EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.3.2014
COM(2014) 199 final

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

o politiki vračanja EU

SPOROČILO O POLITIKI VRAČANJA EU

Del I – Uvod

EU že od leta 1999 razvija obsežen pristop k migraciji, ki zajema uskladitev pogojev za sprejem, pravice zakonito prebivajočih državljanov tretjih držav[1] ter razvoj pravnih ukrepov in praktičnega sodelovanja za preprečevanje nezakonitih migracijskih tokov.

To sporočilo se osredotoča na politiko EU na področju vračanja nezakonitih migrantov, ki je – ob učinkovitem upravljanju meja, učinkovitih sankcijah zoper delodajalce, ki zaposlujejo nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav, ter boju proti tihotapljenju ljudi in trgovini z njimi – pomembno orodje za soočanje z izzivom nezakonitih migracij, ki v skladu z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah, Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in vsemi zadevnimi mednarodnimi konvencijami o človekovih pravicah v celoti zagotavlja spoštovanje temeljnih pravic in osebnega dostojanstva zadevnih posameznikov. Vračanje državljanov tretjih držav, ki nimajo pravne podlage za prebivanje v EU ali potrebe po tem, da se jim zagotovi zaščita, je bistvenega pomena za verodostojnost politike EU na področju zakonitih migracij in azila.

Komisija v tem sporočilu poroča o spremembah v politiki vračanja, ki jo je EU izvajala v zadnjih letih, in o analizah učinka te politike ter predstavlja nekaj zamisli za prihodnji razvoj. Odziva se na obveznost Komisije, da Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo o izvajanju direktive o vračanju, ki je glavni del pravnega reda EU na področju vračanja[2] (glej podrobnosti v delu IV tega sporočila), kot tudi na politično zavezo Komisije iz leta 2011, ko je bila sprejeta spremenjena Uredba o Frontexu, namreč da bo poročala o spremljanju operacij vračanja, ki jih usklajuje Frontex (glej oddelek II.4.2).

Politika vračanja je tesno prepletena s politiko ponovnega sprejema in vključevanja, obe pa sta sestavni del *globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti*[3], ki je krovni okvir zunanje politike na področju azila in priseljevanja. EU si v okviru globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti prizadeva za okrepitev političnega dialoga in operativnega sodelovanja s tretjimi državami glede migracijskih vprašanj, vključno z vračanjem in ponovnim sprejemom, ki poteka v duhu partnerstva in temelji na skupnih interesih. Medtem ko se politika EU na področju ponovnega sprejema v tem sporočilu ne obravnava podrobno[4], je zunanja razsežnost politike vračanja ključni vidik zagotavljanja njene učinkovitosti in reševanja vprašanj, kot so prostovoljni odhod in vključevanje povratnikov v državah izvora ter ugotavljanje istovetnosti povratnikov in pridobivanje dokumentacije zanje.

[1] „Državljan tretje države“ pomeni katero koli osebo, ki ni državljan EU in ne uživa pravice do prostega gibanja po pravu Unije.

[2] Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, UL L 348, 24.12.2008, str. 98.

[3] Sporočilo Globalni pristop k vprašanju migracij in mobilnosti – COM(2011) 743.

[4] Za podrobnejše informacije v zvezi s tem glej Sporočilo z dne 23. februarja 2011 o oceni sporazumov EU o ponovnem sprejemu, COM(2011) 76.

Del II – politike vračanja EU do danes

1. Dejstva in podatki

Število prijetih nezakonitih priseljencev v EU upada vse od leta 2008 in se je v obdobju med letoma 2008 in 2012 znižalo za skupno skoraj 30 %. Leta 2008 je bilo prijetih 610 000 nezakonitih priseljencev, zdaj pa je to število približno 440 000. Težko je natančno opredeliti razloge za to zmanjšanje, gotovo pa gre za več dejavnikov, med katerimi so izboljšan nadzor na zunanjih mejah, gospodarska kriza v Evropi in izboljšanje gospodarskega stanja v nekaterih pomembnih državah izvora. Kljub temu upadu pa bo vprašanje nezakonitih migracij glede na svojo zapletenost in večplastnost gotovo prinašalo nove izzive za EU tudi v prihodnosti. Nezakonite migracije so že po definiciji običajno podvržene nepredvidljivim nihanjem glede količinskih (število migrantov), geografskih (tretje države in prizadete države članice) in kakovostnih parametrov (vzroki migracij). V zvezi z vračanjem priseljencev, ki nimajo pravice do prebivanja v EU, statistični podatki kažejo, da obstaja precejšnja razlika med številom oseb, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi (približno 484 000 oseb v letu 2012, 491 000 v letu 2011 in 540 000 v letu 2010), in tistimi, ki so posledično zapustili EU (približno 178 000 v letu 2012, 167 000 v letu 2011 in 199 000 v letu 2010)[5]. Začasni podatki za leto 2013 potrjujejo ta trend, pri čemer je pri prijetjih v primerjavi z letom 2012 zaznati rahel upad, a tudi vztrajen obstoj velike razlike med številom izdanih odločb o vrnitvi in številom izvršenih vrnitev.

Obstaja več razlogov za to razliko, med drugim zlasti pomanjkanje sodelovanja tretjih držav izvora ali tranzita (npr. težave pri pridobivanju potrebne dokumentacije od konzularnih organov tretjih držav) in pomanjkanje sodelovanja zadevnih posameznikov (če namreč prikrivajo svojo identiteto ali pobegnejo).

2. Pravni okvir EU na področju vračanja

V zadnjih letih je bil dosežen bistven napredek v smeri vzpostavitve skladnega pravnega okvira za ukrepe vračanja v državah članicah po vsej Uniji, zlasti s sprejetjem **direktive o vračanju**. Cilj te direktive je zagotoviti, da se vračanje državljanov tretjih držav, ki nimajo pravne podlage za prebivanje v EU, izvaja učinkovito ter v poštenih in preglednih postopkih, ki povsem spoštujejo temeljne pravice in osebno dostojanstvo zadevnih posameznikov. Sodišče je v vrsti sodb pojasnilo številne ključne vidike direktive o vračanju (npr. pridržanje), kar je občutno vplivalo na izvajanje Direktive v državah članicah. Podrobna ocena vpliva direktive o vračanju na politike in prakse držav članic[6] na področju vračanja ter pregled sodne prakse Sodišča sledita v delu IV tega sporočila.

---

[5] Podatki Eurostata: A slika, ki si jo je mogoče ustvariti na podlagi *statističnih podatkov*, utegne biti izkrivljena, saj državam članicam za zdaj ni treba zbirati podatkov o prostovoljnem vračanju, prostovoljno zbrani podatki o tem pa niso ustrezno evidentirani. To statistično vrzel je mogoče odpraviti le tako, da se uvede sistematično evidentiranje prostovoljnih odhodov. Evropski sistem vstopa-izstopa, o katerem trenutno potekajo pogajanja, utegne bistveno olajšati zbiranje takih podatkov.

[6] Izraz „*države članice*“, kakor je uporabljen v direktivi o vračanju, se nanaša na 30 držav: 28 držav članic EU brez Združenega kraljestva in Irske ter s Švico, Norveško, Islandijo in Lihtenštajnom. *Razlaga*: Direktiva o vračanju je hibriden instrument, ki je po eni strani del schengenskega pravnega reda. Uporablja se torej za Švico, Norveško, Islandijo in Lihtenštajn. Združeno kraljestvo in Irska v skladu s Protokolom št. 19 nista zavezani s tem delom schengenskega pravnega reda. Po drugi strani pa je direktiva o vračanju nadgradnja pravnega reda iz naslova V tretjega dela Pogodbe, pri katerem Združeno kraljestvo in Irska lahko sodelujeta v skladu s Protokolom št. 21. Vendar ti državi članici doslej nista izkoristili možnosti take udeležbe.

Na področju vračanja imajo pomembno vlogo tudi razni **„spremljajoči" pravni instrumenti**, sprejeti na ravni EU. Uredba (ES) št. 767/2008 o vizumskem informacijskem sistemu (VIS) naj bi postala bistveno orodje za ugotavljanje istovetnosti in pridobivanje dokumentacije povratnikov. Glede na člen 2(e) je eden od ciljev Uredbe „pomoč pri ugotavljanju istovetnosti vseh oseb, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev za vstop na ozemlje držav članic, začasno ali stalno prebivanje na tem ozemlju". V skladu z členoma 19(1) in 20(1) imajo organi za migracije dostop do določenih podatkov iz sistema VIS za namene preverjanja in ugotavljanja istovetnosti. Člen 31(2)[7] omogoča, da se ti podatki posredujejo ali dajo na razpolago tretjim državam zaradi dokazovanja istovetnosti državljanov tretjih držav z namenom vračanja. Glede na nedavno posebno raziskavo Evropske migracijske mreže (EMM)[8] so nekatere države članice že začele uporabljati podatke iz sistema VIS za namene vračanja oziroma ponovnega sprejema in kaže, da ima to ugoden učinek tako na trajanje postopkov vračanja kot na stopnjo vračanja. Prav tako je VIS v nekaj najnovejših sporazumih EU o ponovnem sprejemu izrecno naveden kot eno možnih sredstev za dokazovanje državljanstva.

Schengenski informacijski sistem (SIS) se je izkazal za koristno orodje pri omogočanju popolne učinkovitosti evropskega vidika prepovedi vstopa, izdanih v skladu z direktivo o vračanju. Namen teh prepovedi vstopa, ki veljajo za celotno schengensko območje, je predvsem preprečevanje. V obdobju 2008–2013 je bilo v sistem vnesenih povprečno približno 700 000 prepovedi vstopa, veljavnih za celotno schengensko območje. Vendar tudi učinkovitejša uporaba teh orodij ne bo rešila vseh vprašanj glede ugotavljanja istovetnosti in ponovnega pridobivanja dokumentacije za nezakonite priseljence, ki so v Evropsko unijo prišli brez vizuma, ali ki so vanjo vstopili preprosto brez dokumentov in se sklicujejo na identiteto, ki je lažna ali pristna, a je ni mogoče preveriti. Za take primere – ti organom za migracije vzamejo veliko časa in so največja težava pri upravljanju vrnitev – je treba najti nove, inovativne rešitve, ki temeljijo na povečanem sodelovanju s tretjimi državami in ki popolnoma spoštujejo temeljne pravice.

3. Finančna podpora na ravni EU

Sklad za vračanje (2008–2013) je zagotavljal finančni podporni mehanizem, na podlagi katerega je bilo mogoče državam članicam nameniti precej sredstev EU za pomoč pri reševanju problemov na področju upravljanja vrnitev. V obdobju 2008–2013 je bilo tako vsem državam članicam skupaj dodeljenih 674 milijonov EUR. Od začetka programskega obdobja, tj. od leta 2008, so se letni programi v državah članicah znatno razširili. Vključujejo široko paleto ukrepov, ki vse bolj postavljajo v ospredje programe prostovoljnih vrnitev in skladnost s skupnimi standardi direktive o vračanju, vključno s pogoji pridržanja, ki so humani in spoštujejo osebno dostojanstvo pridržanih oseb, ter spodbujanje trajnostnega vračanja in ponovnega vključevanja[9]. **Nevladne organizacije so imele pomembno vlogo** pri izvajanju ukrepov in projektov za pomoč povratnikom. Nevladne organizacije imajo dostop

[7] Člen 31(2) Uredbe VIS določa odstopanje od splošnega načela, da se podatki, obdelani v sistem VIS ne posredujejo ali dajejo na razpolago tretjim državam ali mednarodnim organizacijam: določene vrste podatkov se lahko posredujejo ali dajo na razpolago tretjim državam v posameznih primerih, če je to potrebno zaradi dokazovanja istovetnosti državljanov tretjih držav, med drugim zaradi vrnitve, in le kadar so izpolnjeni posebni pogoji, da se zagotovi skladnost z zahtevami EU o varstvu podatkov.

[8] Na voljo na spletni strani EMM, v razdelku posebne preiskave: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm.

[9] Komisija je podrobno oceno izkušenj prvih let Sklada za vračanje spomladi 2014 zajela v Poročilu o doseženih rezultatih ter kvalitativnih in kvantitativnih vidikih izvajanja Evropskega sklada za vračanje za obdobje 2008–2010.

do priseljenskih skupnosti v diaspori, imajo izkušnje pri delu z nezakonitimi priseljenci in so prepoznane kot posredniki, ki ne predstavljajo države. Pogosto jim je uspelo ublažiti napetost, vzpostaviti zaupanje in boljše sodelovanje med organi in povratniki ter izboljšati razmere nezakonitih priseljencev nasploh. Novi Sklad za azil, migracije in vključevanje bo nadgrajeval izkušnje, pridobljene v zadnjih šestih letih, in bo še naprej zagotavljal finančno podporo prizadevanjem za dosego ciljev politike vračanja EU, in sicer tako da bo – med drugim – podpiral pridržanju alternativne ukrepe, zagotavljanje socialne pomoči, svetovanje in pravno pomoč, posebno pomoč za ranljive osebe, neodvisno in učinkovito spremljanje prisilnih vrnitev, izboljšanje infrastrukture, storitev in razmer za sprejem ter usposabljanje osebja.

EU v okviru svojih instrumentov za zunanje sodelovanje podpira tudi krepitev zmogljivosti tretjih držav za razne vidike upravljanja vrnitev, vključno z vključevanjem povratnikov. Od leta 2005 je Komisija financirala več kot 40 projektov v okviru instrumentov razvojnega sodelovanja EU, pri čemer je velik delež, več kot 70 milijonov EUR, namenila krepitvi zmogljivosti za vrnitve in ponovno vključevanje.

4. Praktično in operativno sodelovanje

4.1. Programi, ki spodbujajo prostovoljni odhod

Ključni elementi trajnostnega vračanja vključujejo svetovanje pri prostovoljnem vračanju, posebej prirejene pakete vračanja, učinkovito pomoč pri ponovnem vključevanju in informacije o možnostih za zakonito migracijo. Ustrezni vladni in nevladni akterji, zlasti Mednarodna organizacija za migracije (IOM), so imeli pomembno vlogo pri omogočanju prostovoljnih odhodov, in sicer z izvajanjem **programov podprtega prostovoljnega vračanja**, v katerih so nudili celovito pomoč pri vračanju, vključno z dejavnostmi, namenjenimi zagotavljanju trajnostnega ponovnega vključevanja v državah izvora. IOM trenutno izvaja več kot 70 projektov podprtega prostovoljnega vračanja v 26 državah članicah EU. V zadnjih šestih letih je bilo približno 148 000 priseljencev deležnih pomoči pri prostovoljnih vrnitvah. Pri vodenju programov je IOM poudarjal pomen partnerskega sodelovanja z državami izvora ter vzdrževanja povezav s tekočimi prizadevanji EU in držav članic pri obravnavanju vračanja in relevantnih vprašanj migracij. Razmerje med prostovoljnimi odhodi in prisilnimi vrnitvami je (po podatkih Frontexove letne analize tveganja iz leta 2013[10]) v EU v letu 2012 znašalo približno 44:56. Nadaljnje spodbujanje prostovoljnih odhodov bo še naprej eden od glavnih političnih ciljev politike vračanja EU.

4.2. Skupne operacije vračanja, ki jih usklajuje Frontex

Države članice se v okviru ukrepov medsebojnega operativnega sodelovanja za odstranitev vse pogosteje poslužujejo skupnih letov. V zvezi s tem je imela agencija Frontex pomembno vlogo kot sredstvo za spodbujanje skupnih operacij vračanja (v nadaljnjem besedilu: SOV). Med letom 2006 in decembrom 2013 je Frontex koordiniral 209 SOV za vrnitev 10 855 oseb[11]. Frontex že od leta 2007 zagotavlja standardizirano usposabljanje za uradnike, ki se ukvarjajo z vračanjem; ta usposabljanja se osredotočajo na zaščito temeljnih pravic in osebnega dostojanstva povratnikov med operacijami prisilnega vračanja[12]. Ker je postalo

[10] Objavljena na: http://frontex.europa.eu/publications („FRAN“).
[11] Komisija od leta 2010 v „letnih poročilih o priseljevanju in azilu“ redno poroča o SOV, ki jih usklajuje Frontex.
[12] Med letoma 2007 in 2013 je bilo usposobljenih 225 vodij spremstva.

spremljanje prisilnega vračanja iz člena 8(6) direktive o vračanju leta 2010 zavezujoče, so polovico vseh SOV nadzorovali neodvisni opazovalci, ki so bili fizično prisotni od začetka operacije do prihoda na namembno letališče. Ti opazovalci do danes niso poročali o nobenih kršitvah temeljnih pravic povratnikov.

Razpredelnica 1: Spremljanje SOV, ki jih usklajuje Frontex:

	Število SOV + skupno število povratnikov	Število SOV z opazovalci na krovu	Število SOV s prisotnimi opazovalci	Odstotek povratnikov pri spremljanih SOV	Državljanstvo opazovalcev *(Opomba: pri nekaterih SOV so bili prisotni 2 ali 3 opazovalci.)*
2011	39 SOV z 2 059 povratniki	23 SOV s 1 147 povratniki	59 %	56 %	AT: 15; NL: 7; UK: 4; LV: 3; BE: 2; DK: 1; FR: 1; LU: 1
2012	38 SOV z 2 110 povratniki	23 SOV s 1 059 povratniki	60 %	50 %	AT: 21; NL: 3; LV: 2; LU: 1; NO: 1
2013	39 SOV z 2 152 povratniki	20 SOV z 937 povratniki	51 %	44 %	AT: 10; DE: 3; NL: 3; IE: 1; UK: 1; CH: 1; BE: 2; ES: 1; IS: 1

Frontexova pravila ravnanja za SOV so bila sprejeta 7. oktobra 2013; osredotočajo se na učinkovite postopke spremljanja prisilnega vračanja ter spoštovanje temeljnih pravic in osebnega dostojanstva povratnikov med operacijami vračanja. Ta pravila ravnanja predvidevajo, da opazovalci (neodvisni zunanji opazovalci, ki pogosto predstavljajo nevladne organizacije ali druge neodvisne organe spremljanja, ki jim države članice zaupajo spremljanje prisilnega vračanja iz člena 8(6) direktive o vračanju), prejmejo vse potrebne informacije že pred operacijo in da v postopku sodelujejo vse od faze pred vrnitvijo (notranje poročanje) do faze po vrnitvi (končno poročanje). Opazovalcem morajo biti na voljo vsi podatki, ki jih zahtevajo, prav tako pa morajo imeti fizični dostop, kamor želijo. Pripombe/poročila opazovalca se vključijo v poročanje o SOV. Čeprav veljavna zakonodaja tega ne zahteva izrecno, Komisija meni, da bi moral biti glede na vidnost in občutljivost takih operacij pri *vsaki* SOV prisoten neodvisen opazovalec. Zato se bo čim prej proučila možnost pregleda pravil ravnanja.

Projekt, ki ga izvaja Mednarodni center za razvoj migracijske politike[13], financira pa EU, si trenutno prizadeva za nadaljnjo uskladitev raznih pristopov k spremljanju v posameznih državah članicah. Prizadeva si za razvoj objektivnih in preglednih meril ter skupnih pravil za spremljanje, hkrati pa želi državam članicam zagotoviti skupino neodvisnih opazovalcev, ki bi lahko sodelovali v SOV.

Leta 2012 je bila ustanovljena funkcija neodvisnega Frontexovega uradnika za temeljne pravice (v nadaljnjem besedilu: UTP) in 17. decembra 2012 je bil imenovan prvi UTP. Naloga UTP je spremljati in ocenjevati zaščito in jamstva temeljnih pravic v vseh Frontexovih dejavnostih in operacijah, vključno s tistimi, ki se nanašajo na SOV, in s tem v zvezi izdajati

[13] Glej: http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1570.0.html.

priporočila. UTP bi moral imeti za vse Frontexove dejavnosti dostop do vseh informacij o vprašanjih, ki vplivajo na temeljne pravice.

Del III – Prihodnji razvoj

Politika vračanja EU se je v zadnjih letih precej razvila, in sicer predvsem po zaslugi prenosa direktive o vračanju v nacionalno zakonodajo ter njenega izvajanja v državah članicah, kar je privedlo do boljše in doslednejše prakse na tem področju. Iz poročila o izvajanju, ki je del tega sporočila, je razvidno, da v raznih državah članicah ostaja vrsta pomanjkljivosti, kot so vidiki pogojev pridržanja v nekaterih državah članicah in odsotnost neodvisnih sistemov za spremljanje prisilnega vračanja. Poleg tega bi bilo možno v veliko državah članicah razmere izboljšati z bolj sistematično uporabo alternativ pridržanju in s spodbujanjem prostovoljnih odhodov.

Komisija bo nadaljevala s prizadevanji glede vseh pomanjkljivosti, ki so bile opažene v poročilu o izvajanju, in bo zlasti pozorna na to, ali države članice izvajajo določbe Direktive, ki se nanašajo na pridržanje povratnikov, varovalne ukrepe in pravna sredstva ter obravnavo mladoletnikov in drugih ranljivih oseb v postopkih vračanja. Sistem ocenjevanja, ki je bil uveden z novim schengenskim ocenjevalnim mehanizmom, ki ga usklajuje in nadzira Komisija, bo zagotovil nove priložnosti za proučitev in oceno konkretnih praks držav članic na teh področjih ter za preveritev, ali države članice ravnajo popolnoma v skladu z direktivo o vračanju in mednarodnimi standardi na področju človekovih pravic.

Sama politika vračanja ne more učinkovito obvladovati upravljanja nezakonitih migracijskih tokov v EU, temveč mora biti del celovitejšega pristopa, vključno z globalnim pristopom k vprašanju migracij in mobilnosti, ki poudarja:

- okrepljeni dialog in sodelovanje s tretjimi državami izvora in tranzita o migracijskih vprašanjih z namenom vzpostavitve partnerstva, ki temelji na skupnih interesih;
- večje praktično sodelovanje med državami članicami, s Frontexom ter z mednarodnimi in nevladnimi organizacijami;
- vzporedna krepitev drugih orodij in politik, kot so učinkovito upravljanje meja ter boj proti trgovini z ljudmi in tihotapljenju;
- vključevanje vidikov zunanje politike v migracijsko politiko EU in zagotavljanje povezav med notranjimi in zunanjimi razsežnostmi. Izkoristiti bi bilo treba ugodnosti, ki jih ESZD ponuja s pregledom celotnih zunanjih odnosov EU.

Morebitni prihodnji ukrepi, namenjeni razvijanju politike vračanja EU, bodo torej morali upoštevati vse te vidike in prvine.

Prihodnji ukrepi se bodo osredotočali na vprašanja in predloge, navedene v nadaljevanju.

1. Zagotavljanje ustreznega in učinkovitega izvajanja direktive o vračanju

Ena ključnih prednostnih nalog v prihodnosti bo okrepiti spremljanje izvajanja direktive o vračanju. Komisija bo sistematično spremljala vse ugotovljene pomanjkljivosti. Sproženih je že bilo več pilotnih postopkov EU v zvezi z vprašanji, ki jih zajema to poročilo, številni pa se bodo začeli izvajati v bližnji prihodnosti. Nacionalna sodišča imajo že zdaj zelo pozitivno vlogo v tem procesu, saj so prva referenčna točka pri uresničevanju prava Unije v državah članicah in ker po potrebi Sodišče Evropske unije preko predlogov za sprejetje predhodne odločbe zaprosijo za razlago.

Več strani bo imelo dejavno vlogo v nadaljnjem izboljšanju izvajanja direktive o vračanju:

*⇒ na prvem mestu Komisija kot **varuh prava Unije** v skladu s pooblastili iz člena 258 PDEU;*

*⇒ Komisija in države članice, in sicer z odločnejšim poudarjanjem skladnosti s pravnim redom EU na področju vračanja v okviru novega **schengenskega ocenjevalnega mehanizma**;*

*⇒ **nacionalni organi za spremljanje prisilnega vračanja** v skladu s členom 8(6) direktive o vračanju, in sicer z opravljanjem vloge vgrajenega mehanizma spremljanja za vsakodnevne prakse vračanja.*

2. Spodbujanje praks, ki so doslednejše in ki so skladne s temeljnimi pravicami

Ob skrbi za pravilno izvajanje pravnega reda EU namerava Komisija razviti niz **smernic in priporočil** o naslednjih vprašanjih. Smernice in priporočila bodo spodbujali doslednejše prakse vračanja, ki bodo popolnoma v skladu s standardi temeljnih pravic.

*⇒ Komisija bo v enem letu sprejela **„Priročnik o vračanju“**, glede katerega se bo posvetovala s kontaktno skupino za vračanje. Priročnik bo vseboval skupne smernice, najboljše prakse in priporočila, ki naj bi jih pristojni organi držav članic upoštevali pri izvajanju dejavnosti vračanja in ki naj bi nudile referenco pri schengenskih ocenah glede vračanja. Skliceval se bo na pravni red EU na področju vračanja in na relevantne mednarodne standarde, kakršni so tisti, ki jih je razvil Evropski odbor za preprečevanje mučenja, in Splošna pripomba št. 14 (2013) Odbora ZN za otrokove pravice o pravici otroka do upoštevanja njegovih največjih koristi kot glavnega vodila pri uveljavljanju njegovih koristi; priročnik bo med drugim obravnaval še spodbujanje prostovoljnega odhoda, sorazmerno uporabo prisilnih ukrepov, spremljanje prisilnega vračanja, odlog odstranitve, vrnitev mladoletnikov, učinkovita pravna sredstva, varovalne ukrepe za čas pred vračanjem, pogoje pridržanja, ki so humani in spoštujejo osebno dostojanstvo, ter zaščito ranljivih oseb.*

*⇒ **Prakse pridržanja, ki so v skladu s temeljnimi pravicami:** Komisija bo to vprašanje še naprej obravnavala v kontaktni skupini; priporočila, ki bodo temeljila na študiji Agencije za temeljne pravice (v nadaljnjem besedilu: FRA) iz leta 2012, pa bo vključila v priročnik o vračanju.*

*⇒ **Spodbujanje alternativ pridržanju:** Evropska migracijska mreža bo v letu 2014 izvedla študijo o alternativah pridržanju z namenom ugotavljanja in razširjanja dobrih praks na tem področju.*

*⇒ **„Inkriminacija“ nezakonitega prebivanja povratnikov**: Kar se tiče kazenskopravnih sankcij za povratnike, se bo Komisija v Priročniku o vračanju glede omejitev in pritiskov za države članice oprla na sodno prakso Sodišča Evropske unije.*

*⇒ **„Neodstranljivi“ povratniki:** Komisija bo na osnovi obstoječih dobrih praks na nacionalni ravni zbrala najboljše rešitve za izogib dolgotrajnim situacijam in zagotovitev, da osebe, ki jih ni mogoče odstraniti, ne ostanejo za nedoločen čas brez osnovnih pravic in jim ne preti, da bi se jim pridržanje nezakonito podaljševalo.*

⇒ ***Kodificirani standardi Sveta Evrope o pridržanju****: Komisija podpira deklaracijo evropskih nacionalnih preventivnih mehanizmov proti mučenju, izdano med konferenco o pridržanju priseljencev v Evropi (Strasbourg, 21.–22. novembra 2013) s pozivom Svetu Evrope, naj kodificira podrobna pravila o pridržanju priseljencev, ki bodo temeljila na obstoječih mednarodnih in regionalnih standardih o človekovih pravicah, ki se nanašajo na odvzem prostosti na podlagi statusa priseljenca.*

3. Nadaljnji razvoj dialoga in sodelovanja s tretjimi državami

Sodelovanje s tretjimi državami izvora in tranzita priseljencev je bistveno za izboljšanje zmogljivosti upravljanja migracijskih tokov in za spopadanje z izzivi, povezanimi z vračanjem državljanov tretjih držav, ki nimajo (ali nimajo več) zakonite pravice do prebivanja v EU.

EU sodeluje v številnih dvostranskih in regionalnih dialogih ter okvirih sodelovanja s tretjimi državami z namenom zgraditi vzajemno koristno sodelovanje na tem področju. Sem sodi širok razpon vprašanj, od krepitve institucij in zmogljivosti ter učinkovitega vključevanja zakonitih migrantov do upravljanja vrnitev in učinkovitega izvajanja obveznosti ponovnega sprejema. V skladu z globalnim pristopom k vprašanju migracij in mobilnosti bi bilo treba države izvora in tranzita spodbujati, naj prizadetim osebam zagotovijo mednarodno zaščito v skladu z mednarodnimi standardi, naj izboljšajo zmogljivosti za azil in sprejem, naj razvijajo ustrezno delujoče migracijske sisteme ter naj zaščitijo temeljne pravice migrantov, pri čemer naj posvetijo posebno pozornost ranljivim migrantom, kot so mladoletniki brez spremstva, žrtve trgovine z ljudmi, ženske in otroci. Da bi te države podprli v omenjenih prizadevanjih, bi jim bilo treba zagotoviti pomoč za sodelovanje, EU pa bi morala sodelovanje z zadevnimi tretjimi državami razširiti, da bi se povečale zmogljivosti na področju vračanja in ponovnega sprejema ter da bi partnerskim državam pomagala pri pogajanjih za sklenitev sporazumov o ponovnem sprejemu z drugimi tretjimi državami.

⇒ ***Politika vračanja*** *bo še naprej vključena v* ***izvajanje in razvoj globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti****, vključno s* ***partnerstvom za mobilnost*** *in* ***skupnimi agendami o migracijah in mobilnosti*** *s tretjimi državami.*

⇒ ***Spodbude:*** *Pozornost bo namenjena zagotavljanju, da bo sodelovanje na področju vračanja, ponovnega sprejema in vključevanja del uravnotežene in konsolidirane politike EU do tretjih držav, ki bo temeljila na skupnem interesu, na primer v povezavi z okrepljenimi določbami glede mobilnosti in drugimi področji politik, kot so trgovina, podjetništvo in industrija.*

⇒ ***Krepitev zmogljivosti****: Prizadevanja za izgradnjo zmogljivosti tretjih držav na področju vračanja in ponovnega sprejema se bodo okrepila na primer z izboljšanjem sposobnosti odgovornih organov v partnerskih državah, da se pravočasno odzovejo na prošnje za ponovni sprejem, da pravočasno ugotovijo istovetnost oseb, ki jih je treba vrniti, ter da povratnikom zagotovijo ustrezno pomoč in podporo pri ponovnem vključevanju.*

⇒ *V okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje bo pozornost namenjena* ***trajnostnemu vračanju in ponovnemu vključevanju*** *nezakonitih priseljencev v njihove države izvora; v ta*

namen se bodo med drugim razvijale zmogljivosti teh držav za boljše upravljanje vrnitev in ponovnega vključevanja.

*⇒ Komisija bo dejavno spremljala izzive, ki so bili izpostavljeni v **Oceni sporazumov EU o ponovnem sprejemu iz leta 2011**, in v slednji zapisana priporočila, na primer o dajanju prednosti prostovoljnim vrnitvam (priporočilo 13) in začetku pilotnega projekta za spremljanje položaja oseb po njihovem povratku (priporočilo 15).*

4. Izboljšanje operativnega sodelovanja med državami članicami na področju vračanja

Postopki vračanja, ki so skladni s temeljnimi pravicami, in usklajene politike vračanja se bodo okrepili s praktičnim in operativnim sodelovanjem na področjih, kot so:

- spodbujanje prostovoljnega odhoda;
- upoštevanje največje koristi otroka v postopkih vračanja;
- sodelovanje med nacionalnimi organi za spremljanje;
- izboljšana statistika;
- izmenjava osebnih podatkov;
- izdajanje potnih listin.

*⇒ Komisija bo **Evropsko migracijsko mrežo uporabila kot platformo**; platforma, ki naj bi služila kot ključno orodje za zbiranje in izmenjavo informacij, bo namenjena podpori boljšemu sodelovanju med državami in zainteresiranimi stranmi, še posebej **na področju prostovoljnih odhodov**.*

*⇒ Sklad za azil, migracije in vključevanje se bo osredotočal na ukrepe za **spodbujanje prostovoljnih odhodov**, pri tem pa bo skrbel, da spodbude za prostovoljno vračanje ne bi povzročile neželenega učinka privlačevanja. V tesnem sodelovanju s tretjimi državami se bodo spodbujali tudi ukrepi za lažje pridobivanje potrebnih potnih listin za povratnike.*

*⇒ Kar se tiče **tranzita prostovoljnih povratnikov po kopnem**, bi bilo mogoče uvesti izboljšave z uporabo Priloge 39 k Schengenskemu priročniku (standardni obrazec za priznavanje odločbe o vrnitvi za namene tranzita po kopnem). Tiste države članice, ki te možnosti še ne uporabljajo, so pozvane, da se je poslužijo.*

*⇒ Pri izvajanju postopkov vrnitev in ponovnega vključevanja v primerih **mladoletnikov brez spremstva** bi bilo treba spodbujati nadaljnje operativno sodelovanje med državami članicami ter med državami članicami in tretjimi državami. Spodbujati bi bilo treba tudi sodelovanje med sistemi za zaščito otrok v državah članicah in tretjih državah, in sicer z boljšim izkoristkom možnosti financiranja iz Sklada za azil, migracije in vključevanje.*

*⇒ Poudarjeno bo **izboljšanje statističnih informacij v zvezi z vračanjem**, zlasti z uporabo podrobnih informacij, ki jih je začel Frontex pridobivati od držav članic, ter s proučitvijo načinov za izboljšanje informacij o prostovoljnih odhodih in spodbujanjem bolj usklajenega zbiranja podatkov.*

*⇒ Komisija bo spodbujala **intenzivnejšo izmenjavo dobrih praks med nacionalnimi organi za spremljanje prisilnega vračanja** v skladu s členom 8(6) direktive o vračanju, da bi se*

dosegla večja doslednost spremljanja, zlasti v okviru Frontexovih usklajenih skupnih operacij.

⇒ ***Okrepiti bi bilo treba potencial, ki ga na področju politike vračanja ponujata sistema VIS in SIS**. Revizija sistema SIS II, ki naj bi bila izvedena leta 2016, bo primerna priložnost za izboljšanje skladnosti med politiko vračanja in sistemom SIS II ter za predlog uvedbe obveznosti držav članic za vnos opozorila o zavrnitvi vstopa v SIS II za prepovedi vstopa, izdane v skladu z direktivo o vračanju.*

⇒ *Spodbujalo se bo operativno sodelovanje med državami članicami ter državami članicami in tretjimi državami, pri čemer se je treba osredotočiti na **ugotavljanje istovetnosti in izdajanje potnih listin** v skladu z zahtevami glede varstva podatkov.*

⇒ *Evropska migracijska mreža bo v letu 2014 izvedla študijo z naslovom „**Dobre prakse na področju vračanja in ponovnega vključevanja nezakonitih migrantov: prepovedi vstopa v državah članicah, politika in uporaba sporazumov o ponovnem sprejemu**". Cilj te študije je okrepiti učinkovitost politik vračanja z zbiranjem in primerjavo izkušenj držav članic v zvezi s temi specifičnimi vidiki postopka vračanja.*

5. Krepitev vloge Frontexa na področju vračanja

Skupno izpolnjevanje določenih operativnih vidikov vračanja na ravni Unije prinaša očitno dodano vrednost. Frontex ima na tem področju pomembno usklajevalno vlogo, ki naj bi jo proaktivno izkoriščal tudi v prihodnosti. Frontex mora pri opravljanju svojih nalog skrbeti tudi za to, da se operacije izvajajo v skladu s pravnim redom Unije in Listino EU o temeljnih pravicah.

⇒ *Frontex bi moral še intenzivneje usklajevati operacije SOV, tako da se bodo **skupni standardi ravnanja s povratniki, ki je humano in spoštuje njihovo osebno dostojanstvo** zgledno izpolnjevali, namreč s preseganjem samega izvajanja pravnih obveznosti. Komisija zato agencijo **Frontex** poziva, naj čim prej **prenovi svoja pravila ravnanja v operacijah SOV** in naj v njih jasno zapiše, da bo vsaka SOV podvržena neodvisnemu spremljanju.*

⇒ *Frontex se spodbuja, naj države članice še naprej podpira z **usposabljanji o vprašanjih vračanja**, ki se posebej osredotočajo na zaščito temeljnih pravic povratnikov med postopkom vračanja.*

Del IV – Poročilo o izvajanju: Vpliv Direktive 2008/115/ES o vračanju na politike in prakse držav članic na področju vračanja

Rok za prenos direktive o vračanju v nacionalno zakonodajo je potekel 24. decembra 2010. Direktiva zavezuje vse države članice razen Združenega kraljestva in Irske ter štirih držav, ki so pridružene schengenskemu območju. Štiri države članice (EE, ES, PT, SK) so že pred iztekom roka sporočile, da so Direktivo v celoti prenesle v svojo nacionalno zakonodajo. Devetnajst držav članic je prenos priglasilo v letu 2011, pet držav (BE, LT, NL, PL in SE) pa v letu 2012. Komisija je začela 20 postopkov za ugotavljanje kršitev zaradi nesporočanja, vendar so bili vsi ti postopki zaključeni, potem ko so države članice z zamudo priglasile ukrepe za prenos Direktive v nacionalno zakonodajo.[14] Le Islandija še ni sporočila, da je Direktivo v celoti prenesla v svojo zakonodajo.

Odkar je bila Direktiva sprejeta, so službe Komisije priredile 14 sej **kontaktne skupine**[15] s strokovnjaki držav članic. Namen kontaktne skupine je podpora zgodnjemu prepoznavanju morebitnih težav in preostalih vprašanj ter omogočanje odprte in neformalne razprave. Ta srečanja so znatno prispevala k doslednemu izvajanju direktive o vračanju na nacionalni ravni. Razprave na ravni kontaktne skupine so vzpodbudile šest **primerjalnih študij**[16] v zvezi z naslednjim:

1. *mladoletniki v postopkih vračanja;*
2. *spremljanje prisilnega vračanja;*
3. *ponovno vključevanje povratnikov;*
4. *položaj neodstranljivih povratnikov;*
5. *ustrezni pravni prenos direktive o vračanju v državah članicah;*
6. *praktični učinek direktive o vračanju.*

Na podlagi ugotovitev študije o prenosu direktive o vračanju v nacionalno zakonodajo je Komisija izvedla **organizirani delovni program za prenos direktive o vračanju (2012–2013)**, med katerim je poizvedela, ali imajo države članice v zvezi s prenosom Direktive še kako odprto vprašanje. Na tehničnih dvostranskih srečanjih se je razpravljalo o podrobnostih ugotovljenih pomanjkljivosti in možnih rešitvah. Ta srečanja in razprave so se izkazali za zelo koristne in rešiti je bilo mogoče večino vprašanj prenosa. Odprta vprašanja so se nanašala predvsem na naslednje določbe:

- vseevropski učinek prepovedi vstopa;
- opredelitev nevarnosti pobega;
- merila za podaljševanje obdobja prostovoljnega odhoda;
- pravila, ki jih je treba spoštovati pri odstranjevanju po zračni poti;
- spremljanje prisilnega vračanja;
- merila za odreditev pridržanja;

[14] Povezave do nacionalnih ukrepov za prenos so na voljo v razdelku nacionalnih izvedbenih ukrepov spletnega portala EUR-Lex.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0115:SL:NOT

[15] Zbrani zapisniki sej kontaktne skupine (v obliki vprašanj in odgovorov) so na voljo preko registra strokovnih skupin Komisije.

[16] Večina teh študij je javno dostopnih v e-knjižnici spletišča Europa Generalnega direktorata za notranje zadeve na: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies.

- pogoji pridržanja.

V zvezi s temi odprtimi vprašanji je sedem držav članic že spremenilo svojo nacionalno zakonodajo, da bi izpolnile zahteve Komisije. Trinajst držav članic je trenutno v postopku, da to storijo in šest držav članic se je uradno obvezalo, da bodo ob strogem nadzoru Komisije (s poročanjem na dva meseca) svojo nacionalno zakonodajo prilagodile v bližnji prihodnosti.

Ta organizirani program je že privedel do konkretnih rezultatov, zlasti v zvezi s pridržanjem:

– šest od enajstih držav članic, ki prej niso popolnoma prenesle členov 3(7) in 15(1), je svojo zakonodajo prilagodilo in pravno opredelilo objektivna merila za oceno, ali obstajajo razlogi za domnevo, da bo nezakoniti priseljenec pobegnil; to prispeva k omejitvi števila pridržanih migrantov;

– šest od sedmih držav članic, ki prej niso v celoti prenesle člena 15(4) Direktive, je spremenilo ali pravkar spreminja svojo nacionalno zakonodajo, da bi zagotovile, da se pridržanje odpravi, če ni več upravičeno pričakovati odstranitve;

– štiri od šestih držav članic, ki prej nevladnim in mednarodnim organizacijam niso dovolile obiska centrov za pridržanje, je spremenilo ali pravkar spreminja svoje zakone;

– štiri od šestih držav članic, ki niso že prej spremenile svojih pravil glede dostopa do brezplačne pravne pomoči (člen 13(4)), je zdaj popravilo svoja pravila glede tega vprašanja;

– trinajst od šestnajstih držav članic, ki prej niso prenesle člena 8(6), je sprejelo ali pravkar sprejema zakonodajo za vzpostavitev sistema za spremljanje prisilnega vračanja;

– enajst od štirinajstih držav članic, ki niso že prej formalizirale zaveze, da se bo vsaka odstranitev po zračni poti izvajala v skladu s skupnimi smernicami o varnostnih določbah za skupne odstranitve po zračni poti, priloženimi Odločbi 2004/573/ES, je to zavezo sprejelo ali jo pravkar sprejema.

V preostalih primerih, v katerih ni bilo mogoče skleniti dogovora in doseči, da bi se države članice zavezale, da spremenijo svojo zakonodajo v skladu z zahtevami Komisije, se je začelo izvajati več pilotnih postopkov EU.

Kar zadeva **praktično izvajanje direktive o vračanju v državah članicah**, je bila v letih 2012–2013 izvedena študija, ki je bila zaključena oktobra 2013. Ta študija je bila oblikovana kot „meta-študija“, osnovana na raznovrstnih obstoječih informacijah in študijah ter na prispevkih relevantnih zainteresiranih strani[17].

[17] Zainteresirane strani, s katerimi so se pogodbeniki morali posvetovati, so bile:
1. sodni organi/sodniki, zadolženi za spremljanje / obravnavo pritožb o politiki vračanja (preko nacionalnih in mednarodnih združenj sodnikov);
2. odvetniki in institucije, ki povratnikom zagotavljajo pravno pomoč (preko nacionalnih in mednarodnih odvetniških združenj);
3. organi za spremljanje vračanja (organi, ustanovljeni na podlagi člena 8(6) direktive o vračanju);
4. zainteresirane strani, ki migrantom nudijo pomoč ali jih zagovarjajo (nevladne organizacije, javni organi za zagovor);
5. zainteresirane strani, ki prispevajo mnenja oziroma študije o politiki vračanja (nevladne organizacije, akademska sfera itd.);
6. mednarodne organizacije (UNHCR, IOM, Rdeči križ itd.), ki se zanimajo za vprašanja vračanja.

Komisija je, da bi pridobila širšo predstavo o razmerah na terenu, proučila tudi natančneje osredotočene študije in poročila o dejanskih razmerah v državah članicah, ki so jih pripravili na primer Agencija za temeljne pravice, organi Sveta Evrope, UNHCR in nevladne organizacije (Amnesty International, Human Rights Watch, Pro-Asyl in drugi). Ena večjih težav pri zbiranju teh informacij je bila, da je bilo na ravni držav članic v zvezi z večino vprašanj, ki jih zajema omenjena študija, na voljo zelo malo kvantitativnih podatkov. Le v omejenem številu držav članic so bili na primer na razpolago podatki o osnovnih parametrih, kot so povprečno trajanje pridržanja, razlogi za pridržanje, število neuspešnih vrnitev, in uporaba prepovedi vstopa. Poleg tega pogosto ni skupnih opredelitev in pristopov v zvezi z zbiranjem podatkov, kar vpliva na primerljivost takih podatkov po vsej EU.

Kot je že bilo poudarjeno, bo **Komisija sistematično spremljala vse pomanjkljivosti, ki so izpostavljene v pričujočem poročilu o izvajanju**. Več pilotnih postopkov EU v zvezi z vprašanji, ki so izpostavljena v tem poročilu, se je že začelo izvajati, številni pa bodo stekli v bližnji prihodnosti.

1. Pridržanje povratnikov z namenom odstranitve

a) Razlogi in trajanje pridržanja (člen 15)

Člen 15 direktive o vračanju določa, da se državljani tretje države, ki so v postopku vračanja, lahko pridržijo „kar se da kratko“ in „le toliko časa, kolikor trajajo postopki za ureditev odstranitve,“ če obstaja nevarnost pobega ali če se zadevni državljan tretje države izogiba ali če ovira pripravo vrnitve ali postopek odstranitve. Pridržanje mora biti odrejeno s strani upravnih ali sodnih organov in mora biti pregledovano v „razumnih časovnih presledkih“ ter mora prenehati, ko „s pravnega vidika ali iz drugih razlogov ni več upravičeno pričakovati odstranitve“. Države članice morajo določiti najdaljše možno trajanje pridržanja, ki po splošnem pravilu ne sme presegati šestih mesecev, le v izjemnih primerih pa lahko traja skupno največ 18 mesecev. Sodna praksa Sodišča je pojasnila več vidikov določb o pridržanju v direktivi o vračanju. Sodišče je v sodbi v zadevi Kadzoev (C-357/09) izrecno potrdilo varovalne prvine členov, ki se v direktivi o vračanju nanašajo na **pridržanje**, in poudarilo, **da pridržanje ni več upravičeno in da se zadevna oseba takoj izpusti, kadar ni več upravičeno pričakovati odstranitve v tretjo državo v najdaljšem dovoljenem obdobju pridržanja**. **Poleg tega je Sodišče pojasnilo, da razlogi javnega reda in javne varnosti ne morejo biti razlog za pridržanje na podlagi direktive o vračanju.** Sodišče je v sodbi v zadevi Arslan (C 534-11) obravnavalo zvezo med pridržanjem zaradi vrnitve in priporom zaradi azila (po Direktivi 2003/9) in **pojasnilo, da obstoj dveh različnih režimov ne pomeni, da morajo države članice samodejno izpustiti pridržane povratnike, ko ti vložijo prošnjo za azil, če te države sprejmejo takojšnji sklep v skladu s svojo nacionalno zakonodajo, da se pridržanje nadaljuje v skladu s pravnim redom na področju azila**.

Ocena je pokazala, da kljub temu, da so države članice na splošno svojo zakonodajo prilagodile členu 15, obstajajo **velike razlike** glede praktičnega izvajanja. Države članice na primer zelo različno razlagajo, kaj so „razumni časovni presledki“, v katerih je treba opraviti **preglede pridržanja**. V nekaterih državah članicah preglede izvajajo vsak teden, v drugih pa je pregled zagotovljen samo ob koncu obdobja pridržanja (torej celo na obdobje do šestih mesecev). Na tem področju je torej potrebne več skladnosti; na to je opozorilo več zainteresiranih strani, ki so zahtevale natančnejša navodila za razlago pojma „razumni časovni presledki“.

Po drugi strani pa je praksa enotnejša, kar se tiče **razlogov za uvedbo pridržanja za povratnike**; v večini držav članic sta namreč glavna razloga za pridržanje nevarnost pobega in/ali oviranja vrnitve. Nadaljnji pogosto naveden razlog je potreba po pojasnitvi dokumentacije in istovetnosti zadevne osebe v sodelovanju s tretjimi državami. **Pojem „nevarnost pobega“** iz člena 3(7) direktive o vračanju je vplival na to, kako države članice opredeljujejo in uporabljajo merila, na katerih temeljijo odločbe o pridržanju, kar v različni meri prispeva k večji pravni varnosti. V večini držav članic sta „pomanjkanje dokumentacije“, ki naj bi jo zagotovili povratniki, ali „uporaba lažne identitete“ glavna dejavnika pri oceni nevarnosti pobega. Druga pogosto uporabljena merila za oceno nevarnosti pobega so:

- uporaba lažnih dokumentov ali uničenje dokumentov;
- neobstoj stalnega prebivališča;
- izrecna izjava o nameri neizpolnitve zahtev;
- obstoj obsodb za kazniva dejanja.

Razpredelnica 2: Merila za ocenjevanje „nevarnosti pobega“

Pogosto uporabljena merila za določanje „nevarnosti pobega“	Število držav članic, ki uporabljajo ta merila
Pomanjkanje dokumentacije	13
Nesodelovanje priseljenca pri ugotavljanju njegove istovetnosti	11
Neobstoj stalnega prebivališča	7
Uporaba lažnih dokumentov ali uničenje obstoječih dokumentov	7
Večkratni izogib javljanja ustreznim organom	7
Izrecna izjava o nameri neizpolnitve zahtev	6
Obstoj obsodbe za kazniva dejanja	6
Neupoštevanje obstoječe prepovedi vstopa	5
Kršitev odločbe o vrnitvi	5
Predhodno vedenje (npr. pobeg)	4
Pomanjkanje finančnih virov	4
Podvrženost odločitvi o vrnitvi, ki jo je izdala druga država članica	4
Neizpolnjevanje obveznosti prostovoljnega odhoda	3

Vir: MATRIX 2013.

Treba je opomniti, da je bilo v obravnavanih državah članicah zaznati dosledno prizadevanje v smeri **širšega izvajanja alternativ pridržanju**. Veliko število držav članic zdaj v svoji nacionalni zakonodaji omogoča alternative pridržanju. Raziskave so pokazale, da alternative pridržanju lahko prinesejo številne koristi v primerjavi z pridržanjem in lahko, pod določenimi pogoji, privedejo tudi do občutnega zmanjšanja stroškov. V praksi pa več držav članic alternative pridržanju uporablja le v redkih primerih. Zdi se, da glavne alternative, ki se uporabljajo v praksi, zahtevajo „redno poročanje organom“ in „ukaz o nastanitvi v prostorih, ki jih določijo organi“. Med najpogosteje uporabljenimi alternativami pridržanju je tudi „obveznost predaje potnih listov in dokumentov“.

Razpredelnica 3: Pravna in praktična uporaba alternativ pridržanju

	Omejitve glede prebivališča	Redno javljanje organom	Obveznost predaje dokumentov	Polog finančnega jamstva	Elektronski nadzor

	Pravna uporaba	Praktična uporaba	Pravna uporaba	Praktična uporaba	Pravna uporaba	Praktična uporaba	Pravna uporaba	Praktična uporaba	Pravna uporaba	Praktična uporaba
AT	da	da	da	da	ne	ne	da	da	ne	ne
BE[18]	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
BG	ne	ne	da	n. p.	da	n. p.	ne	ne	ne	ne
CY	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
CZ	ne	ne	da	da	ne	ne	da	ne	ne	ne
DE	da	n. p.	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne
DK	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	ne
EE	da	da	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne
EL	da	ne	da	ne	da	ne	da	ne	ne	ne
ES	da	n. p.	da	n. p.	da	da	ne	ne	ne	ne
FI	ne	ne	da	n. p.	da	n. p.	da	n. p.	ne	ne
FR	da	n. p.	da	ne	da	da	ne	ne	da	n. p.
HU	da	n. p.	da	n. p.	da	n. p.	ne	ne	ne	ne
IT	da	n. p.	da	n. p.	da	n. p.	da	n. p.	ne	ne
LT	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne
LU	da	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
LV	ne	ne	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne
MT	ne	ne	da	da	ne	ne	da	da	ne	ne
NL	da	n. p.	da	n. p.	da	n. p.	da	da	ne	ne
PL	da	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
PT	da	n. p.	da	n. p.	da	n. p.	da	n. p.	da	n. p.
RO	da	n. p.	da	n. p.	ne	ne	ne	ne	ne	ne
SE	da	n. p.	da	n. p.	da	n. p.	ne	ne	ne	ne
SI	da	da	da	da	da	ne	da	ne	ne	ne
SK	da	ne	da	ne	ne	ne	da	ne	ne	ne
CH	da	ne	da	da	da	ne	da	ne	ne	ne
IS	da	n. p.	da	da	da	n. p.	ne	ne	ne	ne
LI	da	da	ne	ne	da	da	ne	ne	ne	ne
NO	da	n. p.	da	n. p.	da	n. p.	ne	ne	ne	ne
IE	da	n. p.	da	da	da	n. p.	da	ne	ne	ne
UK	da	n. p.	da	n. p.	da	n. p.	da	n. p.	da	n. p.

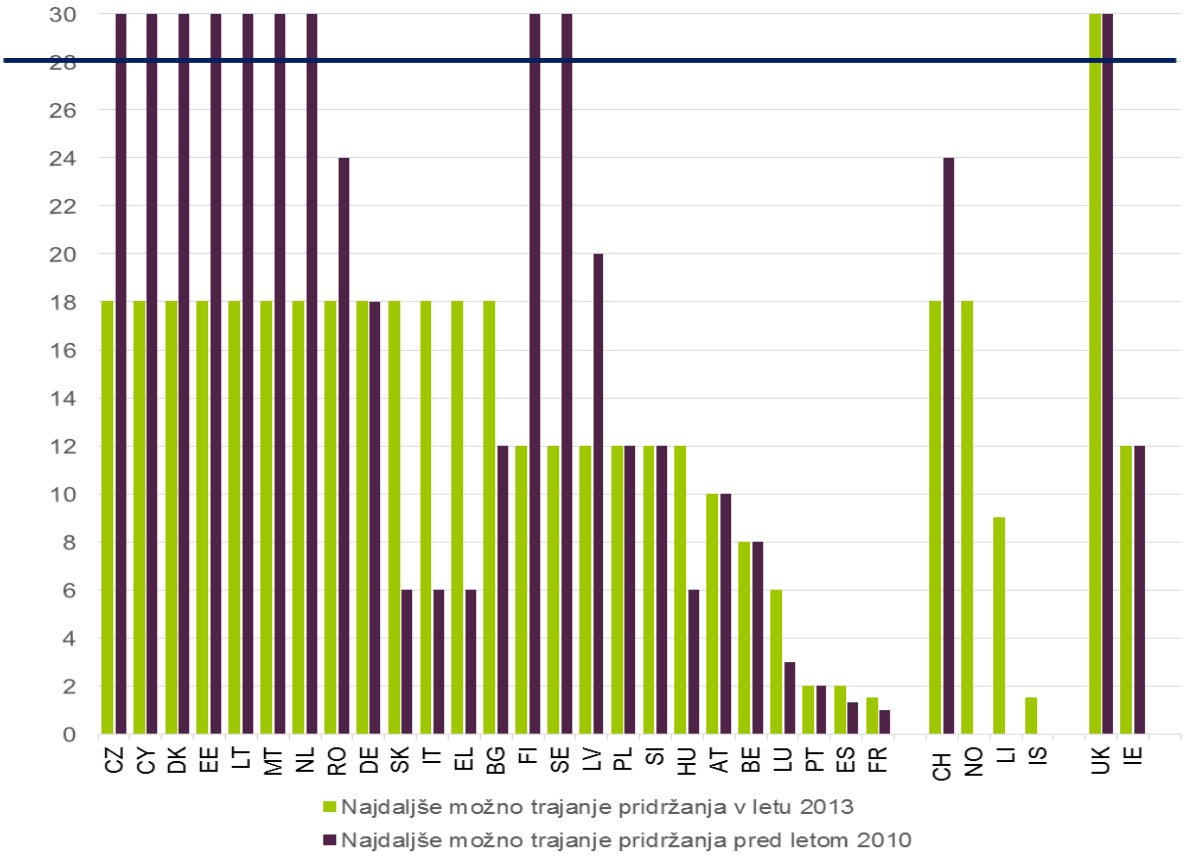
n. p.: ni razpoložljivega podatka
Vir: MATRIX 2013.

Večina držav članic ima **premalo javnih podpornih struktur** za nezakonite migrante, ki se jim odpravi pridržanje, ker ni upravičeno pričakovati odstranitve. Ker ni konkretnih pravnih obveznosti, zaradi katerih bi države članice tej skupini oseb morale zagotoviti gmotno podporo, se ti priseljenci znajdejo v „pravni negotovosti“ in se morajo zanašati na zasebni ali prostovoljni sektor ali pa so se potencialno prisiljeni preživljati z nedovoljenimi zaposlitvami. Nekaj držav članic trenutno daje dober zgled, ko tem osebam zagotavljajo mesečno nadomestilo in pomoč pri iskanju nastanitve.

Pred sprejetjem direktive o vračanju je bilo **najdaljše trajanje pridržanja** med državami članicami zelo različno in najmanj **devet držav ni imelo določenega najdaljšega možnega trajanja** pridržanja povratnikov. Direktiva o vračanju je pripomogla usklajevanju – in na splošno k skrajšanju – najdaljših obdobij pridržanja po vsej EU.

Razpredelnica 4: Najdaljše možno trajanje pridržanja pred prenosom direktive o vračanju in po njem

[18] Čeprav Belgija ne uporablja nobene od navedenih alternativ pridržanju, že od leta 2008 ponuja posebno namestitev in svetovanje družinam, kar je bilo v nedavno objavljeni publikaciji nevladne organizacije izpostavljeno kot vzorna praksa.



Vir: MATRIX 2013.

Medtem ko so se zakonski roki za pridržanje v osmih državah članicah podaljšali, so se v 12 državah članicah skrajšali. Opozoriti je treba, da je v praksi povprečno trajanje pridržanja znatno nižje od predvidene zgornje meje.

Razpredelnica 5: Trajanje pridržanja v praksi

DČ	Trajanje pridržanja v praksi (v dnevih)	Vir	Obdobje
AT	16,6*	Nacionalni statistični podatki	2012
BG	64*	Študija nevladne organizacije	2011
DE	Manj kot 42***	Nacionalni statistični podatki	2011
DK	31*	Študija nevladne organizacije	2011
EE	85*	Nacionalni statistični podatki	2011
EL	Najmanj 180**	Mednarodna organizacija	2012
FI	5–6**	Nacionalni javni organi	–
FR	13*	Nacionalni javni organi	–
IT	31*	Javni organi v mestu Bologna	–
LU	16*	Nacionalni javni organi	–
NL	120–180**	Nevladna in mednarodna organizacija	–
RO	50*	Nacionalni statistični podatki	2012
SE	Manj kot 14**	Ministrstvo za pravosodje	–
IS	1**	Javni organi in nevladne organizacije	–
LI	1–2**	Javni organi in nevladne organizacije	–
UK	7**	Nacionalni javni organi	–

** Povprečje izračunano na podlagi razpoložljivih podatkov. Vir podatkov je naveden v tretjem stolpcu z leve.*
*** Najpogostejše trajanje pridržanja po oceni anketiranih zainteresiranih strani.*
**** Po uradnih statističnih podatkih je v Nemčiji 73 % pridržanih oseb v pridržanju manj kot 42 dni.*
Vir: Matrix 2013.

b) Pogoji pridržanja, vključno s pogoji za mladoletnike in družine (člena 16 in 17)

Direktiva določa nekatere **osnovne pogoje**, ki jih je treba upoštevati v zvezi s pridržanjem povratnikov, na primer dejstvo, da se mora njihovo pridržanje izvajati v posebnih centrih (ne zaporih) ali vsaj ločeno od navadnih zapornikov. Pridržanim povratnikom je treba zagotoviti vsaj nujno zdravstveno oskrbo in osnovno zdravljenje ter jim omogočiti stik z zakonitimi zastopniki, družinskimi člani in konzularnimi organi. Nevladnim organizacijam in organom je treba dovoliti obisk povratnikov, države članice pa lahko glede tega določijo zahtevo po vnaprejšnji odobritvi. Povratniki morajo biti ustrezno obveščeni o svojih pravicah in dolžnostih. Še posebej je treba upoštevati potrebe **mladoletnikov** (tako tistih brez spremstva, kot tistih, ki jih spremlja družina) – ti smejo biti pridržani le „ko so izrabljena vsa druga sredstva“ in za „najkrajše ustrezno obdobje“ – („najpomembneje [je] ravnati v korist otroka“); imeti morajo možnost, da se udeležujejo prostočasnih dejavnosti, in (odvisno od dolžine prebivanja) dostopno jim mora biti izobraževanje.

Direktiva ne ureja podrobno vprašanj, kot so velikost prostorov, dostop do sanitarnih prostorov, dostop do zunanjih površin, prehrana itd. med pridržanjem. Vendar uvodna izjava (17) določa, da bi bilo treba s pridržanimi osebami **ravnati humano in na način, ki spoštuje njihovo osebno dostojanstvo**, ob upoštevanju njihovih temeljnih pravic in v skladu z mednarodnim pravom. Kadar države članice določijo pridržanje iz členov od 15 do 17 direktive o vračanju, mora biti to izvedeno pod pogoji, ki so skladni s členom 4 Listine EU, ki prepoveduje nečloveško ali ponižujoče ravnanje. Praktični učinek te obveznosti na države članice je podrobno določen v standardih, ki jih je določil Odbor Sveta Evrope za preprečevanje mučenja (v nadaljnjem besedilu: standardi OPM[19]). Ti standardi predstavljajo splošno priznani opis obveznosti v zvezi s pridržanjem, ki jih morajo države članice upoštevati kot absolutni minimum pri vsakršnem pridržanju, da bi pri uporabi prava EU zagotovile skladnost z obveznostmi iz Evropske konvencije o človekovih pravicah in obveznostmi, ki izhajajo iz Listine EU. Komisija bo pozorno spremljala razmere, zlasti pa bo uporabila možnosti, ki jih ponuja novi **schengenski ocenjevalni mehanizem** za ocenjevanje zmogljivosti, ki jih uporabljajo države članice za pridržanje pred odstranitvijo; s tem želi doseči, da se ta merila izpolnjujejo v vseh državah članicah. Kot odziv na najhujše primere nečloveških razmer pri pridržanju, je Komisija v zadnjih mesecih začela izvajati pilotne postopke EU proti več državam članicam.

Zakonodaja devetih držav članic ni povsem v skladu s členom 16(1), ki od držav zahteva, da strogo **ločujejo pridržane osebe od navadnih zapornikov**. Dve izmed teh držav članic sta se zavezali, da bosta svojo zakonodajo spremenili. Glede drugih zadevnih držav članic so se pilotni postopki EU že začeli ali pa jih bo treba začeti izvajati. V praksi le polovica držav članic vedno zagotavlja nastanitev v posebnih centrih za pridržanje. Druga polovica nezakonite priseljence še vedno – občasno ali pogosto – nameša v zaporih. V zvezi s tem so nemška sodišča leta 2013 Sodišču predložila tri predloge za sprejetje predhodne odločbe: v zadevah Bero (C-473/13) in Bouzalmate (C-514/13) je bilo Sodišču predloženo vprašanje, ali mora država članica v skladu s členom 16(1) Direktive povratnike pridržati le v posebnih centrih za pridržanje, če ima take centre le v nekaterih svojih regionalnih podenotah (v drugih pa ne). Zadeva Thi Ly Pham (C-474/13) se nanaša na to, ali je s členom 16(1) skladna nacionalna upravna praksa, da se pridržana oseba pred odstranitvijo nastani skupaj z

[19] Dokument CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2013, dostopen na: www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm.

navadnimi zaporniki, če sama s tako nastanitvijo soglaša. Te tri zadeve Sodišče še vedno obravnava.

Obveznost iz člena 16(2), da se pridržani osebi omogoči **stik z zakonitimi zastopniki, družinskimi člani in konzularnimi organi**, so v svojo zakonodajo pravilno prenesle vse države članice. Zbrani dokazi kažejo, da ta možnost v praksi ni vedno na voljo v dveh državah članicah. Tudi obveznost držav članic iz člena 16(3), da poskrbijo, da se zagotovi **dostop do zdravstvenih storitev v nujnih razmerah**, so v svojo zakonodajo prenesle vse države članice. Vendar pa je domnevno v šestih državah članicah ta pravica v praksi občasno okrnjena. Komisija bo spremljala vse ugotovljene pomanjkljivosti.

Pravni prenos pravice iz člena 16(4), da imajo nacionalne, mednarodne in nevladne organizacije ter organi tudi na lastno pobudo **popoln dostop do centrov za pridržanje**, je v sedmih državah članicah še vedno problematičen. Tri izmed teh držav članic so se že zavezale, da bodo svojo zakonodajo spremenile. Praksa v štirih drugih državah članicah ni v celoti skladna z navedenim členom.

Glede pravil iz člena 17 o **pridržanju mladoletnikov in družin** imajo vse države članice ustrezno zakonodajo. Vendar je bilo ugotovljeno, da je v praksi nekaj pomanjkljivosti: na področju ločene nastanitve za družine v dveh državah članicah, na področju dostopa do prostočasnih dejavnosti v treh državah članicah in na področju dostopa do izobraževanja v petih državah članicah. V zvezi s praktično uporabo določbe iz člena 17 za pridržanje mladoletnikov pod pogojem, da so izrabljena vsa druga sredstva, rezultati ocenjevanja kažejo, da so mladoletniki brez spremstva vsaj včasih pridržani v sedemnajstih državah članicah, družine z mladoletniki pa vsaj včasih v devetnajstih državah članicah. Ker opredelitev „ko so izrabljena vsa druga sredstva“ direktive o vračanju omogoča široko razlago, so nekatere zainteresirane strani predlagale, da bi bilo treba države članice spodbuditi, naj v svojo nacionalno zakonodajo vključijo domnevo proti pridržanju otrok ter naj za mladoletnike brez spremstva in družine z otroki uporabljajo alternative pridržanju.

V zvezi s **pomočjo za mladoletnike brez spremstva** (člen 10) je ocena pokazala, da jo na zelo različne načine zagotavljajo različni organi.

Razpredelnica 6: Organ, odgovoren za zagotavljanje pomoči mladoletnikom brez spremstva (MBS)

Države	Nevladne organizacije	Mednarodna organizacija za migracije	Institucije, ki so specializirane za ilegalne MBS	Ministrstvo	Splošne službe za mlade ali socialne službe	Lokalna oblast	Splošne službe za azil ali priseljence	Tožilec ali sodišče	Policija ali mejne straže	Nobena institucija ni uradno pristoina
AT					✓					
BE				✓						
BG					✓					
CZ		✓			✓					
CY					✓					
DE					✓					
DK	✓	✓					✓			
EE					✓	✓				

Države	Nevladne organizacije	Mednarodna organizacija za migracije	Institucije, ki so specializirane za ilegalne MBS	Ministrstvo	Splošne službe za mlade ali socialne službe	Lokalna oblast	Splošne službe za azil ali priseljence	Tožilec ali sodišče	Policija ali mejne straže	Nobena institucija ni uradno pristoina
EL	✓	✓						✓		
ES						✓				
FI										✓
FR					✓					
HU			✓							
IT		✓								
LT							✓			
LU		✓								
LV								✓	✓	
MT							✓			
NL	✓				✓					
PL		✓						✓	✓	
PT	✓				✓					
RO	✓									
SI					✓					
SK				✓						
SE					✓					
CH						✓				
IS				✓	✓					
LI				✓						
NO[20]		✓	✓	✓						
IE					✓					
UK					✓	✓				

Vir: MATRIX 2013.

Medtem ko večina držav članic mladoletnike v praksi vrača, le sedem držav članic poroča, da so uporabile možnost predaje MBS sprejemnim centrom ali socialnim službam v državi izvora MBS.

Izkazalo se je, da so glavna področja sprememb glede pridržanja zaradi izvajanja direktive o vračanju naslednja:

Razpredelnica 7: Glavna področja sprememb glede pridržanja zaradi izvajanja direktive o vračanju

Sprememba	Država članica
Krajše trajanje pridržanja	BG, CZ, DK, EE, LT, LV, RO, SI, SK, NO
Daljše trajanje pridržanja	EL, ES, FI, FR, IT, LU
Posebna politika glede mladoletnikov in družin z mladoletniki (ter ranljivih oseb)	AT, CZ, SI

[20] Evropska komisija (2013) – Ocenjevanje skladnosti Direktive 2008/115/ES na Norveškem. Različica 3.0 – 20. 6. 2013. Neobjavljeni člen 10(1).

Boljši pogoji v centrih za pridržanje	DK, LU, LV, RO
Posebni centri za pridržanje / ločenost od zapornikov	DE, DK, LU
Uporaba alternativ	BE, DE, LV, NL
Zagotavljanje pravnega svetovanja	AT, SK
Določen rok za sodni nadzor / odločbo sodišča	CZ, SK
Možnost pritožbe	LV
Pisna odločba	DK

Vir: MATRIX 2013.

2. Prostovoljni odhod (člen 7) in spremljanje prisilnega vračanja (člen 8(6))

Uvedba direktive o vračanju je pozitivno vplivala na nacionalno zakonodajo in prakso v zvezi s **prostovoljnimi odhodi**. Člen 7 obvezuje države članice, da odobrijo ustrezno obdobje za prostovoljni odhod, in sicer obdobje od sedmih do tridesetih dni. Nacionalna zakonodaja nekaterih držav članic prej ni vsebovala določb o obdobju za prostovoljni odhod oziroma ni določala trajanja tega obdobja. Zdaj so vse države članice omejile to obdobje. V večini obravnavanih držav članic je obdobje za prostovoljni odhod določeno **samodejno**; samo tri države članice so izkoristile možnost iz člena 7(1) Direktive, da je tako obdobje zagotovljeno le, če zadevni državljan tretje države za to zaprosi. Glede določbe iz člena 7(4) o neodobritvi obdobja za prostovoljni odhod iz skrbi za javni red je neko nizozemsko sodišče oktobra 2013 Sodišču predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe (zadeva C-554/13).

Študija kaže tudi, da je bila direktiva o vračanju gonilo sprememb glede **spremljanja prisilnega vračanja**. Neposreden učinek Direktive je bil, da je veliko število držav članic vzpostavilo organe za spremljanje, pogosto ob podpori Evropskega sklada za vračanje. Sedem držav članic ni izpolnjevalo obveznosti o vzpostavitvi sistema za spremljanje prisilnega vračanja in Komisija je že (ali bo v kratkem) v zvezi s tem sprožila pilotne postopke EU. V državah članicah, ki so organe za spremljanje že vzpostavile, spremljanje izvaja sorazmerno širok nabor akterjev: civilna družba (nevladne organizacije na področju človekovih pravic), varuhi človekovih pravic ali organi, povezani z nacionalnim ministrstvom. Sisteme spremljanja zagotavlja bodisi zakonodaja ali sporazum o sodelovanju. V vrednotenju se je izkazalo, da je imela direktiva o vračanju občuten vpliv na vzpostavljanje organov za spremljanje vračanja in da se z uveljavljanjem sistemov za spremljanje okoliščine razvijajo. Ti organi spremljanja bodo imeli pomembno vlogo kot vgrajeni nadzorni mehanizem za vsakodnevno nacionalno prakso vračanja.

Razpredelnica 8: Organi za spremljanje prisilnega vračanja

Država	Organ za spremljanje	Vrsta organa za spremljanje
AT	√	Varuh človekovih pravic in nevladna organizacija
BE	√	Organ, povezan z belgijsko policijo
BG	√[21]	Varuh človekovih pravic in nevladna organizacija
CY	√	Varuh človekovih pravic
CZ	√	Organ, povezan s češkim parlamentom
DE	Neformalen	Nevladna organizacija
DK	√	Varuh človekovih pravic in nevladna organizacija
EE	√	Nevladna organizacija

[21] Zgolj predlagan (podatki FRA iz leta 2012).

Država	Organ za spremljanje	Vrsta organa za spremljanje
EL	√	Varuh človekovih pravic
ES	√	Varuh človekovih pravic
FI	√	Varuh človekovih pravic
FR	Ne	–
HU	√	Varuh človekovih pravic
IT	Ne	–
LT	√	Nevladna organizacija
LU	√	Nevladna organizacija
LV	√	Varuh človekovih pravic
MT	√	Organ, povezan z Ministrstvom za notranje zadeve in nacionalno varnost
NL	√	Organ, povezan z Ministrstvom za varnost in pravosodje
PL	√	Varuh človekovih pravic in nevladna organizacija
PT	√	Organ, povezan z Ministrstvom za notranje zadeve
RO	√	Nevladna organizacija
SE	Ne	Sodišča, parlamentarni varuh človekovih pravic in pravosodni kancler delno opravljajo funkcijo organa za spremljanje
SI	Ne[22]	–
SK	√	Varuh človekovih pravic in nevladna organizacija
CH	√	Organ, povezan z zveznim ministrstvom za pravosodje in policijo
IS	Ne	–
LI	Ne	–
NO	√	Varuh človekovih pravic
IE	Ne	–
UK	√	Organi, povezani z Ministrstvom za pravosodje

Vir: MATRIX 2013.

3. Varovalni ukrepi (člena 12 in 14) in pravna sredstva (člen 13)

V vrednotenju je bilo ugotovljeno, da je večina obravnavanih držav članic izkoristila možnost, da **uporabljajo odstopanja iz področja uporabe Direktive na podlagi člena 2(2)**[23]. V vrednotenju je bilo ugotovljeno, da se varovalne določbe iz člena 4(4) v večini primerov uporabljajo in da obstaja podobna raven varstva pri tistih državljanih tretjih držav, ki spadajo na področje uporabe Direktive, in pri „mejnih primerih“, ki jih države članice izvzemajo iz njenega področja uporabe.

V vrednotenju je bilo ugotovljeno, da države članice **postopkovne varovalne ukrepe** v zvezi s pravicami nezakonitih priseljencev v postopku vrnitve v svoji nacionalni zakonodaji na splošno izvajajo. Prav tako študija kaže tudi, da se v praksi na splošno izvajajo tudi varovalni ukrepi iz člena 12(1) direktive o vračanju, ki določa obliko odločbe o vrnitvi (pisna oblika,

[22] Vlada pravkar razpravlja o dvojnem sistemu, v katerem bi prisilno vračanje spremljali varuh človekovih pravic in nevladne organizacije.

[23] Člen 2(2)(a) omogoča, da države članice direktive o vračanju ne uporabljajo v nekaterih „mejnih primerih“ (pri osebah, ki so bile zavrnjene pri vstopu na meji, in osebah, ki so bile prijete v zvezi z nezakonitim prestopom meje). V tem primeru še vedno velja niz osnovnih minimalnih varovalnih ukrepov iz člena 4(4). Člen 2(2)(b) omogoča, da države članice direktive o vračanju ne uporabljajo za nekatere osebe „z okoliščinami kazenskega prava“, ki se morajo vrniti zaradi kazenske sankcije ali ki so v postopku izročitve.

navedba dejanskih in pravnih razlogov ter informacij o razpoložljivih pravnih sredstvih). Vendar so zainteresirane strani izrazile nekaj pomislekov v zvezi z oblikovanjem razlogov za odločbo (pomanjkanje natančnih podatkov in utemeljitve). V skoraj polovici držav članic, ki Direktivo izvajajo, so zainteresirane strani kot področji, kjer bi bilo uporabo Direktive mogoče izboljšati, izpostavile zlasti prevajanje (glavnih elementov odločbe o vrnitvi), v manjši meri pa tudi tolmačenje.

Kar se tiče **varovalnih ukrepov glede odložene vrnitve**, med vrednotenjem ni bilo zaznati kakih večjih trendov oziroma ni bilo mogoče izmeriti sprememb v času. (Člen 14 Direktive vsebuje določbe o enotnosti družine, zdravstveni oskrbi, dostopu do izobraževanja, potrebah ranljivih oseb in pravici do pridobitve pisnega potrdila v primeru odložene vrnitve.) Kaže, da so osnovni varovalni ukrepi zagotovljeni predvsem z izvajanjem mednarodnih konvencij in zakonodaje o univerzalnem dostopu (zlasti do nujne zdravstvene oskrbe in izobraževanja).

Glede obveznosti držav članic, da povratnikom zagotovijo **učinkovita pravna sredstva** v skladu s členom 13, je bilo v vrednotenju ugotovljeno, da kljub obstoju zakonske določbe o pritožbi v nacionalni zakonodaji vseh držav članic številni dejavniki ovirajo dejansko izvajanje pravice do resničnega pravnega sredstva. Prvič, v nekaterih državah članicah se kljub ustreznemu pravnemu prenosu direktive o vračanju dogaja, da v praksi državljani tretjih držav ustreznih informacij o razpoložljivih pravnih sredstvih ne prejmejo v jeziku, ki ga razumejo (prevod in obrazložitev / vprašanje pravni pomoči). Drugič in v zvezi s prejšnjo točko, možnost učinkovite pritožbe se lahko zmanjša zaradi neučinkovitega zagotavljanja pravne pomoči, v primeru da države članice pogosto uporabljajo določbo iz člena 13(4) direktive o vračanju, s čimer za brezplačno pravno pomoč uveljavijo pogoje iz člena 15(3) do (6) Direktive 2005/85/ES. V vrednotenju je bilo ugotovljeno, da je bilo zaradi tega v več državah članicah v praksi pritožb malo ali manj, kot bi jih bilo pričakovati. Komisija bo natančno spremljala to vprašanje.

Direktiva državam članicam dovoljuje, da se odločijo, ali naj ima pritožba samodejni **suspenzivni učinek** ali naj ta učinek za posamezne primere podeli organ za pritožbe. V vrednotenju je bilo ugotovljeno, da le v devetih državah članicah nacionalna zakonodaja določa, da pritožba na splošno samodejno začasno odloži izvršitev vrnitve in/ali odločbo o vrnitvi. V večini držav članic mora priseljenec za začasni suspenzivni učinek zaprositi, sodnik pa lahko prošnjo v specifičnih okoliščinah zavrne (ali odobri).

Razpredelnica 9: Suspenzivni učinek pritožbe

Začasni suspenzivni učinek izvršitve odločbe o vrnitvi ob vložitvi pritožbe	
Da: samodejno	AT, CZ, DK, FR, LT, MT, PL, RO, SI, UK
Včasih: v sklepu pristojnega sodnega ali upravnega organa	BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, CH, LI, IS, NO, IE

Vir: MATRIX 2013.

V zvezi s tem je pomembno poudariti, da je Sodišče v sodbi v zadevi G. in R. (C-383/13 PPU)[24] potrdilo, da je **pravice obtoženca iz člena 41(2) Listine EU** (pravica osebe, da se

[24] Dva druga predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki sta še v obravnavi (v zadevah Mukarubega (C-166/13) in Boudjilida (C-249/13)) se nanašata na podobna vprašanja.

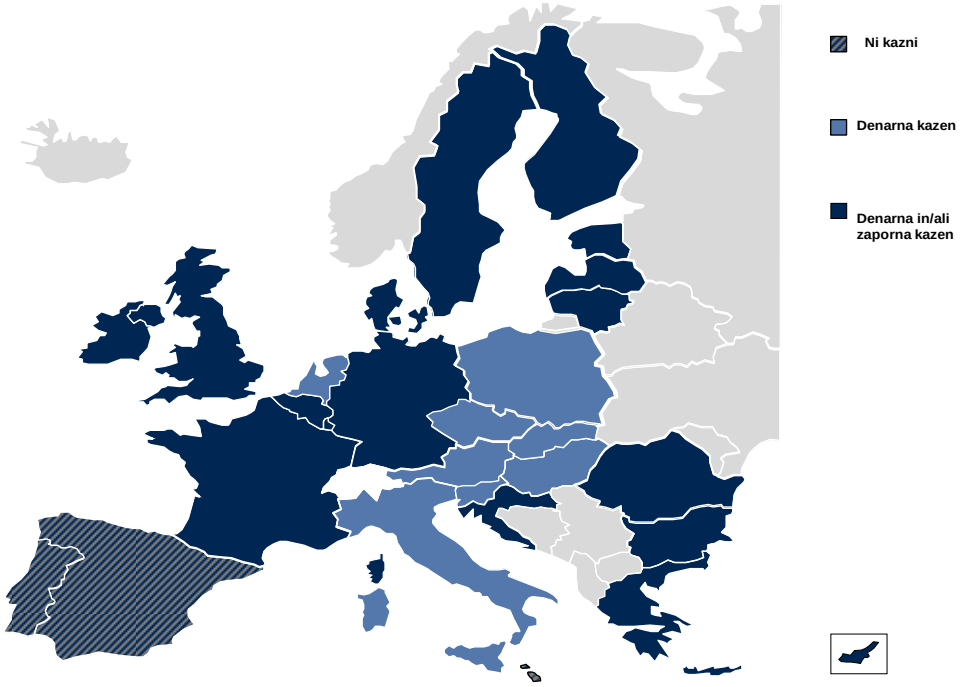
izjasni, in pravica do vpogleda v spis) pri odločitvah v skladu z direktivo o vračanju treba upoštevati, čeprav ta direktiva ne vsebuje izrecnih določb o tem.

4. Inkriminacija nezakonitega vstopa in prebivanja

V vrednotenju in v novejši študiji, ki jo je izvedla Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA), je bilo ugotovljeno, da ima večina držav članic predpise, po katerih sta **„nezakonit vstop in/ali prebivanje“** v različnih oblikah opredeljena kot **kaznivo dejanje**. Ne direktiva o vračanju ne kateri koli drug pravni instrument EU državam članicam ne preprečuje, da v svojem nacionalnem kazenskem pravu nezakonit vstop in/ali prebivanje obravnavajo kot kaznivo dejanje. Vendar je več sodb Sodišča omejilo možnost držav članic, da zaradi tega povratnike namestijo v zaporu. Sodišče je zlasti v zadevi El Dridi (C-61/11) ugotovilo, da direktiva o vračanju nasprotuje nacionalnim pravilom, ki nezakonito prebivanje opredeljujejo kot kaznivo dejanje, *v kolikor* taka pravila onemogočajo učinkovitost direktive o vračanju. V zvezi s tem je Sodišče ugotovilo, da je naložitev zaporne kazni nezakonito prebivajočemu državljanu tretje države, ki ni storil nobenega druga kaznivega dejanja, razen da ni upošteval odredbe o zapustitvi državnega ozemlja, v nasprotju z Direktivo. V sodbi v podobni zadevi Achoughbabian (C-329/11) je Sodišče potrdilo ugotovitve sodbe v zadevi El Dridi in ugotovilo, da nacionalna zakonodaja, v kateri je za samo nezakonito prebivanje zagrožena zaporna kazen, ni v skladu z direktivo o vračanju. Sodišče je v sodbi v zadevi Sagor (C-430/11) potrdilo, da se kazenske sankcije denarne kazni, ki se lahko nadomestijo z odredbo o odstranitvi, lahko uporabijo pod pogojem, da postopek odstranitve upošteva vse ustrezne postopkovne varovalne ukrepe iz direktive o vračanju, in da se kazenske sankcije hišnega pripora lahko uporabljajo samo, če je zagotovljeno, da njegovo izvajanje ne vpliva na odložitev vrnitve.

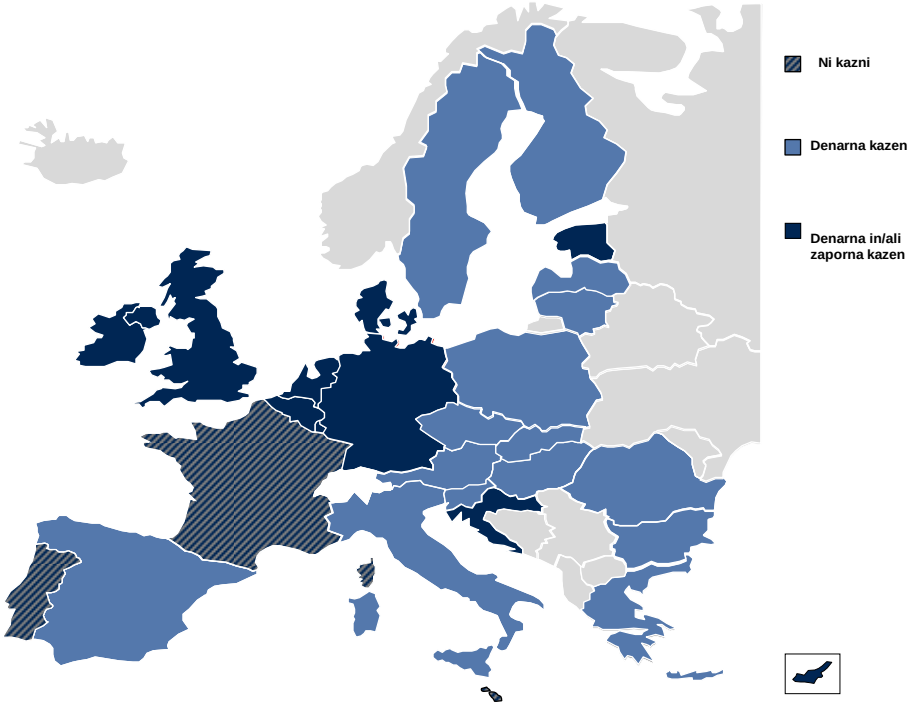
Zgoraj navedene sodbe so privedle do **raznih sprememb nacionalne zakonodaje** v obravnavanih državah in številne države članice so nedavno prav zaradi te sodne prakse spremenile svojo zakonodajo. Komisija pozorno spremlja razmere in je že sprožila pilotne postopke EU proti nekaterim državam članicam.

Razpredelnica 10: Inkriminacija nezakonitega vstopa



Vir: FRA 2014.

Razpredelnica 11: Inkriminacija nezakonitega prebivanja



Vir: FRA 2014.

5. Začetek postopkov vračanja (člen 6) in prepovedi vstopa (člen 11)

Kar se tiče člena 6 direktive o vračanju obstaja med državami članicami glede **opredelitve nezakonitega prebivanja** visoka raven usklajenosti. V večini držav članic nacionalna zakonodaja določa podroben seznam okoliščin, v katerih se državljan tretje države lahko šteje za nezakonito prebivajočega; pet glavnih kategorij teh okoliščin je: potek veljavnosti vizuma; potek veljavnosti dovoljenja za prebivanje; preklic dovoljenja za prebivanje; odvzem statusa begunca; nezakoniti vstop. Večina držav članic uporablja ugodnejša pravila za osebe v postopku za pridobitev ali obnovitev dovoljenja ali vizuma. Večina držav članic se je odločila za **enostopenjski postopek**, pri katerem se odločba o vrnitvi in odločba o odstranitvi izdata v enem (upravnem) aktu, le devet držav članic (IT, LT, LV, MT, PL, SE, IS, IE, UK) ima dvostopenjski postopek. Direktiva je privedla tudi do večje usklajenosti v celotni EU glede izdajanja dovoljenj za prebivanje ali drugih dovoljenj, ki državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju držav članic EU, zagotavlja **pravico do prebivanja iz sočutja oziroma iz humanitarnih ali drugih razlogov**. Vse države članice v svoji zakonodaji omogočajo to možnost. **Obveznost o začetku postopka vračanja** ni občutno spremenila prakse prijetja državljanov tretjih držav in števila prijetij. Direktiva ne določa, ali naj država članica nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav išče preko običajnih postopkov splošne policije ali na način, ki ga posebej izbere za zadevni primer, pač pa je ureditev tega vprašanja odvisna od notranjih dejavnikov in mnenj. Ker Direktiva izrecno ne opredeljuje pojma **„prijetje“**, niti ne ponuja smernic za izvajanje takšnih postopkov, države članice skoraj niso spremenile obstoječih institucionalnih ureditev. V državah članicah obstajata dve glavni vrsti praks prijetja. V prvo sodijo prijetja na podlagi rutinskih policijskih nadzorov ali ciljnih operacij na krajih, za katere se upravičeno domneva, da se na njih zadržujejo migranti brez dokumentov. V drugo vrsto pa sodijo prijetja, ki se začnejo na zahtevo organov za priseljevanje v zvezi z osebami, ki ne spoštujejo odredbe o zapustitvi ozemlja ali ne izpolnijo odločbe o prostovoljnem odhodu.

Direktiva o vračanju od držav članic zahteva, da izdajo prepoved vstopa z odločbo o vrnitvi, če obdobje za prostovoljni odhod ni bilo odobreno[25] ali če obveznost glede vrnitve ni bila izpolnjena. V drugih primerih je izdaja prepovedi vstopa neobvezna. V smislu določanja trajanja prepovedi vstopa je treba upoštevati vse ustrezne okoliščine, najdaljše možno obdobje petih let pa se lahko preseže le, če oseba resno ogroža javni red, javno varnost ali državno varnost. V vrednotenju se je izkazalo, da je direktiva o vračanju na splošno prispevala k skladnosti med državami članicami o (najdaljšem možnem) **trajanju prepovedi vstopa v zvezi z vračanjem**, tj. obdobju petih let, kot je določeno v členu 11(2) direktive o vračanju. Večina držav članic določa tudi najdaljše možno trajanje prepovedi vstopa za primere, ko se povratnik obravnava kot grožnja za nacionalno varnost, in za izjemne primere, ko obdobje v skladu z direktivo o vračanju lahko traja dlje kot pet let. V osmih državah članicah je bilo trajanje prepovedi vstopa skrajšano zaradi izvajanja direktive o vračanju. Vendar pa je raziskava pokazala tudi, da se je v šestih državah članicah povečalo število prepovedi vstopa povratnikom. V praksi vse države članice nezakonitim priseljencem ponujajo možnost, da zaprosijo za preklic ali začasni odlog prepovedi vstopa v izrednih humanitarnih razmerah. Vsaka odločba o prepovedi vstopa se vnese v schengenski informacijski sistem, s čimer migrantom preprečuje ponovni vstop v schengensko območje. Sodišče je v sodbi v zadevi Filev/Osmani (C-297/12) znova potrdilo, da najdaljša možna obdobja prepovedi vstopa, določena v direktivi o vračanju, veljajo tudi za „starejše prepovedi vstopa“, izdane pred začetkom veljavnosti direktive o vračanju.

[25] Do tega lahko pride, če obstaja nevarnost pobega ali če je bila vloga za zakonito prebivanje zavrnjena kot očitno neutemeljena ali lažna ali če zadevna oseba ogroža javni red, javno varnost ali državno varnost.

Razpredelnica 12: Prepovedi vstopa

Razlogi za uporabo prepovedi vstopa	Države članice, ki te razloge uporabljajo
Prepoved vstopa se naloži samodejno za vse primere odločbe o vrnitvi	AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, MT, PL, PT, IS, IE, UK
Prepoved vstopa se ne naloži v vseh primerih, vendar se izda samodejno (vsaj) (a) če ni bilo odobreno obdobje za prostovoljni odhod; (b) če obveznost vrnitve ni bila izpolnjena	BE, BG, CZ, DK, FI, HU, LU, LV, NL, RO, SE, SK, CH, NO
O prepovedi vstopa se odloča za vsak primer posebej (različni razlogi)	FR, SI, LI

Spremembe zaradi direktive o vračanju	Država članica
Skrajšanje trajanja prepovedi vstopa	DE, ES, IT, LV, PL, PT, CH, NO
Povečano število izdanih prepovedi vstopa	AT, BE, DK, FI, NL, CH
Posebna pravila o prepovedih vstopa / standardizacija po vsej državi	LT, MT, SI
Možnost preklica	ES, PL
Prepoved vstopa v pisni obliki	LU, PL
Zmanjšano število izdanih prepovedi vstopa	SK

Vir: MATRIX 2013.

6. Sodna praksa Sodišča v zvezi z direktivo o vračanju

Sodišče je v zadnjih petih letih od nacionalnih sodišč prejelo več predlogov za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z razlago direktive o vračanju.

Pridržanje:
Sodišče je v sodbi z dne 30. novembra 2009 v zadevi Kadzoev (C-357/09) izrecno potrdilo varovalne prvine določb o pridržanju v direktivi o vračanju, zlasti obveznost izpustitve zadevne osebe, čim v Direktivi določeni pogoji niso več izpolnjeni.

Nemška sodišča so poleti 2013 predložila tri predloge za sprejetje predhodne odločbe: V zadevah Bero (C-473/13) in Bouzalmate (C-514/13; še v obravnavi) je bilo Sodišču predloženo vprašanje, ali mora država članica v skladu s členom 16(1) direktive o vračanju povratnike nameščati le v posebnih centrih za pridržanje, če s takimi centri razpolaga le v nekaterih svojih regionalnih podenotah (v drugih pa ne). Zadeva Thi Ly Pham (C-474/13; še v obravnavi) se nanaša na to, ali je s členom 16(1) direktive o vračanju skladna nacionalna upravna praksa, da se pridržana oseba pred odstranitvijo nastani skupaj z navadnimi zaporniki, če sama s tako nastanitvijo soglaša.

Inkriminacija nezakonitega prebivanja:
Sodišče je dne 28. aprila 2011 izreklo sodbo v zadevi El Dridi (C-61/11). V tej daljnosežni sodbi je Sodišče ugotovilo, da direktiva o vračanju nasprotuje nacionalnim pravilom, ki predvidevajo zaporno kazen za nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav, ki ne izpolnijo odredbe o zapustitvi državnega ozemlja, ker lahko take kazni ogrožajo uresničitev ciljev uvedbe učinkovite politike glede odstranitev in repatriacij, ki je v skladu s temeljnimi

pravicami. Sodba v podobni zadevi (zadeva Achoughbabian, C-329/11) v zvezi z razmerami v Franciji je bila izrečena decembra 2011. V njej je Sodišče potrdilo ugotovitve iz sodbe v zadevi El Dridi in ugotovilo, da nacionalna zakonodaja, v kateri je za *nezakonito prebivanje* zagrožena zaporna kazen, ni v skladu z direktivo o vračanju. Sodba v zadevi Sagor (C-430/11) (ki se nanaša na združljivost določb italijanske nacionalne zakonodaje, ki za nezakonito prebivanje nalaga kazensko sankcijo hišnega pripora in takojšnjega izgona) je bila izrečena decembra 2012 in bila še natančneje razložena s poznejšo sodno prakso Sodišča glede tega vprašanja. Sodišče se je v odredbi z dne 21. marca 2013 v zadevi Mbaye (C-522/11) sklicevalo na zgoraj navedeno sodno prakso in ponovilo svoje sklepe. Zadeva Da Silva (C-189/13; še v obravnavi) nadgrajuje zadevo Achoughbabian in se nanaša na združljivost direktive o vračanju z nacionalno zakonodajo, v kateri je za *nezakonit vstop* zagrožena zaporna kazen.

Razmerje med direktivo o vračanju in pravnim redom na področju azila:
Sodba iz maja 2013 v zadevi Arslan (C-534/11) obravnava razmerje med pridržanjem v zvezi z vrnitvijo (v skladu z Direktivo 2008/115/ES) in priporom v zvezi z azilom (v skladu z Direktivo 2003/9/ES) v primeru, ko je državljan tretje države pridržan v skladu z direktivo o vračanju in vloži prošnjo za azil, da bi odložil vrnitev. Sodba potrjuje, da pripor v zvezi z azilom in pridržanje v zvezi z vrnitvijo obravnavata dva različna pravna režima, ki imata vsak svoje varovalne ukrepe, prilagojene posebnim razmeram prosilcev za azil in povratnikov. Sodišče je pojasnilo, da obstoj teh dveh različnih režimov ne pomeni obveznosti za države članice, da samodejno izpustijo pridržane povratnike, čim ti vložijo prošnjo za azil. Sodba namreč izrecno potrjuje, da se pridržanje lahko nadaljuje, če države članice nemudoma sprejmejo odločitev na podlagi nacionalne zakonodaje, da se pridržanje nadaljuje v skladu s pravnim redom na področju azila.

Prepoved vstopa:
Sodba z dne 19. septembra 2013 v zadevi Filev/Osmani (C 297/12) se nanaša na veljavnost „starejših“ prepovedi vstopa, izdanih pred začetkom veljavnosti direktive o vračanju ter pravil o času trajanja prepovedi vstopa. V tej sodbi Sodišče:
– potrjuje, da člen 11(2) nasprotuje nacionalni določbi, ki omejitev trajanja prepovedi vstopa pogojuje s tem, da zadevni državljan tretje države vloži *prošnjo* za odobritev take omejitve;
– pojasnjuje, da prepoved vstopa, ki je bila izrečena več kot pet let pred začetkom veljavnosti nacionalne zakonodaje, s katero je bila prenesena ta direktiva, ne more povzročiti nadaljnjih učinkov, razen če ta državljan resno ogroža javni red, javno varnost ali državno varnost;
– razlaga, da Direktiva nasprotuje temu, da države članice na podlagi člena 2(2)(b) navedene direktive le-te ne bi uporabile za osebe, ki so bile med dnevom, ko bi morala biti ta direktiva prenesena, in dnevom, ko je bil prenos opravljen, deležne ugodnejšega neposrednega učinka Direktive.

Prostovoljni odhod:
Nizozemsko sodišče *Raad van State* je oktobra 2013 predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi Zh. in O. (C-554/13; še v obravnavi), ki se nanaša na razlago pojma „grožnja za javni red“ kot razloga za neodobritev obdobja za prostovoljni odhod v smislu člena 7.

Pravica osebe, da se izjasni (člen 41 Listine EU), v smislu direktive o vračanju:
Glede tega so francoski sodniki spomladi 2013 predložili dva predloga za sprejetje predhodne odločbe: v zadevah Mukarubega (C-166/13) in Boudjilida (C-249/13; še v obravnavi) je bilo

Sodišče zaprošeno, naj pojasni, ali pravica osebe, da se pred sprejetjem odločbe izjasni, iz člena 41(2) Listine velja v postopkih vračanja (Mukarubega), in naj točno opredeli obseg te pravice (Boudjilida).

Sodišče je v sodbi z dne 10. septembra 2013 v zadevi G. in R. (C-383/13 PPU) potrdilo, da je treba pri odločanju o podaljšanju pridržanja spoštovati pravice do obrambe. Pojasnilo je, da ne povzroči vsaka nepravilnost pri upoštevanju pravic do obrambe ničnosti odločbe. Do takega učinka pride le, če nacionalno sodišče meni, da je zadevna kršitev dejansko morda privedla do drugačnega rezultata.

Del V – Sklepne ugotovitve

To sporočilo kaže, da je vzpostavitev pravnega reda EU na področju vračanja v zadnjem desetletju privedla do bistvenih zakonodajnih in praktičnih sprememb v vseh državah članicah. Direktiva o vračanju je pozitivno vplivala na nacionalno zakonodajo in prakso v zvezi s prostovoljnimi odhodi in je bila gonilo sprememb v spremljanju prisilnega vračanja. Prispevala je k uskladitvi – in na splošno k zmanjšanju – najdaljših možnih obdobij pridržanja v vsej EU, v državah članicah pa se vse pogosteje uporabljajo alternative pridržanju. Hkrati je Direktiva omejila možnost držav članic, da samo nezakonito prebivanje opredelijo kot kaznivo dejanje, njeni postopkovni varovalni ukrepi pa so prispevali k večji pravni varnosti.

Skrbi, ki so jih ob sprejetju Direktive izrazile nekatere države članice, namreč da bodo njene varovalne določbe okrnile učinkovitost postopkov vračanja, se niso uresničile. Izkušnje potrjujejo, da postopki, predvideni v direktivi o vračanju, omogočajo odločno ukrepanje. Glavni razlogi za nevračanje se nanašajo na *praktične* težave pri ugotavljanju istovetnosti povratnikov in pridobivanju potrebne dokumentacije od organov tretjih držav.

Postopoma sta se razvili skupna odgovornost in podpora ključnim političnim ciljem te nove politike EU. Na splošno zdaj vse države članice sprejemajo naslednje cilje politike:

- *spoštovanje temeljnih pravic;*
- *pošteni in učinkoviti postopki;*
- *zmanjšanje števila primerov, v katerih migranti ostanejo brez jasnega pravnega statusa;*
- *dajanje prednosti prostovoljnim odhodom;*
- *spodbujanje ponovnega vključevanja in podpora alternativam pridržanju*.

To je postalo razvidno med nedavnimi političnimi dialogi z državami članicami, ki so bili izvedeni v letu 2013. Te pozitivne spremembe potrjuje tudi osmo poročilo o izgonu tujcev, ki ga je pripravila Komisija Združenih narodov za mednarodno pravo in v katerem posebni poročevalec ZN priznava, da direktiva o vračanju EU „vsebuje v zvezi s temi zadevami izjemno prodorne določbe, ki so veliko naprednejše od pravil v drugih regijah sveta“.

Kljub temu pozitivnemu razvoju in dejstvu, da so države članice na splošno poskrbele za prenos direktive o vračanju v svojo nacionalno zakonodajo, je še vedno mogoče izboljšati praktično izvajanje direktive o vračanju in zadevnih politik nasploh, in sicer z zagotavljanjem spoštovanja standardov temeljnih pravic (npr. pogoji pridržanja, učinkovita pravna sredstva) in učinkovitosti (npr. hitrejši postopki in višja stopnja – prostovoljnega – vračanja).

Ukrepi, določeni v tem sporočilu, se osredotočajo na zagotavljanje ustreznega in učinkovitega izvajanja obstoječih pravil, spodbujanje praks, ki so v skladu temeljnimi pravicami, sodelovanje med državami članicami ter sodelovanje s tretjimi državami. Ti ukrepi bodo zagotovili boljše izvajanje in praktično uporabo politik vračanja ter utrditev in poglobitev dosežkov politike vračanja EU v naslednjih letih, in sicer ob popolnem spoštovanju neodtujljivih pravic in osebnega dostojanstva vseh ljudi, ne glede na njihov migracijski status.