočih dogovorih o ponovnem sprejemu z bolj fleksibilno vsebino. Za uspešna pogajanja o ponovnem sprejemu je bila bistvena politična volja, ki so jo pokazale tretje države.

IV Sodišče je ugotovilo, da zaradi nezadostne uporabe sinergij z državami članicami in med politikami rezultati pogajanj s tretjimi državami niso bili optimalni. Na ravni EU je bil dosežen omejen napredek pri ustvarjanju strukturnih spodbud za tretje države, da bi izpolnjevale svoje obveznosti glede ponovnega sprejema. Največji napredek je bil dosežen v zvezi z vizumsko politiko, saj je EU z revidiranim vizumskim zakonikom dobila mehanizem in orodja za redno ocenjevanje in spodbujanje sodelovanja tretjih držav na področju ponovnega sprejema.

V Sodišče je ugotovilo, da je v sporazumih in dogovorih o ponovnem sprejemu, ki jih je sklenila EU, obravnavana večina pogostih ovir za olajšanje ponovnega sprejema. V tem kontekstu so skupni odbori ali delovne skupine za ponovni sprejem zagotovili forume za periodično ocenjevanje sodelovanja na področju ponovnega sprejema, vendar je glede na to, da se nekatere zadeve, o katerih se je razpravljalo, ponavljajo, njihova uspešnost omejena.

VI Mreže EU na področju vračanja so bile uspešne pri združevanju nacionalnih virov, sodelujoče države pa so cenile rezultate, ki so jih dosegle. Agencija Frontex z zaporednimi širitvami mandata postopoma prevzema dejavnosti mrež, povečuje pa tudi podporo, ki jo državam članicam zagotavlja na področjih dejavnosti pred vrnitvijo in operacij vračanja. Sodišče je ugotovilo, da so bile težave, ki so jih imele države članice pri iskanju migrantov brez urejenega statusa, preprečevanju pobega in zagotavljanju, da se udeležujejo razgovorov, eden glavnih virov neučinkovitosti pri misijah za identifikacijo, ki jih je podpirala agencija Frontex.

VII Sodišče je preučilo šest projektov za krepitev zmogljivosti in štirinajst projektov za ponovno vključevanje, ki jih je financirala Komisija. Ugotovilo je, da so bili projekti relevantni in da so bili njihovi načrtovani izločki večinoma doseženi. Po mnenju Sodišča ima zlasti razvoj elektronskih sistemov za upravljanje primerov ponovnega sprejema s tretjimi državami potencial za izboljšanje sodelovanja na področju ponovnega sprejema na strukturni ravni.

VIII Sodišče je v podatkih EU o vračanju odkrilo pomanjkljivosti v zvezi s popolnostjo in primerljivostjo med državami članicami. Komisija je v zadnjih letih predložila zakonodajne predloge za odpravo večine osnovnih slabosti, vendar številne predlagane spremembe še niso bile sprejete ali še niso v celoti začele veljati. Poleg tega še vedno ni podatkov o hitrosti postopkov ponovnega sprejema in trajnostnosti reintegracije vrnjenih migrantov.

IX Od revizije vizumskega zakonika leta 2019 mora Komisija redno in na podlagi zanesljivih podatkov ocenjevati sodelovanje tretjih držav na področju ponovnega sprejema. S tem rednim ocenjevanjem se lahko izboljšata zbiranje in souporaba podatkov EU ter omogočijo z dokazi podprte odločitve o politiki v zvezi s sodelovanjem na področju ponovnega sprejema. Ker v preteklosti ni bilo enakovrednega procesa za zbiranje podatkov o tem sodelovanju in ker so podatki o vračanju pomanjkljivi, Sodišče

ni moglo oceniti splošnega učinka ukrepov EU za izboljšanje sodelovanja s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema.

X Sodišče na podlagi revizije Komisiji priporoča, naj:

- si pri pogajanjih o sporazumih o ponovnem sprejemu prizadeva za bolj fleksibilen pristop,
- ustvarja sinergije z državami članicami za lažja pogajanja o ponovnem sprejemu,
- okrepi spodbude za sodelovanje tretjih držav na področju ponovnega sprejema,
- izboljša zbiranje podatkov o ponovnem sprejemu in trajnostnosti reintegracije.

Uvod

Vračanje in ponovni sprejem

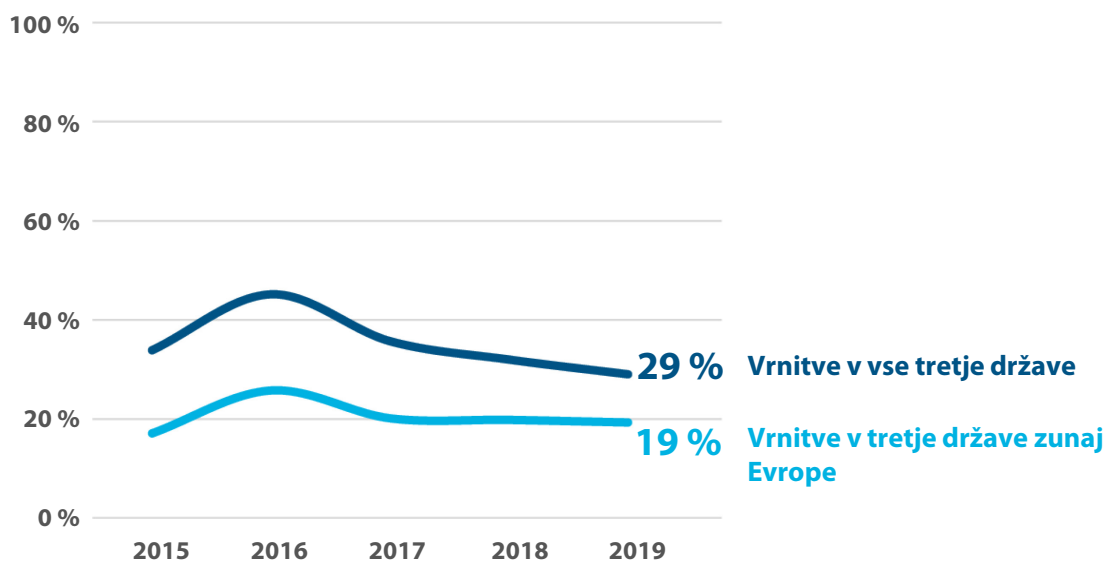
01 Uspešna in dobro upravljana politika vračanja je pomemben del celovite migracijske politike. Sodišče je v Posebnem sporočilu št. 24/2019¹ opredelilo več razlogov za majhno število vrnitev migrantov brez urejenega statusa (glej *Prilogo I*), med njimi tudi težave pri sodelovanju z državami izvora migrantov.

02 Neučinkovitosti sistema EU za vračanje so spodbuda za nedovoljene migracije². Od leta 2008 je v povprečju po 500 000 tujim državljanom na leto odrejeno, naj zapustijo EU, ker so vanjo vstopili ali v njej bivajo brez dovoljenja, vendar se jih je le tretjina dejansko vrnila v tretje države (29 % leta 2019). Pri vrnitvah v države zunaj evropske celine pa dejanska stopnja vračanja znaša manj kot 20 % (glej *sliko 1*). Število dejanskih vrnitev je bolj ali manj enakomerno razdeljeno med prostovoljnimi in prisilnimi vrnitvami.

¹ Posebno poročilo št. 24/2019: *Azil, premestitev in vračanje migrantov: čas za okrepitev ukrepov za odpravo razlik med cilji in rezultati*.

² Evropska agenda o migracijah, COM(2015) 240 final, str. 9.

Slika 1 – Dejanska stopnja vračanja (EU-27)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata

03 Pri uporabi in razlaganju dejanske stopnje vračanja je potrebna previdnost, saj osnovni podatki včasih niso točni in niso v celoti primerljivi med državami članicami EU (glej odstavke [108–110](#)). Poleg tega nizka stopnja ni nujno le posledica težav pri sodelovanju s tretjimi državami, ampak tudi notranjih izzivov, kot so pomanjkljivosti v zakonodaji o azilu in vračanju ter v sistemih, postopkih in zmogljivostih držav članic (glej odstavke [115](#), [Prilogo I](#) in Posebno poročilo št. 24/2019). Za zaključke o kakovosti sodelovanja s tretjo državo na področju vračanja se zato ne bi smela uporabljati samo stopnja vračanja.

04 Zakonodaja o vračanju je del pravnega reda EU v zvezi z upravljanjem nezakonitega priseljevanja in delovanjem schengenskega območja. Za proces vračanja so večinoma pristojni nacionalni organi, vendar je v različnih fazah procesa vračanja migrantov brez urejenega statusa potrebno sodelovanje s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema, zlasti v primeru migrantov brez veljavnih potovalnih dokumentov (glej [sliko 2](#)). Med procesom vračanja lahko države članice podpira Evropska agencija za mejno in obalno stražo (Frontex).

Slika 2 – Proces vračanja po korakih



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi izvirnega dokumenta agencije Frontex

05 Ponovni sprejem lastnih državljanov je obveznost, za katero velja, da obstaja v običajnem mednarodnem pravu³. EU za njeno okrepitev v sporazume s tretjimi državami od 90. let 20. stoletja vključuje klavzule o migracijah. Svet se je leta 1999 odločil, da bo v vse evropske sporazume s tretjimi državami o pridružitvi in sodelovanju vključeval standardne klavzule o ponovnem sprejemu⁴ (glej *okvir 1*). Takšna klavzula je bila vključena tudi v sporazum iz Cotonouja⁵.

³ Glej npr. dokument *Draft articles on the expulsion of aliens*, ki ga je sprejela komisija za mednarodno pravo na svojem 66. zasedanju leta 2014.

⁴ Dokument Sveta 13409/99 z dne 25. novembra 1999.

⁵ Sporazum o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisan v Cotonouju dne 23. junija 2000 (*Sporazum iz Cotonouja*), člen 13(5)(c)(i).

Okvir 1

Standardna klavzula o ponovnem sprejemu (1999)

Člen A

Evropska skupnost in država X se strinjata, da bosta med seboj sodelovali s ciljem preprečevanja nezakonitega priseljevanja in nadzora nad njim. V ta namen:

- država X soglaša, da bo ponovno sprejela vse svoje državljane, ki so nezakonito navzoči na ozemlju države članice, na zahtevo slednje in brez nadaljnjih formalnosti [...].

Države članice Evropske unije in država X bodo svojim državljanom v ta namen zagotovile tudi ustrezne osebne dokumente.

Člen B

Pogodbenici soglašata, da bosta na zahtevo sklenili sporazum med državo X in Evropsko skupnostjo o posebnih obveznostih države X in držav članic Evropske skupnosti v zvezi s ponovnim sprejemom, vključno z obveznostjo ponovnega sprejema državljanov drugih držav in oseb brez državljanstva. [...]

06 Evropski svet je Komisijo leta 2015 pozval, naj pripravi namenski evropski program vračanja⁶. Komisija je v odziv oblikovala akcijski načrt EU o vračanju⁷, v katerem so opredeljeni takojšnji in srednjeročni ukrepi za izboljšanje uspešnosti sistema EU na področju vračanja. Leta 2017 je Komisija sprejela prenovljen akcijski načrt⁸ z dodatnimi ukrepi, ki se bodo izvajali vzporedno z obstoječim akcijskim načrtom.

⁶ Sklepi Evropskega sveta, 25.–26. junij 2015, EUCO 22/15, točka 5(g).

⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, Akcijski načrt EU o vračanju, COM(2015) 453 final.

⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o učinkovitejši politiki vračanja v Evropski uniji – Prenovljen akcijski načrt, COM(2017) 200 final.

Sporazumi in dogovori o ponovnem sprejemu

07 Države lahko sklenejo sporazume o ponovnem sprejemu, da bi olajšale praktično izvajanje svojih obveznosti glede ponovnega sprejema. Delujoče sodelovanje na tem področju lahko obstaja tudi med državami, ki nimajo specifičnega sporazuma o ponovnem sprejemu, takšen sporazum pa ne zagotavlja nemotenega sodelovanja.

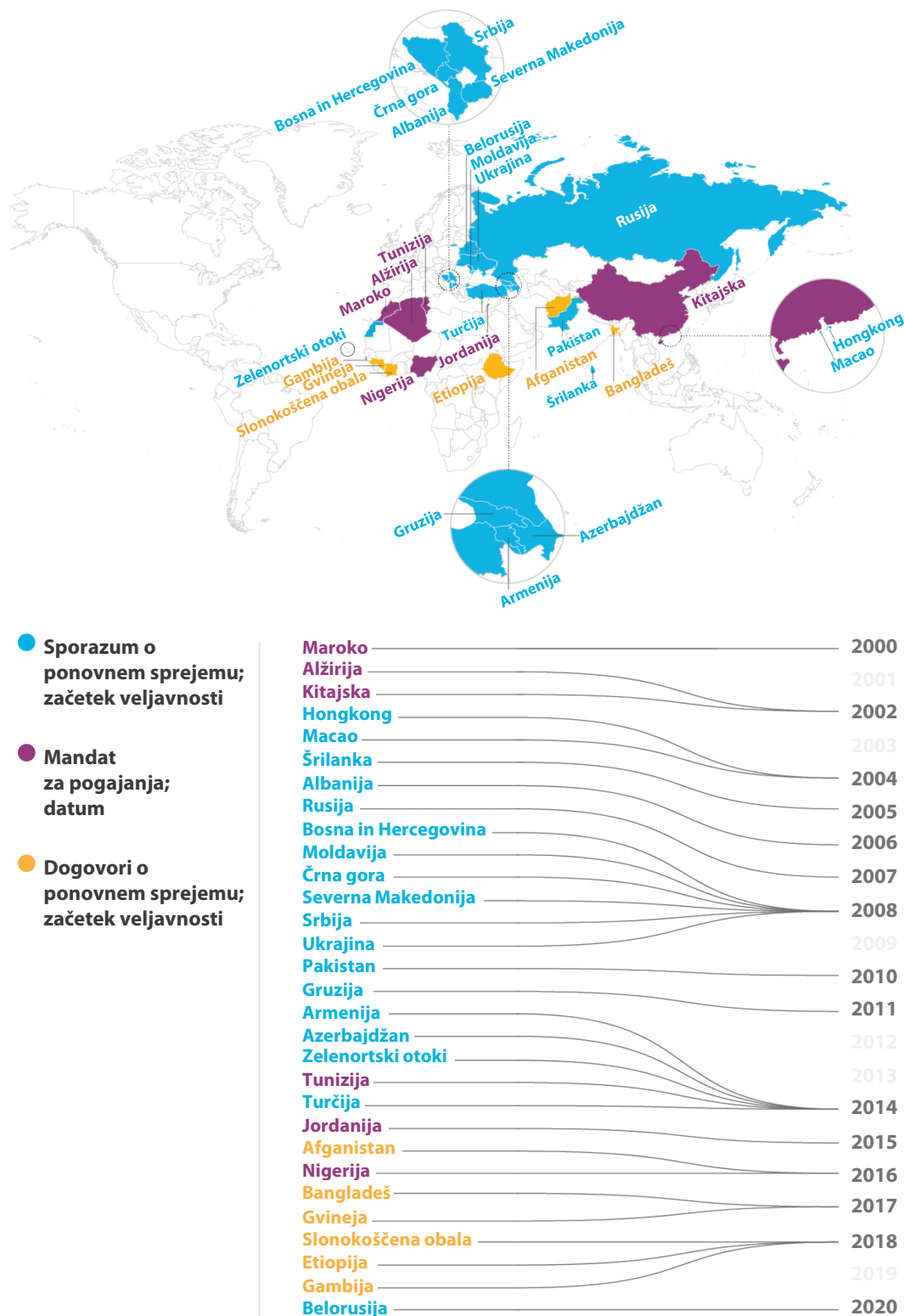
08 Sporazumi EU o ponovnem sprejemu se sklenejo med EU in državami nečlanicami EU ter se uporabljajo vzporedno z dvostranskimi sporazumi o ponovnem sprejemu, ki jih sklenejo posamezne države članice, vendar imajo prednost pred njimi⁹. EU je sklenila 18 pravno zavezujočih sporazumov o ponovnem sprejemu, Svet pa je Komisiji dal mandat za začetek pogajanj še s šestimi državami (glej [slika 3](#)).

09 Tretje države se včasih nerade pogajajo o sporazumih o ponovnem sprejemu predvsem zaradi notranjepolitičnih pomislekov (taki sporazumi lahko v nekaterih državah povzročijo sovražen odnos javnosti). Komisija se zato od leta 2016 osredotoča na praktične dogovore o sodelovanju s tretjimi državami ter je izpogajala šest pravno nezavezujočih dogovorov o vračanju in ponovnem sprejemu (glej [slika 3](#)). Vsebina teh praktičnih dogovorov je zaupna, razen v primeru Afganistana¹⁰.

⁹ *EU Readmission Agreements, Facilitating the return of irregular migrants*, kratko poročilo službe Evropskega parlamenta za raziskave, april 2015, EPRS_BRI(2015)554212_EN.

¹⁰ Glej dokument *Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU*.

Slika 3 – Zemljevid sporazumov EU o ponovnem sprejemu in nezavezujočih dogovorov o ponovnem sprejemu



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Upravljanje

10 EU je z Amsterdamsko pogodbo¹¹, ki je začela veljati leta 1999, dobila pristojnosti na področju vizumov, azila in priseljevanja, vključno s pristojnostjo za sklepanje sporazumov o ponovnem sprejemu, ki si jo deli z državami članicami („deljena pristojnost”)¹².

11 Pogajanja s tretjimi državami o sporazumih EU o ponovnem sprejemu potekajo na podlagi mandata, ki ga Svet podeli Komisiji. Komisija (kot vodja) je skupaj z Evropsko službo za zunanje delovanje (ESZD) odgovorna za pogajanja o sporazumih EU o ponovnem sprejemu in za izboljšanje sodelovanja s tretjimi državami na tem področju. Ko te sporazume odobri Evropski parlament, se sprejmejo s sklepom Sveta.

12 Postopek za pravno nezavezujoče dogovore o ponovnem sprejemu je enostavnejši. Komisija zaprosi Svet za odobritev, preden začne pogajanja, Svet pa mora potrditi njihov izid. Soglasje Evropskega parlamenta ni potrebno.

13 Ko začne sporazum EU o ponovnem sprejemu veljati, njegovo izvajanje spremlja Skupni odbor za ponovni sprejem, ki ga sestavljajo strokovnjaki in predstavniki držav članic EU in tretje države, soprodsedujeta pa mu Komisija in zadevna tretja država. Dogovore o ponovnem sprejemu na podoben način spremljajo skupne delovne skupine.

¹¹ Člen 63 Amsterdamske pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte.

¹² Člen 4 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Obseg revizije in revizijski pristop

14 Eden od razlogov za majhno število vrnitev migrantov brez urejenega statusa so težave pri sodelovanju z državami izvora migrantov, kot je Sodišče navedlo v Posebnem poročilu št. 24/2019. Ker gre za pomembno temo, se je Sodišče odločilo, da to natančneje razišče. Pričakuje, da bo njegovo poročilo prispevalo k tekočim prizadevanjem EU ter razpravi o novem paktu Komisije o migracijah in azilu, ki je bil predstavljen septembra 2020.

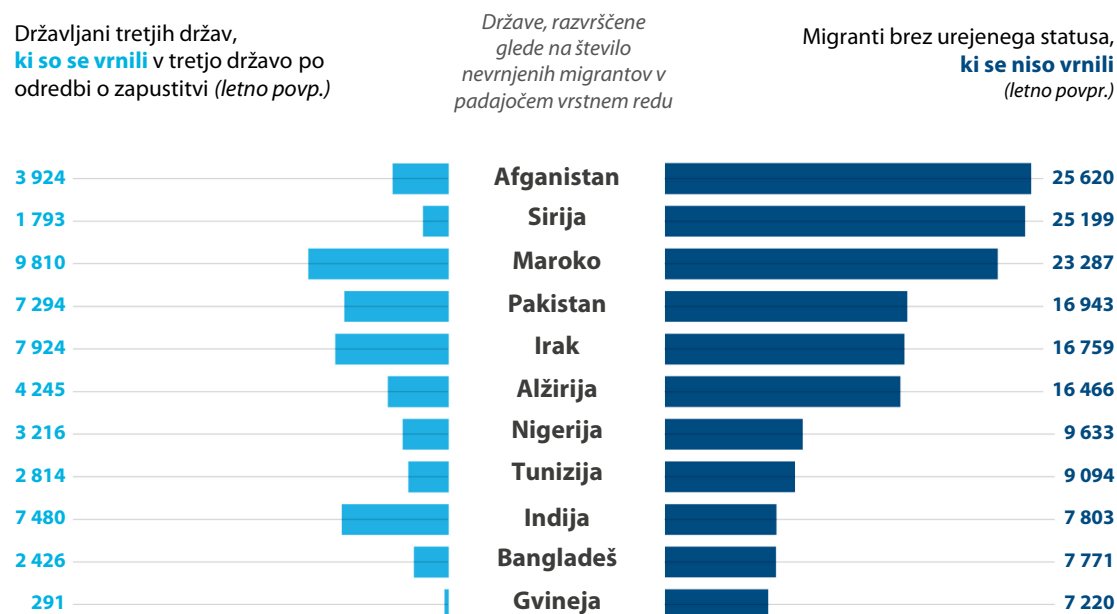
15 Cilj te revizije je bil ugotoviti, ali je EU uspešno okrepila sodelovanje s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema. Da bi lahko Sodišče odgovorilo na to glavno revizijsko vprašanje, je zastavilo dve podvprašanji:

- (1) Ali je EU dosegla napredek pri sklepanju relevantnih sporazumov o ponovnem sprejemu ali podobnih dogovorov s tretjimi državami?
- (2) Ali je EU z ukrepi olajšala uspešno izvajanje obveznosti tretjih držav glede ponovnega sprejema?

16 Revizija je bila osredotočena na obdobje od leta 2015, ko je Komisija uvedla akcijski načrt o vračanju, do sredine leta 2020.

17 Sodišče je kot merilo za uvrstitev na seznam desetih tretjih držav za preučitev uporabilo povprečno število vseh nevrnjenih migrantov brez urejenega statusa (glej [sliko 4](#)). Državljanom teh desetih držav (razen Sirije) je bilo namenjenih 38 % vseh odločb o vrnitvi, izdanih v obdobju 2014–2018, predstavljali pa so 46 % vseh nevrnjenih migrantov brez urejenega statusa v EU. Sirija v revizijo ni bilo vključena, ker je EU maja 2011 prekinila dvostransko sodelovanje s sirskimi oblastmi.

Slika 4 – Povprečno letno število vrnitev migrantov brez urejenega statusa (2014–2018)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata (nabora podatkov migr_eiord in migr_eirtn)

18 Glavni revidiranci so bili Komisija, ESZD in agencija Frontex. Sodišče se je posvetovalo tudi s predstavniki mrež sistema integriranega upravljanja vračanja (glej odstavke 80), sekretariata Sveta ter nemških, francoskih in španskih organov. Te tri države je izbralo, ker so pomembne v smislu migracijskega pritiska in vračanja (število prošenj za azil in odločb o vrnitvi) in ker je v okviru predhodnih revizij tega področja obravnavalo Italijo in Grčijo.

19 Zaradi omejitev v zvezi s pandemijo COVID-19 načrtovanih obiskov tretjih držav ni bilo mogoče izvesti, zato se je moralo Sodišče večinoma zanašati na dokumentacijski pregled razpoložljivih dokumentov in razgovore z deležniki EU. Obrnilo se je tudi na veleposlaništva treh tretjih držav, da bi pridobilo njihovo mnenje o sodelovanju z EU na področju ponovnega sprejema. Poleg tega se je posvetovalo z deležniki iz Evropskega parlamenta, Mednarodne organizacije za migracije (IOM) ter Evropskega sveta za begunce in izgnance.

20 Za uspešno vračanje migrantov brez urejenega statusa mora imeti politika vračanja EU uspešno notranjo razsežnost, ki obsega identifikacijo in iskanje migrantov brez urejenega statusa, napotitev neuspešnih prosilcev za azil ter izvajanje odločb držav članic o vrnitvi. Ker je Sodišče to notranjo razsežnost politike vračanja EU že obravnavalo¹³, se je pri tej reviziji osredotočilo le na sodelovanje s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema.

21 Sodišče ni obravnavalo utemeljenosti posameznih odločb o vrnitvi, saj jih izdajajo nacionalni organi in so v izključni pristojnosti držav članic. Nacionalni organi so odgovorni tudi za izvajanje operacij vračanja (z morebitno podporo agencije Frontex). Za odločbe o vrnitvi veljajo upravna in pravna sredstva, predvidena v evropski in nacionalni zakonodaji. Če je vložena pritožba, nacionalni organi ali sodišča ocenijo utemeljenost vsakega posameznega primera, vključno s tem, ali je za migranta varno, da se vrne v tretjo državo.

22 V revizijo niso bili vključeni dvostranski sporazumi držav članic EU o ponovnem sprejemu, dogovori, memorandumu o soglasju in druge oblike dvostranskega sodelovanja med državami članicami in tretjimi državami. Ti so v izključni pristojnosti držav članic in Komisija do njih nima dostopa.

¹³ Posebno poročilo št. 24/2019: [Azil, premestitev in vračanje migrantov: čas za okrepitev ukrepov za odpravo razlik med cilji in rezultati](#).

Opažanja

Zaradi nezadostne uporabe sinergij z državami članicami in med politikami EU rezultati pogajanj s tretjimi državami niso optimalni

23 Sodišče je v tem delu poročila preučilo, ali sta Komisija in ESZD:

- (a) začeli pogajanja o ponovnem sprejemu z desetimi tretjimi državami z največ nevrnjenimi migranti brez urejenega statusa;
- (b) uspešno vodili pogajanja in
- (c) pripravili orodja za ustvarjanje spodbud za izvajanje obveznosti glede ponovnega sprejema.

Komisija in ESZD sta se vključili v dialog o ponovnem sprejemu s tretjimi državami z največ nevrnjenimi migranti brez urejenega statusa

24 Deset tretjih držav, iz katerih je v obdobju 2014–2018 prišlo največ nevrnjenih migrantov z neurejenim statusom (razen Sirije), razvrščenih po pomembnosti, je Afganistan, Maroko, Pakistan, Irak, Alžirija, Nigerija, Tunizija, Indija, Bangladeš in Gvineja (glej odstavek [17](#) in [slika 4](#)). Svet in Komisija sta osem od njih uradno opredelila kot prednostne države za začetek pogajanj o sporazumu ali dogovoru EU o ponovnem sprejemu. Komisija:

- o je od Sveta dobila mandat za pogajanja o sporazumu EU o ponovnem sprejemu z Alžirijo (2002), Marokom (2003), Tunizijo (2014) in Nigerijo (2016). Sporazumu EU o ponovnem sprejemu s Pakistanom velja od leta 2010,
- o je začela pogajanja o pravno nezavezujočih dogovorih z Afganistanom (2016), Bangladešem (2016) in Gvinejo (2017),
- o se je vključila v dialog o migracijah z Irakom in Indijo, čeprav ju ni uradno opredelila kot prednostni državi za pogajanja (glej [okvir 2](#)).

Okvir 2

Sodelovanje na področju ponovnega sprejema v okviru dialoga o migracijah z Irakom in Indijo

V Iraku v obdobju 2014–2017 politične in varnostne razmere niso bile primerne za dialog o ponovnem sprejemu, leta 2018 pa je bila v strategiji EU za Irak¹⁴ kot eden od strateških ciljev EU opredeljena vzpostavitev dialoga o migracijah s to državo, „vključno z dogovori o postopkih za poenostavitev identifikacije in vračanja oseb v postopku vračanja“. Ukrepi, ki jih je EU sprejela od takrat, pri sodelovanju na področju prisilnih vrnitev niso privedli do oprijemljivih rezultatov.

EU in vlada Indije sta se v okviru dialoga na visoki ravni med EU in Indijo o migracijah in mobilnosti redno sestajali ter leta 2016 oblikovali skupno agendo o migracijah in mobilnosti. Na področju nedovoljenih migracij sta se dogovorili, da bosta preučili možnosti za sporazum o ponovnem sprejemu¹⁵, vendar oprijemljiv napredek do zdaj ni bil dosežen.

25 Komisija je poleg migracijskih pritiskov in števila oseb, ki čakajo na vrnitev, pravilno upoštevala tudi druge dejavnike, ko se je odločala, ali naj se vključi v pogajanja o ponovnem sprejemu s tretjo državo in ali naj se v takih primerih pogaja o sporazumu EU o ponovnem sprejemu ali pravno nezavezujočem dogovoru. Med temi dejavniki so:

- (a) možnost, da se izpogaja sporazum o poenostavitvi vizumskih postopkov. Tak sporazum lahko tretjo državo spodbudi k sklenitvi sporazuma EU o ponovnem sprejemu (glej odstavek 50);
- (b) politična volja. Nekatere tretje države morda namesto pogajanj o ločenih sporazumih s posameznimi državami članicami zanimajo pogajanja o sporazumu EU o ponovnem sprejemu, medtem ko so lahko za druge politično sprejemljivejši pravno nezavezujoči dogovori;
- (c) nujnost. Leta 2014 je bilo odkritih 0,3 milijona nezakonitih prehodov meja v EU, leta 2015 pa se je to število povečalo na kar 1,8 milijona. Na [sliki 5](#) so prikazane spremembe za države, zajete v revizijo. V primerih, v katerih je bilo sodelovanje z

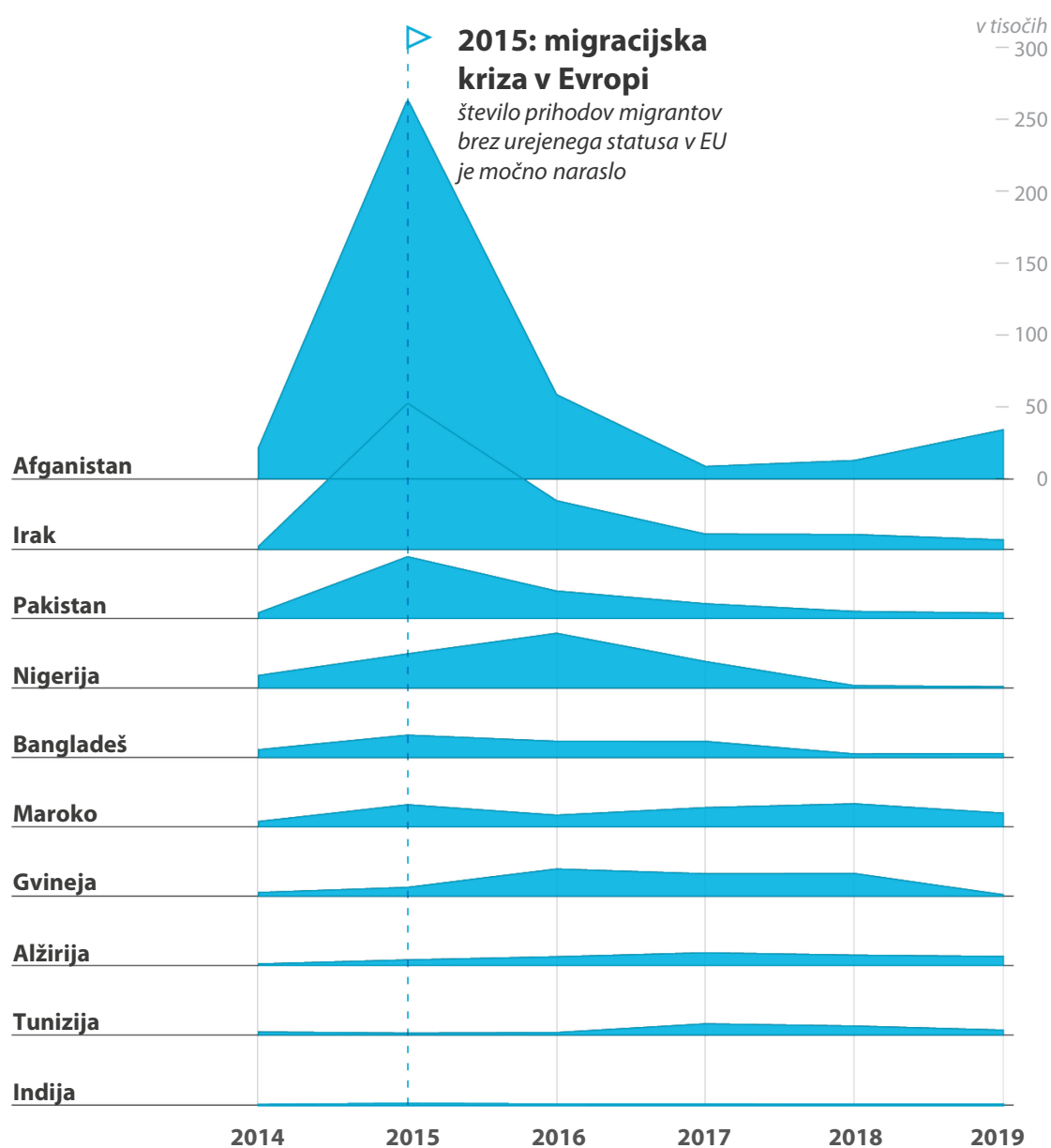
¹⁴ Elementi strategije EU za Irak, JOIN(2018) 1 final, Bruselj, 8.1.2018.

¹⁵ Točka 4(x) izjave *Joint Declaration on a Common Agenda for Migration and Mobility between India and the European Union and its Member States*, Bruselj, 29.3.2016.

neko državo izvora nujno treba izboljšati, vendar se ni zdelo, da bi bilo mogoče kratkoročno skleniti sporazum EU o ponovnem sprejemu, si je Komisija prizadevala podpisati manj formalen (pravno nezavezujoč) dogovor;

- (d) časovno načrtovanje. Komisija pogajanj morda ne more začeti ali nadaljevati zaradi političnih dejavnikov v zadevni tretji državi ali v zvezi z njo. Lahko pa jih začne, kadar se pokaže priložnost (kot je ugodno politično ozračje), tudi če v tistem trenutku glede na migracijske tokove niso potrebna.

Slika 5 – Odkriti nezakoniti prehodi meja na mejah EU

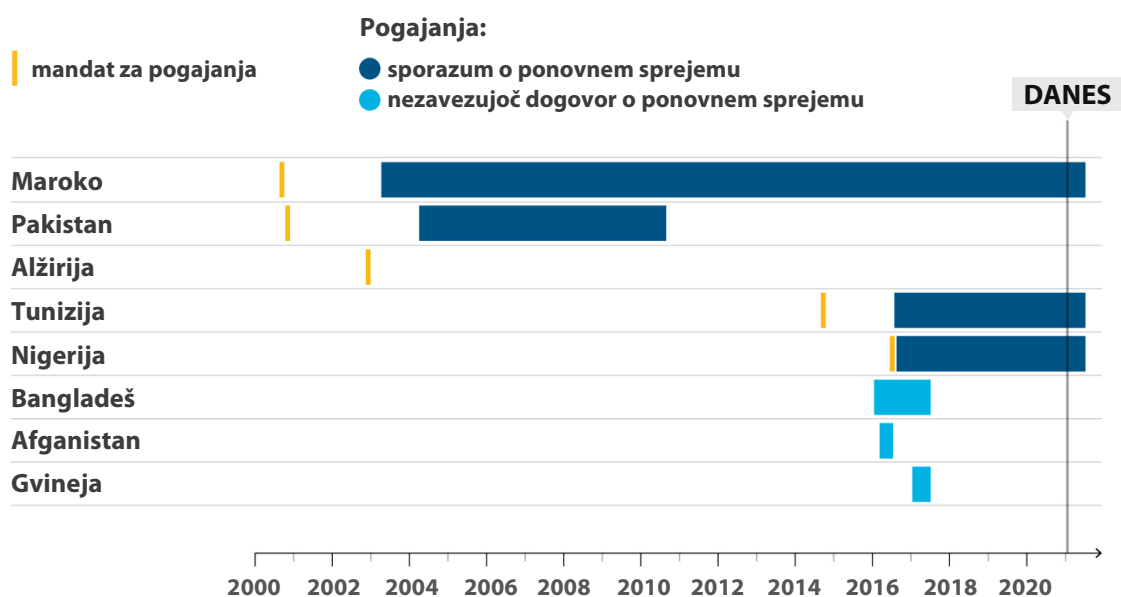


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov FRAN z dne 28. julija 2020

Komisija in ESZD sta dosegli omejen napredek pri sklepanju sporazumov o ponovnem sprejemu, uspešnejši pa sta bili pri pogajanjih o pravno nezavezujočih dogovorih o ponovnem sprejemu

26 Sodišče je pregledalo pogajanja o sporazumih EU/dogovorih o ponovnem sprejemu z državami, zajetimi v revizijo, pri čemer se je osredotočilo na obdobje po letu 2015. Zavezujoče in nezavezujoče sporazume je zaradi precejšnjih razlik v postopku pogajanja ocenilo ločeno. Na [sliki 6](#) je prikazana časovnica pogajanj.

Slika 6 – Časovnica pogajanj



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Sporazumi EU o ponovnem sprejemu

27 Za uspešna pogajanja je bistvena politična volja tretjih držav. Ker Alžirija daje prednost dvostranskemu sodelovanju z državami članicami na področju vračanja in ponovnega sprejema ter upravljanju migracij brez podpore EU, se pogajanja nikoli niso uradno začela. Dialog na visoki ravni med EU in Marokom je bil decembra 2015 začasno ustavljen zaradi nepovezane zadeve, zato so bila med letoma 2015 in 2019 začasno ustavljena tudi pogajanja o sporazumu EU o ponovnem sprejemu. Potreba po politični podpori na visoki ravni pomeni tudi, da se lahko pogajanja začasno ustavijo v volilnih obdobjih.

28 Pogajanja o sporazumu EU o ponovnem sprejemu potekajo v formalnih krogih. Dolga obdobja med podelitvijo mandata in dejanskim začetkom pogajanj (Maroko, Pakistan, Tunizija) ter med krogi pogajanj so značilna, kadar organi tretjih držav nimajo dovolj volje za vodenje pogajanj. Do tega lahko pride zaradi domačih političnih pomislekov, ki jih ni mogoče enostavno obravnavati, pa tudi zaradi nezadostnih spodbud EU za podpiranje pogajanj (glej odstavke 47 do 72). Sodišče je v nekaterih primerih našlo dokaze, da sta Komisija in ESZD zagotovili politično podporo, da bi se začasno ustavljena pogajanja lahko nadaljevala, vendar pa bi bilo treba po mnenju nacionalnih deležnikov, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, okrepiti politično sodelovanje Komisije in ESZD s tretjimi državami, vključno s političnim priznavanjem in obiski na visoki ravni, ter ga bolj uskladiti z državami članicami.

29 Komisija se pogaja o sporazumih EU o ponovnem sprejemu v skladu s pogajalskimi smernicami, ki jih izda Svet na podlagi predloga Komisije. Vsebina smernic je bila na splošno podobna za vse sporazume EU o ponovnem sprejemu. Pri pogajanjih sta praviloma posebej kontroverzna dva elementa iz smernic: klavzula o državljanih tretjih držav (glej [okvir 3](#)) in uporaba evropske potne listine za vrnitev¹⁶.

¹⁶ Uredba (EU) 2016/1953 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. oktobra 2016 o uvedbi evropske potne listine za vrnitev nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav in razveljavitvi Priporočila Sveta z dne 30. novembra 1994.

Okvir 3

Klavzula o državljanih tretjih držav

V skladu s klavzulo o državljanih tretjih držav je mogoče osebe vrniti v tretjo državo, ki je bila njihova država tranzita pred vstopom v EU. To je standardna klavzula v vseh sporazumih EU o ponovnem sprejemu, ki so bili doslej sklenjeni, tudi z bolj oddaljenimi državami, kot je Pakistan. Tretje države ji praviloma nasprotujejo, ker je politično zelo občutljiva in ne temelji na mednarodnem pravu.

V praksi se klavzula o državljanih tretjih držav uporablja občasno zaradi pravnih in operativnih pomislekov ter pomislekov v zvezi s človekovimi pravicami. Na splošno se uporablja v odnosih s sosednjimi državami EU. Nekatere države članice kljub temu vztrajajo pri njej zaradi njene simbolične vrednosti (prenos zaveze tretje države sodelovanju pri upravljanju migracij čez njeno ozemlje) in skrbi, da bi sicer ustvarile napačen precedens. V nekaterih primerih lahko klavzula dopolnjuje dvostranske sporazume držav članic, ki je ne vsebujejo. V drugih primerih države članice, katerih dvostranski sporazumi vključujejo klavzulo o državljanih tretjih držav, sporazuma EU o ponovnem sprejemu brez nje morda ne bi podprle.

30 Edina ocena sporazumov EU o ponovnem sprejemu, ki jo je opravila Komisija, je bila pripravljena leta 2011¹⁷. V oceni je bilo ugotovljeno, da so glavni razlogi za velike zamude pri pogajanjih o sporazumih EU o ponovnem sprejemu „pomanjkanje spodbud in [...] pomanjkanje določene prožnosti držav članic pri reševanju nekaterih (tehničnih) vprašanj” (predvsem v zvezi s klavzulo o državljanih tretjih držav). Komisija je priporočila¹⁸, naj se konkretna potreba po klavzuli o državljanih tretjih držav in drugi postopki, ki se v praksi ne uporabljajo pogosto, temeljito ocenijo za vsako državo, preden se vključijo v pogajalske smernice. Vendar za države, zajete v revizijo Sodišča, to ni bilo izvedeno.

¹⁷ Ocena sporazumov EU o ponovnem sprejemu, COM(2011) 76 final, 23. februarja 2011.

¹⁸ Priporočila 4, 5 in 8 dokumenta COM(2011) 76 final.

31 Vse tretje države, ki se zdaj pogajajo o sporazumu EU o ponovnem sprejemu in so bile zajete v revizijo Sodišča, od samega začetka kategorično nasprotujejo klavzuli o državljanih tretjih držav (tudi če je vključena v nekatere od njihovih dvostranskih sporazumov z državami članicami). Zato sta se Komisija in ESZD odločili, da bosta klavzulo in druge kontroverzne zadeve, ki jih ni mogoče rešiti na tehnični ravni, začasno opustili, da bi o njih razpravljali ob koncu pogajanj. Ne glede na to se je vprašanje klavzule o državljanih tretjih držav vedno znova pojavljalo in ogrožalo pogajanja.

32 Za razliko od klavzule o državljanih tretjih držav je lahko možnost uporabe evropske potne listine za vrnitev po mnenju deležnikov, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, uspešna za obravnavo težav s sodelovanjem z nekaterimi državami na področju ponovnega sprejema (za pregled težav glej odstavek 74). Vendar večina tretjih držav vztraja, da imajo pravico ponovno dokumentirati svoje državljane, in noče sprejeti evropskih potnih listin. Komisija je samo v enega od dogovorjenih sporazumov v vzorcu Sodišča uspešno vključila evropsko potno listino.

33 Na splošno EU v obdobju 2015–2020 ni dosegla oprijemljivega napredka pri pogajanjih o sporazumih EU o ponovnem sprejemu z Alžirijo in Marokom. Pri pogajanjih o sporazumih EU o ponovnem sprejemu s Tunizijo in Nigerijo je bil dosežen napredek v zvezi s tehničnimi zadevami, vendar je bila obravnava najspornejših točk odložena. Poleg tega je mogoče, da je treba zaradi dolgotrajnosti pogajanj napredek, dosežen v enem krogu pogajanj, v naslednjem krogu znova potrditi (npr. zaradi spremembe sogovornikov ali političnih razmer v zadevni tretji državi).

Dogovori o ponovnem sprejemu

34 Proces pogajanj za dogovore o ponovnem sprejemu je veliko bolj fleksibilen kot za sporazume EU o ponovnem sprejemu. Komisija nima strogih pogajalskih smernic, prav tako ni formalnih krogov pogajanj. Poudarek je na hitrosti pogajanj in iskanju pragmatičnih rešitev za izboljšanje sodelovanja na področju ponovnega sprejema.

35 Ob podpori ESZD je Komisija uspešno izpogajala tri pravno nezavezujoče dogovore o ponovnem sprejemu, zajete v revizijo Sodišča (z Bangladešem, Afganistanom in Gvinejo). Med tehničnimi zadevami, ki so med pogajanji predstavljale izziv, so bili uporaba evropske potne listine (v vseh treh primerih) in čarterski leti (dva primera). Sporne točke so bile rešene na politični ravni s pozitivnimi spodbudami, uskladitvijo z državami članicami (vključno s skupnimi misijami EU in držav članic na visoki ravni, glej odstavek [45](#)), v enem primeru pa z možnostjo uporabe vizumskih omejitev.

36 Sporazumi EU o ponovnem sprejemu so standardizirani javni dokumenti. Dogovori o ponovnem sprejemu so bolj fleksibilni, vendar imajo tudi skupne značilnosti s sporazumi. Dogovori so zaupni, razen „skupnih nadaljnjih ukrepov“, sklenjenih z Afganistanom, zato Sodišče posameznih dogovorov ne more razkriti. Koristen vpogled pa je mogoče pridobiti s primerjavo sporazuma EU o ponovnem sprejemu za Pakistan in „Skupnih nadaljnjih ukrepov“ (glej [slika 7](#)).

Slika 7 – Primerjava „Skupnih nadaljnjih ukrepov“ za Afganistan in sporazuma EU o ponovnem sprejemu za Pakistan

Skupni nadaljnji ukrepi Afganistan		EURA Pakistan
pravno nezavezujoč dogovor	vrsta sodelovanja na področju ponovnega sprejema	sporazum EU o ponovnem sprejemu
4. oktober 2016	začetek veljavnosti	1. december 2010
	prednost pred dvostranskimi sporazumi z državami članicami	
ni določeno 	ponovni sprejem državljanov tretjih držav	
	uporaba standardne potne listine EU za vrnitev	 ni določeno
v dogovorjenih mejah 	sprejemanje rednih in čarterskih letov	 ni določeno
	sprejemanje operacij vračanja, ki jih organizira Frontex	 ni določeno
vizum za spremljevalce 	posebne zahteve za spremljevalce	 določeno v protokolu o izvajanju
	podporni sveženj opredeljen v dokumentu	
skupna delovna skupina 	redni sestanki	 skupni odbor za ponovni sprejem
	specifične določbe o varstvu mladoletnikov brez spremstva	

Vir: Evropsko računsko sodišče

37 Dogovori o ponovnem sprejemu imajo isti cilj kot sporazumi EU o ponovnem sprejemu, tj. olajšati sodelovanje na področju vračanja. Pomembne razlike so med drugim:

- (a) dogovori o ponovnem sprejemu ne vsebujejo sklicev na mednarodno zaščito beguncev in človekove pravice. Od držav, zajetih v revizijo Sodišča, so samo za Afganistan „skupni nadaljnji ukrepi“ vsebovali sklice, enakovredne tistim iz sporazumov EU o ponovnem sprejemu;
- (b) ni recipročnosti;
- (c) prilagojenost posamezni državi, zaradi česar nekatere sporne zadeve niso vključene v besedilo (npr. klavzula o državljanih tretjih držav);
- (d) ni prilog s seznamom dokumentov za ugotavljanje državljanstva;
- (e) večja fleksibilnost za dogovor o skupnih ciljih, po možnosti z vključitvijo svežnja podpornih ukrepov za državo v dogovor. Dogovor z Afganistanom je vključeval celovite podporne ukrepe za obravnavo kratko-, srednje- in dolgoročnih potreb oseb v postopku vračanja in skupnosti gostiteljic, vključno s trajnostno reintegracijo in izboljšanjem zaposlitvenih možnosti. Pomoč je namenjena tudi notranje razseljenim osebam v Afganistanu, osebam v postopku vračanja iz Irana in Pakistana ter njihovim skupnostim gostiteljicam, skupna vrednost pomoči pa znaša 219 milijonov EUR¹⁹.

¹⁹ Odgovor Komisije na pisno vprašanje Evropskega parlamenta, ref. št.: E002442/2020(ASW), 18. avgust 2020.

38 Organizacije civilne družbe in Evropski parlament so kritizirali dogovore, ker niso dovolj transparentni in ker bi lahko imeli posledice za človekove pravice oseb v postopku vračanja²⁰. Za razliko od tega so nacionalni deležniki, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, na splošno pozdravili pravno nezavezujoče dogovore, ki jih je razvila Komisija, kot pragmatično orodje za izboljšanje sodelovanja s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema, zlasti v primerih, ko je bilo treba hitro doseči rezultate. Poleg tega so države članice preučile možnost podobnih dogovorov, kadar pogajanja o formalnih sporazumih o ponovnem sprejemu niso napredovala. Vendar Komisija v skladu s svojim formalnim pogajalskim mandatom ne sme opustiti pogajanj o formalnem sporazumu EU o ponovnem sprejemu, da bi sklenila hitrejši dogovor.

Napredek pri ustvarjanju sinergij z državami članicami in med politikami EU je bil nezadosten

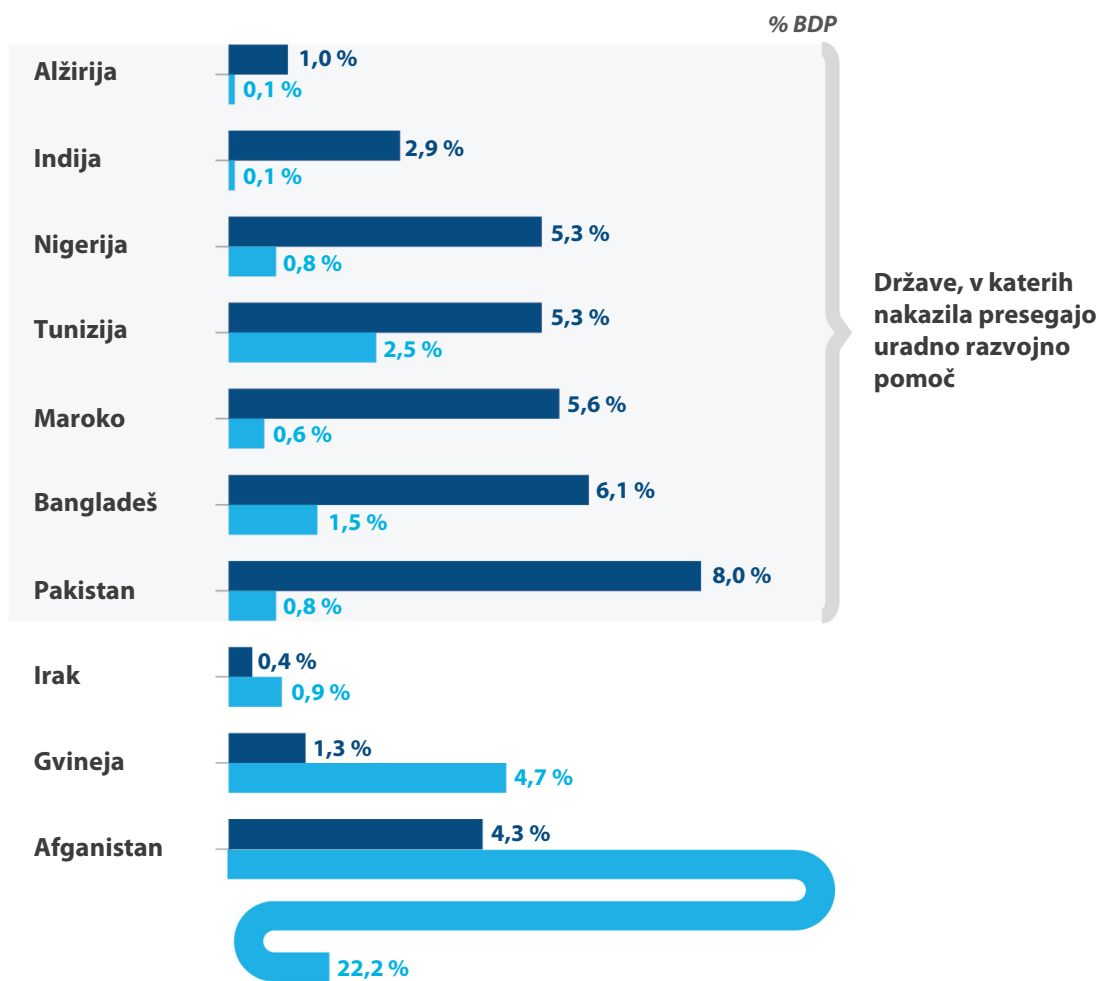
39 Na področju mednarodnih odnosov se države običajno pogajajo o sporazumih zaradi vzajemne koristi. Nasprotno lahko tretje države za sporazume o ponovnem sprejemu menijo, da koristijo predvsem EU, čeprav so napisani recipročno. Poleg tega lahko taki sporazumi (in prisilne vrnitve) v nekaterih državah povzročijo sovražen odnos javnosti. To je povezano z dejstvom, da lahko nakazila izseljencev (ki vključujejo migrante brez urejenega statusa) zagotavljajo preživetje celotnih skupnosti, da so ključni vir tuje valute in močno presegajo uradno razvojno pomoč. To velja za sedem držav v vzorcu Sodišča (*slika 8*). Ti pomisleki lahko vplivajo na stališča in percepcijo tretjih držav v zvezi s sporazumi o ponovnem sprejemu ter utemeljujejo potrebo po razvoju spodbud EU, s katerimi se bodo podprla pogajanja o ponovnem sprejemu.

²⁰ Glej na primer članek z naslovom [An „Informal” Turn in EU’s Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa](#), ki je na voljo na [povezavi migrationpolicy.org](http://povezavi.migrationpolicy.org), in študijo službe Evropskega parlamenta za raziskave z naslovom [European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC](#), PE 642.840 – junij 2020, stran 11.

Slika 8 – Nakazila izseljencev in uradna razvojna pomoč kot delež BDP v letu 2019

● Dotok nakazil migrantov

● Prejeta neto uradna razvojna pomoč



Opomba: Na diagramu ni prikazana celotna slika niti ni upoštevana razlika med državami izvora nakazil ali nakazili migrantov brez urejenega statusa v primerjavi z zakonitimi migranti.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi naborov podatkov Svetovne banke: *GDP (current US\$)*, *Net official development assistance received (current US\$)* in *Migrant remittance inflows (US\$)*. Na voljo na spletišču data.worldbank.org

40 Evropski svet je večkrat pozval, naj se vzpostavi in uporabi potreben vzvod, in sicer ob podpori ustreznih politik, instrumentov in orodij EU, da bi dosegli izmerljive rezultate glede nedovoljenih migracij in vračanja migrantov z neurejenim statusom. Tudi Komisija je pozvala k nadaljnjim ukrepom za uporabo vzvoda za povečanje ponovnega sprejema (glej *Prilogo II*).

41 V naslednjih odstavkih je ocenjen napredek, ki ga je Komisija dosegla pri krepitvi svojega vpliva v pogajanjih o ponovnem sprejemu z:

- enotnim nastopanjem in ustvarjanjem sinergij z državami članicami ter
- razvojem spodbud na podlagi politik, za katere je pristojna.

Enotno nastopanje in sinergije z državami članicami

42 Ko si je Komisija prizadevala za pridobitev mandata/pooblastila Sveta za začetek pogajanj za sporazum EU/dogovor o ponovnem sprejemu, si ni prizadevala, da bi v Svetu hkrati dosegla dogovor z državami članicami o morebitnih spodbudah in orodjih za podpiranje pogajanj, niti ob začetku pogajanj s tretjimi državami ni opredelila svežnja prilagojenih podpornih ukrepov. Nekatere tretje države so imele zadržke glede sodelovanja v pogajanjih, saj niso videle jasne dodane vrednosti, ki bi jo imel sporazum EU o ponovnem sprejemu v primerjavi z dvostranskim sodelovanjem z državami članicami. Tako je bilo zlasti v primeru severnoafriških držav, ki so imele sklenjene ugodne dvostranske dogovore z nekaterimi državami članicami.

43 Leta 2016 sta Komisija ESZD pripravili skupne neuradne dokumente o krepitvi sodelovanja na področju migracij, mobilnosti in ponovnega sprejema za 16 ključnih držav izvora in/ali tranzita. V njih so bili določeni možni sestavni deli svežnja EU s pozitivnimi in negativnimi spodbudami za podpiranje pogajanj. Države članice so bile povabljene k sodelovanju, vendar razprave²¹ o svežnjih niso privedle do zaključka. Podobnih projektov od takrat ni bilo.

44 Komisija razen v okviru posvetovanj v delovnih skupinah Sveta ključnih držav članic ne vključuje sistematično (kar zadeva dvostranske odnose s tretjo državo in/ali vpliv migracijskih tokov) v lajšanje pogajanj s tretjimi državami. Tako ni mogla uspešno izkoristiti političnega vpliva držav članic ali politik, pri katerih je potrebno njihovo dejavno sodelovanje (na primer na področju poenostavitve vizumskih postopkov ali delovnih migracij; glej tudi odstavek [65](#)), da bi pridobila podporo za razprave.

²¹ Sestanka Delovne skupine na visoki ravni za azil in migracije 23. februarja 2016 ([Dokument Sveta 6451/16](#)) in 22. aprila 2016 ([Dokument Sveta 8529/16](#)).

45 Kadar so bile države članice vključene v lajšanje pogajanj o ponovnem sprejemu, se je povečal skupni politični vpliv EU. To je pozitivno vplivalo na doseganje rezultatov pri sklepanju dogovorov o ponovnem sprejemu ali ponovnemu odpiranju pogajanj. Aprila 2017 so na primer štiri države članice sodelovale s Komisijo na skupni misiji v Gvineji, s čimer so se uspešno začela pogajanja o ponovnem sprejemu.

46 Po drugi strani pa je to, da ni bilo skupnega pristopa in da so se ključne države članice vzporedno pogajale o dvostranskih sporazumih, morda oviralo začetek pogajanj EU z Alžirijo²².

Pristop, ki temelji na spodbudah

47 EU in njene države članice niso samo največje donatorke razvojne pomoči na svetu, ampak so tudi pomembne svetovne trgovinske partnerice in tuje vlagateljice²³. Komisija je lahko kot podporo za pogajanja o ponovnem sprejemu *ad hoc* uporabila različne politike. Zlasti v primeru dogovorov o ponovnem sprejemu je učinkovito uporabila finančno pomoč (projekte za podpiranje razvoja, reintegracije, upravljanja migracij in krepitve zmogljivosti). V primeru držav, za katere finančna pomoč ni bila zadostna spodbuda, pa je težko uporabila druge politike, da bi uspešno podprla pogajanja, tudi kadar je imela s temi državami vzpostavljene obsežne politične in gospodarske odnose.

48 V nadaljevanju je Sodišče analiziralo napredek, ki ga je EU dosegla pri uporabi svojih ključnih politik (vizumske, razvojne in trgovinske politike) za ustvarjanje strukturnih spodbud za tretje države, da bi te izpolnile svoje obveznosti glede ponovnega sprejema, kot je večkrat pozval Evropski svet (glej *Prilogo II*). Preučilo je tudi zakonite migracije, ki so za tretje države najpomembnejše, uporabo negativnih spodbud in ukrepe za krepitev usklajevanja.

²² *EU Cooperation with third countries in the field of migration*, študija, Generalni direktorat za notranjo politiko Unije, Evropski parlament, 2015, stran 89.

²³ *The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, informativni pregled, Evropska komisija, junij 2020. ISBN 978-92-76-19025-7 – doi: 10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

Vizumska politika – pomemben napredek pri razvoju orodij

49 Vizumska politika je neločljivo povezana z upravljanjem migracij in je kot taka posebno ustrezen vzvod za izboljšanje sodelovanja s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema.

50 Vzporedna pogajanja o sporazumu o poenostavitvi vizumskih postopkov²⁴ in sporazumih EU o ponovnem sprejemu so bila v preteklosti uspešna²⁵. Kot so se države članice dogovorile v odboru Coreper, je od leta 2005 vsaka ponudba za pogajanja o takem sporazumu pogojena s sočasnim začetkom pogajanj o sporazumu EU o ponovnem sprejemu. Vendar sporazumi EU o poenostavitvi vizumskih postopkov sami po sebi morda niso dovolj privlačna spodbuda za tretje države, ki že uživajo koristi ugodnih dvostranskih sporazumov s ključnimi državami članicami.

51 Z vizumskim zakonikom iz leta 2009²⁶ so bili konsolidirani postopki in pogoji za izdajo vizumov za kratkoročno bivanje, niso pa bila zagotovljena ustrezna orodja za uporabo vizumske politike za okrepitev sodelovanja na področju ponovnega sprejema²⁷. Komisija je leta 2018 predstavila predlog revizije tega zakonika, ki je bil sprejet junija 2019²⁸. Z revidiranim vizumskim zakonikom ima EU zdaj na voljo mehanizem in orodja za spodbujanje sodelovanja tretjih držav na področju ponovnega sprejema (možnost, da poleg pozitivnih spodbud uporabi tudi omejevalne vizumske ukrepe).

²⁴ Celotni seznam držav, ki so sklenile sporazume o poenostavitvi vizumskih postopkov z EU, je na voljo na [spletišču](#) Komisije.

²⁵ Glej tudi [Akcijski načrt EU o vračanju](#), COM(2015) 453 final, stran 14.

²⁶ Uredba (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik).

²⁷ Ocena učinka, SWD(2018) 77 final, stran 23.

²⁸ Uredba (EU) 2019/1155 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o spremembi Uredbe (ES) št. 810/2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik).

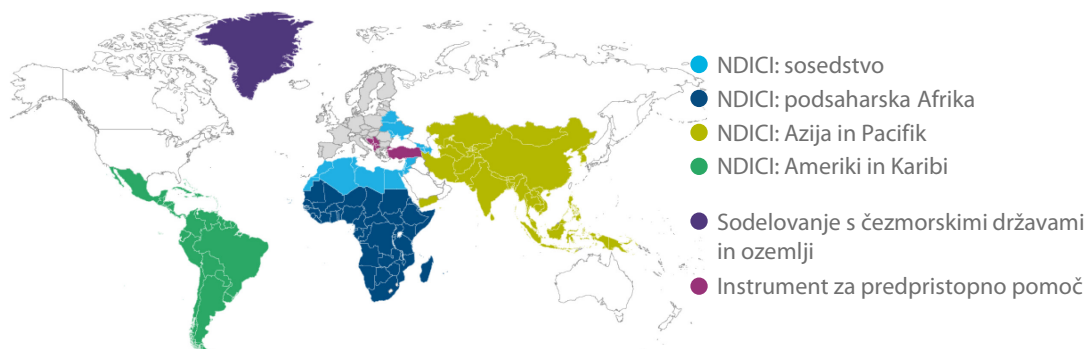
Razvojna pomoč – dosežen je bil nekolikšen napredek

52 EU zagotavlja razvojno pomoč s številnimi instrumenti. Z njimi spodbuja predvsem socialno-ekonomski razvoj, za pomoč ali zneske, dodeljene posameznim tretjim državam, pa na splošno ni predvideno pogojevanje s sodelovanjem tretjih držav pri upravljanju migracij na splošno ali natančneje pri ponovnem sprejemu.

53 Na vrhuncu migracijske krize so evropski in afriški voditelji držav in vlad na vrhu v Valletti novembra 2015 vzpostavili nujni skrbniški sklad EU za Afriko²⁹, da bi mobilizirali sredstva za obravnavo osnovnih vzrokov nedovoljenih migracij in spodbujanje sodelovanja na področju upravljanja migracij. Oktobra 2020 so sredstva, dodeljena skrbniškemu skladu, znašala 5 milijard EUR. Sklad se je izkazal za koristnega za podpiranje razprav o sodelovanju na področju ponovnega sprejema.

54 Komisija je za obdobje 2021–2027 predlagala prenovo strukture instrumentov EU za razvojno pomoč. Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje (NDICI)³⁰, katerega proračun znaša 79,5 milijarde EUR, bo zajemal tako rekoč ves svet (glej [sliko 9](#)).

Slika 9 – Zunanji instrumenti EU v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informativnega pregleda Komisije z naslovom *The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, junij 2020, ISBN 978-92-76-19025-7 doi:10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N

²⁹ Leta 2018 je Sodišče revidiralo skrbniški sklad in objavilo Posebno poročilo št. 32/2018: [Nujni skrbniški sklad Evropske unije za Afriko: prilagodljiv, vendar premalo osredotočen](#).

³⁰ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje, COM(2018) 460 final, 14.6.2018.

55 Komisija je specifično za države sosedstva predlagala, naj se jim dodeli 10 % povezanih sredstev kot nagrada za napredek „v demokraciji, človekovih pravicah, [...] sodelovanju pri migracijah, ekonomskem upravljanju in reformah”. Ta pristop, ki temelji na spodbudi v višini 10 %, je obstajal tudi v okviru prejšnjega evropskega instrumenta sosedstva za priznavanje napredka na področju demokracije, človekovih pravic in pravne države. Sodelovanje na področju migracij in ekonomsko upravljanje sta nova kazalnika. Za druge regije Komisija ni predvidela takega pristopa na podlagi spodbud.

56 Poleg tega je Komisija v okviru instrumenta NDICI predlagala cilj 10-odstotne horizontalne porabe, ki naj bi Uniji omogočila, da se odzove na izzive, potrebe in priložnosti, povezane z migracijami³¹.

57 Od oktobra 2019 potekajo pogajanja o instrumentu NDICI med Svetom in Evropskim parlamentom. Ena najbolj kontroverznih zadev pri pogajanjih je, ali naj se migracije uporabijo kot element pogojevanja³². Po zaključku revizije, ki jo je izvedlo Sodišče, sta Svet in Parlament dosegla dogovor in junija 2021 sprejela uredbo o Instrumentu za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje³³.

Trgovina – do zdaj brez napredka

58 Trgovinski sporazumi EU (sporazumi EU o pridružitvi ter sporazumi o partnerstvu in sodelovanju) od 90. let 20. stoletja vključujejo klavzule o ponovnem sprejemu (glej odstavek **05**). Pri študiji Evropskega parlamenta³⁴ je bilo ugotovljeno, da klavzule niso „samoizvršilne” (kar pomeni, da ne morejo začeti veljati brez izvedbenih sporazumov). V sporazumih ni predviden delovni mehanizem za nagrajevanje sodelovanja ali kaznovanje tretjih držav zaradi nesodelovanja na področju ponovnega sprejema.

³¹ Uvodna izjava 30 dokumenta [COM\(2018\) 460 final](#).

³² [Zakonodajni vlak za NDICI](#) na dan 20. septembra 2020.

³³ [Uredba \(EU\) 2021/947](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. junija 2021 o vzpostavitvi Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa.

³⁴ Študija službe Evropskega parlamenta za raziskave, [European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC](#), PE 642.840 – junij 2020, strani 166 in 167.

59 V Sporazumu o partnerstvu med Evropsko unijo in Japonsko³⁵ je omogočanje gibanja fizičnih oseb za poslovne namene povezano z zavezo o sodelovanju na področju vračanja in ponovnega sprejema. V druge sporazume o partnerstvu in sodelovanju podobne določbe niso bile vključene, razen v enega, o katerem sedaj potekajo pogajanja.

60 Leta 1971 je Evropska skupnost prvič uvedla splošno shemo preferencialov, da bi podprla države v razvoju. Ta shema se uporablja za šest od desetih držav, zajetih v revizijo Sodišča. Shema je imela znaten vpliv na ustvarjanje delovnih mest – ocenjuje se, da je zaradi nje na primer v Bangladešu zaposlenih pet milijonov ljudi³⁶.

61 Vse države upravičenke morajo spoštovati načela 15 osrednjih konvencij o človekovih pravicah in pravicah delavcev. Za dodatne ugodnosti morajo upravičene države spoštovati tudi 12 konvencij v zvezi z okoljem in načeli upravljanja³⁷. Pogojev v zvezi s sodelovanjem na področju upravljanja migracij in ponovnega sprejema ni.

62 Sedanja uredba EU o splošni shemi preferencialov bo veljala do konca leta 2023. Komisija v času revizije še ni ocenila, ali in kako bi bilo mogoče v naslednjo uredbo vključiti sodelovanje na področju migracij in ponovnega sprejema (npr. skladnost s pravili Svetovne trgovinske organizacije, primerjava potencialnih stroškov in koristi).

³⁵ Sporazum o gospodarskem partnerstvu med Evropsko unijo in Japonsko (ki je začel veljati 1. februarja 2019), [Priloga 8-C](#), člen 7.

³⁶ *Key facts on the 2019 Biennial Report on the Generalised Scheme of Preferences*, Evropska komisija, februar 2020.

³⁷ Glej Prilogo VIII k Uredbi (EU) št. 978/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o uporabi sheme splošnih tarifnih preferencialov in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 732/2008.

Zakonite migracije – delo in izobraževanje – potrebne so sinergije z državami članicami

63 Tretje države okrepljeno sodelovanje na področju zakonitih migracij štejejo za pomemben del svojega sodelovanja z EU na področju upravljanja migracij (in za spodbudo za takšno sodelovanje). Vstop in pravica do prebivanja nekaterih kategorij delavcev sta bila usklajena z več direktivami EU. Vseeno pa so države članice ohranile pomembna pooblastila (npr. za določitev števila sprejetih delovnih migrantov) in njihovo dejavno sodelovanje je potrebno za uporabo teh politik.

64 V skladu s partnerskim okvirom³⁸ je Komisija septembra 2017 uvedla koncept pilotnih projektov za zakonite migracije³⁹. Doslej so bili podprti štiri pilotni projekti v okviru instrumenta partnerstva za mobilnost⁴⁰, eden v okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje⁴¹ in eden v okviru nujnega skrbniškega sklada Evropske unije za Afriko⁴². Projekti so bili koristni za preučevanje novih pristopov. Vendar Komisiji še ni uspelo okrepiti projektov, da bi jih uporabila kot učinkovito spodbudo za tretje države.

65 Hkrati so države članice državljanom tretjih držav izdale veliko število dovoljenj za prebivanje, tudi za delovne migracije (glej [sliko 10](#)). Vendar EU teh uspešnih shem dvostranskega sodelovanja ni izkoristila za pogajanja o ponovnem sprejemu (glej odstavek [44](#)).

³⁸ Sporočilo Komisije o vzpostavitvi novega partnerskega okvira s tretjimi državami v okviru evropske agende o migracijah, COM(2016) 385 final.

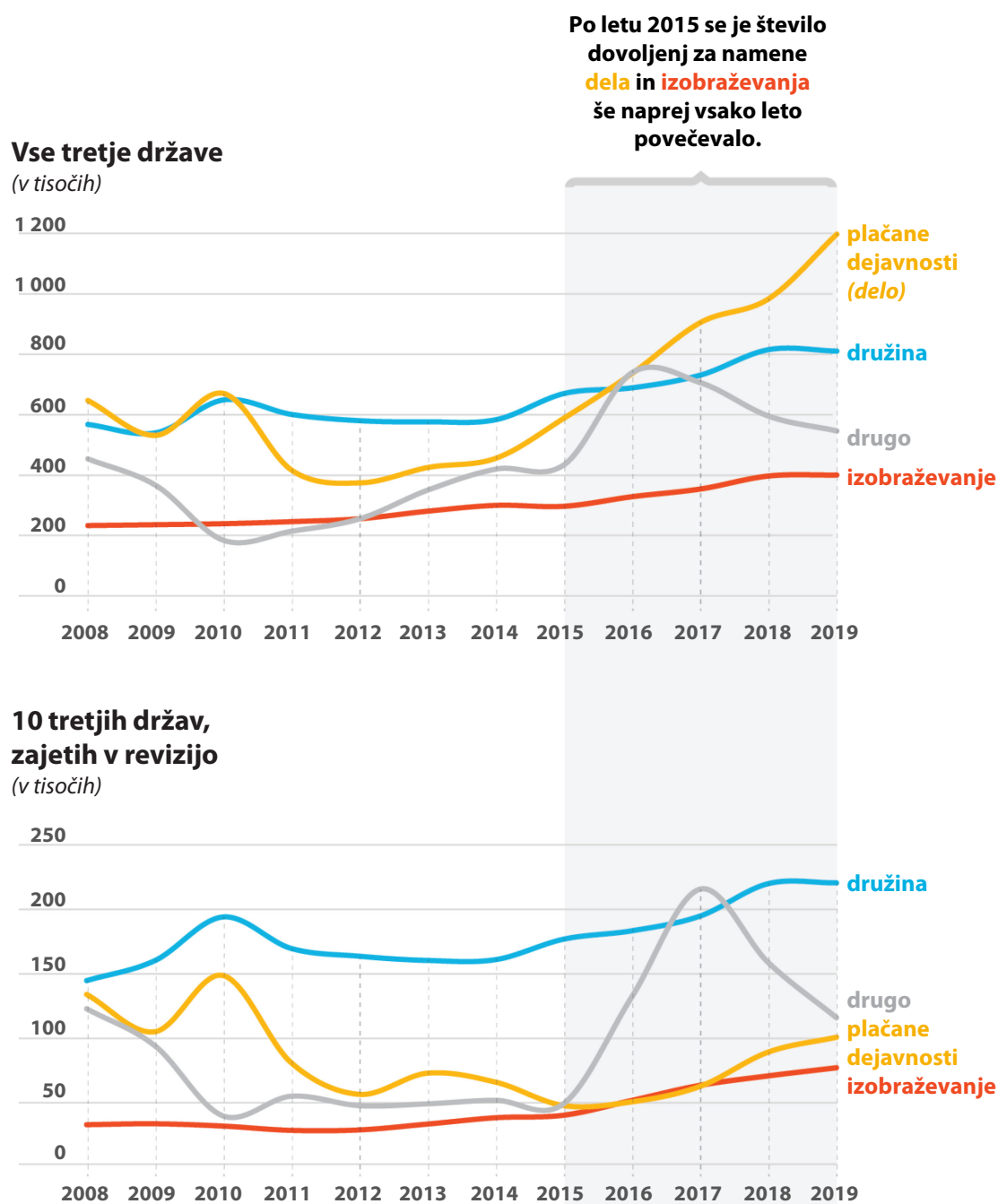
³⁹ Sporočilo o uresničevanju evropske agende o migracijah, COM(2017) 558 final.

⁴⁰ Opisi projektov so na voljo na spletnem mestu mobilitypartnershipfacility.eu.

⁴¹ Projekt [Match](#).

⁴² Projekt *Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa*.

Slika 10 – Prva dovoljenja za prebivanje po razlogih



Opomba: Kategorija „Drugo“ vključuje diskrecijska dovoljenja, ki niso povezana z azilom, upokojene osebe z neodvisnimi sredstvi, diplomate itd.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata za EU-27 (nabora podatkov migr_resfirst)

66 Sodelovanje v študentskih izmenjavah je zanimiva spodbuda za tretje države. Leta 2019 je v okviru priljubljenih programov Erasmus+, ki jih upravlja Komisija, v EU prišlo skupaj skoraj 4 000 študentov iz desetih držav, zajetih v revizijo Sodišča. Vendar je to pomenilo le 5,3 % vseh prvih dovoljenj za prebivanje, ki so jih države članice v tem letu izdale za namene izobraževanja za teh deset držav.

Uporaba negativnih spodbud – mešana stališča držav članic

67 EU je nerada uporabljala negativen vzvod za podpiranje pogajanj o ponovnem sprejemu. To velja celo za države, ki prejemajo obsežno politično, gospodarsko in/ali vojaško podporo, a vseeno zavračajo sodelovanje na področju ponovnega sprejema svojih migrantov brez urejenega statusa. Pomislek pri tem je, da bi uporaba negativnih spodbud škodovala partnerstvom s tretjimi državami in na koncu imela kontraproduktiven učinek. V tretjih državah bi se lahko (slabe) socialno-ekonomske razmere še dodano poslabšale ali pa bi bile tretje države tranzita manj pripravljene sodelovati na področju upravljanja migracij, zaradi česar bi se nedovoljene migracije v EU še povečale. Kljub temu je možnost uporabe omejevalnih vizumskih ukrepov prispevala k doseganju napredka pri pogajanjih o dogovoru o ponovnem sprejemu z eno od držav, zajetih v revizijo Sodišča.

68 Nacionalni predstavniki, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, so potrdili, da imajo njihove države članice mešana stališča glede uporabe negativnega vzvoda pri pogajanjih. Medtem ko so nekatere menile, da je ta možnost potrebna, je bilo stališče drugih, da bi lahko dolgoročno škodila odnosu ter da bi se bilo treba osredotočiti na krepitev splošnih medsebojnih odnosov z večjo politično angažiranostjo in okrepljenim sodelovanjem na vseh področjih.

Boljše usklajevanje za ustvarjanje sinergij in vzvoda

69 Komisija je junija 2016 ustanovila projektno skupino za podpiranje izvajanja partnerskega okvira. Projektna skupina deluje kot forum za usklajevanje in razprave med višjimi uslužbenci Komisije in ESZD, pristojnimi za migracije in širše zunanje odnose. Udeleženci so na tedenskih sestankih razpravljali o najpomembnejšem razvoju dogodkov (predvsem v povezavi z migracijami) za ključne zadevne države. Decembra 2019 je Komisija ustanovila stalno projektno skupino komisarjev za migracije, da bi izboljšala usklajevanje na politični ravni. Eden od ciljev skupine je

razviti tesnejše sodelovanje z državami izvora in tranzita ter zanesljivejši sistem za ponovni sprejem in vračanje⁴³.

70 V Svetu je odbor Coreper leta 2017 vzpostavil neformalen mehanizem vizumskega vzvoda⁴⁴. S tem je zagotovil nabor možnih vizumskih ukrepov, ki se lahko uporabijo v primeru nezadovoljivega sodelovanja tretje države na področju ponovnega sprejema. Po navedbah deležnikov, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, je že zgolj omemba možnosti uporabe mehanizma prispevala k boljšemu sodelovanju z več tretjimi državami. Mehanizem je bil leta 2019 formaliziran v revidiranem vizumskem zakoniku (glej odstavek 51).

71 Odbor Coreper je na podlagi pozitivnih izkušenj z mehanizmom vizumskega vzvoda razvil celovit mehanizem vzvoda⁴⁵. To je neformalen splošni mehanizem sodelovanja za aktivacijo različnih politik (ki spadajo v pristojnost EU in/ali držav članic) za izboljšanje sodelovanja tretjih držav na področju vračanja in ponovnega sprejema. V času revizije se mehanizem še ni uporabljal.

72 Komisija je septembra 2020 predstavila svoj novi pakt o migracijah in azilu⁴⁶. V členu 7 predlagane nove uredbe o upravljanju azila in migracij⁴⁷ je predstavila mehanizem, s katerim je nadgradila neformalen celovit mehanizem vzvoda, ki ga je vzpostavil odbor Coreper.

⁴³ Komisarska skupina za spodbujanje evropskega načina življenja – *Principles and key workstreams*, 6. december 2019 (ni javno dostopno).

⁴⁴ Povezava med vračanjem/ponovnim sprejemom in vizumskimi politikami, 9097/1/17 REV 1, Bruselj, 19. maj 2017 (ni javno dostopno).

⁴⁵ *Proposal for a coordination mechanism to activate different policies to improve the cooperation of third countries on the return/readmission of their nationals*, 8954/1/20 REV 1, Bruselj, 25. junija 2020 (ni javno dostopen).

⁴⁶ COM(2020) 609 final.

⁴⁷ COM(2020) 610 final.

Ukrepi EU za olajšanje ponovnega sprejema so bili relevantni, vendar so bili rezultati neenakomerni, učinka pa ni bilo mogoče oceniti

73 V tem delu poročila Sodišče preučuje, ali je Komisija:

- (a) v sodelovanju z agencijo Frontex in državami članicami izboljšala praktično sodelovanje s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema;
- (b) tretjim državam zagotovila ustrezno podporo pri krepitvi zmogljivosti in reintegraciji za olajšanje ponovnega sprejema ter
- (c) v sodelovanju z agencijo Frontex spremljala, koliko so tretje države izpolnile svoje obveznosti glede ponovnega sprejema.

Rezultati, doseženi z ukrepi za izboljšanje praktičnega sodelovanja na področju ponovnega sprejema, so bili neenakomerni

74 V večini primerov tretje države uradno ne nasprotujejo ponovnemu sprejemu svojih državljanov. Lahko pa na različne načine ovirajo postopek ponovnega sprejema in dejanskega vračanja, zlasti migrantov brez urejenega statusa, ki nimajo veljavnih potovalnih dokumentov (glej [sliko 11](#)). Poleg tega več ozkih grl v državah članicah ovira proces vračanja (glej Posebno poročilo št. 24/2019 in [Prilogo I](#)).

Slika 11 – Sodelovanje tretjih držav pri procesu ponovnega sprejema in mogoči izzivi



IZZIVI

- omejitve pri vrstah sprejetih dokumentov,
 - dolge zamude (nezadostne upravne zmogljivosti ali nepripravljenost za sodelovanje),
 - državljanstvo potrjeno le v omejenem številu primerov (predvsem pri prostovoljnih vrnitvah)
-
- dolge zamude pri izdaji dokumentov, ki povečujejo tveganje pobega,
 - izdaja potnih listin s kratko veljavnostjo ali celo samo za specifičen dan vrnitve,
 - zavračanje evropske potne listine za vrnitve
-
- vizumska obveznost za uradnike spremljevalce (tudi če ne zapustijo letala/letališča) in ovire v postopkih izdaje vizumov,
 - kvantitativne omejitve (število letov na mesec ali oseb v postopku vračanja na let),
 - omejitve glede odobrenih prevoznih sredstev (omejitev uporabe trajektov, ladij, čarterskih letov ali letalskih prevoznikov)

Vir: Evropsko računsko sodišče

75 EU in države članice so izzive v zvezi s sodelovanjem na področju ponovnega sprejema na primer reševale s:

- o sklepanjem sporazumov in dogovorov o ponovnem sprejemu (čeprav njihovo izvajanje v praksi ni bilo vedno zadovoljivo),
- o vzpostavljanjem mrež, ki so uspešno združevale nacionalna sredstva, ter
- o povečanjem podpore agencije Frontex.

Sporazumi in dogovori o ponovnem sprejemu

76 Sodišče je pregledalo sporazume, sklenjene z državami, zajetimi v revizijo, in poročila Skupnega odbora za ponovni sprejem/skupnih delovnih skupin, da bi ocenilo njihovo uspešnost pri izboljševanju sodelovanja na področju ponovnega sprejema. Ugotovilo je, da so v sporazumih EU/dogovorih o ponovnem sprejemu obravnavane najpogostejše ovire za nemoten ponovni sprejem. Pomembne izjeme so bile:

- (a) sprejemanje potnih listin EU za vrnitev, ki je bilo določeno samo v enem od štirih pregledanih sporazumov (glej tudi odstavek [32](#));
- (b) vizumske obveznosti za spremljevalce – vizumi so se zahtevali v enem sporazumu, v ostalih treh pa ni bilo določb o tem. Zahtevanje vizumov je negativno vplivalo na proces ponovnega sprejema v dveh od štirih tretjih držav;
- (c) kvantitativne omejitve največjega števila oseb v postopku vračanja na let in/ali mesec so bile predvidene v dveh dogovorih (to v praksi ni oviralo ponovnega sprejema). V drugih ni bilo določeno, ali je mogoče uporabiti omejitve.

77 To, da je bila v okviru določb sporazumov EU o ponovnem sprejemu uvedena specifična obveznost, ne pomeni nujno, da se bo v praksi upoštevala in da bo sodelovanje nemoteno. Tretje države so v nekaterih primerih uvedle dodatne zahteve, preverjanja ali dovoljenja, s tem pa so dodatno otežile sodelovanje v praksi.

78 Sestanki skupnega odbora za ponovni sprejem/skupnih delovnih skupin so se redno organizirali, in sicer enkrat ali dvakrat na leto za oceno izvajanja sporazumov EU/dogovorov o ponovnem sprejemu ter razpravo o najnovejšem razvoju politike in sodelovanju na drugih področjih upravljanja migracij. Vendar se je zaradi ponavljanja nekaterih vprašanj, o katerih so razpravljali skupni odbori za ponovni sprejem/skupne delovne skupine, pokazalo, da je njihova uspešnost omejena.

79 Za države, ki niso sklenile sporazuma EU ali dogovora o ponovnem sprejemu, ni organa, podobnega skupnemu odboru za ponovni sprejem/skupni delovni skupini, za razpravo o praktičnem sodelovanju na področju ponovnega sprejema. Dialog o migracijah in mobilnosti, ki poteka na drugih forumih, se na splošno organizira na višji ravni, je obsežnejši in ni osredotočen na specifične ovire za sodelovanje na področju ponovnega sprejema.

Mreže sistema integriranega upravljanja vračanja

80 Da bi Komisija izboljšala praktično sodelovanje na področju ponovnega sprejema, je s Skladom za azil, migracije in vključevanje podprla razvoj „sistema integriranega upravljanja vračanja“. Sistem vključuje tri mreže EU, v katerih države članice sodelujejo prostovoljno, Komisija in agencija Frontex pa opravljata naloge usklajevanja:

- (a) mrežo evropske pobude za integrirano upravljanje vračanja (Eurint);
- (b) mrežo evropskih uradnikov za zvezo na področju vračanja (EURLO);
- (c) evropsko mrežo instrumentov za reintegracijo (ERIN), ki je leta 2018 postala evropska mreža za vračanje in reintegracijo (ERRIN) z razširjenim področjem delovanja.

81 Agencija Frontex je z razširitvami svojega mandata (glej odstavek **84**) postopoma prevzela dejavnosti mrež. Agencija Frontex je končala prevzem mreže Eurint decembra 2019, prevzem mreže EURLO se je začel decembra 2019 (postopni prevzem naj bi se končal do septembra 2021), dokončanje prevzema za reintegracijske dejavnosti mreže ERRIN pa je načrtovan za julij 2022.

82 V času revizije Sodišča je bil prenos mreže Eurint končan, prenos mreže EURLO pa je potekal v skladu z načrti. Vendar v letu 2019 ali 2020 Evropskemu centru agencije Frontex za vračanja niso bili dodeljeni dodatni uslužbenci za te dejavnosti. To je bilo povezano z dejstvom, da je Komisija leta 2018 brez predhodnega posvetovanja z agencijo Frontex precej spremenila kadrovski načrt agencije⁴⁸. Marca 2019 je agencija Frontex (neuspešno) zaprosila za preložitev prenosa mreže EURLO zaradi pomanjkanja človeških in finančnih virov. Iz istega razloga je bilo za dve leti preloženo dokončanje prenosa mreže ERRIN.

⁴⁸ Glej [COM\(2018\) 631 final](#), ocena finančnih posledic zakonodajnega predloga, točka 3.2.3.1, prva preglednica, v primerjavi s [COM\(2015\) 671 final](#), ocena finančnih posledic zakonodajnega predloga, točka 3.2.3.1, začasni uslužbenci (razredi AD).

83 Mreže EU so bile uspešne pri združevanju nacionalnih virov, sodelujoče države pa so jih na splošno cenile zaradi doseženih rezultatov:

- (a) mreža **Eurint** je dokazala svojo dodano vrednost kot platforma za izmenjavo znanja in informacij za izvajalce, ki je osnovni pogoj za razvoj bolj integriranega in usklajenega pristopa za uspešno vračanje⁴⁹;
- (b) čeprav je vpliv **evropskih uradnikov za zvezo na področju vračanja** na dejansko vračanje migrantov brez urejenega statusa omejen, so deležniki prepoznali jasno dodano vrednost programa EURLO in njegove koristi v smislu uspešnosti in učinkovitosti v primerjavi z nacionalnimi dejavnostmi vračanja. Zaradi stalne fizične navzočnosti evropskih uradnikov za zvezo na področju vračanja na terenu je bilo mogoče razviti odnos z organi tretjih držav, poleg tega pa se je izboljšalo sodelovanje. Deležniki so izpostavili tudi nepričakovane dodatne izide: evropski uradniki za zvezo na področju vračanja so podpirali strateške pobude, kot so pogajanja z lokalnimi organi o sporazumih o ponovnem sprejemu, in izboljšali ugled in prepoznavnost agencije Frontex v državah izvora⁵⁰;
- (c) dejavnosti mreže **ERRIN** in njena dodana vrednost so predvsem zagotavljanje skupnega sklepanja pogodb o pomoči pri reintegraciji s ponudniki storitev v tretjih državah ter njihovo upravljanje in spremljanje (parametre pomoči pri reintegraciji in merila za upravičenost so opredelile posamezne države članice). Odkar je mreža postala ERRIN, so bile njene dejavnosti razširjene, da se je vključila tudi podpora za nove pobude in pristope k reintegraciji. Mreža ERRIN v zvezi z izvajanjem dejavnosti večinoma deluje v skladu z načrti in je presegla svoje cilje za zagotavljanje pomoči pri reintegraciji (do sredine leta 2020 se je število obravnavanih oseb v postopku vračanja približalo 22 000, cilj pa je bil 20 000)⁵¹.

⁴⁹ Ocena programa Eurint, PBLQ, december 2018, str. 2 in 3 (ni javno dostopna).

⁵⁰ Poročilo o oceni programa EURLO, BearingPoint, november 2018, str. 6 in 7 (ni javno dostopno).

⁵¹ Pregled kazalnikov mreže ERRIN, junij 2020 (ni javno dostopen).

Podpora agencije Frontex

84 Od leta 2015 je bil mandat agencije Frontex dvakrat razširjen⁵². Agencija se zato vse pogosteje vključuje v zagotavljanje pomoči državam članicam pri dejavnostih pred vračanjem in operacijah vračanja v tretje države. V okviru dejavnosti pred vračanjem agencija Frontex državam članicam zagotavlja operativno podporo (npr. z napotitvijo specialistov za vračanje) in orodja za izboljšanje sodelovanja s tretjimi državami (najboljše prakse, konzularne delavnice, identifikacijo prek videokonference in misije za identifikacijo).

85 Specialisti za vračanje zagotavljajo državam članicam prilagojeno podporo pri njihovih dejavnostih, povezanih z vračanjem, npr. z okrepitvijo postopkov vračanja, izboljšanjem konzularnega sodelovanja s tretjimi državami ter podporo na področju IT in drugo podporo. Prve napotitve so bile opravljene v letu 2016, ko je bilo sedem uradnikov napotenih v Grčijo. Obseg dejavnosti se od takrat počasi povečuje, pri čemer je agencija Frontex v letu 2019 v pet držav članic napotila skupno 15 specialistov za vračanje. Zaradi narave dela specialistov za vračanje skupni kazalniki njihove uspešnosti/učinkovitosti niso bili pripravljeni, so pa v poročilih agencije Frontex⁵³ navedeni njihovi konkretni dosežki, s tem pa je predstavljena tudi njihova dodana vrednost.

86 Od desetih tretjih držav, zajetih v revizijo Sodišča, ima agencija Frontex dokumenta o **najboljših praksah** sklenjena z dvema. Eden je bil ključen za lajšanje skupnih operacij vračanja, drugi pa je bil uporabljen kot podlaga za organizacijo ene konzularne delavnice in več misij za identifikacijo.

⁵² Uredba 2016/1624 in Uredba 2019/1896; s slednjo se je povečala vloga agencije Frontex v operacijah vračanja pred vrnitvijo in po njej.

⁵³ Letna poročila agencije Frontex o oceni prilagodljivih operativnih dejavnosti vračanja (niso javno dostopna).

87 Komisija in/ali agencija Frontex sta v okviru prizadevanj za uskladitev načina uporabe na novo sklenjenih dogovorov organizirali **delavnice za zadevne konzularne urade** v Evropi. V okviru teh delavnic je med drugim potekala izmenjava mnenj o praktičnih vidikih, kot je pravočasno izdajanje potnih listin, in postopkih za organizacijo čarterskih letov. Rezultati so bili mešani, saj so države članice na poznejših sestankih skupnih delovnih skupin ugotovile nekatere izboljšave, pa tudi trajne težave.

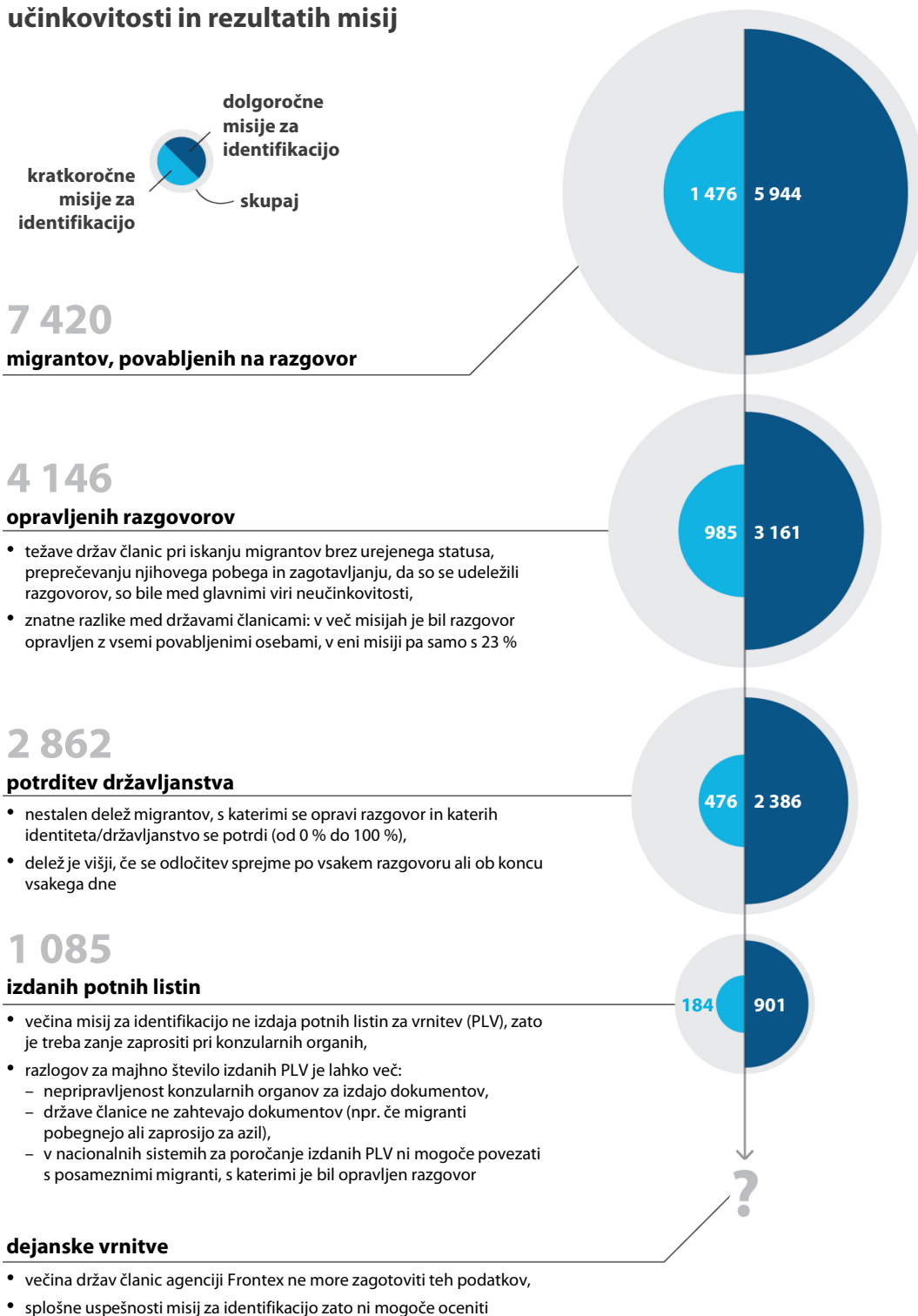
88 Agencija Frontex je začela leta 2018 izvajati pilotni projekt izvajanja postopka **identifikacije prek videokonferenčnega sistema**. Pilotni projekt se je izvajal v sodelovanju s programom EURLO, v okviru katerega je bila nabavljena videokonferenčna oprema, in z organizacijo IOM. Sistem je v letu 2019 uspešno prispeval k lažšanju identifikacije migrantov. Ker pa so tri četrtine identificiranih oseb pozneje zaprosile za mednarodno zaščito, jih ni bilo mogoče vrniti.

89 Države članice so za reševanje težav v zvezi s konzularnim sodelovanjem s tretjimi državami (npr. kadar konzulat ne želi sodelovati pri identifikaciji, nima mandata za to ali ni fizično prisoten v državi članici) razvile koncept **misij za identifikacijo**. Agencija Frontex podpira države članice z misijami za identifikacijo od konca leta 2016, ko je to dejavnost prevzela od mreže Eurint. Podporo zagotavlja na podlagi prošenj držav članic, natančna vrsta podpore pa se določi za vsak primer posebej.

90 Do sredine leta 2020 je agencija Frontex podprla 25 kratkoročnih misij (navadno sta za izvedbo dejavnosti identifikacije v eni državi članici ali več državah članicah potrebna eden do dva tedna) in pet dolgoročnih misij (napotitve na eno samo lokacijo, po možnosti za več let). Rezultati misij so predstavljeni na [sliki 12](#).

Slika 12 – Misije za identifikacijo, ki jih je podpirala agencija Frontex (oktober 2016–maj 2020)

Pomembne pomanjkljivosti v učinkovitosti in rezultatih misij



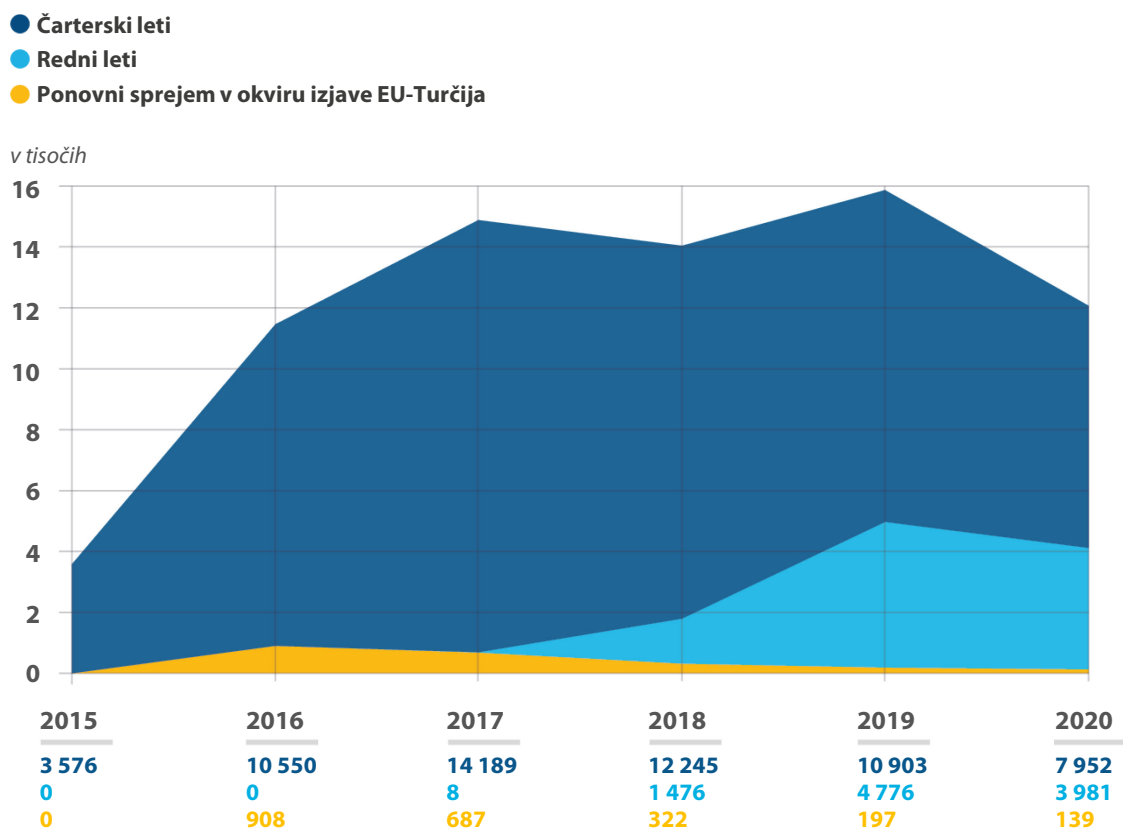
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov agencije Frontex

91 Pri **operacijah vračanja** agencija Frontex zagotavlja finančno in operativno podporo (npr. tako, da organizira lete ter napoti spremstvo in spremljevalce). Ponavadi je podpirala predvsem čarterske lete, pri čemer ocenjuje, da se zdaj večina teh letov opravi z njeno pomočjo. Kljub temu je mogoče čarterski let uporabiti le s soglasjem posamezne države vrnitve. Od desetih tretjih držav, zajetih v revizijo Sodišča, dve odklanjata čarterske lete s podporo agencije Frontex. Pri več organiziranih čarterskih letih je bilo na letalu le nekaj oseb v postopku vračanja⁵⁴.

92 Komisija je v prenovljenem akcijskem načrtu o vračanju iz marca 2017 pozvala agencijo Frontex, naj „vzpostavi mehanizem za pomoč državam članicam pri vračanju s komercialnimi leti“. Agencija je zato sklenila potrebne pogodbe z letalskimi prevozniki, uvedla notranje sisteme in decembra 2017 organizirala prvi komercialni let. Od takrat število letov hitro raste (glej [sliko 13](#)). Poleg tega agencija Frontex od leta 2019 pomaga pri prostovoljnih zapustitvah, od leta 2020 pa tudi pri prostovoljnih vrnitvah. Število podprtih primerov se je hitro povečalo, s 155 prostovoljnih zapustitev v letu 2019 na 1 532 državljanov tretjih držav, ki so se vrnili prostovoljno (prostovoljne zapustitve in vrnitve), v letu 2020. S tem se je delno nadomestil upad števila vrnjenih oseb v okviru drugih operacij vračanja v letu 2020, ki je bil posledica omejitev zaradi COVID-19.

⁵⁴ Več informacij o podpori pri čarterskih letih in izzivih za njihovo stroškovno učinkovitost je v Posebnem poročilu Sodišča št. 24/2019 [Azil, premestitev in vračanje migrantov: čas za okrepitev ukrepov za odpravo razlik med cilji in rezultati](#).

Slika 13 – Število državljanov tretjih držav, vrnjenih z agencijo Frontex



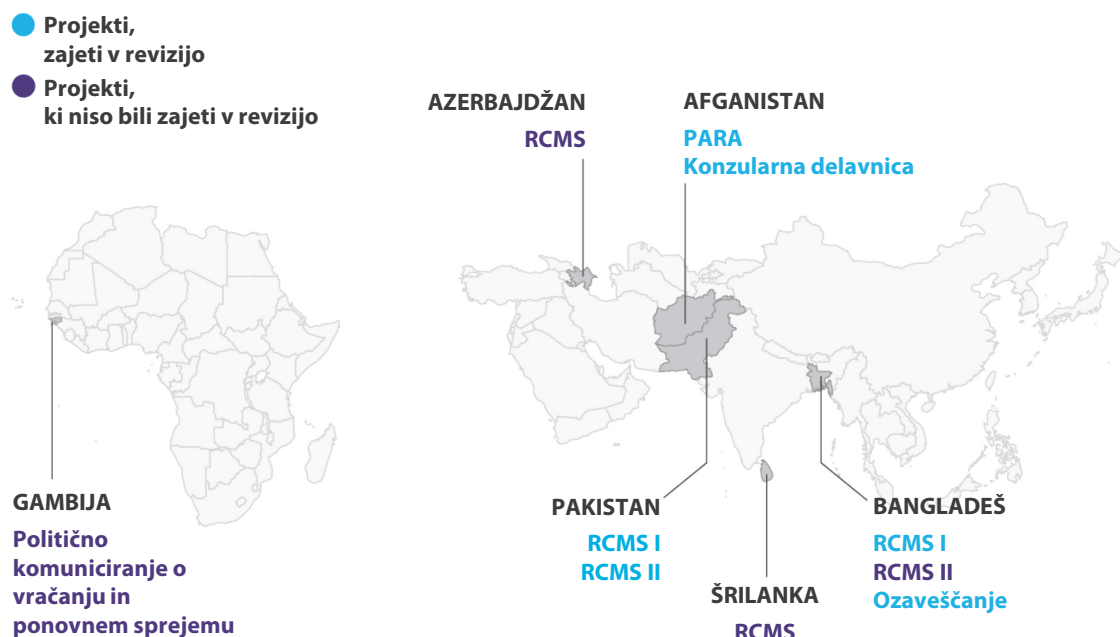
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov agencije Frontex

Projekti podpore za krepitev zmogljivosti in za reintegracijo so bili relevantni, načrtovani izločki pa večinoma doseženi

Podpora za krepitev zmogljivosti

93 Komisija je leta 2016 uvedla instrument za krepitev zmogljivosti v zvezi s ponovnim sprejemom (RCBF/EURCAP), namenjen krepitvi zmogljivosti partnerskih držav za upravljanje vrnitev in sodelovanje z EU pri ponovnem sprejemu ter preprečevanju nedovoljenih migracij. Instrument ima proračun v višini 38,5 milijona EUR (financiran v okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje), izvaja pa ga IOM. Na [sliki 14](#) je pregled podpornih ukrepov instrumenta RCBF. Sodišče je ocenilo šest ukrepov, ki so bili izvedeni v državah, zajetih v to revizijo, ocene pa so predstavljene v [Prilogi III](#). Ugotovilo je, da so bili ukrepi relevantni in da so bili njihovi pričakovani izločki večinoma doseženi. Doseženi izidi so bili delno zadovoljivi.

Slika 14 – Podporni ukrepi instrumenta RCBF/EURCAP, 2016–2023



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi izvirnega dokumenta organizacije IOM

94 Namen treh ukrepov instrumenta RCBF, ki jih je preučilo Sodišče, je vzpostaviti in upravljati elektronski sistem za upravljanje primerov ponovnega sprejema (RCMS). Cilj sistema RCMS je avtomatizirati procese in postopke ponovnega sprejema, povezati deležnike (v tretjih državah in državah članicah), skrajšati skupni čas obravnave primerov ter zagotavljati posodobljene statistične podatke in informacije. RCMS ima potencial za strukturno izboljšanje sodelovanja s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema.

95 RCMS v Bangladešu je bil uspešno razvit in se uporablja od novembra 2020, države članice pa so ga začele uporabljati za vlaganje prošenj za ponovni sprejem. RCMS za Pakistan je bil uspešno zasnovan, razvit in se uporablja v štirih pilotnih državah članicah (od aprila 2018). Nacionalni predstavniki, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, so opozorili na mešane rezultate med pilotno fazo. RCMS kot orodje cenijo in menijo, da bi ga bilo treba spodbujati in razširiti. Z uporabo RCMS je verjetneje, da bodo organi odgovorili na prošnje za ponovni sprejem, in to hitreje, a številni izzivi ostajajo. Navsezadnje je RCMS tehnično orodje, katerega uspeh je odvisen tudi od tega, koliko so organi tretjih držav pripravljeni sodelovati.

96 Ob koncu leta 2018 je Komisija odobrila drugo fazo projekta RCMS za Pakistan, s ciljem, da bi bil sistem dostopen drugim državam članicam. Pri tej širitvi je prišlo do velikih zamud. Zaradi ovir na pakistanski strani so organizacija IOM in pakistanski organi zahtevani sporazum o storitvah podpisali šele kakih 18 mesecev pozneje, julija 2020.

97 Sodišče je pregledalo še tri ukrepe za krepitev zmogljivosti, katerih namen je bil odziv na specifične potrebe, dogovorjene na sestankih skupnih delovnih skupin. Ti ukrepi so bili koristni za vzpostavitev sodelovanja na podlagi na novo sklenjenih dogovorov o ponovnem sprejemu.

Pomoč pri reintegraciji

98 V skladu z direktivo o vračanju bi morala imeti prostovoljna vrnitev prednost pred prisilno odstranitvijo⁵⁵. Pomembna spodbuda za prostovoljno vračanje migrantov je tudi socialno-ekonomska reintegracija, ki vrnjenim osebam ponuja možnosti za preživetje, zaradi česar je njihova vrnitev dostojna in bolj trajnostna. Med pogajanji o sporazumih EU o ponovnem sprejemu ter na poznejših sestankih skupnih odborov za ponovni sprejem/skupnih delovnih skupin so države, zajete v revizijo Sodišča, pogosto poudarile, kako pomembna sta za njihove državljane dostojna vrnitev in reintegracija. V *Prilogi IV* je ocena Sodišča glede podpore pri reintegraciji v državah, zajetih v njegovo revizijo.

99 Komisija je pomoč pri reintegraciji financirala v vseh desetih državah, zajetih v to revizijo, in sicer iz Sklada za azil, migracije in vključevanje ter iz razvojnih skladov EU:

- (a) v okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje je Komisija sofinancirala prostovoljne in prisilne vrnitve, ki so jih opravile države članice. Med letoma 2015 in 2019 je bilo iz tega sklada sofinanciranih skupaj okrog 276 000 vrnitev po vsem svetu (od tega jih je bilo 159 000 prostovoljnih). Pomoč pri reintegraciji je prejelo okrog 40 % vrnjenih oseb⁵⁶. Komisija za to pomoč, ki je bila oblikovana večinoma na nacionalni ravni, ni določila skupnih minimalnih zahtev ali standardov;

⁵⁵ Direktiva 2008/115/ES o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, uvodna izjava 10.

⁵⁶ Poročilo Komisije, *Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU za leto 2019*, COM(2020) 265 final, str. 32 in 155.

- (b) iz razvojnih skladov EU so se financirale prostovoljne vrnitve in pomoč pri reintegraciji za notranje razseljene osebe, migrante, nastanjene v tretjih državah, ali tiste, ki so obtičali na migracijskih poteh. S tem povezani projekti so imeli močno humanitarno in razvojno razsežnost in/ali razsežnost, povezano z upravljanjem migracij. Na splošno so osebe v postopku vračanja iz Evrope zaradi maloštevilnosti predstavljale le majhen del tistih, ki so prejeli pomoč. V letu 2018 se je v Afganistan iz Irana in Pakistana npr. vrnilo več kot 820 000 ljudi⁵⁷, medtem ko se je iz EU vrnilo 3 120 Afganistancev.

100 Sodišče je pregledalo 14 projektov za reintegracijo in ugotovilo, da so ustrezali potrebam oseb v postopku vračanja in tretjih držav. Projekti so bili usmerjeni v ekonomsko, socialno in psihološko reintegracijo oseb v postopku vračanja, izboljšanje življenjskih razmer skupnosti sprejemnic in/ali krepitev zmogljivosti držav izvora za upravljanje migracij in reintegracijo migrantov, ki se vrnejo.

101 Sodišče je ugotovilo, da so bili načrtovani izločki 11 projektov doseženi (ali bodo verjetno doseženi). Vendar je v dveh od teh 11 primerov pri izvajanju projektov prišlo do zamud (zaradi težavnih varnostnih razmer v Afganistanu). Pri treh od 14 projektov so bile težave resnejše. V času revizije so se ti trije projekti še izvajali, Komisija in njeni izvajalski partnerji pa so v odziv na težave sprejeli več blažitvenih ukrepov.

102 V več primerih (Afganistan, Gvineja in Nigerija) je povpraševanje po pomoči pri reintegraciji preseglo proračun, ki je bil sprva dodeljen tem projektom. Komisija in nujni skrbniški sklad Evropske unije za Afriko sta se v takih primerih odzvala fleksibilno, in sicer sta zagotovila dodatno potrebno podporo (glej [okvir 4](#)).

⁵⁷ Returns to Afghanistan, Joint IOM-UNHCR Summary Report 2018, objavljeno v Kabulu, maj 2019, str. 4.

Okvir 4

Podpora EU pri obravnavi migrantske krize v Libiji

V letu 2019 je EU odobrila regionalni ukrep za območje Sahela in Čadskega jezera s proračunom v skupni višini 121 milijonov EUR. V okviru ukrepa so bila zagotovljena sredstva za olajšanje 9 000 prostovoljnih (humanitarnih) vrnitev, zaščito 12 400 migrantov, ki so obtičali ali se znašli v ranljivem položaju, iskanje in reševanje 10 000 migrantov, ki so obtičali v puščavi, ter podporo 38 050 povratnikom pri reintegraciji. Ukrep je poleg drugih programov EU in organizacije IOM za obravnavo migrantske krize v Libiji razvila organizacija IOM na podlagi mandata skupne projektne skupine Afriške unije, EU in OZN.

Ukrep dopolnjuje 13 nacionalnih ukrepov, ki se na območju Sahela in Čadskega jezera izvajajo od leta 2017 v okviru skupne pobude EU in IOM, a so se zaradi poznejše krize v Libiji izkazali za nezadostne. V Gvineji je bilo npr. sprva načrtovano, da se bo z zadevnim nacionalnim ukrepom pomagalo 2 000 osebam v postopku vračanja, dejansko pa je ob koncu leta 2018 za podporo za reintegracijo zaprosilo 9 200 ljudi.

EU se je konec leta 2020 dogovorila, da bo regionalni ukrep podaljšala za 18 mesecev, svoj skupni prispevek pa je povečala na 188 milijonov EUR, da bi zagotovila dodatno zaščito za tisoče ranljivih migrantov, ki so obtičali, ter omogočila, da se varno in dostojno prostovoljno vrnejo.

Na splošno je nujni skrbniški sklad Evropske unije za Afriko znatno prispeval k prostovoljni vrnitvi več kot 50 000 migrantov iz Libije in k njihovi reintegraciji v državah izvora v okviru projektne skupine EU-AU-OZN. Prispeval je tudi k stabilizaciji skupnosti v Libiji, s tem ko je 3,5 milijona ljudem zagotovil dostop do boljšega zdravstvenega varstva, 70 000 otrokom pa omogočil osnovno izobraževanje⁵⁸.

103 Projekti za reintegracijo so se v času revizije še izvajali, na podlagi razpoložljivih informacij pa Sodišče ni moglo oceniti verjetnosti, da bodo njihovi načrtovani izidi doseženi. Ti projekti v Afganistanu, Bangladešu, Gvineji, Iraku, Maroku, Nigeriji in Tuniziji so vsebovali komponente za izboljšanje upravljanja migracij, vključno z zmogljivostjo nacionalnih organov za zagotavljanje pomoči po prihodu in pri reintegraciji. Doseganje izida „trajnostna reintegracija migrantov, ki se vrnejo“ bo

⁵⁸ EUTF-Factsheet 2020-Libya, skrajšane različice_V.17.

odvisno tudi od zunanjih dejavnikov in sredstev, ki bodo na voljo za nadaljevanje zagotavljanja pomoči po zaključku projektov.

104 Deležniki, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, so poudarili pomembnost varnih in dostojnih vrnitev ter trajnostne reintegracije za osebe v postopku vračanja. Vsi projekti za reintegracijo, ki jih je pregledalo Sodišče, razen enega so vključevali (če je bilo to relevantno) komponento spremljanja za ocenjevanje trajnostnosti reintegracije skozi čas. Tako je organizacija IOM (ki izvaja sedem od 14 projektov za reintegracijo, ki jih je revidiralo Sodišče) razvila celovito metodologijo za ocenjevanje trajnostnosti svoje podpore pri reintegraciji in jo od leta 2017 vse pogosteje uporabljala pri svojih projektih za reintegracijo⁵⁹. To bi ji lahko omogočalo, da dosežene rezultate primerja med projekti, med državami in skozi čas ter da bolje prepozna dejavnike uspešnosti reintegracije.

105 V skladu z opredelitvijo organizacije IOM je mogoče reintegracijo šteti za trajnostno, kadar vrnjene osebe dosežejo stopnjo ekonomske neodvisnosti, družbene stabilnosti v svojih skupnostih in psihosocialnega dobrega počutja, ki jim omogoča spopadanje z dejavniki migracij in vračanja⁶⁰. Iz poročil organizacije IOM o reintegraciji v okviru skupne pobude EU in organizacije IOM⁶¹ ter predhodnih podatkov iz drugih držav je razvidno, da so bili trajnostni rezultati pri ljudeh, ki jih je bilo mogoče izslediti in ki so privolili v anketo, večinoma doseženi (čeprav je komponenta ekonomske reintegracije prejela manj točk kot komponenti socialne in psihosocialne reintegracije). Nasprotno je bilo na podlagi vmesne ocene dveh programov, ki so ju v Afganistanu izvajale druge organizacije, ugotovljeno, da je bila trajnostnost pomoči slaba.

⁵⁹ Metodologija je podrobneje opisana v [drugem dvoletnem poročilu organizacije IOM o reintegraciji](#), november 2019, str. 32–37.

⁶⁰ *IOM Biannual Reintegration Report #2*, november 2019, str. 30.

⁶¹ Na voljo na migrationjointinitiative.org.

Z razpoložljivimi podatki ni bilo mogoče celovito spremljati ponovnega sprejema

106 Komisija (Eurostat) zbira evropske statistične podatke o migracijah in mednarodni zaščiti od leta 2008. Države članice potrebne podatke posredujejo v skladu z uredbo EU, ki je bila leta 2020 posodobljena⁶². Statistični podatki o vračanju⁶³ so vsebovali letne podatke o:

- (a) številu državljanov tretjih držav, ki jim je bilo odrejeno, naj zapustijo ozemlje EU, razčlenjene po državljanstvu zadevnih oseb;
- (b) številu državljanov tretjih držav, ki so dejansko zapustili ozemlje EU zaradi upravne ali sodne odločbe ali akta iz točke (a), razčlenjene po državljanstvu vrnjenih oseb (vrnjeni državljani tretjih držav).

107 V posodobljeni uredbi je od referenčnega leta 2021 določena večja pogostost sporočanja (četrtno namesto letno) in dodatna razčlenitev podatkov (po starosti, spolu, mladoletnikih brez spremstva, vrsti vračanja, prejeti pomoči in ciljni državi).

108 Ključni kazalnik uspešnosti politike vračanja je stopnja uspešnih vrnitev, ki se izračuna tako, da se število oseb, ki so dejansko zapustile ozemlje EU deli s številom oseb, ki jim je bilo odrejeno, naj ga zapustijo (kazalnik (b) v primerjavi s kazalnikom (a) zgoraj). Komisija ta kazalnik uporablja v svojih dokumentih⁶⁴, vendar se zaveda izzivov, ki vplivajo na osnovne podatke⁶⁵. Ti izzivi so posledica razlik v nacionalnih postopkih in zakonodaji ter slabosti v zakonodajnem okviru EU in informacijskih sistemih za upravljanje meja. Glavne zadeve in ukrepi, ki jih je Komisija v zadnjih letih sprejela za njihovo obravnavo, so povzeti v [Prilogi V](#).

⁶² Uredba (EU) 2020/851 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2020 o spremembi Uredbe (ES) št. 862/2007 o statistiki Skupnosti o migracijah in mednarodni zaščiti.

⁶³ Uredba (ES) št. 862/2007, člen 7.

⁶⁴ Na primer v COM(2018) 634 final, str. 2.

⁶⁵ Glej na primer Eurostat, *Statistics explained – Enforcement of immigration legislation statistics*, 11. julij 2019, razdelek *Non-EU citizens ordered to leave the EU*.

109 Za namene spremljanja in zato, ker ni ustreznih evropskih podatkov, enota agencije Frontex za analizo tveganja od leta 2011 pri državah članicah mesečno zbira podatke o odločbah o vrnitvi za nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav in o njihovih dejanskih vrnitvah.

110 Agencija Frontex v okviru svoje mreže za analizo tveganja (FRAN) zbira podatke po drugih kanalih in z uporabo drugačne metodologije kot Eurostat, kar pomeni, da podatki niso primerljivi (glej [sliko 15](#)). Podobno kot podatki Eurostata tudi podatki agencije Frontex vsebujejo slabosti⁶⁶. Poleg tega več držav članic teh podatkov ne sporoča⁶⁷.

Slika 15 – Podatki Eurostata in agencije Frontex o odločbah o vrnitvi



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata (statistične tabele *Third country nationals ordered to leave EU28 in 2019*, [migr_eiord]) in agencije Frontex (*Risk Analysis for 2020*, Priloga, tabela 11 *Return decisions issued in 2019*)

111 Države članice, Komisija in agencija Frontex so si na različnih forumih izmenjevale informacije o sodelovanju s prednostnimi tretjimi državami na področju ponovnega sprejema. Komisija je tako organizirala mesečne sestanke strokovne skupine za ponovni sprejem, na katerih si je izmenjevala operativne informacije z nacionalnimi strokovnjaki. Vendar se te informacije niso sistematično zbirale in zagotavljale, poleg tega pa niso bile popolne.

⁶⁶ Agencija Frontex je te slabosti pojasnila v razdelkih 5.7 in 6.3 svoje [analize tveganj za leto 2019](#).

⁶⁷ Glej [analizo tveganj agencije Frontex za leto 2019](#), str. 25, in [analizo tveganj agencije Frontex za leto 2020](#), str. 32.

112 V skladu z revidiranim vizumskim zakonikom (glej odstavek **51**) mora Komisija „redno, vsaj enkrat letno, ocenj[evati] sodelovanje tretjih držav na področju ponovnega sprejema“, in sicer na podlagi zanesljivih podatkov⁶⁸. Ti kazalniki so:

- (a) število odločb o vrnitvi;
- (b) število dejanskih prisilnih vrnitev kot odstotek števila izdanih odločb o vrnitvi;
- (c) število prošenj za ponovni sprejem, ki jih je tretja država sprejela, izraženo kot odstotek števila prošenj, ki jih je prejela;
- (d) stopnja praktičnega sodelovanja glede vračanja v različnih fazah postopka vračanja (identifikacija, izdajanje potnih listin in sprejemanje potnih listin EU, pristanek na ponovni sprejem oseb ter sprejetje letov in operacij vračanja).

113 Zahtevani podatki o sodelovanju na področju vračanja in ponovnega sprejema niso niti popolni niti primerljivi med državami članicami (točki (a) in (b) zgoraj; glej odstavke **108** in *Prilogo V*) ali jih na ravni EU ni bilo (točki (c)⁶⁹ in (d)).

114 Da bi nadomestili pomanjkanje razpoložljivih podatkov, je Komisija skupaj z agencijo Frontex januarja 2020 začela izvajati anketo za zbiranje podatkov, ki jo spremljajo podrobni kvalitativni vprašalniki o ravni sodelovanja držav članic pri ponovnem sprejemu z 39 zadevnimi tretjimi državami.

115 Zbirajo se naslednji kvantitativni podatki: število izdanih odločb o vrnitvi (v smislu odločb in oseb), število dejanskih vrnitev, število prošenj za potne listine za vrnitev (PLV) in število izdanih PLV. Kazalniki o odločbah o vrnitvi in dejanskih vrnitvah ustrezajo kazalnikom, ki jih je prej zbirala mreža agencije Frontex za analizo tveganja, in imajo enake slabosti (glej odstavek **108**). Kazalniki o PLV, za katere je bilo zaprošeno, in izdanih PLV so novi, te podatke pa je sporočilo le 20 držav članic. Podatki kažejo, da so države članice zaprosile za PLV le pri majhnem delu izdanih odločb o vrnitvi (v 12 državah članicah je bil ta delež nižji od 3 %). PLV sicer niso vedno potrebne (npr. če imajo migranti potne listine, če se vrnejo prostovoljno ali če pobegnejo) in mogoče je, da se za isto osebo izda več odločb o vrnitvi, vendar je iz podatkov razvidno, da si države članice v veliki večini primerov niso prizadevale za sodelovanje z državami

⁶⁸ Uredba o vizumskem zakoniku, člen 25a(2).

⁶⁹ Agencija Frontex je začela te podatke od držav članic mesečno zbirati leta 2020.

izvora na področju ponovnega dokumentiranja in ponovnega sprejema migrantov brez urejenega statusa. V primerih, ko so si države članice prizadevale za tako sodelovanje, so bile med njimi glede sporočenega razmerja med prejetimi PLV in PLV, za katere je bilo zaproseno, precejšnje razlike, pri čemer je to razmerje znašalo od 13 % do 100 %.

116 Kvalitativni vprašalnik je za vsako od 39 tretjih držav vseboval 14 podrobnih vprašanj o sodelovanju na področju ponovnega sprejema. Eno od vprašanj se je nanašalo na upoštevanje rokov za izdajo potnih listin, ki so določeni v sporazumih o ponovnem sprejemu. Vendar se podatki o dejanskem (povprečnem) trajanju postopka niso zbirali.

117 Komisija je pripravila oceno rezultatov ankete in jo 10. februarja 2021 posredovala Svetu⁷⁰. Svet lahko na njen predlog in ob upoštevanju splošnih odnosov Unije z zadevnimi tretjimi državami aktivira pozitivne ali negativne spodbude, predvidene v revidiranem vizumskem zakoniku⁷¹.

118 S tem novim postopkom bi se lahko izboljšalo sodelovanje EU s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema, saj:

- (a) se bosta izboljšala zbiranje in izmenjava podatkov med državami članicami v zvezi s sodelovanjem na področju ponovnega sprejema. Kvantitativni in kvalitativni podatki o sodelovanju s prednostnimi tretjimi državami na področju ponovnega sprejema bodo prvič na voljo na ravni EU;
- (b) se bo pripravljala redna letna ocena sodelovanja relevantnih tretjih držav, na podlagi česar bo mogoče (po več takih ocenah) ugotoviti jasne trende na področju sodelovanja;
- (c) se bo omogočilo sprejemanje z dokazi podprtih odločitev o politiki v zvezi s sodelovanjem na področju ponovnega sprejema.

⁷⁰ Poročilo Komisije Svetu – *Assessment of third countries' level of cooperation on readmission in 2019*, COM(2021) 55 final (ni javno dostopno).

⁷¹ Člen 25a(5) in (8) [Uredbe o vizumskem zakoniku](#).

119 Ker v preteklosti ni bilo enakovrednega procesa za zbiranje podatkov o tem sodelovanju in ker so podatki o vračanju pomanjkljivi (glej odstavke **108** do **110** in *Prilogo V*), Sodišče ni moglo oceniti splošnega učinka ukrepov EU za izboljšanje sodelovanja s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema.

Zaključki in priporočila

120 Sodišče je na splošno ugotovilo, da so bili ukrepi EU za okrepitev sodelovanja s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema relevantni, vendar so imeli omejene rezultate.

121 Izbralo je deset držav z največjim absolutnim številom nevrnjenih migrantov brez urejenega statusa v obdobju 2014–2018 (glej odstavek [17](#)). Ugotovilo je, da sta Svet in Komisija osem od teh desetih tretjih držav uradno opredelila kot prednostne in z njimi začela pogajanja o ponovnem sprejemu. Komisija je tudi s preostalima dvema državama vzpostavila dialog o migracijah, vendar oprijemljivega napredka na področju ponovnega sprejema ni bilo (odstavki [24](#) in [25](#)).

122 EU je v obdobju 2015–2020 dosegla omejen napredek pri sklepanju sporazumov o ponovnem sprejemu, uspešnejša pa je bila pri pogajanjih o pravno nezavezujočih dogovorih o ponovnem sprejemu. Za uspešna pogajanja o ponovnem sprejemu je bila bistvena politična volja, ki so jo pokazale tretje države. Čeprav sta Komisija in ESZD zagotovili politično podporo za nadaljevanje prekinjenih pogajanj, so nacionalni deležniki, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, menili, da je treba politično sodelovanje Komisije in ESZD s tretjimi državami okrepiti (odstavki [26](#) do [28](#)).

123 Komisija in države članice niso dovolj upoštevale izkušenj, pridobljenih v okviru preteklih sporazumov EU o ponovnem sprejemu, dolgotrajne težave (predvsem vztrajanje pri klavzuli o državljanih tretjih držav in nepripravljenost tretjih držav, da bi jo sprejele, tudi če je že vključena v dvostranske sporazume) pa so ostale glavne sporne točke pogajanj o sporazumih EU o ponovnem sprejemu. Vendar Komisija in države članice niso vztrajale pri vključitvi evropske potne listine za vrnitev v izpogajane sporazume, čeprav bi lahko uporaba evropske potne listine pripomogla k uspešni obravnavi težav pri sodelovanju na področju ponovnega sprejema (odstavki [29](#) do [33](#)).

124 Dogovori o ponovnem sprejemu imajo isti cilj kot sporazumi EU o ponovnem sprejemu, vendar je njihova vsebina bolj fleksibilna. Uradni pogajalski mandat pa Komisiji ne omogoča, da bi opustila neuspešna pogajanja o sporazumih EU o ponovnem sprejemu in si prizadevala za hitrejši dogovor o ponovnem sprejemu (odstavki [34](#) do [38](#)).

Priporočilo 1 – Prizadevanje za fleksibilen pristop k pogajanjem o sporazumih EU o ponovnem sprejemu

Komisija naj se s Svetom dogovori o bolj fleksibilnem pristopu k pogajanjem o sporazumih EU o ponovnem sprejemu, tako da:

- se vsebina sporazumov prilagodi posebnim značilnostim sodelovanja z zadevno tretjo državo na področju ponovnega sprejema in da se oceni dejanska potreba po (ne) vključitvi klavzule o državljanih tretjih držav, evropske potne listine za vrnitev in drugih občutljivih klavzul, ko se Svetu predlaga osnutek pogajalskih smernic,
- se v primeru dolgotrajno neuspešnih pogajanj o sporazumu EU o ponovnem sprejemu dogovori o postopku za doseg alternativnega dogovora o ponovnem sprejemu, če je to ustrezno.

Časovni okvir: 31. december 2022

125 Komisija in države članice niso razvile strateškega pristopa, ki bi zajemal politike EU in nacionalne politike, da bi oblikovale celovite svežnje za podpiranje pogajanj o sporazumih EU o ponovnem sprejemu. Poleg tega Komisija in države članice niso sistematično enotno nastopale v odnosu do tretjih držav, Komisija pa ključnih držav članic ni vedno vključevala v postopek lajšanja pogajanj s tretjimi državami. Kadar so bile države članice vključene, se je skupni politični vpliv EU povečal, kar se je izkazalo kot koristno za doseganje rezultatov (odstavki [39](#) do [46](#)).

Priporočilo 2 – Ustvarjanje sinergij z državami članicami

Komisija naj ustvari sinergije z državami članicami, da bi olajšala pogajanja o sporazumih EU o ponovnem sprejemu in dogovorih o ponovnem sprejemu, tako da:

- se pred začetkom pogajanj z državami članicami dogovori o politikah EU in nacionalnih politikah, ki bi jih bilo mogoče uporabiti kot spodbudo,
- ključne države članice sistematično vključuje v postopek lajšanja pogajanj s tretjimi državami.

Časovni okvir: takoj

126 EU je dosegla omejen napredek pri vzpostavljanju strukturnih spodbud za tretje države, da bi izpolnjevale svoje obveznosti glede ponovnega sprejema. Na področju vizumske politike je EU z revidiranim vizumskim zakonikom dobila mehanizem in orodja za spodbujanje sodelovanja tretjih držav na področju ponovnega sprejema. Komisija je v okviru novega instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje predlagala, da se za države sosedstva ohrani spodbuda na podlagi uspešnosti, sodelovanje na področju migracij pa se doda med merila za nagrajevanje napredka na področju dobrega upravljanja. Predlagala je tudi cilj 10-odstotne horizontalne porabe, ki naj bi Uniji omogočila, da se odzove na izzive, potrebe in priložnosti, povezane z migracijami. Na področju trgovinske politike od leta 2015 ni bil dosežen oprijemljiv napredek pri oblikovanju spodbud za sodelovanje tretjih držav na področju ponovnega sprejema. Kar zadeva zakonite migracije, dvostranske sheme držav članic za delo in izobraževanje niso bile dovolj izkoriščene kot vzvod na ravni EU. Unija je nerada uporabljala negativen vzvod za podpiranje pogajanj o ponovnem sprejemu, ker bi to lahko imelo kontraproduktiven učinek (odstavki [47](#) do [68](#)).

127 Napredek je bil dosežen na področju večje usklajenosti med službami Komisije in med državami članicami. Projektna skupina Komisije, ki je bila ustanovljena leta 2016 za podpiranje izvajanja partnerskega okvira, je delovala kot forum za usklajevanje in razpravo med službami Komisije in ESZD. Decembra 2019 je Komisija ustanovila stalno projektno skupino komisarjev za migracije, da bi izboljšala usklajevanje na politični ravni. Z neformalnim mehanizmom vizumskega vzvoda odbora Coreper je bil zagotovljen nabor orodij za vizumske ukrepe v primeru, da tretje države ne bi sodelovale pri ponovnem sprejemu. Že sam obstoj mehanizma je večkrat pripomogel k izboljšanju sodelovanja na področju ponovnega sprejema. Zaradi te pozitivne izkušnje je Coreper razvil neformalen „celovit mehanizem vzvoda“, ki omogoča uporabo različnih politik za izboljšanje sodelovanja tretjih držav na področju vračanja in ponovnega sprejema (odstavki [69](#) do [72](#)).

Priporočilo 3 – Okrepitev spodbud za sodelovanje tretjih držav na področju ponovnega sprejema

Komisija naj v začetni fazi oceni potencial vseh na novo predlaganih sporazumov, instrumentov in politik, povezanih s tretjimi državami, da se uporabijo kot spodbude za upravljanje migracij in sodelovanje na področju ponovnega sprejema.

Časovni okvir: 31. december 2022

128 Uspešen ponovni sprejem lahko ovira več izzivov. V sporazumih EU/dogovorih o ponovnem sprejemu so obravnavane najpogostejše ovire za nemoten ponovni sprejem. Na podlagi tega so skupni odbori za ponovni sprejem/skupne delovne skupine zagotavljali forume za periodično ocenjevanje sodelovanja na področju ponovnega sprejema, vendar se je zaradi ponavljanja nekaterih vprašanj, o katerih se je razpravljalo, pokazalo, da je njihova uspešnost omejena (odstavki [74](#) do [79](#)).

129 Mreže EU na področju vračanja (Eurint, EURLO, ERRIN) so bile uspešne pri združevanju nacionalnih sredstev, sodelujoče države pa so cenile njihove rezultate. Agencija Frontex je z zaporednimi razširitvami mandata postopoma prevzela dejavnosti teh mrež, vendar se je pri prenosu dejavnosti EURLO in ERRIN srečevala z izzivi zaradi pomanjkanja človeških in finančnih virov v agenciji (odstavki [80](#) do [83](#)).

130 Mandat agencije Frontex je bil od leta 2015 dvakrat razširjen, zato se je podpora držav članic v zvezi z dejavnostmi pred vračanjem in operacijami vračanja povečala. Težave, ki so jih imele države članice pri iskanju migrantov brez urejenega statusa, preprečevanju njihovega pobega in zagotavljanju, da so se udeležili razgovorov, so bile eden glavnih virov neučinkovitosti pri misijah za identifikacijo. V okviru operacij vračanja je podpora agencije Frontex za vračanje z rednimi leti ter prostovoljne odhode in vrnitve hitro rasla (odstavki [84](#) do [92](#)).

131 Sodišče je ugotovilo, da je bilo šest pregledanih projektov, ki jih je Komisija financirala v okviru instrumenta RCBF, relevantnih za izboljšanje sodelovanja na področju ponovnega sprejema. Po mnenju Sodišča ima zlasti razvoj elektronskih sistemov za upravljanje primerov ponovnega sprejema s tretjimi državami potencial za izboljšanje sodelovanja na strukturni ravni (odstavki [93](#) do [97](#)).

132 Komisija je projekte za pomoč pri reintegraciji financirala v vseh desetih državah, zajetih v to revizijo. Sodišče je ugotovilo, da so bili preučeni projekti relevantni za potrebe oseb v postopku vračanja in tretjih držav. V 11 od 14 projektov je bila (ali bo verjetno) dosežena večina načrtovanih izložkov, čeprav v dveh primerih z zamudo (odstavki [98](#) do [103](#)).

133 Deležniki, s katerimi je Sodišče v okviru te revizije opravilo razgovore, so poudarili pomembnost varnih in dostojnih vrnitev ter trajnostne reintegracije za osebe v postopku vračanja. Vsi pregledani projekti za reintegracijo, ki jih je pregledalo Sodišče, razen enega so vključevali komponento spremljanja za ocenjevanje trajnostnosti reintegracije skozi čas. Ker so projekti v času revizije še potekali, končni rezultati v zvezi s trajnostnostjo še niso na voljo, glede na predhodne podatke pa so rezultati spodbudni (odstavka [104](#) in [105](#)).

134 Sodišče je v podatkih EU o vračanju odkrilo pomanjkljivosti v zvezi s popolnostjo in primerljivostjo med državami članicami. Tako je zaradi razlik v nacionalnih postopkih in zakonodaji ter slabosti v zakonodajnem okviru EU in informacijskih sistemih za upravljanje meja. Komisija je v zadnjih letih predložila zakonodajne predloge za odpravo večine teh slabosti, vendar so številne predlagane spremembe še vedno v zakonodajnem ciklusu ali še niso v celoti začele veljati. Poleg tega še vedno ni podatkov o hitrosti postopkov ponovnega sprejema in trajnostnosti reintegracije vrnjenih migrantov (odstavki [106](#) do [110](#) in [Priloga V](#)).

135 Države članice, Komisija in agencija Frontex so si na rednih sestankih izmenjevale operativne informacije o sodelovanju s prednostnimi tretjimi državami na področju ponovnega sprejema, vendar se te informacije niso sistematično zbirale in zagotavljale, poleg tega pa niso bile popolne. Od revizije vizumskega zakonika leta 2019 mora Komisija redno in na podlagi zanesljivih podatkov ocenjevati sodelovanje tretjih držav na področju ponovnega sprejema. S tem rednim ocenjevanjem se lahko izboljšata zbiranje in souporaba podatkov EU ter omogočijo z dokazi podprte odločitve o politiki v zvezi s sodelovanjem na področju ponovnega sprejema. Ker v preteklosti ni bilo enakovrednega procesa za zbiranje podatkov o tem sodelovanju in ker so podatki o vračanju pomanjkljivi, Sodišče ni moglo oceniti splošnega učinka ukrepov EU za izboljšanje sodelovanja s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema (odstavki [111](#) do [119](#)).

Priporočilo 4 – Izboljšanje zbiranja podatkov

Komisija naj izboljša zbiranje podatkov o trajnostnosti ponovnega sprejema in reintegracije, in sicer z:

- uvedbo dodatnega razčlenjevanja glede na hitrost postopkov vračanja, in sicer z uporabo podatkov, ki jih morajo zagotoviti države članice, ter
- sistematičnim zbiranjem podatkov o trajnostnosti reintegracije vrnjenih migrantov.

Časovni okvir: 31. december 2023

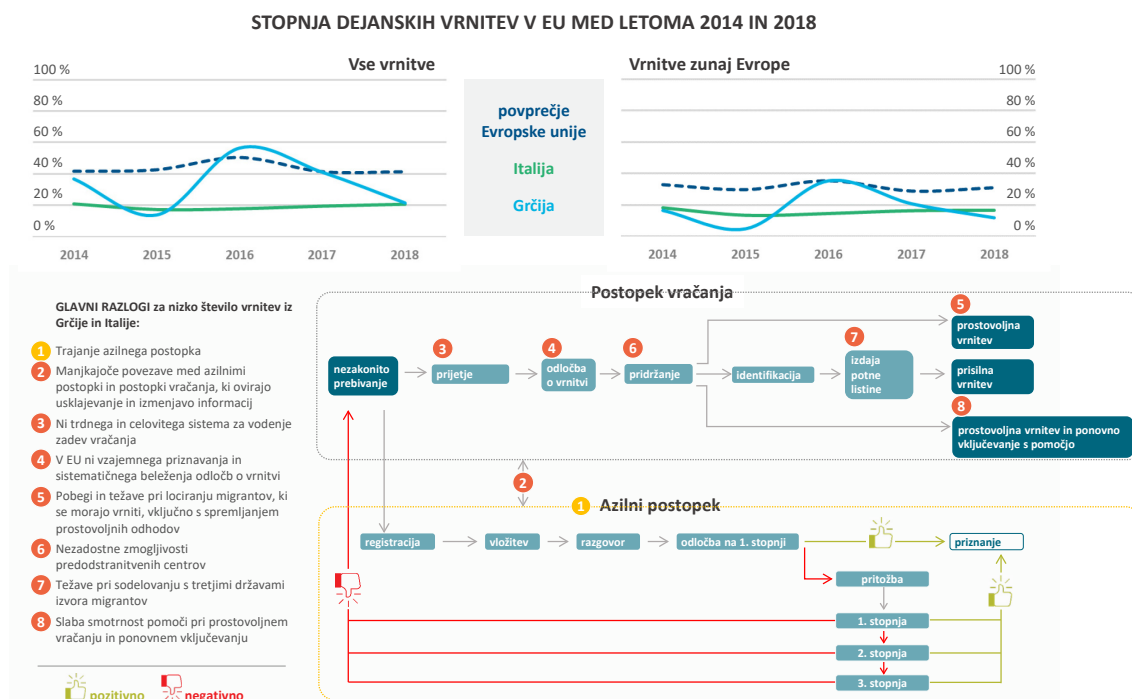
To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen, v Luxembourgju na zasedanju 6. julija 2021.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
predsednik

Priloge

Priloga I – Glavni razlogi za majhno število vrnitev iz Grčije in Italije



Vir: Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 24/2019: Azil, premestitev in vračanje migrantov: čas za okrepitev ukrepov za odpravo razlik med cilji in rezultati, slika 25

Priloga II – Pozivi k pripravi in uporabi spodbud

Sklepi Evropskega sveta

Zasedanje Evropskega sveta (18. oktober 2018) – sklepi, EUCO 13/18

„Storiti bi bilo treba več, da bi omogočili učinkovitejše vračanje. Veljavne sporazume o ponovnem sprejemu bi bilo treba izvajati bolje na način, ki ne bi diskriminiral nobene države članice; poleg tega bi bilo treba skleniti nove sporazume in dogovore ter hkrati uvajati in uporabljati **potrebne vzvode** z uporabo vseh ustreznih politik, instrumentov in mehanizmov EU, **vključno z razvojnimi, trgovinskimi in vizumskimi**.“

Zasedanje Evropskega sveta (19. oktober 2017) – sklepi, EUCO 14/17

„Evropski svet poziva [...] k oblikovanju in uporabi **potrebnih vzvodov** z uporabo vseh ustreznih politik, instrumentov in orodij EU, **vključno z razvojnimi, trgovinskimi in vizumskimi**, za doseganje merljivih rezultatov na področju preprečevanja nezakonitih migracij in vračanja migrantov brez urejenega statusa.“

Zasedanje Evropskega sveta (22. in 23. junija 2017) – sklepi, EUCO 8/17

„[N]a ravni EU [bodo] nemudoma in z uporabo vseh razpoložljivih **vzvodov**, po potrebi tudi s ponovnim ovrednotenjem **vizumske politike** do tretjih držav, s tretjimi državami sklenjeni dobro delujoči sporazumi o ponovnem sprejemu in pragmatični dogovori.“

Zasedanje Evropskega sveta (20. in 21. oktober 2016) – sklepi, EUCO 31/16

„Evropski svet [...] opozarja na pomen nadaljnjih prizadevanj za izvajanje partnerskega okvira za sodelovanje s posameznimi državami izvora ali tranzita, [...] [katerega namen je] ustvariti in izkoristiti **potrebne vzvode** z uporabo vseh ustreznih politik, instrumentov in orodij EU, tudi na področju **razvoja in trgovine**[.]“

Zasedanje Evropskega sveta (28. junij 2016) – sklepi, EUCO 26/16

„EU bo [...] vzpostavila in začela hitro izvajati [partnerski] okvir, ki temelji na učinkovitih **spodbudah** in ustreznem **pogojevanju**, najprej z omejenim številom držav izvora in tranzita s prednostnega seznama, da bi [...] ustvar[ila] in uporab[ila] **potrebn[e] vzvod[e]**, z uporabo vseh ustreznih politik, instrumentov in orodij EU, **vključno z razvojem in trgovino**[.]“

Zasedanje Evropskega sveta (25. in 26. junija 2015) – sklepi, EUCO 22/15

„**Uporabili bomo vsa orodja** za spodbujanje ponovnega sprejema migrantov z neurejenim statusom v državah izvora in tranzita [...] na podlagi načela, več za več' se bodo pomoč in politike EU uporabile kot **spodbuda** za izvajanje obstoječih sporazumov o ponovnem sprejemu in sklepanje novih tovrstnih sporazumov.“

Sporočila Komisije

[Sporočilo Komisije o učinkovitejši politiki vračanja v Evropski uniji – prenovljen akcijski načrt, COM\(2017\) 200 final](#)

„S partnerskim okvirom s tretjimi državami ter z uporabo **vseh razpoložljivih politik in orodij** se bo spodbudilo boljše sodelovanje z namenom identifikacije, ponovnega dokumentiranja in ponovnega sprejema njihovih državljanov. Na splošno bi bilo treba v zvezi s partnerskimi državami uporabiti prilagojene pristope k opredelitvi **vseh interesov, spodbud in vplivov**, da bi se [...] izboljšalo sodelovanje na področju vračanja in ponovnega sprejema.“

[Sporočilo Komisije o vzpostavitvi novega partnerskega okvira s tretjimi državami v okviru evropske agende o migracijah, COM\(2016\) 385 final](#)

„EU in njene države članice bi morale združiti svoje **instrumente in orodja**, da se s tretjimi državami sklenejo dogovori za boljše upravljanje migracij. To pomeni, da se za vsako partnersko državo pripravi kombinacija **pozitivnih in negativnih spodbud**, katerih uporaba bi morala temeljiti na jasnem razumevanju, da bodo splošni odnosi med EU in zadevno državo odvisni zlasti od sposobnosti in pripravljenosti slednje za sodelovanje na področju upravljanja migracij. Uporabiti bo treba **celoten spekter politik, finančnih instrumentov in instrumentov zunanjih odnosov EU**.“

[Sporočilo Komisije Akcijski načrt EU o vračanju, COM\(2015\) 453 final](#)

„EU mora **okrepiti svojo vlogo** pri ponovnem sprejemu v razmerju s partnerskimi državami, da se zagotovi izvajanje obstoječih zavez in sporazumov ter olajšajo pogajanja o novih in njihova sklenitev. [...] Vračanje in ponovni sprejem bi morala biti del uravnoteženega in prečiščenega svežnja EU za tretjo državo na podlagi **vseh pomembnih politik** – zlasti na področju notranjih zadev, zunanje politike, razvojne pomoči, trgovine, varnosti – za doseganje ciljev politike EU o migracijah. Po potrebi bi bilo treba uporabljati **pogojevanje**.“

Priloga III – Pregled ocene projektov za krepitev zmogljivosti (instrument RCBF), ki ga je opravilo Sodišče

Začetek izvajanja dejavnosti	Konec izvajanja dejavnosti	Opis	Pogodbeni znesek (v EUR)	Program	Geografska pokritost	Relevantnost obravnava potrebe tretjih držav/ovire za praktično sodelovanje	Doseženi izločki načrtovani izločki so doseženi (ali bodo verjetno doseženi)	Dosežen izid načrtovan izid je dosežen (ali bo verjetno dosežen)
dec. 2016	mar. 2017	PARA – pomoč ob prihodu 152 osebam v postopku vračanja, ki so bile vrnjene v Afganistan med 12. decembrom 2016 in 31. marcem 2017, v okviru skupnih nadaljnjih ukrepov EU in Afganistana	267 525	RCBF/EURCAP I	Afganistan			
jun. 2017	jul. 2017	Konzularna delavnica – delavnica za krepitev zmogljivosti konzularnih uradnikov afganistanskih veleposlaništev v Evropi	33 826	RCBF/EURCAP I	Afganistan			
jan. 2017	apr. 2018	Ozaveščanje – ozaveščanje v zvezi s ključnimi temami v zvezi z varnimi migracijami v 12 okrožjih, in sicer: odpornost in uspešnost zakonitih migrantov iz Bangladeša, tveganja v zvezi z nedovoljenimi migracijami v Evropo in alternative zanje ter kako dostopati do zakonitih mehanizmov za migracije	920 800	RCBF/EURCAP I	Bangladeš			
sep. 2018	dec. 2020	RCMS I – krepitev zmogljivosti bangladeških organov za upravljanje in uporabo sistema za upravljanje primerov ponovnega sprejema, da bi uspešno upravljali proces vračanja migrantov, ki prebivajo v ciljnih državah brez urejenega statusa	4 813 000	RCBF/EURCAP I	Bangladeš			
dec. 2016	jun. 2018	RCMS I – krepitev zmogljivosti pakistanskih organov za upravljanje in uporabo sistema za upravljanje primerov ponovnega sprejema, razvoj ter uvajanje sistema	1 476 000	RCBF/EURCAP I	Pakistan			
jan. 2018	dec. 2020	RCMS II – razširitev sistema za upravljanje primerov ponovnega sprejema	1 415 220	RCBF/EURCAP I	Pakistan			

Zadovoljivo

Nezadovoljivo

Delno zadovoljivo

Ni relevantno/podatki niso na voljo

Priloga IV – Pregled ocene projektov za reintegracijo, ki ga je opravilo Sodišče

Začetek izvajanja dejavnosti	Konec izvajanja dejavnosti	Naslov	Pogodbeni znesek (prispevek EU v EUR)	Program	Geografska pokritost	Relevantnost <i>obravnava potrebe oseb v postopku vračanja/tretjih držav</i>	Doseženi izločki reintegracije <i>načrtovani izločki so doseženi (ali bodo verjetno doseženi)</i>	Spremljanje <i>v okviru ukrepa je predvideno spremljanje trajnostnosti podpore za reintegracijo</i>	Trajnostnost <i>pomoč omogoča trajnostno reintegracijo</i>
15. 3. 2017	14. 3. 2022	<i>Reintegration and Development Assistance in Afghanistan (RADA)</i>	50 000 000	DCI	Afganistan				 na podlagi predhodnih podatkov
14. 7. 2017	31. 3. 2021	<i>Sustainable Reintegration and Alternatives to Irregular Migration of Vulnerable Afghans</i>	13 000 000	DCI	Afganistan				
21. 11. 2017	5. 4. 2022	<i>Incentive programme to improve reintegration of returnees in Afghanistan</i>	39 260 500	DCI	Afganistan				
23. 12. 2017	22. 12. 2021	<i>Afghanistan – Ethical Lifestyle Initiative for the Economic Reintegration of Returnees and Internally Displaced People</i>	8 788 046	DCI	Afganistan				
29. 3. 2018	28. 9. 2021	<i>Sustainable Human settlements in Urban areas to support Reintegration in Afghanistan (SHURA)</i>	16 700 000	DCI	Afganistan				
4. 8. 2019	5. 10. 2023	<i>Economic Response to Regional Displacement in Afghanistan programme („EZ-Kar“)</i>	27 000 000	DCI	Afganistan				
13. 4. 2017	12. 4. 2022	<i>Sustainable Reintegration and Improved Migration Governance in Bangladesh (PROTTASHA)</i>	15 900 000	DCI	Bangladeš				 na podlagi predhodnih podatkov

Začetek izvajanja dejavnosti	Konec izvajanja dejavnosti	Naslov	Pogodbeni znesek (prispevek EU v EUR)	Program	Geografska pokritost	Relevantnost <i>obravnavajo potrebe oseb v postopku vračanja/tretjih držav</i>	Doseženi izločki reintegracije <i>načrtovani izločki so doseženi (ali bodo verjetno doseženi)</i>	Spremljanje <i>v okviru ukrepa je predvideno spremljanje trajnosti podpore za reintegracijo</i>	Trajnostnost <i>pomoč omogoča trajnostno reintegracijo</i>
5. 4. 2017	4. 10. 2020	<i>EUTF-IOM Initiative for Migrant Protection and Reintegration: Gvineja</i>	5 400 000	EUTF	Gvineja	☒	☒	☒	☒ <i>na podlagi predhodnih podatkov</i>
6. 12. 2018	5. 12. 2023	<i>SAFE RETURN – Reintegration and recovery assistance in areas of return in Iraq (AWDA AMINA)</i>	9 000 000	DCI	Irak	☒	☒	☒	☐
13. 4. 2017	12. 6. 2021	<i>EUTF-IOM: Strengthening the management and governance of migration and the sustainable reintegration of returning migrants to Nigeria</i>	15 500 000	EUTF	Nigerija	☒	☒	☒	☒ <i>na podlagi predhodnih podatkov</i>
1. 12. 2017	31. 5. 2022	<i>EUTF-IOM Initiative for Migrant Protection and Reintegration: Regional Action for the Sahel and Lake Chad region</i>	188 222 021	EUTF	Burkina Faso, Kamerun, Čad, Slonokoščena obala, Gambija, Gana, Gvineja, Gvineja Bissau, Mali, Mavretanija, Niger, Nigerija in Senegal	☒	☒	☒	☒ <i>na podlagi predhodnih podatkov</i>
15. 8. 2018	31. 12. 2021	<i>EUTF-IOM Facility for Migrant Protection and Reintegration in North Africa</i>	58 000 000	EUTF	Alžirija, Egipt, Libija, Maroko in Tunizija	☒	☒	☒	☐

Začetek izvajanja dejavnosti	Konec izvajanja dejavnosti	Naslov	Pogodbeni znesek (prispevek EU v EUR)	Program	Geografska pokritost	Relevantnost <i>obravnavajo potrebe oseb v postopku vračanja/tretjih držav</i>	Doseženi izloški reintegracije <i>načrtovani izločki so doseženi (ali bodo verjetno doseženi)</i>	Spremljanje <i>v okviru ukrepa je predvideno spremljanje trajnostnosti podpore za reintegracijo</i>	Trajnostnost <i>pomoč omogoča trajnostno reintegracijo</i>
22. 5. 2017	12. 2. 2021	<i>PROGRES migration in Tunisia</i> (vključno z vzpostavitvijo mehanizma za reintegracijo, ki ga vodi Tunizija)	12 800 000 (vključno z 2,5 milijona EUR za reintegracijo)	EUTF	Tunizija				
1. 6. 2016	1. 7. 2022	<i>European Return and Reintegration Network (ERRIN)</i>	58 455 000	AMIF	34 držav po vsem svetu				

Zadovoljivo

Nezadovoljivo

Delno zadovoljivo

Ni relevantno/podatki niso na voljo

Priloga V – Slabosti podatkov EU o vračanju in ukrepi za obravnavo teh slabosti

Kazalnik	Zadeva	Vpliv	Obravnavano?	Uspešno?
Dejanska stopnja vračanja	Število odločb o vrnitvi, izdanih v nekem letu, se nanaša tudi na osebe, ki se v istem obdobju niso dejansko vrnila, in sicer zaradi časovnega zamika med izdajo odločbe o vrnitvi in njeno izvršitvijo.	Kazalnik je metodološko slab. To lahko privede do anomalij, npr. da glede na podatke število dejanskih vrnitev presega število izdanih odločb o vrnitvi. Po podatkih Eurostata o Albancih za leto 2017 stopnja vračanja na primer znaša 100,9 %.	ne	
Državljeni tretjih držav, ki jim je bilo odrejeno, naj zapustijo EU	Določbe, kdaj je treba izdati odločbo o vrnitvi, se v pravnih okvirih držav članic razlikujejo. Odločbe o vrnitvi se morda: – ne izdajajo sistematično v povezavi z iztekom zakonitega prebivanja (dovoljeno prebivanje), – izdajajo samodejno vsem osebam, za katere se ugotovi, da so nezakonito vstopile na ozemlje ali tam nezakonito prebivajo, potem pa umaknejo ali preklicajo, če je izdano dovoljenje za prebivanje (npr. iz humanitarnih razlogov), – izdajo večkrat isti osebi (npr. zaradi omejenega obdobja veljavnosti).	To omejuje primerljivost podatkov med državami članicami.	V predlogu prenovitve direktive o vračanju, ki ga je Komisija podala leta 2018 (COM(2018) 634 final), je v členu 8(6) navedeno, da „[d]ržave članice izdajo odločbo o vrnitvi takoj po sprejetju odločitve o prenehanju zakonitega prebivanja državljanov tretje države, tudi odločbe o nepriznanju statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite državljanu tretje države“.	 Sozakonodajalca do konca leta 2020 še nista dosegla dogovora o tem zakonodajnem predlogu.

Kazalnik	Zadeva	Vpliv	Obravnavano?	Uspešno?
Državljeni tretjih držav, ki so dejansko odšli	Ni sistema za evidentiranje tega, kje in kdaj nek državljan tretje države prečka meje EU (schengenske meje). Države članice zlasti v primeru prostovoljnega odhoda uporabljajo različna merila za evidentiranje in poročanje o posamezniku kot osebi, ki se je vrnila.	nepopolni podatki	V sistemu vstopa/izstopa EU (SVI) (Uredba (EU) 2017/2226) bodo zabeleženi vsi potniki iz tretjih držav vsakokrat, ki bodo prečkali zunanjo mejo EU, sistematično pa se bodo ugotavljale tudi osebe, ki prekoračijo dovoljeni čas bivanja (ostanejo na schengenskem območju po koncu obdobja dovoljenega bivanja).	 Za sistem SVI se ne pričakuje, da bo začel delovati pred prvo polovico leta 2022.
	Država članica, ki je izdala odločbo o vrnitvi, ni obveščena, če oseba v postopku vračanja zapusti ozemlje EU prek ozemlja druge države članice.	nepopolni podatki	V skladu z Uredbo (EU) 2018/1860, ki je del svežnja Komisije za okrepitev schengenskega informacijskega sistema, morajo države članice vse odločbe o vrnitvi vnesti v ta sistem (člen 3). Ko državljan tretje države, za katerega je izdana zabeležena odločba o vrnitvi, ob izstopu z ozemlja države članice prek zunanje meje preverijo nacionalni organi, ti obvestijo državo članico, ki je izdala odločbo o vrnitvi, o kraju in času njegovega odhoda (člen 6).	 Z okrepljenim schengenskim informacijskim sistemom bi se morali med drugim izboljšati popolnost in točnost podatkov o spoštovanju odločb o vrnitvi. Komisija se mora do 28. decembra 2021 odločiti, kdaj se bo Uredba (EU) 2018/1860 začela uporabljati, najprej pa mora preveriti, koliko so pripravljeni različni deležniki.
	Podatki, ki jih zbira Eurostat, ne vsebujejo dovolj podrobnosti (razčlenjenost) o uporabljenem postopku vračanja in niso medsebojno povezani.	S podatki se ne zagotavlja slika o uspešnosti sistemov držav članic za vračanje.	Eurostat od referenčnega leta 2014 zbira letne podatke držav članic o državljanih tretjih držav, ki so se vrnili, razčlenjene po vrsti vrnitve, glede na to, ali so prejeli pomoč, ter glede na vrsto uporabljenega sporazuma.	 Ker ni bilo pravne podlage, je bilo zagotavljanje podatkov prostovoljno, zato niso sodelovale vse države članice. Podatki posledično niso bili popolni niti primerljivi po letih.

Kazalnik	Zadeva	Vpliv	Obravnavano?	Uspešno?
			Maja 2018 je Komisija predlagala spremembo statističnih podatkov Eurostata o migracijah in azilu. Junija 2020 je bila sprejeta Uredba (EU) 2020/851, v kateri je za statistične podatke, povezane z vračanjem, predvideno naslednje: (a) razčlenjenost po starosti in spolu ter po mladoletnikih brez spremstva; (b) referenčna obdobja za poročanje so z enega leta skrajšana na tri koledarske mesece; (c) število državljanov tretjih držav, ki so dejansko odšli, se ne razčleni samo po državljanstvu vrnjenih oseb, temveč tudi po vrsti vrnitve in prejeti pomoči ter ciljni državi.	 Sprememba uredbe je bila ustrezna in z novimi podkategorijami podatkov bodo zagotovljene dragocene informacije o vrnitvah, vendar: – zakonodajalci in nosilci odločanja še vedno ne bodo imeli popolne slike brez podatkov o hitrosti postopkov ponovnega sprejema in trajnostnosti reintegracije vrnjenih migrantov, – podatki ne bodo povezani med seboj. To pomeni, da še vedno ne bo mogoče odgovoriti na vprašanja, kot so: „Koliko državljanov države X se je vrnilo v ciljno državo Y?“ ali „Koliko migrantov, ki jim je bila v letu Z izdana odločba o vrnitvi, je dejansko zapustilo EU in katerega leta?“



Uspešno obravnavano



Obravnavano, vendar še ne deluje ali je samo delno uspešno



Ni obravnavano/ni sprejeto

Kratice

AMIF: Sklad za migracije, azil in vključevanje

ERRIN: evropska mreža za vračanje in reintegracijo

ESZD: Evropska služba za zunanje delovanje

EURA: sporazum EU o ponovnem sprejemu

Eurint: mreža evropske pobude za integrirano upravljanje vračanja

EURLO: mreža evropskih uradnikov za zvezo na področju vračanja

EUTF: nujni skrbniški sklad EU za Afriko

Frontex: Evropska agencija za mejno in obalno stražo

IOM: Mednarodna organizacija za migracije

NDICI: Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje

PLV: potna listina za vrnitev

RCBF/EURCAP: instrument za krepitev zmogljivosti v zvezi s ponovnim sprejemom

RCMS: sistem za upravljanje primerov ponovnega sprejema

Glosar

Azil: zaščita, ki jo država podeli posameznikom iz druge države, ki bežijo zaradi preganjanja ali resne nevarnosti.

Coreper: kratica za „Odbor stalnih predstavnikov vlad držav članic Evropske unije“. Njegova vloga glavnega pripravljalnega organa Sveta in različne sestave so pojasnjene v členu 240(1) Pogodbe o delovanju EU.

Migracija: gibanje osebe ali skupine oseb čez mednarodne meje ali znotraj države v obdobju, daljšem od enega leta.

Migrant brez urejenega statusa: oseba, ki vstopi v državo ali v njej prebiva brez potrebnega dovoljenja.

Odločba o vrnitvi: upravna ali sodna odločba ali akt, v katerem je ugotovljeno, da je prebivanje državljana tretje države nezakonito, ter določeno, da se mora ta oseba vrniti.

Ponovni sprejem: dejanje, s katerim država privoli v ponovni vstop posameznika, običajno njenega državljana ali državljana druge države, ki je prej potoval skozi njo ali v njej dolgotrajno prebival.

Prostovoljni odhod: spoštovanje obveznosti odhoda iz države do roka, določenega v odločbi o vrnitvi.

Prostovoljno vračanje: vrnitev v državo izvora ali tranzita ob pomoči ali neodvisno oziroma vrnitev v drugo državo, ki temelji na prostovoljni odločitvi osebe v postopku vračanja.

Sporazum o poenostavitvi vizumskih postopkov (EU): sporazum, s katerim je bilo poenostavljeno izdajanje dovoljenj državljanom tretjih držav za tranzit preko ozemlja držav članic EU ali predvideno bivanje na njem za največ tri mesece v katerem koli 6-mesečnem obdobju. Poenostavitev vizumskih postopkov ni enaka liberalizaciji vizumskega režima in je ločena od nje.

Sporazum o ponovnem sprejemu: sporazum med dvema ali več državami, v katerem so določeni okvir in postopki za hitro in urejeno vračanje migrantov brez urejenega statusa v državo izvora ali državo tranzita.

Stopnja vračanja: razmerje med številom državljanov tretjih držav, ki so se dejansko vrnili, in številom tistih, ki jim je bilo v nekem letu odrejeno, da morajo zapustiti EU. To je nepopolno merilo uspešnosti vračanja zaradi časovnega zamika med izdajo odločbe in dejansko vrnitvijo.

Vračanje: proces vrnitve državljana tretje države – bodisi s prostovoljnim spoštovanjem obveznosti vrnitve bodisi prisilno – v državo izvora ali državo tranzita ali prostovoljnega odhoda v drugo tretjo državo.

Odgovori Komisije, ESZD in Frontexa

Odgovori Komisije in ESZD

<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Odgovori agencije Frontex (Evropska agencija za mejno in obalno stražo)

<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Časovni okvir

<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat III – zunanji ukrepi, varnost in pravica –, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Leo Brincat, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Romuald Kayibanda, atašejka v njegovem kabinetu Annette Farrugia, vodilna upravna uslužbenka Sabine Hiernaux-Fritsch, vodja naloge Karel Meixner ter revizorja Jiri Lang in Piotr Zych. Jezikovno podporo je zagotovil Mark Smith.



Leo Brincat



Romuald Kayibanda



Karel Meixner



Jiri Lang



Piotr Zych

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2021

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe se izvaja s sklepom [Decision of the European Court of Auditors No 6-2019](#) o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov.

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To pomeni, da je ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo spremembe. Oseba, ki dokumente ponovno uporabi, ne sme potvoriti njihovega prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih strani, je treba pridobiti dodatne pravice. Kadar je pridobljeno dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe in vam niso dani na voljo v okviru licence.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Evropskega računskega sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabiti brez njegove predhodne privolitve.

PDF	ISBN 978-92-847-6487-7	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/016901	QJ-AB-21-017-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6460-0	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/100	QJ-AB-21-017-SL-Q

Težave pri sodelovanju z državami izvora prispevajo k majhnemu številu vrnitev migrantov brez urejenega statusa iz EU. Pri tej reviziji je bilo ocenjeno, ali je EU uspešno okrepila sodelovanje s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema. Sodišče je ugotovilo, da zaradi nezadostne uporabe sinergij z državami članicami in med politikami EU izidi pogajanj s tretjimi državami niso bili optimalni. Ukrepi EU za olajšanje sodelovanja na področju ponovnega sprejema so bili relevantni, vendar so bili njihovi rezultati neenakomerni, Sodišče pa zaradi pomanjkljivosti v podatkih o vračanju in ponovnem sprejemu ni moglo oceniti njihovega splošnega učinka. Sodišče priporoča, naj si Komisija pri pogajanjih o sporazumih o ponovnem sprejemu prizadeva za bolj fleksibilen pristop, naj ustvari sinergije z državami članicami, da bi olajšala pogajanja o ponovnem sprejemu, naj okrepi spodbude za tretje države ter naj izboljša zbiranje podatkov o ponovnem sprejemu.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors