EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.3.2014.
COM(2014) 199 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

o politici vraćanja EU-a

KOMUNIKACIJA O POLITICI VRAĆANJA EU-a

Dio I. – Uvod

Europska unija od 1999. godine razvija sveobuhvatan pristup migracijama kojim je obuhvaćeno usklađivanje uvjeta prihvata, prava državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom[1] i razvoj zakonskih mjera i praktične suradnje na sprječavanju nezakonitih migracija.

Ova je Komunikacija usmjerena na politiku EU-a u vezi s vraćanjem nezakonitih migranata, koja, zajedno s učinkovitim upravljanjem granicama, učinkovitim sankcijama protiv poslodavaca državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom i borbom protiv krijumčarenja i trgovanja ljudima, čini važan alat za rješavanje problema nezakonitih migracija istovremeno osiguravajući poštovanje temeljnih prava i dostojanstva predmetnih osoba, u skladu s Poveljom o temeljnim pravima EU-a, Europskom konvencijom o ljudskim pravima i svim drugim mjerodavnim međunarodnim konvencijama za zaštitu ljudskih prava. Vraćanje državljana trećih zemalja koji nemaju pravnu osnovu za ostanak u EU-u ili potreba da im se odobri zaštita od ključne su važnosti za vjerodostojnost politike zakonitih migracija i azila EU-a.

U ovoj se Komunikaciji izvješćuje o promjenama u EU-ovoj politici vraćanja posljednjih godina i predstavljaju neke ideje za budućnost. Njome se ispunjava obveza Komisije da izvješćuje Europski parlament i Vijeće o provedbi Direktive o vraćanju, glavnog akta pravne stečevine EU-a o vraćanju[2] (za pojedinosti vidi dio IV. ove Komunikacije) te politička obveza koju je Komisija preuzela u 2011. kada je donesena izmijenjena Uredba o FRONTEX-u da će izvješćivati o praćenju postupaka vraćanja koje koordinira FRONTEX (vidi odjeljak II.4.2.).

Politika vraćanja usko je povezana s politikom ponovnog prihvata i reintegracije i obje čine sastavni dio *Globalnog pristupa migraciji i mobilnosti* (GAMM)[3], sveobuhvatnog okvira za vanjsku politiku azila i migracija. EU putem GAMM-a radi na jačanju svog političkog dijaloga i operativne suradnje s državama nečlanicama EU-a u području migracija, uključujući vraćanje i ponovni prihvat, u duhu partnerstva i na temelju zajedničkih interesa. Dok se u ovom dokumentu ne ulazi u pojedinosti politike ponovnog prihvata,[4], vanjska dimenzija politike vraćanja od ključne je važnosti za osiguranje njezine učinkovitosti i za rješavanje pitanja kao što su dobrovoljni odlazak i reintegracija povratnika u države podrijetla, te identifikacija i dokumentacija povratnika.

[1] *„Državljanin treće zemlje*“ znači svaka osoba koja nije državljanin EU-a i koja nema pravo na slobodno kretanje na temelju prava Zajednice.

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

[3] Komunikacija o globalnom pristupu migraciji i mobilnosti — COM(2011) 743.

[4] Za više pojedinosti vidi Komunikaciju o ocjenjivanju Sporazuma EU-a o ponovnom prihvatu (EURA) COM(2011) 76 od 23.2.2011.

Dio II. – Politika povratka EU-a do danas

1. Činjenice i brojke

Broj uhićenja nezakonitih migranata u EU-u smanjivao se svake godine od 2008., a u razdoblju između 2008. i 2012. došlo je do kumulativnog pada od gotovo 30 %. Broj uhićenja sada se smanjio s oko 610 000 uhićenja u 2008. do oko 440 000. Pravi razlog za to smanjenje teško je utvrditi, ali toj je promjeni pridonio niz čimbenika kao što su bolja kontrola na vanjskim granicama, gospodarska kriza u Europi i bolja gospodarska situacija u nekim važnim izvornim državama. Unatoč smanjenju, nezakonite migracije nesumnjivo će i dalje predstavljati izazov za EU s obzirom na složenost i višestranu prirodu tog problema. Nezakonite su migracije, po definiciji, sklone nepredvidivim količinskim (broj migranta), zemljopisnim (uključene države ne-članice EU-a i države članice) i kvantitativnim (razlog za migraciju) promjenama. Statistički podaci o vraćanju onih koji nemaju pravo boravka u EU pokazuju da postoji velika razlika u broju osoba kojima je donesena odluka o vraćanju (približno 484 000 osoba u 2012., 491 000 u 2011. i 540 000 u 2010.) i onih koji su, na temelju takve odluke, napustili EU (približno 178 000 u 2012., 167 000 u 2011. i 199 000 u 2010.).[5] Privremenim podacima za 2013. potvrđen je taj trend te je očit lagani pad u nezakonitim migracijama u usporedbi s 2012. i još uvijek postoji velika razlika između donesenih odluka o vraćanju i ostvarenih vraćanja.

Postoje brojni razlozi za tu razliku, uključujući posebno nepostojanje suradnje iz države ne-članice podrijetla ili tranzita (npr. problemi s dobivanjem nužne dokumentacije od konzularnih tijela država ne-članica) i nepostojanje suradnje između predmetnih osoba (npr. on/ona prikriva njegov/njezin identitet ili pobjegne).

2. Pravni okvir EU-a o u vezi s vraćanjem

Posljednjih je godina ostvaren značajan napredak u uspostavi dosljednog pravnog okvira za mjere vraćanja u državama članicama diljem Unije, posebno nakon donošenja **Direktive o vraćanju.** Cilj je Direktive osigurati učinkovito provođenje vraćanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom u EU-u putem poštenih i transparentnih postupaka kojima se u potpunosti poštuju temeljna prava i dostojanstvo predmetnih osoba. Nizom presuda Suda Europske unije pojašnjen je niz ključnih vidova Direktive (npr. zadržavanje) i one su imale znatan utjecaj na provedbu same Direktive u državama članicama. U drugom dijelu Komunikacije nalazi se detaljna ocjena učinka Direktive o vraćanju na politike i prakse vraćanja u državama članicama[6], kao i pregled sudske prakse Suda EU-a

Drugi **„usporedni" pravni instrumenti** doneseni na razini EU-a isto igraju važnu ulogu u području vraćanja. Očekuje se da će Uredba (EZ) br. 767/2008 o viznom informacijskom

[5] Podaci Eurostata. Statistički podaci, međutim, mogu dati krivu sliku jer DČ trenutno nemaju obavezu prikupljati podatke o dobrovoljnom povratku i ti se podaci na dobrovoljnoj osnovi ne bilježe točno. Taj se statistički jaz može zatvoriti tek kada bude uspostavljen sustav sustavne evidencije dobrovoljnih odlazaka. Sustavom ulaska i izlaska iz EU-a o kojem se trenutno pregovara moglo bi se znatno olakšati takvo prikupljanje podataka.

[6] Pojam *„države članice*" u kontekstu Direktive o vraćanju odnosi se na 30 država: 28 država članica EU-a bez UK-a i Irske, plus CH, NO, Island i Lihtenštajn. *Objašnjenje:* Direktiva o vraćanju hibridni je instrument i s jedne strane dio je schengenske pravne stečevine. Primjenjuje se na Švicarsku, Norvešku, Island i Lihtenštajn. Taj se dio schengenske pravne stečevine ne primjenjuje na UK i Irsku u skladu s Protokolom 19. S druge strane, Direktiva o vraćanju dio je pravne stečevine obuhvaćene Glavom V. Trećeg dijela Ugovora, u odnosu na koji se UK i Irska mogu odreći izuzeća u skladu s Protokolom 21. Međutim, te DČ nisu se odrekle izuzeća.

sustavu (VIS) postati važan alat za identifikaciju i dokumentaciju povratnika. Jedan od ciljeva te Uredbe, u skladu s člankom 2. točkom (e) jest „*pomoći pri identifikaciji onih osoba koje ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uvjete za ulazak, boravak ili boravište na području države članice.*“ Člankom 19. stavkom 1. i člankom 20. stavkom 1. tijelima nadležnima za migracije omogućuje se pristup određenim podacima iz VIS-a za potrebe provjere i identifikacije. Člankom 31. stavkom 2.[7] dopušta se prenošenje ili dijeljenje tih podatka s državom nečlanicom radi dokazivanja identiteta državljana treće zemlje za potrebe vraćanja. U skladu s nedavnim *ad-hoc* upitom Europske migracijske mreže (EMN),[8] neke države članice već su počele koristiti podatke iz VIS-a za potrebe vraćanja ili ponovnog prihvata i čini se da je to imalo pozitivan učinak na trajanje postupaka vraćanja i na stope vraćanja. VIS je također izričito spomenut kao jedan od mogućih načina dokazivanja državljanstva u skladu s nekim od najnovijih Sporazuma EU-a o ponovnom prihvatu (EURA).

Schengenski informacijski sustav (SIS) pokazao se korisnim alatom za primjenu europskog vida zabrana ulaska izdanih u skladu s Direktivom o vraćanju. Te su zabrane ulaska koje se primjenjuju na cijeli Schengen u prvom redu preventivne. U razdoblju između 2008. – 2013., u sustav je pohranjeno približno 700 000 zabrana u cijelom schengenskom prostoru. Međutim, čak niti učinkovitijom uporabom tih alata neće se riješiti svi problemi u vezi s identifikacijom i ponovnom dokumentacijom nezakonitih migranata koji su ušli u Europsku uniju bez vize ili koji su jednostavno ušli bez isprava i čiji se lažni ili stvarni identitet kojim se predstavljaju ne može provjeriti. Za takve je slučajeve — koji oduzimaju mnogo vremena tijela nadležnog za migracije i predstavljaju veliki izazov za upravljanje migracijama — potrebno pronaći nova, inovativna rješenja putem sve bolje suradnje između država nečlanica EU-a pritom poštujući temeljna prava.

3. Financijska potpora na razini EU-a

Fondom za povratak (2008. – 2013.) predviđen je mehanizam financijske potpore na temelju kojeg je omogućeno usmjeravanje velike količine sredstava EU-a prema državama članicama kako bi one lakše rješavale probleme upravljanja vraćanjem. Ukupna dodijeljena sredstva svim državama članicama u razdoblju 2008. – 2013. iznosila su 674 milijuna EUR. Godišnji programi u državama članicama znatno su se razvili od početka razdoblja programiranja u 2008. Oni uključuju veći broj mjera kojima se veći naglasak stavlja na dobrovoljne programe povratka i usklađenost sa zajedničkim standardima Direktive o vraćanju, uključujući humane i dostojanstvene uvjete zadržavanja i promicanje održivog vraćanja i reintegracije.[9] **NVO-i su igrali važnu ulogu** u provedbi aktivnosti i projekata za pomoć povratnicima. NVO-i imaju pristup zajednici migranata u dijaspori, imaju iskustva u radu s nezakonitim migrantima i smatraju se posrednicima koji ne predstavljaju državu. Često su sposobni ublažiti napetosti, uspostaviti povjerenje i bolju suradnju između nadležnih tijela i povratnika i općenito popraviti situaciju nezakonitih migranata. Novi fond za azil, migracije i integraciju (AMIF) temeljit će se na iskustvu stečenom u posljednjih šest godina i iz njega će se pružati

[7] Člankom 31. stavkom 2. Uredbe o VIS-u propisano je izuzeće od općeg načela da se podaci obrađeni u VIS-u neće prenositi ili stavljati na raspolaganje trećoj zemlji ili međunarodnoj organizaciji: određene vrste podataka mogu se prenositi ili stavljati na raspolaganje trećoj zemlji ako je to nužno u određenim slučajevima radi dokazivanja identiteta državljana trećih zemalja, uključujući za potrebe vraćanja, i samo kada su ispunjeni posebni uvjeti kako bi se osigurala usklađenost sa zahtjevima EU-a o zaštiti podataka.

[8] Dostupno u odjeljku s *ad-hoc* pitanjima web-mjestima EMM-a: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm

[9] Detaljna ocjena prvih godina iskustva u provedbi Fonda za povratak bit će uključena u Izvješće Komisije za 2014. o ostvarenim rezultatima i kvalitativnim i kvantitativnim vidovima provedbe Europskog fonda za povratak za razdoblje 2008. – 2010.

financijska potpora naporima za ispunjavanje ciljeva politike vraćanja EU-a, podržati, između ostalog, alternativne mjere zadržavanja, pružanje socijalne pomoći, savjetovanje i pravna pomoć, posebna pomoć ranjivim osobama, neovisno i učinkovito praćenje prisilnog povratka, unaprjeđenje infrastrukture prihvata, usluga i uvjeta te osposobljavanje osoblja.

U okviru instrumenata EU-a za vanjsku suradnju, EU je podržao izgradnju sposobnosti država nečlanica za nekoliko aspekata upravljanja povratkom, uključujući integraciju povratnika. Komisija je od 2005. financirala više od 40 projekata u okviru instrumenata EU-a za razvojnu suradnju s naglaskom na izgradnji sposobnosti za povratak i ponovnu integraciju u iznosu od više od 70 milijuna EUR.

4. Praktična i operativna suradnja

4.1. Programi za promicanje dobrovoljnog odlaska

Glavni elementi održivog povratka uključuju savjete o dobrovoljnom povratku, prilagođene pakete povratka, djelotvornu pomoć za reintegraciju i informacije o mogućnostima za zakonitu migraciju. Relevantni državni i nevladini dionici, posebno Međunarodna organizacija za migracije (IOM), igrali su važnu ulogu u olakšavanju dobrovoljnog odlaska provedbom programa **Potpomognutog dobrovoljnog povratka (AVR)** u okviru kojeg se pruža sveobuhvatna pomoć za povratak, uključujući aktivnosti usmjerene na osiguranje održive reintegracije u zemljama podrijetla. IOM trenutno provodi više od 70 AVR projekata u 26 država članica EU-a. U posljednjih je šest godina približno 148 000 migranta dobilo pomoć za dobrovoljni povratak. IOM je za vrijeme provedbe programa naglasio važnost suradnje sa zemljama podrijetla i održavanja povezanosti s postojećim naporima EU-a i država članica da pitanja povratka i migracija riješe putem partnerstava. Omjer između dobrovoljnog odlaska i prisilnog povratka (prema podataka iz godišnje analize rizika FRONTEX-a za 2013.[10]) u EU-u u 2012. iznosio je oko 44:56. Daljnje promicanje dobrovoljnog odlaska i dalje će biti jedan od glavnih ciljeva EU-ove politike vraćanja.

4.2. Zajedničke operacije vraćanja koje koordinira FRONTEX

Kao dio mjera operativne suradnje između država članica, države su sve više za udaljavanje koristile zajedničke letove. U tom kontekstu, agencija FRONTEX igrala je važnu ulogu kao sredstvo za promicanje zajedničkih operacija vraćanja. Između 2006. i prosinca 2013., FRONTEX je koordinirao 209 zajedničkih operacija vraćanja (ZOV) kojima je vraćeno 10 855 osoba[11]. FRONTEX od 2007. provodi standardizirano osposobljavanje službenika za vraćanje s naglaskom na zaštitu temeljnih prava i dostojanstva povratnika za vrijeme postupaka prisilnog vraćanja.[12] Otkad je članak 8. stavak 6. Direktive o vraćanju u vezi nadzorom prisilnog vraćanja postao obvezujući u 2010., polovica ZOV-ova podliježe nadzoru neovisnih nadzornika koji su bili fizički nazočni od početka postupka do dolaska u odredišnu zračnu luku. Ti nadzornici do danas nisu prijavili niti jedan slučaj povrede temeljnih prava povratnika.

Tablica 1. Nadzor ZOV-ova koje je koordinirao FRONTEX

[10] Objavljeno na: http://frontex.europa.eu/publications (‘FRAN’).
[11] Od 2010., u Godišnjem izvješću Komisije o imigracijama i azilu predviđeno je redovito izvješćivanje o zajedničkim operacijama vraćanja koje je koordinirao FRONTEX:
[12] U razdoblju između 2007. i 2013. osposobljeno je 225 voditelja pratnje.

	Broj ZOV-ova + ukupan broj povratnika	Broj ZOV-ova s nadzornicima u pratnji	Postotak ZOV-ova s nadzornicima u pratnji	Postotak povratnika u nadziranim ZOV-ovima	Državljanstvo nadzornika *(Napomena: u nekim je ZOV-ovima bilo 2 ili 3 nadzornika)*
2011.	39 ZOV-ova s 2 059 povratnika	23 ZOV-ova s 1 147 povratnika	59 %	56 %	AT: 15; NL: 7; UK: 4; LV: 3; BE: 2; DK: 1; FR: 1; LU: 1.
2012.	38 ZOV-ova s 2 110 povratnika	23 ZOV-ova s 1 059 povratnika	60 %	50 %	AT: 21; NL: 3; LV: 2; LU: 1; NO: 1.
2013.	39 ZOV-ova s 2 152 povratnika	20 ZOV-ova s 937 povratnika	51 %	44 %	AT: 10; DE: 3; NL: 3; IE: 1; UK: 1; CH: 1; BE:2; ES:1; IS: 1.:

FRONTEX-ov Kodeks ponašanja za ZOV-ove donesen je 7. listopada 2013. s naglaskom na djelotvornim postupcima nadzora prisilnog povratka i na poštovanju temeljnih prava i dostojanstva povratnika za vrijeme operacija povratka. U Kodeksu je predviđeno da će nadzornik (neovisni vanjski promatrač koji često predstavlja NVO ili neko drugo neovisno nadzorno tijelo kojem je država članica povjerila zadaću nadzora prisilnog povratka u skladu s člankom 8. stavkom 6. Direktive) unaprijed dobiti informacije potrebne za operaciju i da će biti uključen u postupak vraćanja od faze prije povratka (interne upute) i faze nakon povratka (izvješćivanje). On/ona imat će pristup svim informacijama i fizički pristup svakom mjestu koje želi posjetiti. Opažanja/izvješća nadzornika bit će uključena u izvješćivanje o ZOV-u. Iako to nije izričito propisano u postojećem zakonodavstvu, Komisija smatra da bi u svaki ZOV-u, s obzirom na vidljivost i osjetljivost takvih operacija, trebao biti uključen neovisni nadzornik. Prema tome, revizija Kodeksa ponašanja smatra se prioritetom.

Cilj je projekta koji provodi Međunarodni centar za razvoj migracijske politike (ICMPD), uz financijska sredstva EU-a[13], dalje uskladiti različite pristupe nadziranju u različitim državama članicama. Njime se nastoje razviti objektivni, transparentni kriteriji i zajednička pravila za nadzor i osigurati skupina neovisnih nadzornika za države članice, koji se mogu koristiti u ZOV-ima.

U 2012. je stvoreno radno mjesto neovisnog dužnosnika FROTEX-a za temeljna prava (FRO), a 17. prosinca 2012. imenovan je prvi FRO. Uloga FRO-a jest nadzirati, ocjenjivati i davati preporuke za zaštitu i jamstva zaštite temeljnih prava u svim aktivnostima i operacijama FRONTEXa, uključujući onima u vezi s ZOV-ima. FRO bi trebali imati pristup svim informacijama o pitanjima koja utječu na temeljna prava za sve aktivnosti FRONTEX-a.

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

Dio III. – Buduće aktivnosti

Politika vraćanja EU-a znatno se razvila posljednjih godina, uglavnom zbog toga što su države članice u svoje zakonodavstvo prenijele Direktivu o vraćanju i počele ju provoditi, što je omogućilo dosljedniju praksu u tom području. Iz Izvješća o provedbi, koje je dio ove Komunikacije, očito je da u nekoliko država članica još uvijek postoje nedostaci, kao što su aspekti uvjeta zadržavanja u nekim državama članicama, kao i nepostojanje neovisnih sustava za nadzor prisilnog povratka. Osim toga, stanje u mnogim državama članicama moguće je dodatno popraviti sustavnijim korištenjem alternativa zadržavanju i promicanjem dobrovoljnog odlaska.

Komisija će pratiti sve nedostatke utvrđene u izvješću o provedbi i posebnu će pozornost posvetiti provedbi onih odredaba direktive u državama članicama koje se odnose na zadržavanje povratnika, zaštitne mjere i pravne lijekove te postupanje prema maloljetnicima i drugim ranjivim osobama u postupcima vraćanja. Sustavom ocjenjivanja koji je uspostavljen u okviru novog mehanizma za ocjenjivanje Schengena, koji koordinira i nadzire Komisija, omogućit će se nove prilike za ispitivanje i ocjenjivanje konkretnih praksi država članica u tim područjima kao i provjere zadovoljavaju li države članice u potpunosti direktivu i međunarodne standarde o ljudskim pravima.

Sama politika povratka nije dovoljna za učinkovito upravljanje nezakonitim migracijskim tokovima prema EU-u, već ona mora biti dio sveobuhvatnog pristupa, uključujući GAMM, u okviru kojeg se stavlja naglasak na:

- pojačani dijalog i suradnju u području migracija sa zemljama podrijetla i tranzita koje nisu članice EU-a, u cilju uspostave partnerstava koji se temelje na zajedničkim interesima;
- jaču političku suradnju među državama članicama, s FRONTEX-om i s međunarodnim organizacijama i NVO-ima;
- usporedno jačanje drugih alata i politika, kao što je učinkovito upravljanje granicama, borba protiv trgovanja i krijumčarenja;
- integraciju dijelova vanjske politike u migracijsku politiku EU-a i osiguravanje poveznica između unutarnjih i vanjskih dimenzija. Potrebno je iskoristiti prednosti ESVD-ovog pregleda općih vanjskih odnosa EU-a.

U okviru svih budućih aktivnosti usmjerenih na razvoj politike povratka EU-a morat će se stoga uzeti u obzir svi ovi vidovi i elementi.

Naglasak budućih aktivnosti bit će na pitanjima i prijedlozima opisanim u nastavku.

1. Osigurati ispravnu i učinkovitu provedbu Direktive o vraćanju

Jedan od glavnih prioriteta za budućnost bit će jačanje praćenja provedbe Direktive o vraćanju. Komisija će sustavno pratiti sve utvrđene nedostatke. Već je pokrenuto nekoliko pilot postupaka EU-a u vezi s pitanjima obuhvaćenim ovim izvješćem, a uskoro će ih biti pokrenuto još. Nacionalni sudovi već su odigrali vrlo pozitivnu ulogu u ovom postupku, kao prva referentna točka putem koje pravo Unije postaje stvarnost u državama članicama i tražeći, ako je potrebno, tumačenja upućivanjem predmeta Sudu EU-a radi donošenja preliminarne odluke.

Nekoliko stranaka igrat će aktivnu ulogu u daljnjem unaprjeđenju provedbe Direktive o vraćanju:

*⇒ Prvo i najvažnije, Komisija, kao **čuvar prava Unije**, u skladu s ovlastima iz članka 258. UFEU-a;*

*⇒ Komisija i države članice, stavljanjem većeg naglaska na usklađenost s pravnom stečevinom EU-a o vraćanju u okviru novog **Mehanizma za ocjenjivanje Schengena**;*

*⇒ **Nacionalna tijela za nadzor prisilnog vraćanja** u skladu s člankom 8. stavkom 6. Direktive, ispunjavajući svoju ulogu ugrađenog mehanizma kontrole u svakodnevnim postupcima vraćanja;*

2. Promicanje dosljednijih praksi sukladnih temeljnim pravima

Uz rad na osiguranju ispravne provedbe pravne stečevine, Komisija planira razviti niz **smjernica i preporuka** u vezi s dolje navedenim pitanjima. Njima će se promicati dosljednije prakse povratka koje su u potpunosti usklađene sa standardima temeljnih prava.

*⇒ Komisija će u roku od godine dana donijeti **„Priručnik za vraćanje“**, koji će pripremiti u savjetovanju s Kontaktnom skupinom za povratak. On će sadržavati zajedničke smjernice, najbolju praksu i preporuke koje će nadležna tijela država članica koristiti prilikom provedbe aktivnosti vraćanja te kao referentnu točku za ocjenjivanje Schengena u području povratka. U njemu će se upućivati na pravnu stečevinu EU-a u vezi s povratkom i mjerodavne međunarodne norme, kao što su one koje je razvio Europski odbor za sprječavanje mučenja i Odbor UN-a o pravima djece, Opću napomenu br. 14 (2013.) o pravu djeteta da se prednost da njegovom najboljem interesu i on će se baviti između ostalog, promicanjem dobrovoljnog povratka, razmjernom uporabom mjera prisile, nadzorom prisilnog povratka, odgađanjem udaljavanja, vraćanjem maloljetnika, učinkovitim pravnim lijekovima, zaštitnim mjerama u iščekivanju povratka, ljudskim i dostojanstvenim uvjetima zadržavanja te zaštitnim mjerama za ranjive osobe.*

*⇒ **Temeljna prava usklađena s praksama zatvaranja:** Komisija će o tome pitanju dalje raspravljati u okviru Kontaktne skupine i uključit će preporuke u Priručnik za vraćanje, koji se temelji na studiji Agencije o temeljnim pravima iz 2012.*

*⇒ **Promicanje alternativa zadržavanju:** Europska migracijska mreža provest će studiju u 2014. o alternativama zadržavanju u cilju utvrđivanja i širenja najbolje prakse u tom području.*

*⇒ **Kriminalizacija nezakonitog boravka povratnika** Komisija će u Priručnik za vraćanje uključiti sudsku praksu Suda EU-a o ograničenjima koja se nameću državama članicama u vezi sa sankcijama kaznenog prava za povratnike.*

*⇒ **Povratnici koje nije moguće udaljiti:** Komisija će, na temelju postojeće najbolje prakse na nacionalnoj razini, prikupljati najbolju praksu radi izbjegavanja dugotrajnih situacija i kako bi osigurala da osobe koje nije moguće udaljiti ne budu neograničeno lišene svojih temeljnih prava i da ne riskiraju nezakonito ponovno zadržavanje.*

⇒ ***Kodificirani standardi Vijeća Europe u području zadržavanja****: Komisija podržava izjavu Europskih nacionalnih preventivnih mehanizama protiv mučenja objavljenu za vrijeme Konferencije o zadržavanju pri useljavanju u Europi (Strasbourg, 21. – 22. studenoga 2013.) da će od Vijeća Europe zatražiti kodificiranje niza detaljnih pravila o zadržavanju pri useljavanju na temelju postojećih međunarodnih i regionalnih standarda u području ljudskih prava koji se primjenjuju na lišavanje slobode na osnovu imigracijskog statusa.*

3. Dalje razviti dijalog i suradnju sa državama nečlanicama EU-a

Suradnja s državama podrijetla i tranzita useljenika koje nisu članice EU-a od ključne je važnosti za unaprjeđenje sposobnosti za upravljanje migracijskim tokovima i za rješavanje problema u vezi s vraćanjem državljana trećih zemalja koji nemaju (ili više nemaju) zakonito pravo ostanka u EU-u.

EU je uključen u velik broj bilateralnih i regionalnih dijaloga i okvira suradnje s državama nečlanicama EU-a u cilju izgradnje uzajamno korisne suradnje u tom području. Oni obuhvaćaju razna pitanja, od izgradnje institucija i kapaciteta i učinkovite integracije zakonitih migranata do upravljanja povratkom i učinkovite provedbe obveza ponovnog prihvata. U skladu s GAMM-om, države podrijetla i tranzita treba poticati da osiguraju međunarodnu zaštitu osobama kojima je ona potrebna u skladu s međunarodnim standardima, da unaprijede svoje sposobnosti za pružanje azila i sposobnosti prihvata i da razviju sustave migracija koji ispravno funkcioniraju, kao i zaštitu temeljnih prava migranata, s posebnim naglaskom na ranjive migrante, kao što su maloljetnici bez pratnje, žrtve trgovanja ljudima, žene i djeca. Tim je državama potrebno pružiti pomoć u okviru suradnje kao potpora njihovim naporima u tom pogledu i EU bi trebao proširiti svoju suradnju s mjerodavnim državama nečlanicama u cilju izgradnje sposobnosti u području vraćanja i radi pomoći partnerskim državama prilikom pregovora o sporazumima o ponovnom prihvatu s drugim državama nečlanicama EU-a.

⇒ ***Politika povratka*** *i dalje će dosljedno biti uključena u* ***provedbu i razvoj GAMM-a,*** *uključujući* ***Partnerstva za mobilnost i Zajedničke programe za migracije i mobilnost*** *s državama nečlanicama EU-a;*

⇒ ***Poticaji:*** *Vodit će se računa o tome da suradnja u području povratka, ponovnog prihvata i reintegracije bude dio uravnotežene i konsolidirane politike EU-a prema državi nečlanici EU-a, koja se temelji na zajedničkom interesu, odnosno, koja je povezana s odredbama o pojačanoj mobilnosti i drugim područjima politika kao što su trgovina, poduzetništvo i industrija.*

⇒ ***Izgradnja sposobnosti****: Napori za izgradnju sposobnosti u državama nečlanicama EU-a u području povratka i ponovnog prihvata pojačat će se, primjerice, povećanjem sposobnosti nadležnih tijela u partnerskim zemljama da pravovremeno odgovore na zahtjeve za ponovni prihvat, identificiraju osobe koje su predmet vraćanja i osiguraju odgovarajuću pomoć i potporu za reintegraciju onima koji se vraćaju.*

*⇒ Fond za azil, migracije i integraciju bit će usmjeren na **održiv povratak i reintegraciju** nezakonitih migranata u njihovim državama podrijetla, uključujući razvojem sposobnosti tih država za bolje upravljanje povratkom i reintegracijom.*

*⇒ Komisija će aktivno pratiti rješavanje izazova utvrđenih u **Ocjeni sporazuma EU-a o ponovnom prihvatu za 2011.**, i njezinim preporukama, kao što je davanje prednosti dobrovoljnom povratku (uvodna izjava br. 13.) i pokretanje pilot projekta za praćenje situacije osoba nakon povratka (prep. br. 15).*

4. Poboljšati operativnu suradnju između država članica u području vraćanja

Postupci vraćanja kojima se poštuju temeljna prava i dosljedne politike vraćanja jačat će se praktičnom i operativnom suradnjom u područjima kao što su:

- poticanje dobrovoljnog odlaska;
- poštovanje najboljih interesa djeteta u postupcima vraćanja;
- interakcija između nacionalnih nadzornih tijela;
- bolji statističkih podaci;
- razmjena osobnih podataka;
- izdavanje putnih isprava.

*⇒ Komisija će koristiti **Europsku migracijsku mrežu kao platformu** za olakšavanje bolje suradnje između država i dionika, posebno **u području dobrovoljnog odlaska**, kao ključnog alata za prikupljanje i razmjenu podataka.*

*⇒ Fond za azil, migracije i integraciju bit će usmjeren na mjere za **poticanje dobrovoljnog odlaska**, a pri tome će se voditi računa o tome da inicijative dobrovoljnog povratka ne uzrokuju neželjeni učinak povlačenja. Promicat će se i mjere kojima će se povratnicima osigurati dobivanje nužnih putnih isprava, u uskoj suradnji s državama nečlanicama.*

*⇒ U području **kopnenog prijevoza dobrovoljnih povratnika**, poboljšanja su moguća uporabom Priloga 39. Priručnika o Schengenu (standardni obrazac za priznavanje odluke o vraćanju za potrebe kopnenog prijevoza). Potiče se države članice koje taj sustav još ne koriste da ga počnu koristiti.*

*⇒ Potrebno je poticati daljnju operativnu suradnju između država članica i između država članica i država nečlanica u okviru provedbe postupaka povratka i reintegracije koji se primjenjuju na **maloljetnike bez pratnje.** Potrebno je poticati suradnju između sustava za zaštitu djece država članica i država nečlanica EU-a koristeći na najbolji način mogućnosti financiranja iz Fonda za azil, migracije i integraciju.*

*⇒ Potrebno je staviti naglasak na **unaprjeđenje statističkih podataka u vezi s vraćanjem,** posebno korištenjem detaljnih podataka koje je FRONTEX počeo pribavljati od država članica te razmotriti načine za poboljšanje podataka o dobrovoljnim odlascima i poticati dosljednije prikupljanje podataka.*

*⇒ Komisija će poticati razmjenu **poboljšane najbolje prakse između nacionalnih tijela za nadzor prisilnog vraćanja**, u skladu s člankom 8. stavkom 6. Direktive, u cilju poticanja dosljednijeg praćenja, posebno u kontekstu zajedničkih operacija koje koordinira FRONTEC.*

⇒ ***Treba dodatno pojačati mogućnosti VIS-a i SIS-a u području politike vraćanja.*** *Preispitivanjem SIS-a II koje će biti dovršeno do 2016. omogućit će se prilika za poboljšanje usklađenosti između politike povratka i SIS-a II i za uvođenje obveze državama članicama da u SIS II unesu upozorenje o odbijenom ulasku za zabrane ulaska donesene u skladu s Direktivom o vraćanju.*

⇒ *Promicat će se operativna suradnja između država članica i država članica i nečlanica EU-a, s posebnim naglaskom na* ***identifikaciju i izdavanje putnih isprava*** *u skladu sa zahtjevima za zaštitu podataka.*

⇒ *Europska migracijska mreža provest će u 2014. studiju o „****Dobroj praksi u postupcima vraćanja i ponovne integracije nezakonitih migranata: zabrane ulaska država članica, politika i korištenja sporazuma o ponovnom prihvatu.*** *Cilj je ove studije povećati učinkovitost politika povratka prikupljanjem i usporedbom iskustava država članica u vezi s tim posebnim vidovima procesa povratka.*

5. Jačanje uloge FRONTEX-a u području vraćanja

Zajedničko obavljanje određenih operativnih vidova vraćanja na razini Unije ima jasnu dodanu vrijednost. FRONTEX igra važnu koordinacijsku ulogu u tom području i trebao bi ju nastaviti koristiti na proaktivan način. Pri obavljanju svojih zadaća FRONTEX mora osigurati da se operacije obavljaju u skladu s pravnom stečevinom Unije i Poveljom o temeljnim pravima EU-a.

⇒ *FRONTEX bi dalje trebao povećati koordinaciju ZOV-a na način kojim se osigurava* ***zadovoljavanje zajedničkih standarda humanog i dostojanstvenog postupanja prema povratnicima*** *na uzoran način, više od jednostavnog poštovanja pravnih obveza. Komisija stoga od* ***FRONTEX-a traži da mu prioritet bude prilagodba njegovog Kodeksa ponašanja u vezi s ZOV-ima*** *i da jasno istakne da svaki ZOV podliježe neovisnom praćenju.*

⇒ *Potiče se FRONTEX da dalje podržava države članice nudeći* ***osposobljavanje o pitanjima povratka****, s posebnim naglaskom na zaštitu temeljnih prava povratnika za vrijeme postupka povratka.*

Dio IV. – Izvješće o provedbi: Utjecaj Direktive 2008/115/EZ o vraćanju na politike i prakse vraćanja u državama članicama

Rok za provedbu Direktive o vraćanju istekao je 24. prosinca 2010. Direktivom se obvezuju sve države članice, osim UK-a i Irske, te četiri države pridružene Schengenu. Četiri države članice (EE, ES, PT, SK) obavijestile su da su direktivu potpuno prenijele prije roka. Devetnaest država članica obavijestilo je da su prenijele direktivu u 2011., a pet (BE, LT, NL, PL i SE) ih je obavijestilo da su ju prenijele u 2012. Komisija je otvorila 20 postupaka zbog povrede zbog neobavješćivanja, koji su zaključeni nakon što su države članice naknadno obavijestile o mjerama prenošenja[14].Jedino Island još nije obavijestio o potpunom prenošenju.

Od donošenja Direktive službe Komisije održale su 14 sastanaka **Kontaktne skupine**[15] sa stručnjacima države članice. Cilj je Kontaktne skupine u ranoj fazi olakšati identifikaciju mogućih problema i preostalih pitanja i ponuditi mogućnost za otvorenu i neformalnu raspravu. Tim se sastancima znatno pridonijelo dosljednoj provedbi Direktive na nacionalnoj razini. Kao rezultat rasprava na razini Kontaktne skupine, provedeno je šest **usporednih studija**[16]:

1. *Maloljetnici u postupcima vraćanja*
2. *Nadzor prisilnog vraćanja*
3. *Reintegracija povratnika*
4. *Situacija povratnika koje nije moguće udaljiti*
5. *Ispravno prenošenje Direktive o vraćanju u zakonodavstvo država članica*
6. *Utjecaj Direktive o vraćanju u praksi*

Na temelju nalaza studije o prenošenju Direktive o vraćanju u nacionalno zakonodavstvo, Komisija je provela **organizirani program rada na prenošenju Direktive o vraćanju (2012. – 2013.)** u okviru kojeg je ispitala države članice o eventualnim preostalim problemima s prenošenjem direktive. Na tehničkim bilateralnim sastancima razgovaralo se o pojedinostima utvrđenih nedostataka i mogućim rješenjima. Ti su se sastanci i rasprave pokazali vrlo korisnima i pomogli su u rješavanju većine problema s prenošenjem. Preostala su se pitanja odnosila posebno na sljedeće odredbe:

- učinak zabrana ulaska diljem EU-a;
- definicija rizika od bijega;
- kriteriji za produživanje roka dobrovoljnog odlaska;
- pravila koja se moraju poštovati kod udaljavanja zrakoplovom;
- nadzor prisilnog vraćanja;

[14] Poveznice s nacionalnim mjerama prenošenja dostupne su u odjeljku MNE EUR-Lexa. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0115:EN:NOT

[15] Kompiliranim zapisnicima s tih sastanaka Kontaktnih skupina (o obliku dokumenta s pitanjima i odgovorima) može se pristupiti putem Registra stručnih skupina Komisije.

[16] Većina tih studija javno je dostupna pod e-knjižnica GU GOME na web-mjestu Europa pod: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies.

- kriteriji za određivanje zadržavanja;
- uvjeti zadržavanja.

U odnosu na ta preostala pitanja, sedam država članica već je izmijenilo svoje nacionalno zakonodavstvo u cilju ispunjavanja zahtjeva Komisije. Trinaest država članica trenutno provodi izmjene, a šest država članica službeno se obvezno izmijeniti svoje nacionalno zakonodavstvo u skoroj budućnosti podložno strogom nadzoru (dvomjesečnom izvješćivanju) Komisije.

Već su ostvareni opipljivi rezultati organiziranog programa, posebno u vezi s pritvorom:

— šest država članica, od jedanaest koje nisu potpuno prenijele članak 3. stavak 7. i članak 15. stavak 1., izmijenilo je svoje zakonodavstvo u cilju zakonske definicije objektivnih kriterija za ocjenjivanje vjerojatnosti bijega nezakonitih migranata. Na taj se način smanjuje broj zadržanih migranata.

— šest država članica, od sedam koje nisu potpuno prenijele članak 15. stavak 4. Direktive, izmijenilo je ili su u postupku mijenjanja svog nacionalnog zakonodavstva kako bi osigurale prekid zadržavanja ako ne postoji razuman razlog za udaljavanje.

— četiri države članice, od njih šest koje do sada nisu dopuštale NVO-ima i međunarodnim organizacijama da posjećuju centre za zadržavanje, izmijenile su ili su u postupku mijenjanja svog zakonodavstva.

— četiri države članice, od njih šest koje to još nisu učinile, sada su revidirale svoja pravila o pristupu besplatnoj pravnoj pomoći (članak 13. stavak 4.).

— trinaest država članica, od njih šesnaest koje nisu prenijele članak 8. stavak 6., već su donijele ili su u postupku donošenja zakonodavstva kojim će se uspostaviti sustav za nadzor prisilnog vraćanja.

— jedanaest država članica, od četrnaest koje to još nisu učinile, formalizirale su ili su u postupku formaliziranja obveze da se udaljavanje zrakom mora vršiti u skladu sa Zajedničkim smjernicama o sigurnosnim odredbama za zajedničko udaljavanje u zračnom prostoru koje su priložene Direktivi 2004/573/EZ.

U tim preostalim slučajevima u kojima nije bilo moguće postići dogovor niti prisiliti države članice da se obvežu izmijeniti svoje zakonodavstvo u skladu sa zahtjevima Komisije, već je pokrenuto nekoliko pilot postupaka EU-a.

U razdoblju 2012. – 2013. provedena je studija u vezi s **praktičnom provedbom Direktive o vraćanju** u državama članicama, koja je dovršena u listopadu 2013. Studija je osmišljena kao „meta studija“ na temelju različitih vrsta postojećih podataka i studija, te ulaznih podataka od svih mjerodavnih dionika.[17]

[17] Izvođači su se morali savjetovati sa sljedećim dionicima:
1. Pravosudna tijela/suci nadležni za nadzor/saslušavanje žalbi u vezi s politikom vraćanja (putem nacionalnih i međunarodnih udruženja sudaca);
2. Odvjetnici i institucije koji pružaju pravnu pomoći povratnicima (putem nacionalnih i međunarodnih udruženja odvjetnika);
3. Tijela za nadzor vraćanja (tijela osnovana u skladu s člankom 8. stavkom 6. Direktive o vraćanju);
4. Dionici koji pomažu migrantima ili zastupaju njihova prava (NVO-i, tijela za zastupanje;
5. Dionici koji komentiraju/proučavaju politiku vraćanja (NVO-i, akademici, itd.)
6. Međunarodne organizacije (UNHCR, IOM, Crveni križ itd.) zainteresirane za pitanja vraćanja.

Kako bi dobila širu sliku situacije na terenu, Komisija je preispitala ciljane studije i izvješća Agencije za temeljna prava, tijela Vijeća Europe, UNHCR-a i NVO-a (Amnesty International, Human Rights Watch, Pro-Asyl i ostalo) o situaciji na terenu u državama članicama. Glavni problem na koji su naišli prilikom prikupljanja informacija bio je taj da se na razini države članice prikuplja malo kvantitativnih podataka o većini pitanja obuhvaćenih studijom. Na primjer, podaci o osnovnim parametrima, kao što su prosječno trajanje zadržavanja, osnova za zadržavanje, broj neuspjelih vraćanja i zabrane ulaska bili su dostupni u ograničenom broju država članica. Osim toga, često nedostaju zajedničke definicije i pristupi prikupljanju podataka, što utječe na usporedivost podataka diljem EU-a.

Kao što je prethodno istaknuto, **Komisija će sustavno pratiti sve nedostatke utvrđene u postojećem izvješću o provedbi.** Već je pokrenuto nekoliko pilot postupaka EU-a u vezi s pitanjima utvrđenim u ovom izvješću, a uskoro će ih biti pokrenuti dodatni postupci.

1. Zadržavanje povratnika u svrhu udaljavanja

a) Razlozi za zadržavanje i trajanje zadržavanja (članak 15.)

Člankom 15. Direktive propisano je da državljani trećih zemalja u pogledu kojih se provodi postupak vraćanja mogu biti zadržani — „na ono vrijeme koje je najmanje potrebno“ i koje može „trajati toliko dugo koliko traje postupak udaljavanja“ — ako postoji opasnost od bijega ili on/ona izbjegava ili ometa pripreme postupka za vraćanje ili udaljavanje. Zadržavanje, koje se određuje odlukom upravnog ili sudskog tijela, mora se preispitivati u „razumnim vremenskim razmacima“ i mora biti prekinuto „ako iz pravnih ili drugih razloga više ne postoji mogućnost za udaljavanje“. Države članice moraju utvrditi najduži rok zadržavanja, koje u pravilu ne smije prelaziti šest mjeseci i, u iznimnim okolnostima, 18 mjeseci. Sudskom praksom Suda EU-a pojašnjeno je nekoliko vidova odredaba direktive o zadržavanju. U svojoj presudi u predmetu C-357/09 (Kadzoev), Sud EU-a izričito je potvrdio zaštitne elemente članaka Direktive o vraćanju koji se odnose na **zadržavanje** naglasivši da **zadržavanje više nije opravdano i predmetna osoba mora odmah biti puštena ako ne postoji stvarna mogućnost udaljavanja u državu nečlanicu unutar odobrenog najdužeg razdoblja zadržavanja. Osim toga, Sud EU-a objasnio je da se razlozi javnog reda i sigurnosti ne mogu koristiti kao opravdanje za zadržavanje u skladu s Direktivom o vraćanju.** U presudi u predmetu C 534-11 (Arslan) bilo je riječ o odnosu između zadržavanja u vezi s vraćanjem i zadržavanja u vezi s azilom (u skladu s Direktivom 2003/9) i **objašnjeno je da postojanje dvaju različitih režima ne znači da država članica ima obavezu automatski puštati na slobodu zadržane povratnike kada predaju zahtjev za azil, pod uvjetom da države u skladu s nacionalnim zakonodavstvom spremno donesu odluku o nastavku zadržavanja u skladu s pravnom stečevinom u području azila.**

Za vrijeme ocjenjivanja pokazalo se da iako su države članice uglavnom izmijenile svoje zakonodavstvo radi usklađivanja s člankom 15. još uvijek postoje **velike razlike** u praktičnoj provedbi. Na primjer, znatno se razlikuje tumačenje onoga što čini „razumne vremenske razmake“ za **preispitivanje pritvora.** Preispitivanja se u nekim državama članicama odvijaju svaki tjedan, a u drugima na kraju razdoblja zadržavanja (odnosno, do šest mjeseci). U ovom je području stoga potrebna veća usklađenosti i nekoliko dionika zatražilo je daljnje smjernice u vezi s tumačenjem „razumnih vremenskih razmaka“.

S druge strane, praksa je ujednačenija u odnosu na **razloge zadržavanja povratnika** jer su rizik od bijega i/ili ometanje postupka vraćanja glavni razlozi u većini država članica. Još jedan razlog koji se često spominje jest potreba za pojašnjavanjem dokumentacije i identifikacijom predmetne osobe u suradnji s državama nečlanicama EU-a. **Pojmom „rizika od bijega“** iz članka 3. stavka 7. Direktive utjecalo se na definiciju država članica i korištenje kriterija na kojima se temelji odluka o zadržavanju, što u različitoj mjeri doprinosi većoj pravnoj sigurnosti. U većini su država članica „nedostatak isprava“ koju dostavljaju povratnici ili „korištenje lažnog identiteta“ glavna osnova na temelju koje se procjenjuje rizik od bijega. Drugi kriteriji za procjenjivanje rizika od bijega koji se često koriste uključuju:

- uporabu lažnih isprava ili uništavanje isprava;
- nepostojanje boravišta;
- izričito izražavanje namjere nepoštovanja;
- postojanje osuda za kaznena djela.

Tablica 2. Kriteriji za ocjenjivanje „rizika od bijega“

Kriteriji koji se često koriste za utvrđivanje „rizika od bijega“	Broj država članica koje primjenjuju kriterije
Nedostatak isprava	13
Ne surađuje prilikom utvrđivanja identiteta	11
Nepostojanje boravišta	7
Korištenje lažnih isprava ili uništavanje postojećih isprava	7
Učestalo neprijavljivanje nadležnim tijelima	7
Izričito izražavanje namjere nepoštovanja	6
Postojanje osude za kazneno djelo	6
Nepoštovanje postojeće zabrane ulaska	5
Povreda odluke o vraćanju	5
Prethodni postupci (tj. bijeg)	4
Manjak financijskih sredstava	4
Predmetom je odluke o vraćanju koju je donijela druga DČ	4
Nepoštovanje obveze dobrovoljnog povratka	3

Izvor: izvučeno iz MATRIX 2013.

Treba napomenuti da se u preispitanim državama članicama dosljedno napreduje prema **sve većoj provedbi alternativa zadržavanju.** Mnogo država članica predvidjele su u svom nacionalnom zakonodavstvu alternative zadržavanju. Istraživanja su pokazala da alternative pritvoru mogu imati nekoliko koristi u usporedbi s pritvorom i mogu, u određenim okolnostima, dovesti do znatnih ušteda. Međutim, države članice rijetko u praksi primjenjuju alternative pritvoru. Glavne alternative koje se primjenjuju u praksi čini se uključuju „redovito javljanje nadležnim tijelima“ i „smještaj u posebnim prostorijama koje su odredila nadležna tijela“. Jedna od najčešćih alternativa zadržavanju je i „obveza predavanja putovnica i isprava“ .

Tablica 3. Zakonska i praktična primjena alternativa zadržavanju

	Ograničenja boravišta		Redovito javljanje nadležnim tijelima		Obveza predavanja isprava		Dostavljanje financijskog jamstva		Elektronički nadzor	
	Zakonska primjena	Praktična primjena	Zakonska primjena	Praktična primjena	Zakonska primjena	Praktična primjena	Zakonska primjena	Praktična primjena	Zakonska primjena	Praktična primjena
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.i.	da	n.i.	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.i.	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.i.	da	n.i.	da	da	ne	ne	ne	ne
FI	Ne	ne	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	ne	ne
FR	Da	n.i.	da	ne	da	da	ne	ne	da	n.i.
HU	Da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	ne	ne	ne	ne
IT	Da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	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.i.	da	n.i.	da	n.i.	da	da	ne	ne
PL	Da	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
PT	Da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.
RO	Da	n.i.	da	n.i.	ne	ne	ne	ne	ne	ne
SE	Da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	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.i.	da	da	da	n.i.	ne	ne	ne	ne
LI	Da	da	ne	ne	da	da	ne	ne	ne	ne
NO	Da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	ne	ne	ne	ne
IE	Da	n.i.	da	da	da	n.i.	da	ne	ne	ne
UK	Da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.	da	n.i.

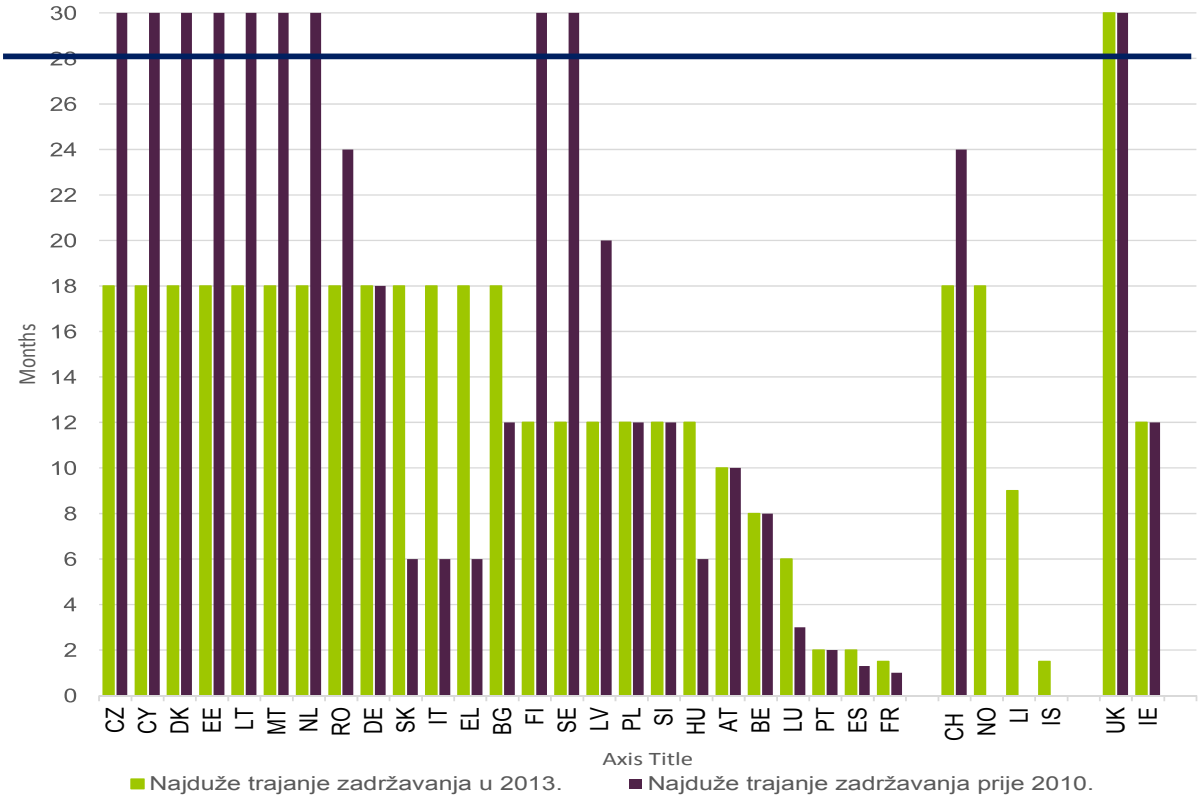
n.i.: nema dostupnih informacija“
Izvor: izvučeno iz MATRIX 2013.

U većini država članica nedostaju **javne strukture za potporu** nezakonitim migrantima koji su pušteni na slobodu jer ne postoji razumna mogućnost za udaljavanje. Ako država članica nema konkretnu pravu obvezu osigurati materijalno uzdržavanje te skupine ljudi, oni će se naći u situaciji „pravnog čistilišta“ u kojoj će se morati oslanjati na privatni i dobrovoljni sektor ili će biti prisiljeni potražiti nezakonito zaposlenje kako bi se mogli uzdržavati. Nekoliko država članica daje dobar primjer dajući mjesečni džeparac tim ljudima i pomažući im da nađu smještaj.

Prije donošenje Direktive o vraćanju, najveća dužina trajanja zadržavanja znatno se razlikovala među državama članicama, a u barem **devet država članica nije postojala gornja granica** za trajanje zadržavanje povratnika. Donošenjem direktive o vraćanju pridonijelo se usklađivanju — i općenito smanjenju — najdužeg trajanja zadržavanja u EU-u.

Tablica 4. Najduže trajanje zadržavanja prije i nakon prenošenja Direktive o vraćanju

[18] Premda Belgija ne primjenjuje niti jednu od navedenih alternativa zadržavanju, od 2008. nudi poseban smještaj i savjete za obitelji, a što je u nedavnoj objavi NVO-a izdvojeno kao najbolja praksa.



Izvor: MATRIX 2013.

Iako su se zakonski rokovi za zadržavanje u osam država članica povećali, u 12 država članica oni su se smanjili. Važno je napomenuti da se čini da je prosječno trajanje zadržavanja u praksi znatno niže od najviše predviđene granice.

Tablica 5. Trajanje zadržavanja u praksi

DČ	Trajanje zadržavanja u praksi (u danima)	Izvor	Razdoblje
AT	16.6*	Nacionalni statistički podaci	2012.
BG	64*	Studija NVO-a	2011.
DE	Manje od 42***	Nacionalni statistički podaci	2011.
DK	31*	Studija NVO-a	2011.
EE	85*	Nacionalni statistički podaci	2011.
EL	Najmanje 180**	Međunarodna organizacija	2012.
FI	5-6**	Nacionalna javna tijela	-
FR	13*	Nacionalna javna tijela	-
IT	31*	Javna tijela u gradu Bologni	-
LU	16*	Nacionalna javna tijela	-
NL	120-180**	NVO i međunarodna organizacija	-
(RO)	50*	Nacionalni statistički podaci	2012.
SE	Manje od 14***	Ministarstvo pravosuđa	-
IS	1**	Javna tijela i NVO-i	-
LI	1-2**	Javna tijela i NVO-i	-
UK	7**	Nacionalna javna tijela	-

** Prosjek izračunat na temelju dostupnih podataka. Izvor podataka naveden je u trećem stupcu s lijeve strane.*
*** Najčešće trajanje zadržavanja prema procjenama ispitanih dionika.*
**** Prema službenim statističkim podacima, 73 % pritvorenika u Njemačkoj zadržavaju se kraće od 42 dana.*
Izvor: Matrix 2013.

b) Uvjeti za zadržavanje, uključujući maloljetnike i obitelji (članci 16. i 17.)

U Direktivi su propisani **osnovni uvjeti** koji se moraju poštovati u vezi sa zadržavanjem povratnika, kao što je činjenica da se zadržavanje u pravilu provodi u posebnim ustanovama (ne u zatvorima) ili da barem moraju biti odvojeni od običnih zatvorenika. Zatvorenim povratnicima mora se osigurati hitna zdravstvena zaštita i osnovno liječenje i omogućiti da se obrate pravnim zastupnicima, članovima obitelji i konzularnim vlastima. NVO-ima i tijelima mora biti dopušteno da posjećuju povratnike u skladu sa zahtjevima koje su države članice utvrdile u vezi s prethodnim odobrenjem. Povratnici moraju biti na prikladan način obaviješteni o svojim pravima i obvezama. **Maloljetnicima** (bez pratnje i u pratnji obitelji**)** — čije je zadržavanje moguće samo kao „posljednja mjera" i na „najkraće moguće razdoblje" — moraju biti zadovoljene potrebe („najviše se uzimaju u obzir najbolji interesi djeteta") i oni moraju imati mogućnost uključivanja u slobodne aktivnosti i (ovisno o trajanju boravka) pristup obrazovanju.

Ovom se Direktivom ne uređuju sve pojedinosti u vezi s veličinom soba, pristupom sanitarnim čvorovima, izlascima na svjež zrak, prehranom itd. za vrijeme trajanja zadržavanja. U uvodnoj odredbi 17. propisano je, međutim, da se prema zadržanim osobama mora **postupati na „human i dostojanstven način"** uz poštovanje njihovih temeljnih prava i u skladu s međunarodnim pravom. Kada države članice odrede zadržavanje u skladu s člancima 15. do 17. Direktive, one to moraju činiti pod uvjetima koji su u skladu s člankom 4. Povelje EU-a, kojom se zabranjuje nehumano ili ponižavajuće postupanje. Učinak ove obveze na države članice u praksi detaljno je opisan u standardima koje je utvrdio Odbor Vijeća Europe za sprječavanje mučenja („standardi CPT-a"[19]). Ti standardi predstavljaju opće priznati opis obveza u vezi sa zadržavanjem koje države članice moraju kao minimum zadovoljavati kod svakog zadržavanja kako bi osigurale usklađenost s obvezama iz Europske konvencije o ljudskim pravima i obvezama koje proizlaze iz Povelje EU-a prilikom primjene prava EU-a. Komisija će pažljivo pratiti situacije i, posebno, iskoristiti mogućnosti koje nudi novi **Mehanizam za ocjenjivanje Schengena** za ocjenjivanje ustanova koje države članice koriste za zadržavanje prije udaljavanja kako bi bila sigurna da sve države članice zadovoljavaju ta mjerila. U cilju rješavanja najistaknutijih slučajeva nehumanih uvjeta zadržavanja Komisija je posljednjih mjeseci pokrenula pilot postupke EU-a protiv nekoliko država članica.

Zakonodavstvo devet država članica nije u potpunosti u skladu s člankom 16. stavkom 1. prema kojem države moraju strogo odvajati **zadržane osobe od redovnih zatvorenika.** Dvije od tih država članica obvezale su se promijeniti svoje zakonodavstvo. Protiv drugih predmetnih država članica već su pokrenuti pilot postupci EU-a ili će morati biti pokrenuti. U praksi samo polovica država članica uvijek osigurava posebne ustanove za zadržavanje. Druga polovica još uvijek nezakonite migrante zadržava, povremeno ili često, u zatvorima. Njemački su sudovi uputili tri predmeta Sudu EU-a radi donošenja preliminarne odluke u 2013.; U predmetima C 473-13 (Bero) i C 514-13 (Bouzalmate) Sudu je postavljeno pitanje je li država članica obavezna u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive povratnike zadržavati samo u posebnim ustanovama za zadržavanje ako posebne ustanove za zadržavanje posjeduje samo u nekim svojim regionalnim jedinicama (a ne u drugima). Predmet C-474/13 (Thi Ly Pham) odnosi se na sukladnost s člankom 16. stavkom 1. nacionalne upravne prakse smještanja zadržane osobe prije udaljavanja zajedno s redovnim zatvorenicima ako on/ona pristane na takav smještaj. Na Sudu EU-a još uvijek su u tijeku postupci u tri predmeta.

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

Sve su države članice ispravno prenijele obvezu iz članka 16. stavka 2. da zadržanim osobama moraju omogućiti da **kontaktiraju zakonske zastupnike, članove obitelji i nadležna konzularna tijela.** Na temelju prikupljenih dokaza može se zaključiti da dvije države članice ne pružaju uvijek tu mogućnost. Sve su države članice također prenijele obvezu iz članka 16. stavka 3. da moraju osigurati **pristup hitnoj zdravstvenoj zaštiti.** Međutim, tvrdi se da se u šest država članica to pravo u praksi povremeno narušava. Komisija će pratiti sve utvrđene nedostatke.

Prenošenje prava nacionalnih, međunarodnih i nevladinih organizacija i tijela iz članka 16. stavka 4. da imaju **potpuni pristup ustanovama za zadržavanje** u zakonodavstvo još uvijek predstavlja problem u sedam država članica. Tri od tih država članica već su se obvezale promijeniti svoje zakonodavstvo. Čini se da praksa u četiri druge države članice nije u potpunosti usklađena.

Zakonodavstvo svih država članica u skladu je s pravilima o **zadržavanju maloljetnika i obitelji** iz članka 17. Međutim, u praksi je prijavljeno da postoje nedostaci u vezi s odvojenim smještajem za obitelji u dvije države članice, pristupom slobodnim aktivnostima u tri države članice i pristupom obrazovanju u pet država članica. U vezi primjenom članka 17. u praksi na zadržavanje maloljetnika kao posljednje mjere, rezultati ocjenjivanja pokazali su da sedamnaest država članica zadržava — barem ponekad — maloljetnike bez pratnje, a devetnaest država članica zadržava — barem ponekad — obitelji s maloljetnicima. Budući da se definicija „posljednje mjere“ iz Direktive o povratku može široko tumačiti, neki su dionici predložili da bi države članice trebalo poticati da u svoje nacionalno zakonodavstvo uključe pretpostavku protiv zadržavanja djece i da koriste alternative zadržavanju maloljetnika bez pratnje i obitelji s djecom.

Iz rezultata ocjenjivanja može se zaključiti da se **pomoć maloljetnicima bez pratnje** (članak 10.) pruža na različite načine i da ju pružaju različita tijela.

Tablica 6. Tijelo odgovorno za pružanje pomoći maloljetnicima bez pratnje (UAM)

Država	NVO	Međunarodna organizacija za migracije	specijalizirana za nezakonite maloljetnike	Ministarstvo	Opća služba za mlade ili socijalna služba	Lokalna uprava	Opća služba za azil ili useljavanje	Tužitelj ili sud	Policija ili granična policija	Službeno nije nadležna niti jedna institucija
AT					✓					
BE				✓						
BG					✓					
CZ		✓			✓					
CY					✓					
DE					✓					
DK	✓	✓					✓			
EE					✓	✓				
EL	✓	✓						✓		
ES						✓				
FI										✓
FR					✓					

Država	NVO	Međunarodna organizacija za migracije	specijalizirana za nezakonite maloljetnike	Ministarstvo	Opća služba za mlade ili socijalna služba	Lokalna uprava	Opća služba za azil ili useljavanje	Tužitelj ili sud	Policija ili granična policija	Službeno nije nadležna niti jedna institucija
HU			✓							
IT		✓								
LT							✓			
LU		✓								
LV								✓	✓	
MT							✓			
NL	✓				✓					
PL		✓						✓	✓	
PT	✓				✓					
RO	✓									
SI					✓					
SK				✓						
SE					✓					
CH						✓				
IS				✓	✓					
LI				✓						
NO[20]		✓	✓	✓						
IE					✓					
UK					✓	✓				

Izvor: MATRIX 2013.

Iako većina država članica u praksi vraća maloljetnike, samo sedam država članica izvijestilo je da je koristilo mogućnost vraćanja maloljetnika bez pratnje u privatne centre i socijalne službe u državi podrijetla.

Utvrđena su sljedeća područja u vezi sa zadržavanjem u kojima je došlo do promjena uslijed provedbe Direktive o vraćanju:

Tablica 7. Glavna područja promjena u zadržavanju uslijed provedbe Direktive o vraćanju:

Promjena	Država članica
Kraće trajanje razdoblja zadržavanja	BG, CZ, DK, EE, LT, LV, RO, SI, SK, NO
Duže trajanje razdoblja zadržavanja	EL, ES, FI, FR, IT, LU
Posebna politika o maloljetnicima i obiteljima s maloljetnicima (i ranjive osobe)	AT, CZ, SI
Bolji uvjeti u ustanovama za zadržavanje	DK, LU, LV, RO,
Posebne ustanove za zadržavanje/odvojenost od zatvorenika	DE, DK, LU
Korištenje alternativa	BE,DE, LV, NL
Pružanje pravnih savjeta	AT, SK

[20] Europska komisija (2013.) Ocjena usklađenosti Direktive 2008/115/EEZ Norveška. Verzija 3.0 – 20.6.2013. Neobjavljeni članak 10. stavak 1.

Fiksni rok za sudsko preispitivanje/sudsku odluku	CZ, SK
Mogućnost žalbe	LV
Odluka u pisanom obliku	DK

Izvor: MATRIX 2013.

2. Dobrovoljni odlazak (članak 7.) i nadzor prisilnog vraćanja (članak 8. stavak 6.)

Uvođenje Direktive o vraćanju imalo je pozitivan utjecaj na nacionalno zakonodavstvo i praksu u području **dobrovoljnog odlaska.** Člankom 7. države članice obvezuju se omogućiti odgovarajuće vremensko razdoblje od sedam do trideset dana za dobrovoljni odlazak. U nekim državama članicama u nacionalnom zakonodavstvu nije prethodno bilo predviđeno vremensko razdoblje za dobrovoljni odlazak ili nije navedeno njegovo trajanje. Sada su takav rok uvele sve države članice. U većini analiziranih država članica, vrijeme za dobrovoljni odlazak određuje se **automatski**; samo tri države članice koriste mogućnost iz članka 7. stavka 1. Direktive da odrede vrijeme samo na temelju zahtjeva. U listopadu 2013. nizozemski sud uputio je Sudu EU-a (predmet C-554/13) preliminarnu odluku u vezi s odredbom u članku 7. stavku 4. o suzdržavanju od odobravanja vremena za dobrovoljni odlazak zbog javnog poretka.

Iz studije se također može zaključiti da su Direktivom o vraćanju potaknute promjene u **nadzoru prisilnog vraćanja.** Velik broj država članica osnovao je tijela za nadzor kao izravan rezultat Direktive, često uz potporu iz Europskog fonda za povratak. Sedam država članica nije poštovalo obvezu uspostavljanja sustava za nadzor prisilnog vraćanja i Komisija je već pokrenula (ili će uskoro pokrenuti) povezane pilot postupke EU-a. U državama članicama u kojima postoji nadzorno tijelo često se javlja veliki jaz između nadzora koji obavlja civilnog društvo (NVO-i za ljudska prava), pravobranitelj ili tijela povezana s nacionalnim ministarstvom. Sustavi nadzora predviđeni su zakonom ili sporazumom o suradnji. Na temelju ocjenjivanja može se zaključiti da je Direktiva o vraćanju imala znatan učinak na osnivanje tijela za nadzor vraćanja i da učvršćivanje sustava nadzora donosi još promjena. Ta će tijela za nadzor igrati važnu ulogu kao ugrađeni kontrolni mehanizam za svakodnevnu praksu vraćanja na nacionalnoj razini.

Tablica 8. Tijela za nadzor prisilnog vraćanja

Država	Tijelo za nadzor	Vrsta tijela za nadzor
AT	√	Pravobranitelj i NVO
BE	√	Tijelo pri belgijskoj policiji
BG	√[21]	Pravobranitelj i NVO
CY	√	Pravobranitelj
CZ	√	Tijelo pri češkom parlamentu
DE	Neformalno	NVO
DK	√	Pravobranitelj i NVO
EE	√	NVO
EL	√	Pravobranitelj
ES	√	Pravobranitelj
FI	√	Pravobranitelj
FR	Ne	-

[21] Samo predloženo (podaci za 2012. putem FRA).

Država	Tijelo za nadzor	Vrsta tijela za nadzor
HU	√	Pravobranitelj
IT	Ne	-
LT	√	NVO
LU	√	NVO
LV	√	Pravobranitelj
MT	√	Tijelo pri Ministarstvu unutarnjih poslova i nacionalne sigurnosti
NL	√	Tijelo pri Ministarstvu sigurnosti i pravde
PL	√	Pravobranitelj i NVO
PT	√	Tijelo pri Ministarstvu unutarnjih poslova
RO	√	NVO
SE	Ne	Sudovi, parlamentarni pravobranitelj i ministar pravosuđa djelomično vrše funkciju tijela za nadzor
SI	Ne[22]	-
SK	√	Pravobranitelj i NVO
CH	√	Tijelo pri Saveznom ministarstvu pravosuđa i policije
IS	Ne	-
LI	Ne	-
NO	√	Pravobranitelj
IE	Ne	-
UK	√	Tijela pri Ministarstvu pravosuđa

Izvor: MATRIX 2013.

3. Sigurnosni uvjeti (članci 12. i 14.) i pravni lijekovi (članak 13.)

Ocjenjivanjem je utvrđeno da većina preispitanih država članica koristi mogućnost **primjenjivanja odstupanja od područja primjene Direktive u skladu s njezinim člankom 2. stavkom 2.**[23] Utvrđeno je da se obveze zaštite iz članka 4. stavka 4. primjenjuju u većini slučajeva i da postoji sličan stupanj zaštite između onih državljana trećih zemalja na koje se primjenjuje Direktiva i „graničnih slučajeva“ koje su države članice isključile iz područja primjene Direktive.

Ocjenjivanjem je utvrđeno da su **postupovne zaštitne mjere** u vezi s pravima nezakonitih migranata za vrijeme postupka vraćanja općenito ugrađene u nacionalno zakonodavstvo država članica. Iz nalaza istraživanja može se zaključiti da sigurnosni uvjeti iz članka 12. stavka 1. Direktive u vezi s oblikom odluke o vraćanju (u pisanom obliku te sadrži stvarne i pravne razloge i podatke o raspoloživim pravnim lijekovima) u praksi općenito primjenjuju. Međutim, međutim dionici su izrazili zabrinutost u vezi s formulacijom osnove za odluku (manjak pojedinosti i motivacije). U gotovo pola država članica koje primjenjuju Direktivu, dionici su kao područja u kojima postoji mogućnost za napredak označili prevođenje (glavnih elemenata odluka o vraćanju) i, u manjoj mjeri, tumačenje.

[22] Vlada trenutačno razmatra dvostruki sustav nadzora kojim je predviđeno da nadzor vrši pravobranitelj zajedno s NVO-ima

[23] Člankom 2. stavkom 2. točkom (a) omogućuje se DČ da ne primjenjuju Direktivu u određenim „graničnim slučajevima“ (osobe kojima je odbijen ulazak na granici i osobe uhićene zbog nezakonitog prelaska granice). U tom se slučaju još uvijek primjenjuju osnovne zaštitne mjere iz članka 4. stavka 4. Člankom 2. stavkom 2. točkom (b) dopušta se DČ da ne primjenjuju Direktivu u određenim „kaznenopravnim“ situacijama osoba koje se moraju vratiti radi kaznene sankcije ili osoba u pogledu kojih je pokrenut postupak izručenja).

Za vrijeme ocjenjivanja nisu utvrđeni glavni trendovi niti su se uspjele mjeriti promjene u odnosu na **sigurnosne uvjete u iščekivanju odgođenog vraćanja.** (Člankom 14. Direktive obuhvaćeno je jedinstvo obitelji, zdravstvena zaštita, pristup obrazovanju, potrebe ranjivih osoba i pravo na dobivanje pisane potvrde u slučajevima odgođenog povratka.) Čini se da se osnovni sigurnosni uvjeti osiguravaju provedbom međunarodnih konvencija i zakonodavstva o općem pristupu (posebno hitna zdravstvena zaštita i obrazovanje).

U vezi s obvezom država članica da povratnicima osiguraju **učinkovit pravni lijek**, u skladu s člankom 13., u ocjeni je zaključeno da, iako u nacionalnom zakonodavstvu svih država članica postoji odredba o žalbi, u praksi se pojavljuje niz čimbenika koji mogu ugroziti pravo na pravni lijek. Prvo, informacije o dostupnim pravnim lijekovima, unatoč ispravnom prenošenju Direktive u zakonodavstvo, u praksi se često ne priopćuju u dovoljnoj mjeri državljanima trećih zemalja u svim državama članicama na jeziku koji povratnik razumije (prijevod i objašnjenje/pitanje pravne pomoći). Drugo, u vezi s prethodnom točkom, zbog neučinkovitog pružanja pravne pomoći može biti umanjena djelotvornost žalbe u slučajevima kada države članice opsežno koriste odredbu iz članka 13. stavka 4. Direktive kako bi pružanje besplatne pravne učinile podložnim uvjetima iz članka 15. stavaka 3. do 6. Direktive 2005/85/EZ. Ocjenjivanjem je utvrđeno da zbog toga u praksi često nisu pokretani žalbeni postupci protiv odluka o vraćanju ili su pokretani u manjoj mjeri nego što je očekivano. Komisija će pažljivo pratiti to pitanje.

Direktivom se državama članicama omogućuje da odluče uzrokuje li žalba automatsku **obustavu postupka** te može li žalbeno tijelo odobriti takav učinak ovisno o pojedinom slučaju. Ocjenjivanjem je utvrđeno da se žalbom općenito automatski privremeno obustavlja izvršenje odluke o vraćanju i/ili udaljavanju u skladu s nacionalnim zakonodavstvom samo u devet država članica. U većini država članica useljenik mora zatražiti privremeni učinak obustave, koji sudac može odbaciti (ili odobriti) u određenim okolnostima.

Tablica 9. Učinak obustave žalbe

Privremeni učinak obustave izvršenja odluke o vraćanju u slučaju žalbe	
Da: Automatski	AT, CZ, DK, FR, LT, MT, PL, RO, SI, UK
Ponekad: U odluci nadležnog sudskog ili upravnog tijela	BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, CH, LI, IS, NO, IE

Izvor: MATRIX 2013.

U tom je pogledu važno naglasiti da je Sud EU-a u predmetu C- 383/13 PPU (G i R),[24] potvrdio da prilikom donošenja odluka na temelju Direktive o vraćanju moraju biti poštovana **prava tuženika iz članka 41. stavka 2. Povelje EU-a** (pravo na saslušanje i pravo na pristup svome dosjeu) unatoč tome što to nije izričito predviđeno tom Direktivom.

4. Kriminalizacija nezakonitog ulaska i boravka

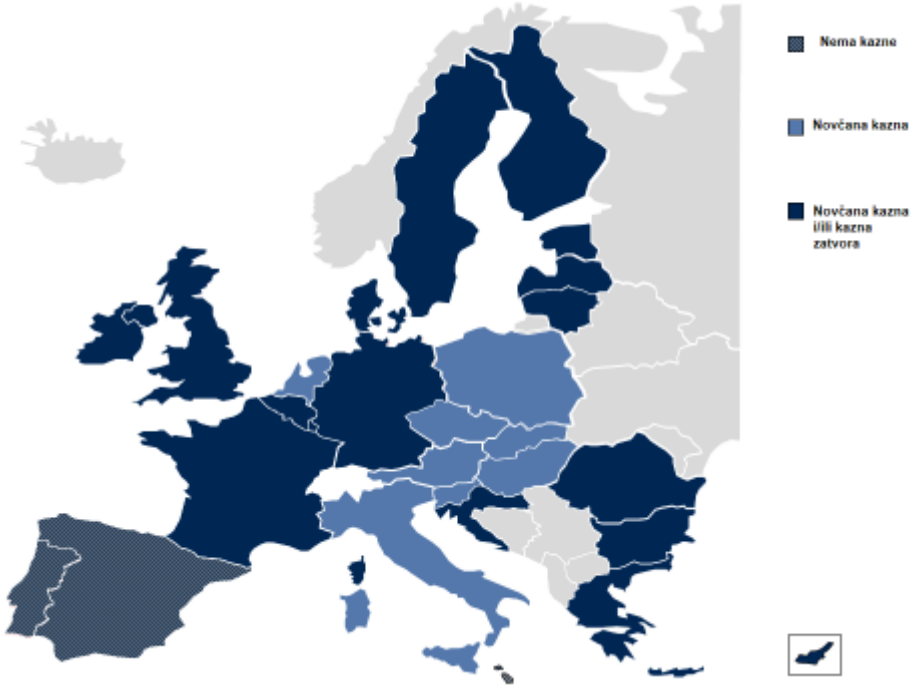
Iz nalaza ocjenjivanja i nedavne studije koju je proveo FRA može se zaključiti da u većini država članica postoje zakoni kojima se **kriminaliziraju različiti oblici „nezakonitog ulaska**

[24] Dvije druge preliminarne odluke — C 166/13 (Mukarubega) i C 249/13 (Boudjilida) — odnose se na slična pitanja.

i/ili boravka“. Ni Direktiva o vraćanju ni bio koji drugi pravni instrument EU-a ne sprječavaju države članice da nezakoniti ulazak i/ili boravak smatraju kaznenim djelom u skladu s njihovim nacionalnim kaznenim pravom. Međutim, na temelju nekoliko presuda Suda EU-a ograničena je i umanjena sposobnost država članica da povratnike zbog toga zadrže u zatvoru. Posebno je u predmetu C-61/11 (El Dridi) Sud EU-a utvrdio da je Direktivom o vraćanju onemogućeno donošenje nacionalnih pravila kojima se kriminalizira nezakoniti boravak *u mjeri u kojoj se* takvim pravilima umanjuje učinkovitost Direktive o vraćanju. U tom pogledu Sud EU-a zaključio je da je određivanje zatvorske kazne državljaninu treće zemlje s nezakonitim boravkom koji nije počinio niti jedno drugo kazneno djelo osim nepoštovanja naredbe da napusti državno područje u suprotnosti s Direktivom. Presudom u sličnom predmetu (C-329/11 Achoughbabian) potvrđeni su nalazi presude El Dridi i utvrđeno je da nacionalno zakonodavstvo kojim se nezakoniti boravak kažnjava prijetnjom zatvorskom kaznom nije u skladu s Direktivom o vraćanju. Presudom u predmetu C-430/11 (Sagor) potvrđeno je da se mogu primjenjivati kaznenopravne sankcije novčane kazne koje mogu biti zamijenjene nalogom za protjerivanje, pod uvjetom da se postupkom protjerivanja poštuju sve mjerodavne postupovne zaštitne mjere Direktive o vraćanju i da se kaznenopravna sankcija kućnog pritvora može primjenjivati samo ako postoje jamstva da se takvim postupanjem neće odgoditi vraćanje.

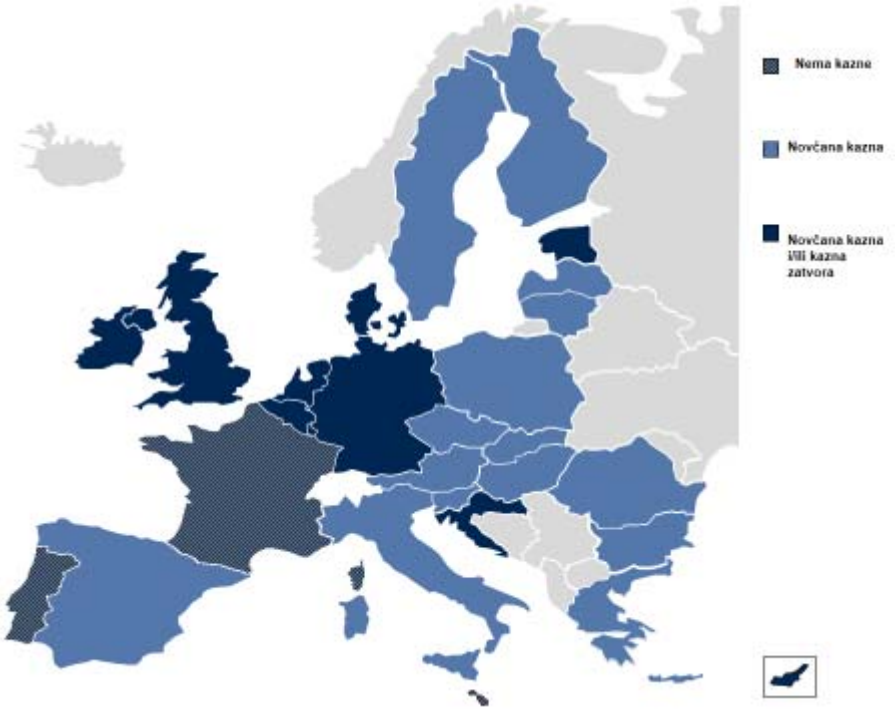
Navedene presude dovele su do **niza promjena u nacionalnim zakonodavstvima** uključenih država i nekoliko država članica nedavno je na temelju te sudske prakse izmijenilo svoje zakonodavstvo. Komisija pažljivo prati situaciju i već je pokrenula pilot postupke EU-a protiv određenih država članica.

Tablica 10. Kriminalizacija nezakonitog ulaska



Izvor: FRA 2014.

Tablica 11. Kriminalizacija nezakonitog boravka



Izvor: FRA 2014.

5. Pokretanje postupka vraćanja (članak 6.) i zabrane ulaska (članak 11.)

U odnosu na članak 6. Direktive o vraćanju države članice pokazale su visok stupanj usklađenosti **definicije nezakonitog boravka.** U većini država članica u nacionalnom zakonodavstvu predviđeni su iscrpni popisi okolnosti u kojima se može smatrati da državljanin treće zemlje nezakonito boravi i oni uključuju pet glavnih kategorija: istekla viza; istekla dozvola boravka; ukidanje dozvole boravka; povlačenje statusa izbjeglice; nezakoniti ulazak. Većina država članica primjenjuje povoljnija pravila na osobe koje su predmetom tekućeg postupka za dobivanje i obnavljanje dozvole ili vize. Većina država članica odlučila se za **postupak od jednog koraka** pri čemu se odluka o vraćanju i odluka o udaljavanju donose jednim (upravnim) aktom, a samo devet država članica (IT, LT, LV, MT, PL, SE, IS, IE, UK) ima uspostavljen postupak od dva koraka. Direktivom je omogućeno usklađivanje pitanja dozvola boravka i drugih dozvola kojima se dopušta boravak iz **dobrotvornih, humanitarnih ili drugih razloga** državljanima trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području država članica EU-a u cijelom EU-u: Sve države članice u svom su pravnom okviru predvidjele tu mogućnost. **Obvezom pokretanja postupka vraćanja** nije se znatno promijenila praksa uhićivanja državljana trećih zemalja i broj uhićenja. Direktivom nije utvrđeno treba li država članica tražiti državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom na uobičajen način uz pomoć policije ili na *ad hoc* osnovi, već to ovisi o čimbenicima i elementima na nacionalnoj razini. Budući da u Direktivi nije izričito definiran pojam **uhićenja** niti su predviđene smjernice o tome kako provoditi takve postupke, države članice zadržale su postojeće institucionalno okruženje gotovo nepromijenjenim. U državama članicama postoje dvije glavne vrste praksi uhićenja. Prvo, uhićenje na temelju rutinskih policijskih kontrola ili ciljanih operacija lokacija za koje postoji razumna sumnja da se tamo nalaze nezakoniti migranti. Drugo, uhićenje na zahtjev imigracijskih tijela osoba koje ne poštuju nalog za napuštanje državnog područja ili odluku o dobrovoljnom odlasku.

Direktivom o vraćanju zahtijeva se od država članica da izdaju zabranu ulaska s odlukom o vraćanju kada nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak[25] ili kada nije poštovana obveza vraćanja. U drugim slučajevima izdavanje zabrane ulaska nije obavezno. Kod utvrđivanja trajanja zabrane ulaska u obzir se moraju uzeti sve važne okolnosti i najduže trajanje od pet godina može se preći samo ako osoba predstavlja ozbiljnu prijetnju za javnu politiku, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost. Iz ocjene se može zaključiti da je Direktiva o vraćanju općenito pridonijela usklađivanju razdoblja (najdužeg) **trajanja zabrana ulaska u vezi s vraćanjem** od pet godina, kako je predviđeno u članku 11. stavku 2. Direktive. Većina država članica utvrđuje najduže trajanje zabrana ulaska za slučajeve kada se povratnik smatra prijetnjom za nacionalnu sigurnost i kada, u skladu s Direktivom, trajanje može iznimno prelaziti pet godina. U osam država članica skraćeno je trajanje zabrane ulaska kao rezultat provedbe Direktive. Međutim, istraživanje je pokazalo da se u šest država članica povećao broj zabrana ulaska izdanih povratnicima. U praksi sve države članice nezakonitim migrantima nude mogućnost da zatraže povlačenje ili obustavu zabrane ulaska u iznimnim humanitarnim okolnostima. Svaka se zabrana ulaska unosi u Schengenski informacijski sustav kako bi se migrante spriječilo da ponovno uđu u Schengenski prostor. U svojoj presudi u predmetu C 297/12 (Filev/Osmani) Sud EU-a potvrdio je da se najduže vrijeme trajanja zabrana ulaska predviđeno u Direktivi primjenjuje i na „povijesne“ zabrane ulaska koje su izdane prije stupanja Direktive na snagu.

[25] To može biti slučaj kada postoji rizik od bijega, ili, ako je zahtjev za zakoniti boravak odbačen kao očito neutemeljen ili prijevaran, ili ako predmetna osoba predstavlja rizik za javnu politiku, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost.

Tablica 12. Zabrane ulaska

Osnove za korištenje zabrane ulaska	DČ koje koriste te osnove
Zabrana ulaska automatski se određuje u slučaju svih odluka o vraćanju	AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, MT, PL, PT, IS, IE, UK
Zabran ulaska ne određuje se u svim slučajevima već se (barem) automatski određuje (a) ako nije odobreno vrijeme za dobrovoljno vraćanje (b) ako nije poštovana obveza vraćanja	BE, BG, CZ, DK, FI, HU, LU, LV, NL, RO, SE, SK, CH, NO
Zabrane ulaska određuju se za svaki slučaj zasebno (različite osnove)	FR, SI, LI

Promjene zbog Direktive o vraćanju	Država članica
Skraćivanje trajanja zabrana ulaska	DE, ES, IT, LV, PL, PT, CH, NO
Veći broj izdanih zabrana ulaska	AT, BE, DK, FI, NL, CH
Posebni propisi o zabranama ulaska/standardizaciji diljem države	LT, MT, SI
Mogućnost povlačenja	ES, PL
Zabrana ulaska u pisanom obliku	LU, PL
Smanjeni broj izdanih zabrana ulaska	SK

Izvor: MATRIX 2013.

6. Sudska praksa Suda EU-a u vezi s Direktivom o vraćanju

U posljednjih pet godina nacionalni su sudovi uputili nekoliko predmeta Sudu EU-a radi donošenja preliminarnih odluka u vezi s tumačenjem Direktive o vraćanju:

O zadržavanju:
U svojoj presudi u predmetu C-357/09 (Kadzoev) od 30. studenog 2009. Sud EU-a izričito je potvrdio zaštitne elemente odredbi Direktive o vraćanju u vezi sa zadržavanjem, a posebno obvezu hitnog puštanja osobe na slobodu ako uvjeti propisani Direktivom više nisu ispunjeni.

U ljeto 2013. upućena su tri predmeta njemačkih sudova na donošenje preliminarne odluke. U predmetima C 473-13 (Bero) i C 514-13 (Bouzalmate) (u tijeku) Sudu je postavljeno pitanje je li država članica obavezna u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive povratnike zadržavati samo u posebnim ustanovama za zadržavanje ako posebne ustanove za zadržavanje posjeduje samo u nekim svojim regionalnim jedinicama (a ne u drugima). Predmet C-474/13 (Thi Ly Pham) odnosi se na sukladnost s člankom 16. stavkom 1. Direktive s nacionalnom upravnom praksom smještanja zadržane osobe prije udaljavanja zajedno s redovnim zatvorenicima ako on/ona pristane na takav smještaj.

O kriminalizaciji nezakonitog boravka
Dana 28. travnja 2011. Sud EU-a donio je presudu u predmetu C-61/11 (El Dridi). U ovoj sveobuhvatnoj presudi Sud EU-a utvrdio je da su Direktivom o vraćanju isključena nacionalna pravila kojima se određuje kazna zatvora nezakonitom državljaninu treće zemlje s nezakonitim boravkom koji ne poštuje nalog o napuštanju državnog područja jer bi se takvom kaznom moglo ugroziti ostvarenje cilja uvođenja učinkovite politike udaljavanja i repatrijacije

u skladu s temeljnim pravima. U prosincu 2011. donesena je presuda u sličnom predmetu (vidi C-329/11 Achoughbabian) u vezi sa situacijom u Francuskoj. Njome su potvrđeni nalazi presude El Dridi i utvrđeno je da nacionalno zakonodavstvo *kojim se nezakoniti boravak kažnjava* prijetnjom zatvora nije u skladu s Direktivom o vraćanju. Presuda u predmetu C-430/11 (Sagor) (u vezi sa sukladnošću odredbi nacionalnog zakonodavstva kojima se određuju kaznene sankcije kućnog pritvora i hitnog protjerivanja zbog nezakonitog boravka) donesena je u prosincu 2012. i njome je daje razrađena sudska praksa EU-a u ovom krugu. U svom nalogu od 21.3.2013., u predmetu C-522/11 (Mbaye) , Sud EU-a upućuje na gore navedenu sudsku praksu i ponovio je svoje zaključke. Predmet C 189/13 (Da Silva) (u tijeku) predstavlja nastavak predmeta Achoughbabian i odnosi se na usklađenost Direktive o vraćanju s nacionalnim zakonodavstvom *sankcioniranje nezakonitog ulaska* uz prijetnju kaznom zatvora.

O odnosu između Direktive o vraćanju i pravne stečevine o azilu:
U presudi u predmetu C 534-11 (Arslan) iz svibnja 2013. riječ je o odnosu između zadržavanja u vezi s vraćanjem (u skladu s Direktivom 2008/115/EZ) i pritvorom u vezi s azilom (u skladu s Direktivom 2003/9/EZ) u situaciji kada je državljanin treće zemlje zadržan u skladu s Direktivom o vraćanju i predaje zahtjev za azil radi kako bi odgodio vraćanje. Presudom je potvrđeno da su zadržavanje u vezi s azilom i zadržavanje u vezi s povratkom obuhvaćeni različitim pravnim režimima s odgovarajućim zaštitnim mjerama prilagođenim posebnoj situaciji tražitelja azila i povratnika. Sud je jasno izjavio da postojanje dvaju različitih režima ne podrazumijeva obvezu države članice da automatski pusti na slobodu zadržane povratnike kada dostave zahtjev za azil: Presudom je izričito potvrđeno da se zadržavanje može produžiti - pod uvjetom da države članice bez odgode u skladu s nacionalnim zakonodavstvom donesu odluku o produljenju trajanja zadržavanja u skladu s pravnom stečevinom o azilu.

O zabranama ulaska:
Presuda od 19.9.2013.,u predmetu C 297/12 (Filev/Osmani) odnosi se na valjanost „povijesnih“ zabrana ulaska koje su izdane prije stupanja na snagu Direktive o vraćanju te na pravila o trajanju zabrana ulaska. Sud EU-a u toj je presudi
— potvrdio da je člankom 11. stavkom 2. isključena mogućnost odredbe nacionalnog prava na temelju koje se ograničenje trajanja zabrane ulaska može ostvariti predavanjem zahtjeva za ostvarivanje te koristi;
— objasnio da zabrana ulaska koja je donesena više od pet godina prije datuma stupanja na snagu nacionalnog zakonodavstva kojim se provodi ta direktiva ne može proizvoditi daljnje učinke, osim ako osoba predstavlja ozbiljnu prijetnju za javni red, javnu sigurnost ili nacionalnu sigurnost;
— onemogućio države članice da isključe u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (b) te direktive osobe koje su u trenutku kada je ta direktiva trebala biti provedena i na dan kada je provedena imale koristi od povoljnijeg izravnog učinka Direktive.

O dobrovoljnom odlasku:
Dutch Raad van State uputio je na donošenje preliminarne odluke u listopadu 2013. predmet C-554/13 (Zh. i O.) (u tijeku), koji se odnosi na primjenu pojma „rizik za javnu politiku“ kao razloga za odobravanje razdoblja dobrovoljnog odlaska u kontekstu članka 7.

O pravu svake osobe da bude saslušana (članak 41. Povelje EU-a) u kontekstu Direktive o vraćanju:

— u proljeće 2013. dva su predmeta francuskih sudaca o tome pitanju upućena Sudu na donošenje preliminarne odluke. U predmetima C 166/13 (Mukarubega) i C 249/13 (Boudjilida) (u tijeku) Sudu je postavljeno pitanje primjenjuje li se pravo na saslušanje prije donošenja odluke u skladu s člankom 41. stavkom 2. Povelje na postupke vraćanja (Mukarubega) i od njega je zatraženo da navede točno područje primjene tog prava (Boudjilida).

U svojoj presudi od 10.9.2013. u predmetu C- 383/13 PPU (G i R), Sud je potvrdio da se prilikom donošenja odluke o produljenju zadržavanja moraju poštovati prava obrane. Objasnio je da nepravilnost u vezi s poštovanjem prava obrane ne dovodi do ukidanja odluke. Takav učinak moguć je samo ako nacionalni sud smatra da bi predmetna povreda mogla dovesti do drugačijeg ishoda.

Dio V. - Zaključci

Iz ove se Komunikacije može zaključiti da je uspostava pravne stečevine EU-a o vraćanju u posljednjem desetljeću dovela do znatnih zakonodavnih i praktičnih promjena u svim državama članicama. Direktivom o vraćanju pozitivno se utjecalo na nacionalno zakonodavstvo i praksu u vezi s dobrovoljnim odlaskom te je služila kao poticaj za promjene u nadzoru prisilnog vraćanja. Njome se pridonijelo spajanju — i općenito smanjenju — najdužih razdoblja zadržavanja diljem EU-a te se u svim državama članicama sve više koriste alternative pritvoru. Njome je također ograničena sposobnost država članica da kriminaliziraju nezakoniti boravak, a njezinim se zaštitnim mjerama pridonijelo većoj pravnoj sigurnosti.

Pokazalo se da zabrinutost koju su izrazile neke države članice u trenutku donošenja direktive da će se njezinim zaštitnim odredbama umanjiti učinkovitost postupaka povratka nije bila opravdana: Iskustvo je pokazalo da postupci predviđeni u Direktivi o povratku omogućuju odlučno djelovanje. Glavni razlozi nevraćanja odnose se na *praktične* probleme s identifikacijom povratnika i dobivanjem nužne dokumentacije od nadležnih tijela izvan EU-a.

Postupno se razvilo zajedničko vlasništvo i potpora glavnim ciljevima politika ove nove politike EU-a. Sve države članice sada općenito prihvaćaju sljedeće ciljeve politika:

- *poštovanje temeljnih prava;*
- *poštene i djelotvorne postupke;*
- *smanjenje broja slučajeva migranata koji nemaju jasan pravni status;*
- *prednost dobrovoljnog odlaska;*
- *promicanje reintegracije i razvoj alternativa zadržavanju.*

To je postalo očito za vrijeme nedavnih razgovora o politikama s državama članicama koji su provedeni u 2013. Te su pozitivne promjene potvrđene u osmom izvješću Komisije Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo o protjerivanju stranaca, u kojem Posebni izvjestitelj UN-a priznaje da Direktiva EU-a o vraćanju *„sadrži vrlo progresivne odredbe o takvim pitanjima koje su daleko naprednije od normi u drugim regijama svijeta.“*

Unatoč tim pozitivnim promjenama i činjenici da su države članice općenito prenijele Direktivu o vraćanju u svoje zakonodavstvo, još uvijek ima mjesta za napredak u praktičnoj provedbi Direktive i politika vraćanja općenito, čime će se osigurati poštovanje standarda temeljnih prava (npr. uvjeti zadržavanja, učinkoviti pravni lijekovi) i učinkovitost (npr. brži postupci i više stope — dobrovoljnog — povratka).

Djelovanje predviđeno ovom Komunikacijom usmjereno je na osiguravanje pravilne i učinkovite provedbe postojećih pravila, promicanje temeljnih prava, usporedive prakse, suradnje između država članica i suradnje s državama nečlanicama. Ovim će se djelovanjem osigurati bolja provedba i praktična primjena politika povratka, konsolidacija i produbljivanje postignuća politike povratka EU-a narednih godina, uz potpuno poštovanje neodvojivih prava i dostojanstva svih ljudi — bez obzira na njihov useljenički status.