

Osobitná správa

Spolupráca EÚ s tretími krajinami v oblasti readmisie:

relevantné opatrenia priniesli obmedzené
výsledky



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

Obsah

	Body
Zhrnutie	I – X
Úvod	01 – 13
Návraty a readmisie	01 – 06
Readmisné dohody a mechanizmy	07 – 09
Správa vecí verejných	10 – 13
Rozsah auditu a audítorský prístup	14 – 22
Pripomienky	23 – 119
Výsledky rokovaní s tretími krajinami nie sú úplne uspokojivé v dôsledku nedostatočného využívania synergií s členskými štátmi a naprieč politikami EÚ	23 – 72
Komisia a ESVČ sa zapojili do dialógu o readmisii s tretími krajinami s najväčším počtom nenavrátených neregulárnych migrantov	24 – 25
Komisia a ESVČ dosiahli pri uzatváraní readmisných dohôd obmedzený pokrok, boli však úspešnejšie pri rokovaniach o právne nezáväzných readmisných mechanizmoch	26 – 38
Vo vytváraní synergií s členskými štátmi a medzi politikami EÚ sa nedosiahol dostatočný pokrok	39 – 72
Opatrenia EÚ na uľahčenie readmisie boli relevantné, výsledky však boli nerovnomerné a vplyv nebolo možné posúdiť	73 – 119
Opatrenia na zlepšenie praktickej spolupráce v oblasti readmisie priniesli nerovnomerné výsledky	74 – 92
Podpora pri budovaní kapacít a projekty reintegrácie boli relevantné a zväčša sa v nich dosiahli plánované výstupy	93 – 105
Dostupné údaje neumožnili komplexné monitorovanie readmisíí	106 – 119
Závery a odporúčania	120 – 135

Prílohy

Príloha I – Hlavné dôvody nízkeho počtu návratov z Grécka a Talianska

Príloha II – Výzvy na vytvorenie a uplatňovanie stimulov

Závery Európskej rady

Oznámenia Komisie

Príloha III – Prehľad nášho posudzovania projektov na budovanie kapacít (RCBF)

Príloha IV – Prehľad nášho posudzovania projektov reintegrácie

Príloha V – Nedostatky v údajoch EÚ o návrate a opatrenia na ich riešenie

Skratky

Glosár

Odpovede Komisie, ESVČ a agentúry Frontex

Odpovede Komisie a ESVČ

Odpoveď agentúry Frontex (Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž)

Harmonogram

Audítorský tím

Zhrnutie

I Účinná a správne riadená politika návratu je základnou súčasťou komplexnej migračnej politiky. Neefektívnosť systému EÚ v oblasti návratu pôsobí ako motivačný faktor neregulárnej migrácie. V osobitnej správe č. 24/2019 sme konštatovali, že jedným z dôvodov nízkej miery návratu neregulárnych migrantov je komplikovaná spolupráca s krajinami pôvodu migrantov. Vzhľadom na dôležitosť tejto témy sme sa rozhodli pre jej dôkladnejšie preskúmanie, pričom naším zámerom bolo konštruktívne prispieť k prebiehajúcemu úsiliu a diskusii EÚ.

II V tomto audite sme posudzovali, či EÚ účinne posilňuje spoluprácu s tretími krajinami v oblasti readmisie. S cieľom zodpovedať túto hlavnú otázku auditu sme analyzovali, či EÚ dosiahla pokrok pri uzatváraní príslušných readmisných dohôd alebo podobných mechanizmov s tretími krajinami a či sa opatreniami EÚ uľahčilo tretím krajinám účinné plnenie ich záväzkov v oblasti readmisie. Sústredili sme sa na desať krajín s najvyšším absolútnym počtom nenavrátených neregulárnych migrantov v období 2014 – 2018. Dospeli sme k záveru, že opatrenia EÚ na posilnenie spolupráce s tretími krajinami v oblasti readmisie boli relevantné, priniesli však len obmedzené výsledky.

III V období 2015 – 2020 EÚ dosiahla obmedzený pokrok pri rokovaníach o readmisných dohodách EÚ. Dlhodobé problémy (najmä doložka o štátnych príslušníkoch tretích krajín) tvoria naďalej jedno z hlavných úskalí rokovaní. Komisia bola úspešnejšia v rokovaníach o právne nezáväzných readmisných mechanizmoch, ktorých obsah je pružnejší. Zásadným predpokladom úspešných rokovaní o readmisii je politická vôľa tretích krajín.

IV Zistili sme, že príčinou nie úplne uspokojivých výsledkov rokovaní s tretími krajinami je nedostatočné využívanie synergií s členskými štátmi a naprieč politikami. Na úrovni EÚ sa dosiahol obmedzený pokrok vo vytváraní štrukturálnych stimulov, ktorých účelom je zabezpečiť, aby tretie krajiny plnili svoje záväzky v oblasti readmisie. Najväčší pokrok sa dosiahol v oblasti vízovej politiky, kde sa prostredníctvom revidovaného vízového kódexu poskytol EÚ mechanizmus a nástroje na pravidelné posudzovanie spolupráce tretích krajín v oblasti readmisie a vytváranie podnetov na túto spoluprácu.

V Zistili sme, že obsah uzavretých readmisných dohôd a mechanizmov EÚ sa vzťahoval na väčšinu obvyklých prekážok z hľadiska uľahčenia readmisie. V tejto súvislosti boli fórom na pravidelné hodnotenie spolupráce v oblasti readmisie spoločné readmisné výbory alebo pracovné skupiny. Skutočnosť, že sa niektoré otázky, ktoré sú predmetom diskusie, vracajú, však ukazuje, že ich účinnosť je obmedzená.

VI Sieťam EÚ v oblasti návratov sa úspešne darí združovať vnútroštátne zdroje a zúčastnené krajiny ich výsledky oceňujú. Agentúra Frontex s tým, ako sa postupne rozširuje jej mandát, priebežne preberá činnosti týchto sietí. Agentúra Frontex okrem toho zvyšuje svoju podporu členským štátom v oblasti prednávratových činností a návratových operácií. Zistili sme, že hlavným zdrojom neefektívnosti identifikačných misií, ktoré podporovala agentúra Frontex, boli ťažkosti členských štátov pri lokalizovaní neregulárnych migrantov, zabránení ich úteku a zabezpečení ich účasti na pohovoroch.

VII Skúmali sme šesť projektov na budovanie kapacít a 14 projektov reintegrácie, ktoré financovala Komisia. Zistili sme, že projekty boli relevantné a zväčša sa v nich dosiahli ich plánované výstupy. Domnievame sa, že najmä rozvoj elektronických systémov správy vecí týkajúcich sa readmisie s tretími krajinami má potenciál zlepšiť spoluprácu v oblasti readmisie na štrukturálnej úrovni.

VIII Zistili sme nedostatky v údajoch EÚ o návratoch, pokiaľ ide o úplnosť a porovnateľnosť medzi členskými štátmi. Komisia v posledných rokoch predložila legislatívne návrhy zamerané na väčšinu základných nedostatkov. Mnohé z navrhovaných zmien však ešte neboli prijaté alebo nenadobudli plnú účinnosť. Okrem toho stále chýbajú údaje o rýchlosti postupov readmisie a udržateľnosti reintegrácie navrátených migrantov.

IX Od revízie vízového kódexu v roku 2019 sa od Komisie vyžaduje pravidelné posudzovanie spolupráce tretích krajín v oblasti readmisie na základe spoľahlivých údajov. Vďaka tomuto pravidelnému posudzovaniu sa môže zlepšiť zber a spoločné využívanie údajov v EÚ a uľahčiť politické rozhodovanie v oblasti spolupráce pri readmisiách založené na dôkazoch. V posudzovaní celkového vplyvu opatrení EÚ na zlepšenie spolupráce s tretími krajinami v oblasti readmisie nám bránila absencia rovnocenného procesu pre zber údajov o spolupráci v oblasti readmisie v minulosti, v spojení s nedostatkami v údajoch o návratoch.

X Na základe svojho auditu odporúčame, aby Komisia:

- uplatňovala pružnejší prístup pri rokovaní o readmisných dohodách,
- vytvárala synergie s členskými štátmi na uľahčenie rokovaní o readmisii,
- posilnila stimuly na spoluprácu tretích krajín pri readmisiách,
- posilnila zber údajov o udržateľnosti readmisií a reintegrácie.

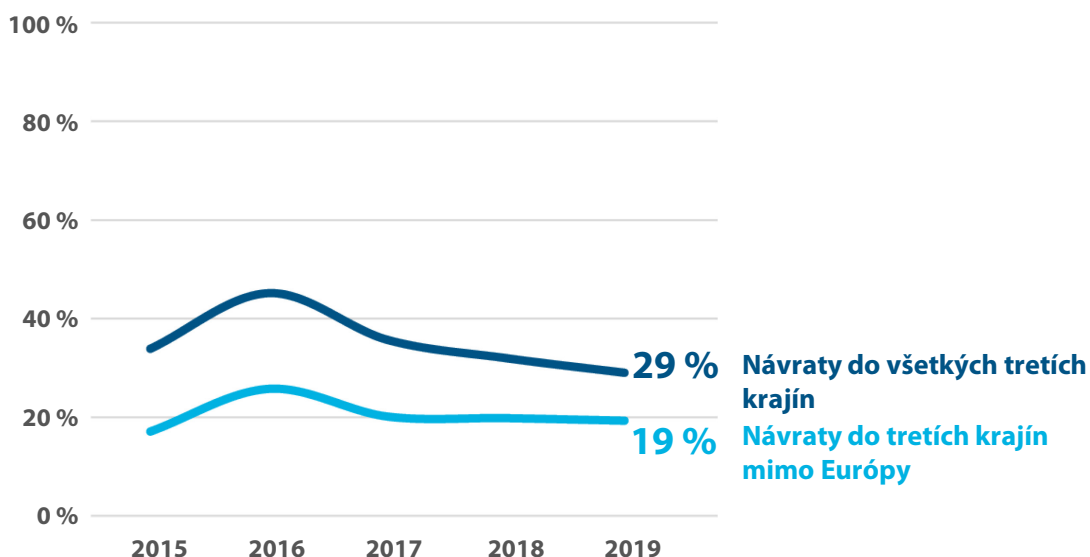
Úvod

Návraty a readmisie

01 Účinná a správne riadená politika návratov je základnou súčasťou komplexnej migračnej politiky. V osobitnej správe č. 24/2019¹ sme identifikovali viacero dôvodov nízkej miery návratu neregulárnych migrantov (pozri *prílohu I*). Jedným z týchto dôvodov je komplikovaná spolupráca s krajinami pôvodu migrantov.

02 Neefektívnosť systému EÚ v oblasti návratov pôsobí ako stimul na neregulárnu migráciu². Od roku 2008 dostalo príkaz opustiť EÚ v priemere približne 500 000 cudzích štátnych príslušníkov ročne, pretože do EÚ vstúpili alebo v EÚ zostali bez povolenia. Do tretej krajiny sa však v skutočnosti vrátila len tretina z nich (29 % v roku 2019). V prípade návratov do krajín mimo európskeho kontinentu táto „účinná miera návratu“ klesá pod 20 % (pozri *ilustráciu 1*). Podiel dobrovoľných a nútených návratov na skutočných návratoch je viac-menej rovnaký.

Ilustrácia 1 – Účinná miera návratu (EÚ27)



Zdroj: EDA na základe údajov Eurostatu.

¹ Osobitná správa Európskeho dvora audítorov č. 24/2019 Azyl, relokácia a návrat migrantov: čas zintenzívniť aktivitu, aby sa riešili veľké rozdiely medzi cieľmi a výsledkami.

² Európska migračná agenda, COM(2015) 240 final, s. 9.

03 Pri používaní a výklade účinnej miery návratu je potrebná opatrnosť. Príslušné údaje nie sú vždy presné a plne porovnateľné medzi členskými štátmi EÚ (pozri body **108 – 110**). Dôvodom nízkej miery navyše nemusia byť len problémy v spolupráci s tretími krajinami, ale aj vnútorné výzvy, ako sú nedostatky v právnych predpisoch týkajúcich sa azylu a návratu a v systémoch, postupoch a kapacitách členských štátov (pozri bod **115**, *prílohu I* a osobitnú správu č. 24/2019). Na dosiahnutie záverov o kvalite spolupráce tretej krajiny v oblasti readmisie by sa preto nemala používať len samotná miera návratu.

04 Právne predpisy o návratoch sú súčasťou *acquis* EÚ a týkajú sa riadenia nelegálneho prisťahovalectva, ako aj fungovania schengenského priestoru. Proces návratov majú zväčša v rukách vnútroštátne orgány. Spolupráca s tretími krajinami pri readmisii neregulárnych migrantov sa však vyžaduje v rôznych fázach procesu návratov, najmä v prípade migrantov bez platných cestovných dokladov (pozri *ilustráciu 2*). Členským štátom môže v procese návratov poskytovať podporu Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex).

Ilustrácia 2 – Jednotlivé kroky procesu návratov



Zdroj: EDA na základe pôvodného dokumentu agentúry Frontex.

05 Existencia povinnosti štátu prijať späť vlastných štátnych príslušníkov sa predpokladá podľa medzinárodného obyčajového práva³. Na posilnenie tejto povinnosť vkladá EÚ do dohôd s tretími krajinami od 90. rokov 20. storočia doložky

³ Pozri napríklad dokument *Draft articles on the expulsion of aliens* prijatý Komisiou pre medzinárodné právo na jej **66. zasadnutí** v roku 2014.

o migrácii. V roku 1999 Rada rozhodla o začlenení štandardných readmisných doložiek do všetkých európskych dohôd o pridružení a spolupráci s tretími krajinami⁴ (pozri **rámček 1**). Takáto doložka bola začlenená aj v Dohode z Cotonou⁵.

Rámček 1

Štandardná readmisná doložka (1999)

Článok A

Európske spoločenstvo a štát X sa dohodli na spolupráci zameranej na prevenciu a kontrolu nelegálneho prisťahovalectva. Na tento účel:

- štát X súhlasí, že na požiadanie daného členského štátu a bez ďalších formalít prijme späť svojich štátnych príslušníkov, ktorí sa nelegálne zdržiavajú na území členského štátu Európskej únie [...]

Na tieto účely členské štáty Európskej únie a štát X vybavujú svojich štátnych príslušníkov príslušnými dokladmi totožnosti.

Článok B

Zmluvné strany sa dohodli, že na požiadanie uzatvoria dohodu o readmisii medzi štátom X a Európskym spoločenstvom, ktorou sa upravujú konkrétne záväzky štátu X a členských štátov Európskeho spoločenstva vrátane záväzku readmisie štátnych príslušníkov iných krajín a osôb bez štátnej príslušnosti. [...]

06 V roku 2015 Európska rada vyzvala Komisiu, aby vytvorila osobitný „európsky návratový program“⁶. Komisia v reakcii sformulovala akčný plán EÚ v oblasti návratu⁷. V pláne boli vymedzené okamžité a strednodobé opatrenia na zvýšenie účinnosti

⁴ Dokument Rady č. 13409/99 z 25. novembra 1999.

⁵ Dohoda o partnerstve medzi členmi skupiny afrických, karibských a tichomorských štátov na jednej strane a Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na strane druhej, podpísaná v Cotonou 23. júna 2000 (Dohoda z Cotonou), článok 13 ods. 5 písm. c) bod i).

⁶ Závery Európskej rady, 25. – 26. júna 2015, EUCO 22/15, bod 5 písm. g).

⁷ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade, Akčný plán EÚ v oblasti návratu, COM(2015) 453 final.

systemu EÚ v oblasti návratov. V roku 2017 Komisia prijala obnovený akčný plán⁸ s ďalšími opatreniami, ktoré sa mali vykonať popri existujúcom akčnom pláne.

Readmisné dohody a mechanizmy

07 Krajiny môžu na uľahčenie praktického vykonávania svojich záväzkov v oblasti readmisie uzatvárať readmisné dohody. Funkčná spolupráca v oblasti readmisie však môže medzi krajinami existovať bez existencie akejkoľvek osobitnej readmisnej dohody. Naopak, readmisná dohoda nie je zárukou hladkej spolupráce.

08 Readmisné dohody EÚ sa uzatvárajú medzi EÚ a krajinami mimo EÚ. Fungujú popri dvojstranných readmisných dohodách, ktoré uzavreli jednotlivé členské štáty EÚ, majú však pred nimi prednosť⁹. EÚ uzavrela 18 právne záväzných readmisných dohôd. V prípade ďalších šiestich krajín dala Rada Komisii mandát na začatie rokovaní (pozri [ilustráciu 3](#)).

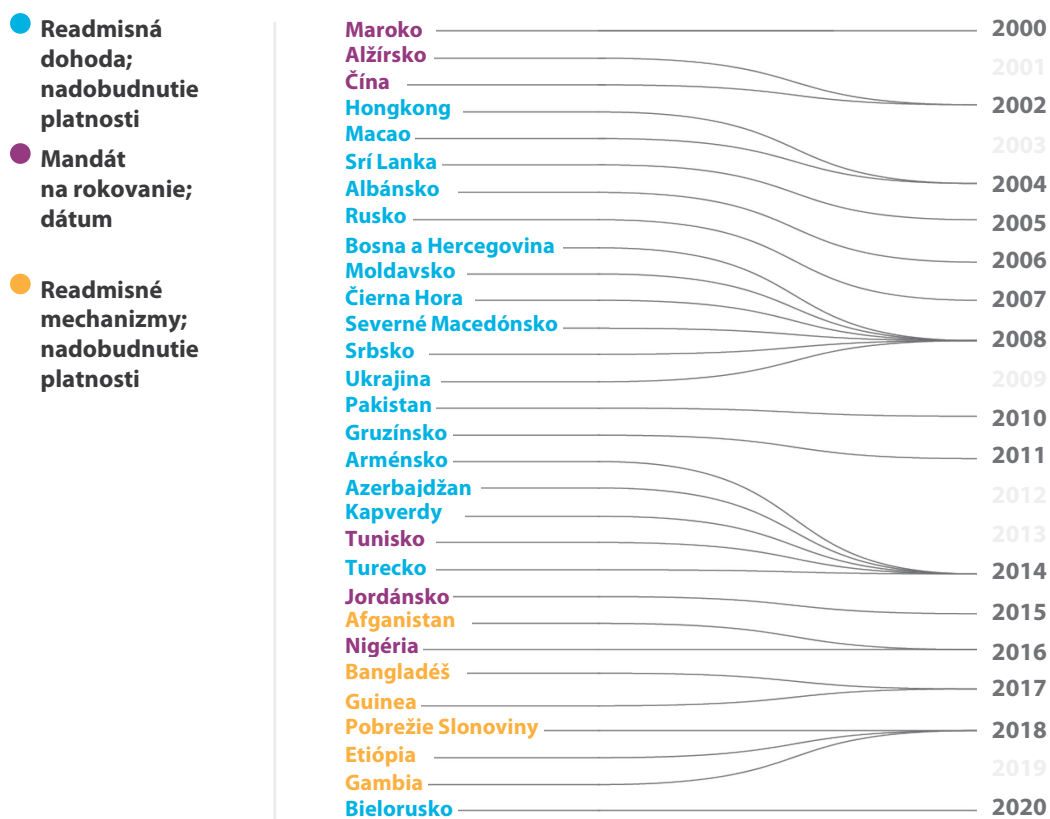
09 Tretie krajiny nemusia byť ochotné zapojiť sa do rokovaní o readmisných dohodách, najmä s ohľadom na vlastný vnútropolitický vývoj (takéto dohody môžu v niektorých krajinách vyvolať odpor verejnosti). Od roku 2016 sa preto Komisia sústredila na rozvoj mechanizmov praktickej spolupráce s tretími krajinami a dohodla šesť právne nezáväzných mechanizmov pre návraty a readmisie (pozri [ilustráciu 3](#)). Obsah týchto praktických mechanizmov zostáva s výnimkou Afganistanu¹⁰ dôverný.

⁸ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade o účinnejšej politike návratu v Európskej únii – obnovený akčný plán, COM(2017) 200 final.

⁹ *EU Readmission Agreements, Facilitating the return of irregular migrants* (Readmisné dohody EÚ, uľahčenie návratu nelegálnych migrantov), tlačová správa Výskumnej služby Európskeho parlamentu, apríl 2015, EPRS_BRI(2015)554212_EN.

¹⁰ Pozri [Spoločné napredovanie v oblasti migrácie medzi Afganistanom a EÚ](#).

Ilustrácia 3 – Mapa readmisných dohôd EÚ a nezáväzných readmisných mechanizmov



Zdroj: EDA na základe údajov Komisie.

Správa vecí verejných

10 Nadobudnutím platnosti Amsterdamskej zmluvy v roku 1999 boli EÚ udelené právomoci v oblasti víz, azylu a prisťahovalectva vrátane právomoci uzatvárať readmisné dohody¹¹. Túto právomoc spoločne vykonávajú EÚ a členské štáty („spoločná právomoc“)¹².

11 O readmisných dohodách EÚ sa rokuje s treťou krajinou na základe rokovacieho mandátu, ktorý Rada udeľuje Komisii. Komisia (ako hlavný subjekt) spolu s Európskou službou pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) zodpovedá za rokovania o readmisných dohodách EÚ a zlepšovanie spolupráce s tretími krajinami v oblasti readmisií. Readmisné dohody sa prijímajú rozhodnutím Rady po súhlase Európskeho parlamentu.

12 V prípade právne nezáväzných readmisných mechanizmov je proces jednoduchší. Komisia pred začatím rokovania požiada o povolenie Rady a Rada musí potvrdiť výsledok. Súhlas Európskeho parlamentu sa však nevyžaduje.

13 Po nadobudnutí platnosti monitoruje readmisnú dohodu EÚ spoločný readmisný výbor (SRV). Spoločný readmisný výbor sa skladá z expertov a predstaviteľov členských štátov EÚ a tretej krajiny a spolupredseda mu Komisia a tretia krajina. Readmisné mechanizmy podobne monitorujú spoločné pracovné skupiny (SPS).

¹¹ Amsterdamská zmluva, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii, zmluvy o založení Európskych spoločenstiev a niektoré súvisiace akty, článok 63.

¹² Zmluva o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), článok 4.

Rozsah auditu a audítorský prístup

14 V osobitnej správe č. 24/2019 sme konštatovali, že jedným z dôvodov nízkej miery návratu neregulárnych migrantov je komplikovaná spolupráca s krajinami pôvodu migrantov. Vzhľadom na dôležitosť tejto témy sme sa rozhodli pre jej ďalšie preskúmanie. Očakávame, že naša správa prispeje k prebiehajúcemu úsiliu EÚ a k diskusii o Novom pakte o migrácii a azyle, ktorý Komisia predložila v septembri 2020.

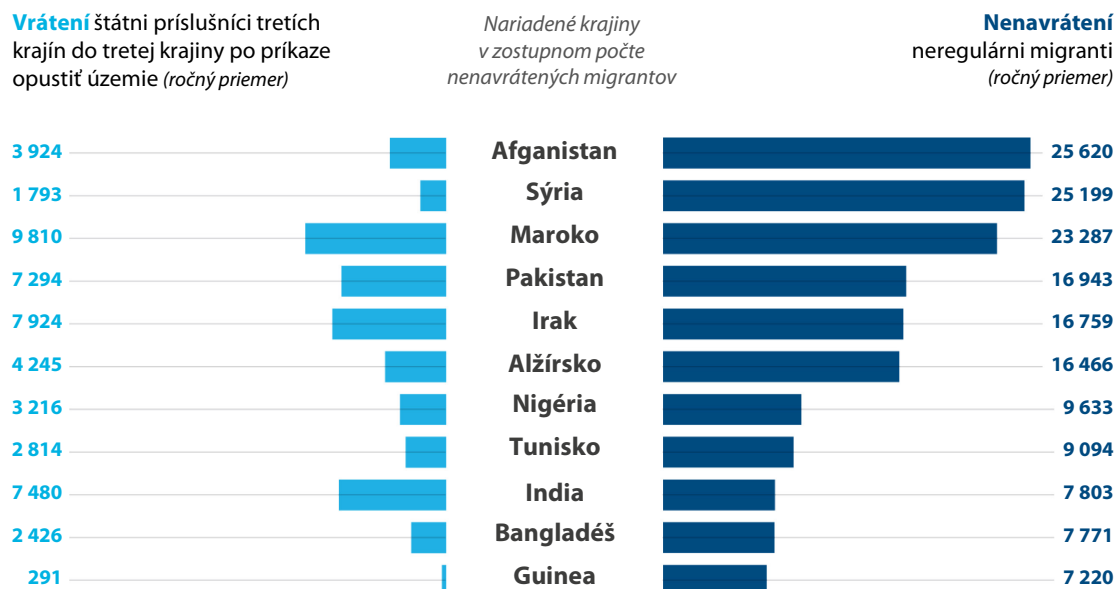
15 Cieľom tohto auditu bolo určiť, či EÚ účinne posilňuje spoluprácu s tretími krajinami v oblasti readmisie. Na zodpovedanie tejto hlavnej otázky auditu sme si položili dve podotázky:

- 1) Dosiahla EÚ pokrok pri uzatváraní príslušných readmisných dohôd alebo podobných mechanizmov s tretími krajinami?
- 2) Uľahčilo sa opatreniami EÚ účinné vykonávanie záväzkov tretích krajín v oblasti readmisie?

16 Audit bol zameraný na obdobie od roku 2015, keď Komisia zaviedla akčný plán v oblasti návratu, do polovice roka 2020.

17 Ako kritérium na zostavenie zoznamu desiatich tretích krajín na preskúmanie sme použili priemerný počet všetkých nenavrátených neregulárnych migrantov (pozri [ilustráciu 4](#)). Štátni príslušníci týchto desiatich krajín (s výnimkou Sýrie) predstavovali 38 % všetkých príkazov na návrat vydaných v období 2014 – 2018 a zároveň 46 % všetkých nenavrátených neregulárnych migrantov z EÚ. Sýriu sme z nášho auditu vylúčili, keďže EÚ v máji 2011 prerušila všetku dvojstrannú spoluprácu so sýrskymi orgánmi.

Ilustrácia 4 – Priemerné ročné návraty neregulárnych migrantov (2014 – 2018)



Zdroj: EDA na základe údajov Eurostatu (súbory údajov migr_eiord a migr_eirtn).

18 Našimi hlavnými kontrolovanými subjektmi boli Komisia, ESVČ a agentúra Frontex. Konzultovali sme aj s predstaviteľmi sietí integrovaného systému riadenia návratov (pozri bod 80), so sekretariátom Rady a s orgánmi z Nemecka, Francúzska a zo Španielska. Tieto tri členské štáty sme vybrali vzhľadom na ich význam z hľadiska migračného tlaku a návratov (počet žiadostí o azyl a rozhodnutí o návrate) a vzhľadom na to, že náš predchádzajúci audit v tejto oblasti pokrýval Taliansko a Grécko.

19 Z dôvodu obmedzení súvisiacich s pandémiou COVID-19 sme nemohli vykonať kontroly, ktoré sme plánovali v tretích krajinách. To znamená, že sme sa vo veľkej miere museli spoliehať na administratívne kontroly dostupných dokumentov a na pohovory so zainteresovanými stranami v EÚ. Obrátili sme sa však na veľvyslanectvá troch tretích krajín, aby sme sa oboznámili s ich názormi na spoluprácu s EÚ v oblasti readmisie. Konzultovali sme takisto so zainteresovanými stranami z Európskeho parlamentu, Medzinárodnej organizácie pre migráciu (IOM) a Európskej rady pre utečencov a exil.

20 Účinný návrat neregulárnych migrantov vyžaduje, aby návratová politika EÚ mala účinný „vnútorný rozmer“, najmä identifikovanie a lokalizovanie neregulárnych migrantov, odovzdávanie neúspešných žiadateľov o azyl a vykonávanie rozhodnutí o návrate členskými štátmi. Keďže tomuto vnútornému rozmeru návratovej politiky EÚ sme sa už venovali¹³, tento audit bol zameraný výlučne na spoluprácu s tretími krajinami v oblasti readmisii.

21 Nezaoberali sme sa vecnou podstatou jednotlivých rozhodnutí o návrate. Rozhodnutia o návrate vydávajú vnútroštátne orgány, za ktoré výhradne zodpovedajú členské štáty. Vnútroštátne orgány sú zodpovedné aj za vykonávanie návratových operácií (s možnou podporou agentúry Frontex). Na rozhodnutia o návrate sa vzťahujú správne a právne prostriedky nápravy, ktoré sú stanovené v európskych a vnútroštátnych právnych prepisoch. V prípade podania odvolania vnútroštátne orgány alebo súdy posudzujú každú vec na základe jej vecnej podstaty vrátane toho, či je pre migranta vrátenie do tretej krajiny bezpečné.

22 Predmetom auditu neboli dvojstranné readmisné dohody členských štátov EÚ, mechanizmy, memorandá o porozumení ani nijaké iné formy dvojstrannej spolupráce členských štátov s tretími krajinami. Tie zostávajú vo výhradnej právomoci členských štátov a Komisia k nim nemá prístup.

¹³ Osobitná správa Európskeho dvora audítorov č. 24/2019 [Azyl, relokácia a návrat migrantov: čas zintenzívniť aktivitu, aby sa riešili veľké rozdiely medzi cieľmi a výsledkami](#).

Pripomienky

Výsledky rokovaní s tretími krajinami nie sú úplne uspokojivé v dôsledku nedostatočného využívania synergií s členskými štátmi a naprieč politikami EÚ

23 V tejto časti skúmame, či Komisia a ESVČ:

- a) začali rokovania o readmisii s desiatimi tretími krajinami s najväčším počtom nenavrátených neregulárnych migrantov;
- b) viedli rokovania účinne;
- c) vypracovali nástroje na vytváranie stimulov na vykonávanie záväzkov v oblasti readmisie.

Komisia a ESVČ sa zapojili do dialógu o readmisii s tretími krajinami s najväčším počtom nenavrátených neregulárnych migrantov

24 Desiatimi tretími krajinami s najväčším počtom nenavrátených neregulárnych migrantov v období 2014 – 2018 (okrem Sýrie) v poradí podľa významnosti boli Afganistan, Maroko, Pakistan, Irak, Alžírsko, Nigéria, Tunisko, India, Bangladéš a Guinea (pozri bod **17** a **ilustráciu 4**). Rada a Komisia formálne označili osem z týchto krajín ako prioritu pri rokovaní o readmisnej dohode EÚ alebo readmisnom mechanizme. Komisia:

- o dostala od Rady mandát na rokovanie o readmisnej dohode EÚ s Alžírskom (2002), Marokom (2003), Tuniskom (2014) a Nigériou (2016). Readmisná dohoda EÚ s Pakistanom existuje od roku 2010,
- o začala rokovania o právne nezáväzných mechanizmoch s Afganistanom (2016), Bangladéšom (2016) a Guineou (2017),
- o viedla dialóg o migrácii s Irakom a Indiou, aj keď ich formálne neoznačila ako prioritné krajiny na rokovanie (pozri **rámček 2**).

Rámček 2

Spolupráca v oblasti readmisie v kontexte dialógu o migrácii s Irakom a Indiou

V rokoch 2014 – 2017 neboli v Iraku vhodné politické a bezpečnostné podmienky na dialóg o readmisii. V stratégii EÚ pre Irak z roku 2018¹⁴ bolo ako jeden zo strategických cieľov EÚ určené začatie dialógu o migrácii s Irakom „vrátane dohody o postupoch, ktorými sa zjednoduší identifikácia a návrat navrátilcov“. Opatrenia EÚ, ktoré boli odvtedy prijaté, nevedli k nijakým hmatateľným výsledkom z hľadiska spolupráce pri nútených návratoch.

EÚ a indická vláda sa pravidelne stretávajú v rámci dialógu na vysokej úrovni o migrácii a mobilita medzi EÚ a Indiou a v roku 2016 zriadili spoločný program v oblasti migrácie a mobility. V oblasti neregulárnej migrácie sa EÚ a India dohodli na „preskúmaní možností readmisnej dohody“¹⁵, hoci zatiaľ sa nedosiahol nijaký hmatateľný pokrok.

25 Okrem migračných tlakov a počtu osôb čakajúcich na návrat Komisia pri rozhodovaní o tom, či začať rokovania o readmisii s treťou krajinou a či v takýchto prípadoch rokovať o readmisnej dohode EÚ alebo o právne nezáväznom mechanizme, správne zvažuje ďalšie faktory. K týmto faktorom patria:

- a) potenciál rokovať o dohode o zjednodušení vízového režimu. Takéto dohody môžu byť pre tretie krajiny stimulom, aby uzavreli readmisnú dohodu EÚ (pozri bod 50);
- b) politická vôľa. Niektoré tretie krajiny môžu uprednostňovať rokovanie o readmisnej dohode EÚ pred rokovaním o samostatných dohodách s jednotlivými členskými štátmi. Naopak, pre iné tretie krajiny môžu byť politicky prijateľnejšie právne nezáväzné mechanizmy;
- c) naliehavosť. V roku 2015 sa počet zistených nelegálnych prekročení hraníc do EÚ prudko zvýšil na 1,8 milióna z 0,3 milióna v roku 2014. Na *ilustrácii 5* sa uvádzajú príslušné zmeny v prípade krajín, na ktoré sa náš audit vzťahuje. V prípadoch,

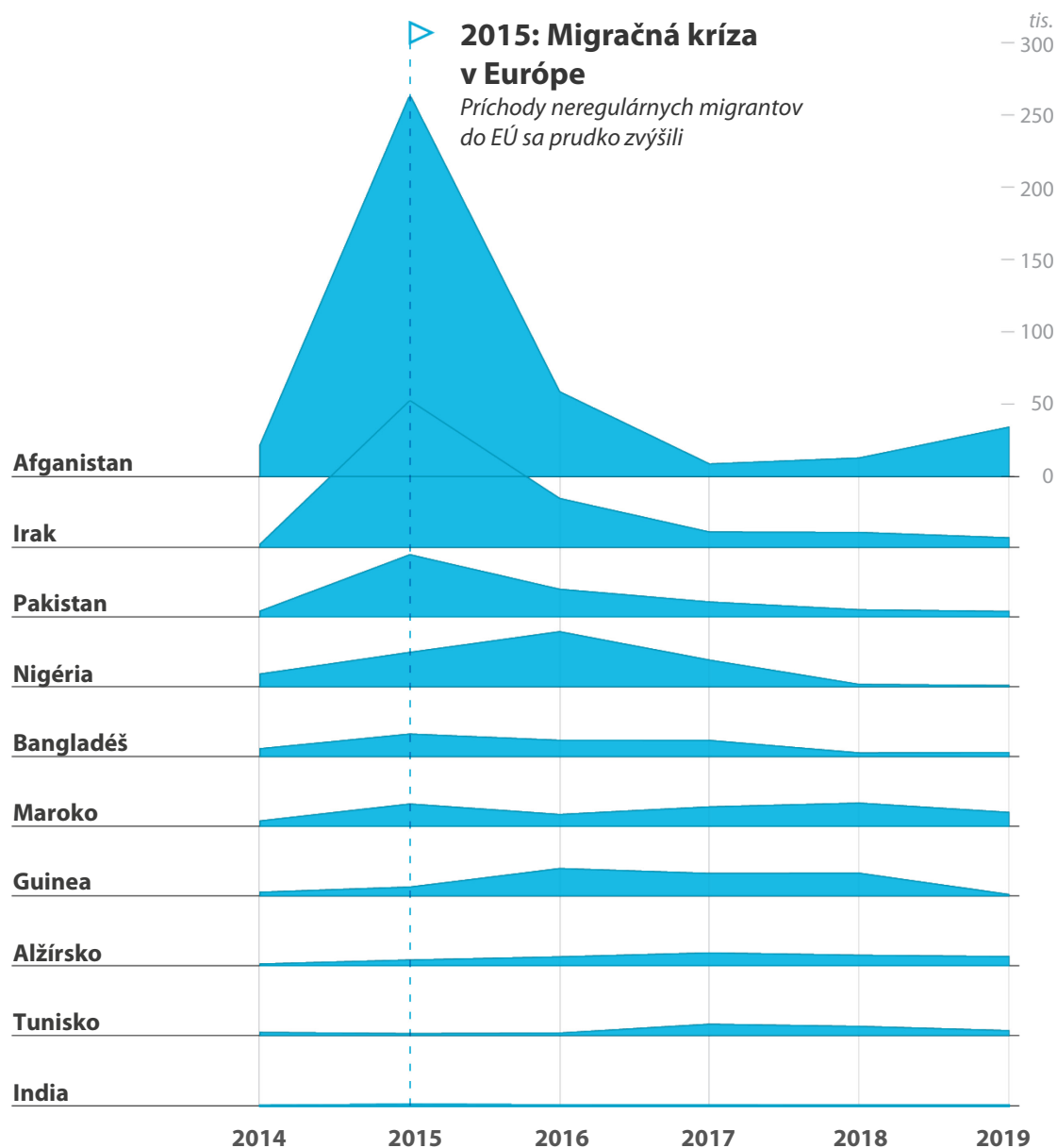
¹⁴ Prvky stratégie EÚ pre Irak, JOIN(2018) 1 final, Brusel, 8. januára 2018.

¹⁵ *Joint Declaration on a Common Agenda for Migration and Mobility between India and the European Union and its Member States*, Brusel, 29. marca 2016, odsek 4 bod x).

keď si spolupráca s danou krajinou pôvodu vyžadovala naliehavé zlepšenie, ale keď sa uzavretie readmisnej dohody EÚ v krátkodobom horizonte nezdalo možné, Komisia sa usilovala o podpis dohody o menej formálnych (právne nezáväzných) mechanizmov;

- d) načasovanie. Komisia nemusí mať možnosť začať rokovania alebo v nich pokračovať z dôvodu politických faktorov v tretej krajine alebo faktorov súvisiacich s treťou krajinou. Komisia môže takisto začať takéto rokovania, keď sa naskytne príležitosť (napríklad priaznivá politická klíma), aj keď si ich v tom čase migračné toky nevyžadujú.

Ilustrácia 5 – Zistené nelegálne prekročenia hraníc na hraniciach EÚ



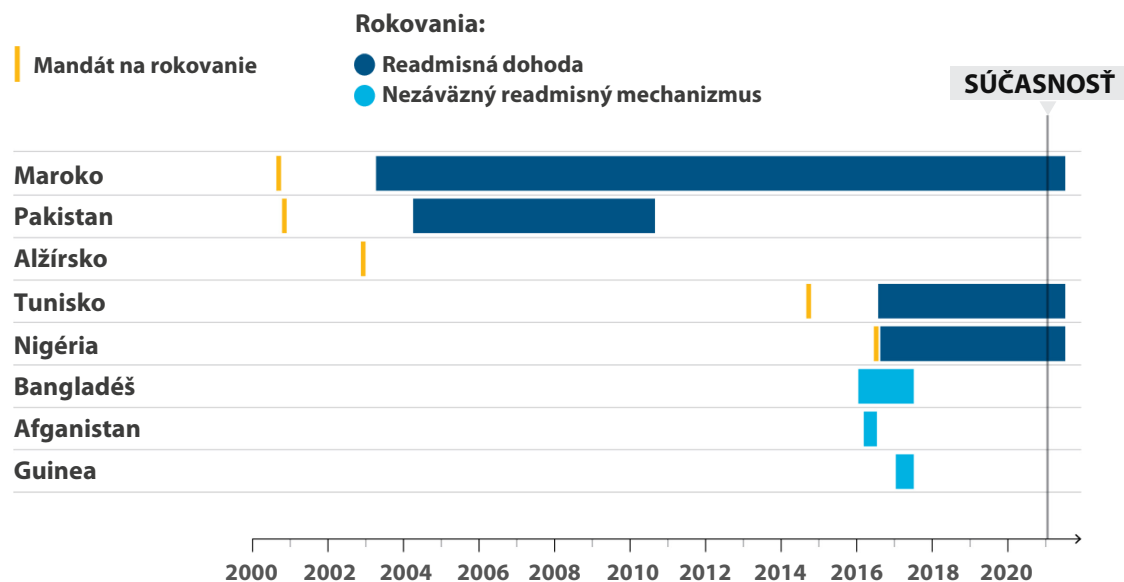
Zdroj: EDA na základe údajov siete agentúry Frontex pre analýzu rizík (FRAN) z 28. júla 2020.

Komisia a ESVČ dosiahli pri uzatváraní readmisných dohôd obmedzený pokrok, boli však úspešnejšie pri rokovaniach o právne nezáväzných readmisných mechanizmoch

26 Preskúmali sme rokovania o readmisných dohodách/mechanizmoch EÚ s krajinami, na ktoré sa vzťahoval náš audit, so zameraním na obdobie po roku 2015.

Právne záväzné a nezáväzné dohody sme posudzovali samostatne z dôvodu značných rozdielov v procese rokovaní. Na *ilustrácii 6* sa uvádza harmonogram rokovaní.

Ilustrácia 6 – Harmonogram rokovaní



Zdroj: EDA na základe údajov Komisie.

Readmisné dohody EÚ

27 Základným predpokladom úspešných rokovaní je politická vôľa tretích krajín. Tým, že Alžírsko uprednostňuje dvojstrannú spoluprácu s členskými štátmi v oblasti návratov a readmisí a vlastné riadenie migrácie bez podpory EÚ, sa vysvetľuje, prečo sa nikdy nezačali oficiálne rokovania. Skutočnosť, že dialóg na vysokej úrovni medzi EÚ a Marokom bol pozastavený v decembri 2015 pre problémy, ktoré nesúviseli s týmito rokovaniami, mala tiež za následok, že od roku 2015 do roku 2019 boli prerušené aj rokovania o readmisnej dohode EÚ. Potreba politickej podpory na vysokej úrovni zároveň znamená nebezpečenstvo, že rokovania budú v priebehu volebných období pozastavené.

28 Rokovania o readmisnej dohode EÚ prebiehajú vo formálnych kolách. Dlhé zdržania medzi získaním mandátu a skutočným začiatkom rokovaní (Maroko, Pakistan, Tunisko) a medzi jednotlivými kolami rokovaní sú odrazom skutočnosti, že orgánom tretích krajín chýba vôľa pokračovať v rokovaní. To môže vyplývať z domácich politických aspektov, ktoré nie je možné jednoducho vyriešiť, ale aj z nedostatočných stimulov EÚ na podporu rokovaní (pozri body 47 až 72). Našli sme dôkazy v prípadoch, keď Komisia a ESVČ poskytovali politickú podporu na obnovenie prerušených rokovaní.

Vnútroštátne zainteresované strany, s ktorými sme hovorili, sa však domnievali, že je potrebné zintenzívniť politické zapojenie Komisie a ESVČ vo vzťahu k tretím krajinám, a to vrátane politického uznania a návštev na vysokej úrovni, a užšie zosúladiť s členskými štátmi.

29 Komisia rokuje o readmisných dohodách EÚ podľa smerníc na rokovania, ktoré vydáva Rada na základe návrhu Komisie. Obsah smerníc bol vo všeobecnosti podobný pre všetky readmisné dohody EÚ. Počas rokovaní sa ako osobitne sporné javia dva prvky zahrnuté v smerniciach: doložka o štátnych príslušníkoch tretích krajín (pozri [rámček 3](#)) a používanie európskeho cestovného dokladu pre návrat (EUTD)¹⁶.

Rámček 3

Doložka o štátnych príslušníkoch tretích krajín

Doložka o štátnych príslušníkoch tretích krajín umožňuje návrat ľudí do tretej krajiny, cez ktorú prechádzali pred vstupom do EÚ. Ide o štandardnú doložku vo všetkých readmisných dohodách EÚ, ktoré boli doposiaľ uzavreté, a to aj so vzdialenejšími krajinami, ako je Pakistan. Tretie krajiny voči doložke o štátnych príslušníkoch tretích krajín obvykle namietajú, pretože je politicky veľmi citlivá a nie je zakotvená v medzinárodnom práve.

Doložka o štátnych príslušníkoch tretích krajín sa v praxi uplatňuje zriedka z dôvodu právnych a operačných hľadísk a hľadísk ľudských práv. Ak sa používa, tak je to vo všeobecnosti vo vzťahu ku krajinám susediacim s EÚ. Niektoré členské štáty napriek tomu trvajú na doložke o štátnych príslušníkoch tretích krajín pre jej symbolickú hodnotu (ako na vyjadrení záväzku tretej krajiny spolupracovať na riadení migrácie cez jej územie) a z dôvodu obáv zo zavedenia zlého precedensu. V niektorých prípadoch môže doložka o štátnych príslušníkoch tretích krajín dopĺňať dvojstranné dohody členských štátov, ktoré ju neobsahujú. V iných prípadoch členské štáty, ktorých dvojstranné dohody obsahujú doložku o štátnych príslušníkoch tretích krajín, nemusia schváliť readmisnú dohodu EÚ bez tejto doložky.

¹⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1953 z 26. októbra 2016 o zavedení európskeho cestovného dokladu pre návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín a zrušení odporúčania Rady z 30. novembra 1994.

30 Jediné hodnotenie readmisných dohôd EÚ, ktoré vykonala Komisia, pochádza z roku 2011¹⁷. V tomto hodnotení sa zistilo, že hlavné dôvody neprimeraných prieťahov v rokovaní o readmisných dohodách EÚ sú „nedostatočná motivácia“ a „určitý nedostatok flexibility členských štátov pri niektorých otázkach (technického charakteru)“ (najmä doložka o štátnych príslušníkoch tretích krajín). Komisia odporúčala¹⁸, aby sa pri každej krajine starostlivo vyhodnotila konkrétna potreba doložky o štátnych príslušníkoch tretích krajín a iných postupov, ktoré sa v praxi bežne nepoužívajú, pred ich zahrnutím do smerníc na rokovania. V prípade krajín, na ktoré sa vzťahoval náš audit, však toto odporúčanie nebolo vykonané.

31 Všetky tretie krajiny, s ktorými prebiehajú rokovania o readmisnej dohode EÚ a ktoré sme zahrnuli do nášho auditu, od začiatku kategoricky namietali proti doložke o štátnych príslušníkoch tretích krajín (aj keď sa nachádzala v niektorých ich dvojstranných dohodách s členskými štátmi). Komisia a ESVČ sa preto rozhodli rokovania o tejto doložke spolu s ďalšími spornými otázkami, ktoré nemožno vyriešiť na technickej úrovni, pozastaviť a odložiť ich na koniec rokovaní. Otázka doložky o štátnych príslušníkoch tretích krajín má však tendenciu pravidelne sa vracieť a ohrozovať rokovania.

32 Na rozdiel od doložky o štátnych príslušníkoch tretích krajín môže byť možnosť používať európsky cestovný doklad pre návrat podľa zainteresovaných strán, s ktorými sme hovorili, účinná pri riešení problémov spolupráce s niektorými krajinami v oblasti readmisie (prehľad problémov pozri v bode 74). Väčšina tretích krajín však trvá na svojej výsade vystaviť svojim občanom nové doklady a odmieta prijať európske cestovné doklady. Komisii sa podarilo zahrnúť európsky cestovný doklad len do jednej z prerokovaných dohôd v našej vzorke.

33 V rokovaní o readmisných dohodách EÚ s Alžírskom a Marokom EÚ vo všeobecnosti v období 2015 – 2020 nedosiahla hmatateľný pokrok. Rokovania o readmisnej dohode EÚ s Tuniskom a Nigériou pokračovali v technických otázkach, väčšina sporných bodov však bola z rokovaní vyňatá. Dĺžka rokovaní okrem toho znamenala, že pokrok dosiahnutý v jednom kole rokovaní môže byť nutné opätovne

¹⁷ Hodnotenie readmisných dohôd EÚ, COM(2011) 76 final, 23. februára 2011.

¹⁸ COM(2011) 76 final, odporúčania 4, 5 a 8.

potvrdiť v ďalšom kole (napr. z dôvodu zmeny protistrany alebo politickej situácie v tretej krajine).



















Readmisné mechanizmy

34 Proces rokovaní o readmisných mechanizmoch je omnoho pružnejší ako v prípade readmisných dohôd EÚ. Komisia nemá prísne smernice na rokovania a neexistujú nijaké formálne kolá rokovaní. Dôraz sa kladie na rýchlosť rokovaní a na nájdenie pragmatických riešení na zlepšenie spolupráce v oblasti readmisie.

35 Komisia s podporou ESVČ bola úspešná v rokovaníach o troch právne nezáväzných readmisných mechanizmoch, ktoré boli predmetom nášho auditu (s Bangladéšom, Afganistanom a Guineou). K technickým otázkam, ktoré predstavovali výzvu počas rokovaní, patrili používanie európskeho cestovného dokladu (vo všetkých troch prípadoch) a charterové lety (dva prípady). Problémové body sa vyriešili na politickej úrovni pozitívnymi stimulmi, zosúladením s členskými štátmi (vrátane spoločných misií na vysokej úrovni EÚ a členských štátov, pozri bod **45**) a v jednom prípade možnosťou uplatnenia vízových obmedzení.

36 Readmisné dohody EÚ sú štandardizované verejné dokumenty. Readmisné mechanizmy sú pružnejšie, ale takisto majú spoločné znaky. S výnimkou mechanizmu spoločného napredovania, ktorý bol dohodnutý s Afganistanom, sú mechanizmy dôverné, takže jednotlivé mechanizmy nemôžeme zverejniť. Užitočný pohľad však poskytne porovnanie readmisnej dohody EÚ s Pakistanom a mechanizmu spoločného napredovania (pozri *ilustráciu 7*).

Ilustrácia 7 – Porovnanie „Spoločného napredovania v oblasti migrácie“ pre Afganistan a readmisnej dohody EÚ pre Pakistan

Spoločné napredovanie Afganistan		EURA Pakistan
Právne nezáväzný mechanizmus	Druh spolupráce v oblasti readmisie	Readmisná dohoda EÚ
4. októbra 2016	Nadobudnutie platnosti	1. decembra 2010
	Prednosť pred dvojstrannými dohodami členských štátov	
Neuvádza sa 	Readmisia štátnych príslušníkov tretích krajín	
	Používanie štandardného cestovného dokladu EÚ pre návrat	 Neuvádza sa
V rámci dohodnutých obmedzení 	Akceptovanie pravidelných a charterových letov	 Neuvádza sa
	Akceptovanie návratových operácií organizovaných agentúrou Frontex	 Neuvádza sa
Víza pre eskortu 	Osobitné požiadavky pre eskortu	 Uvedené vo vykonávacom protokole
	Podporný balík vymedzený v dokumente	
Spoločná pracovná skupina 	Pravidelné zasadnutia	 Spoločný readmisný výbor
	Osobitné ustanovenia týkajúce sa starostlivosti o maloleté osoby bez sprievodu	

Zdroj: EDA.

37 Readmisné mechanizmy majú rovnaký cieľ ako readmisné dohody EÚ, t. j. uľahčiť spoluprácu v oblasti návratov. K podstatným rozdielom medzi nimi patrí, že:

- a) neobsahujú nijaké odkazy na medzinárodnú ochranu utečencov a ľudské práva. Z krajín, ktoré boli predmetom nášho auditu, sa odkazy rovnocenné odkazom v readmisných dohodách EÚ nachádzajú len v mechanizme spoločného napredovania s Afganistanom;
- b) chýba reciprocita;
- c) sú prispôbované jednotlivým krajinám, z textu sa vynechávajú niektoré sporné otázky (napr. štátni príslušníci tretích krajín);
- d) nijaké prílohy so zoznamom dokladov na určenie štátnej príslušnosti;
- e) väčšia flexibilita pre dohodu na vzájomných cieľoch, možno vrátane balíka na podporu krajiny v mechanizme. Dohoda s Afganistanom zahŕňala komplexné opatrenia podpory na riešenie potrieb navrátilcov a hostiteľských komunít v krátkodobom, strednodobom a dlhodobom horizonte vrátane udržateľnej reintegrácie a zlepšenia pracovných príležitostí. Pomoc sa zameriava aj na vnútorne vysídlené osoby v Afganistane, navrátilcov z Iránu a Pakistanu a ich hostiteľské komunity v celkovej výške 219 mil. EUR¹⁹.

38 Organizácie občianskej spoločnosti a Európsky parlament kritizovali tieto mechanizmy pre ich nedostatočnú transparentnosť a potenciálny vplyv na ľudské práva navrátilcov²⁰. Vnútroštátne zainteresované strany, s ktorými sme hovorili, naopak vo všeobecnosti vítali vytvorenie právne nezáväzných mechanizmov Komisie ako pragmatický nástroj na zlepšenie spolupráce s tretími krajinami v oblasti readmisie, najmä keď boli potrebné rýchle výsledky. Členské štáty takisto skúmali podobné mechanizmy, keď rokovania o formálnych readmisných dohodách nepostupovali.

¹⁹ Odpoveď Komisie na otázku Európskeho parlamentu na písomné zodpovedanie, referenčné č.: E002442/2020(ASW), 18. augusta 2020.

²⁰ Pozri napríklad článok *An „Informal’ Turn in EU’s Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa*, ktorý je dostupný na migrationpolicy.org, a štúdiu Výskumnej služby Európskeho parlamentu s názvom *European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC*, PE 642.840 – jún 2020, s. 11.

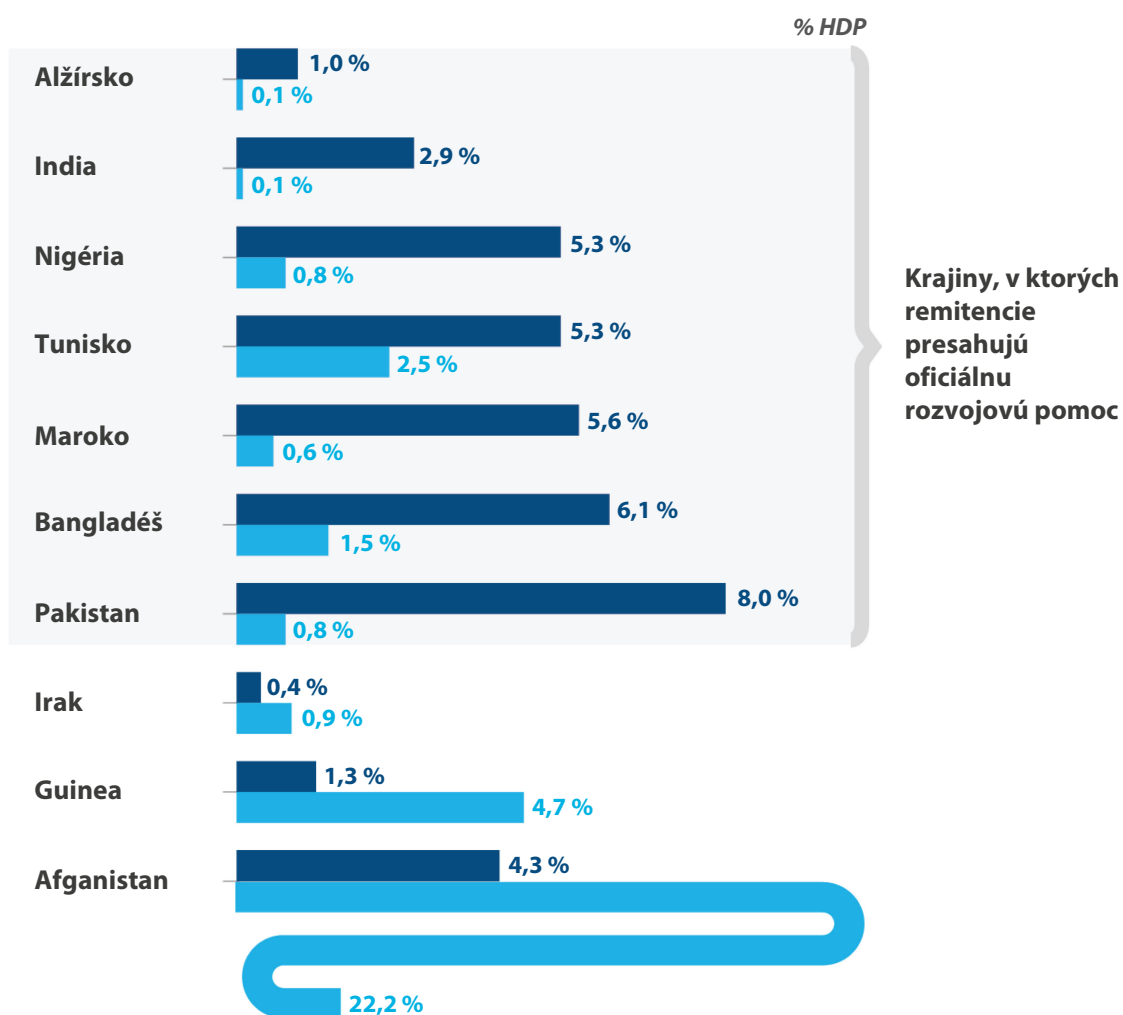
Formálny mandát na rokovanie však Komisii neumožňuje zanechať rokovania o formálnej readmisnej dohode EÚ v prospech rýchlejšieho mechanizmu.

Vo vytváraní synergii s členskými štátmi a medzi politikami EÚ sa nedosiahol dostatočný pokrok

39 V oblasti medzinárodných vzťahov krajiny obvykle rokujú o dohodách v obojstranný prospech. Naopak, readmisné dohody, aj keď sú napísané ako obojstranné, môžu tretie strany považovať za dohody, ktoré prospievajú najmä EÚ. Takéto dohody (a nútené návraty) môžu byť navyše v niektorých krajinách zdrojom nepriateľstva zo strany verejnosti. Spája sa to so skutočnosťou, že remitencie, ktoré domov posielajú diaspóra (do ktorej patria aj neregulárni migranti), môžu poskytovať živobytie pre celé komunity, predstavovať kľúčový zdroj cudzej meny a zďaleka presahovať oficiálnu rozvojovú pomoc. To posledné platí v prípade siedmich krajín v našej vzorke (*ilustrácia 8*). Tieto aspekty môžu mať vplyv na názory tretích krajín a na vnímanie readmisných dohôd a zároveň sa nimi vysvetľuje potreba EÚ vytvoriť stimuly na podporu rokovaní o readmisii.

Ilustrácia 8 – Remitencie a oficiálna rozvojová pomoc ako podiel HDP v roku 2019

- Prílev remitencií od migrantov
- Čistá prijatá oficiálna rozvojová pomoc



Poznámka: Graf poskytuje celkový prehľad a nerozlišuje sa v ňom medzi krajinou pôvodu remitencií a remitenciami od neregulárnych v. regulárnych migrantov.

Zdroj: EDA na základe súborov údajov Svetovej banky: HDP (v bežných cenách v USD), Čistá prijatá oficiálna rozvojová pomoc (v bežných cenách v USD) a Prílev remitencií migrantov (v USD). Dostupné na adrese data.worldbank.org.

40 Európska rada opakovane vyzývala na vytvorenie a uplatňovanie nevyhnutného pákového efektu – za pomoci príslušných politík, nástrojov a prostriedkov EÚ – s cieľom dosiahnuť merateľné výsledky z hľadiska predchádzania neregulárnej migrácie a navracania neregulárnych migrantov. Komisia zároveň žiadala ďalšie opatrenia na uplatňovanie pákového efektu s cieľom zrýchliť readmisie (pozri [prílohu II](#)).

41 V nasledujúcich bodoch posudzujeme pokrok, ktorý Komisia dosiahla pri zvyšovaní svojho vplyvu v rokovaní o readmisii, a to:

- o jednomyseľným vystupovaním a vytváraním synergií s členskými štátmi,
- o vytváraním stimulov pomocou politík vo svojej pôsobnosti.

Jednomyseľné vystupovanie a synergie s členskými štátmi

42 Pri získavaní mandátu/povolenia Rady na začatie rokovaní o readmisnej dohode EÚ/readmisnom mechanizme sa Komisia nesnažila súčasne dosiahnuť dohodu s členskými štátmi v Rade ohľadom potenciálnych stimulov a nástrojov na podporu rokovaní, ani bližšie nešpecifikovala „prispôsobený balík podpory“ pri začatí rokovaní s tretími krajinami. Niektoré tretie krajiny neboli ochotné vstúpiť do rokovaní, keďže nevideli jasnú pridanú hodnotu dodržiavania readmisnej dohody EÚ v porovnaní s dvojstrannou spoluprácou s členskými štátmi. Týkalo sa to najmä severoafrických krajín, ktoré využívajú výhody plynúce z veľkorysých dvojstranných dohôd s niektorými členskými štátmi.

43 Komisia a ESVČ pripravili v roku 2016 spoločné neoficiálne dokumenty o posilnení spolupráce v oblasti migrácie, mobility a readmisie pre 16 kľúčových krajín pôvodu a/alebo tranzitu. V týchto dokumentoch sa uvádzali možné zložky balíka EÚ na podporu rokovaní s pozitívnymi aj negatívnymi stimulmi. Členské štáty boli vyzvané, aby sa zapojili, ale diskusie²¹ o tomto balíku boli bezvýsledné. Odvtedy sa neuskutočnila nijaká podobná aktivita.

²¹ Zasadnutie pracovnej skupiny na vysokej úrovni pre oblasť azylu a migrácie, 23. februára 2016 ([dokument Rady č. 6451/16](#)) a 22. apríla 2016 ([dokument Rady č. 8529/16](#)).

44 Komisia okrem konzultácií v pracovných skupinách Rady systematicky nezapájala kľúčové členské štáty (pokiaľ ide o dvojstranné vzťahy s treťou krajinou a/alebo vplyv migračných tokov) do uľahčenia rokovaní s tretími krajinami. To znamenalo, že Komisia sa pri podpore diskusií nemohla účinne opierať o politickú váhu členských štátov alebo o politiky, ktoré si vyžadujú ich aktívne zapojenie (akými sú zjednodušenie vízového režimu alebo migrácia pracovnej sily, pozri aj bod **65**).

45 Keď boli členské štáty zapojené do uľahčenia rokovaní o readmisii, zlepšil sa tým spoločný politický vplyv EÚ. To sa ukázalo prospešné pri dosahovaní výsledkov z hľadiska dohodnutia readmisných mechanizmov alebo odblokovania rokovaní. Napríklad v apríli 2017 sa na spoločnej pracovnej ceste do Guinei, kde sa úspešne otvorili rokovania o readmisii, s Komisiou zúčastnili štyri členské štáty.

46 Naopak, absencia spoločného prístupu a súbežné rokovania kľúčových členských štátov o dvojstranných dohodách mohli byť napríklad prekážkou začatia rokovaní EÚ s Alžírskom²².

Prístup založený na stimuloch

47 EÚ a jej členské štáty nie sú len najväčšími svetovými darcami rozvojovej pomoci, ale sú aj hlavnými globálnymi obchodnými partnermi a zahraničnými investormi²³. Komisii sa podarilo na podporu rokovaní o readmisii použiť rôzne politiky na *ad hoc* základe. Najmä v prípade readmisných mechanizmov Komisia účinne využívala finančnú pomoc (projekty na podporu rozvoja, reintegrácie, riadenia migrácie a budovania kapacít). Naopak, v prípade krajín, v ktorých finančná pomoc nebola dostatočným stimulom, sa Komisia snažila využívať na zabezpečenie účinnej podpory rokovaní iné politiky, a to aj tam, kde mala rozsiahle politické a hospodárske vzťahy.

48 V nasledujúcich častiach analyzujeme pokrok, ktorý EÚ dosiahla pri uplatňovaní svojich kľúčových politík (víza, rozvoj, obchod) na vytvorenie štrukturálnych stimulov pre tretie krajiny, aby plnili svoje záväzky v oblasti readmisie, ako opakovane žiadala

²² *EU Cooperation with third countries in the field of migration*, štúdia, Generálne riaditeľstvo pre vnútorné politiky, Európsky parlament, 2015, s. 89.

²³ *The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, informačný prehľad, Európska komisia, jún 2020. ISBN 978-92.76.19025-7 – doi: 10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

Európska rada (pozri [prílohu II](#)). Preverujeme aj legálnu migráciu, ktorá je hlavným predmetom záujmu tretích krajín, využívanie negatívnych stimulov a opatrenia na posilnenie koordinácie.

Vízová politika – dôležitý pokrok v tvorbe nástrojov

49 Vízová politika je neoddeliteľne spojená s riadením migrácie a ako taká je mimoriadne vhodným motivačným prvkom na zlepšenie spolupráce s tretími krajinami v oblasti readmisie.

50 V minulosti sa ako úspešné ukázalo rokovanie o dohode²⁴ o zjednodušení vízového režimu súbežne s readmisnými dohodami EÚ²⁵. Od roku 2005 bola podľa dohody členských štátov vo Výbore stálych predstaviteľov (Coreper) akákoľvek ponuka na rokovania o takejto dohode podmienená súbežným začatím rokovaní o readmisnej dohode EÚ. Dohody o zjednodušení vízového režimu EÚ navyše nemusia samy osebe predstavovať dostatočne atraktívny stimul pre tretie krajiny, ktoré už majú prospech z výhodných dvojstranných dohôd s kľúčovými členskými štátmi.

51 Vízovým kódexom z roku 2009²⁶ sa konsolidovali postupy a podmienky vydávania krátkodobých víz. Kódex neposkytoval vhodné nástroje na využitie vízovej politiky na posilnenie spolupráce v oblasti readmisie²⁷. Komisia v roku 2018 predložila návrh revízie, ktorý bol prijatý v júni 2019²⁸. Revidovaný vízový kódex teraz poskytuje EÚ mechanizmus a nástroje na podnietenie spolupráce tretích krajín v oblasti readmisie (možnosť využitia nielen pozitívnych stimulov, ale aj reštriktívnych vízových opatrení).

²⁴ Úplný zoznam krajín, ktoré s EÚ uzavreli dohodu o zjednodušení vízového režimu, sa nachádza na [webovom sídle](#) Komisie.

²⁵ Pozri aj [Akčný plán EÚ v oblasti návratu](#), COM(2015) 453 final, s. 14.

²⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex).

²⁷ *Impact assessment*, SWD(2018) 77 final, s. 23.

²⁸ Nariadenie (EÚ) 2019/1155 z 20. júna 2019, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 810/2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex).

Rozvojová pomoc – určitý pokrok

52 EÚ poskytovala rozvojovú pomoc prostredníctvom početných nástrojov. Presadzuje sa nimi najmä sociálno-ekonomický rozvoj a vo všeobecnosti sa v nich nepredpokladá prepojenie pomoci alebo súm pridelených jednotlivým tretím krajinám so spoluprácou tretích krajín v oblasti riadenia migrácie všeobecne alebo konkrétne v oblasti readmisie.

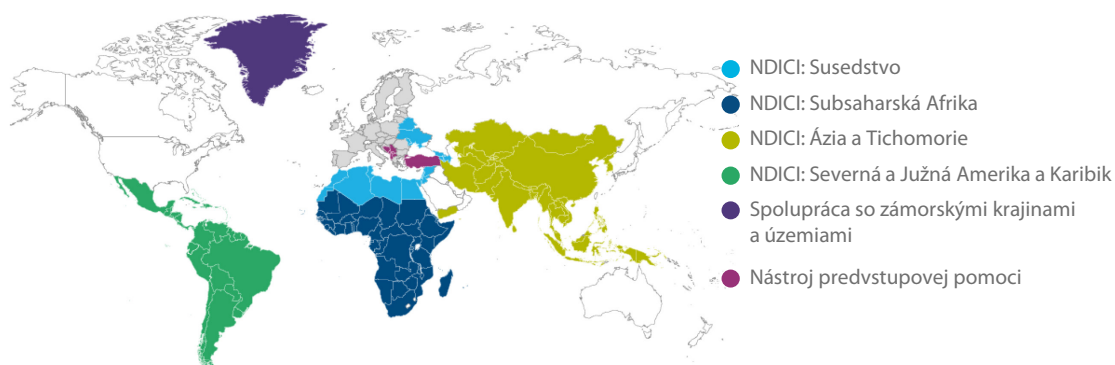
53 Na vrchole migračnej krízy hlavy štátov a predsedovia vlád európskych a afrických krajín na samite vo Vallette v novembri 2015 uviedli do činnosti Núdzový trustový fond Európskej únie pre Afriku (EUTF)²⁹ s cieľom mobilizovať finančné prostriedky na riešenie základných príčin neregulárnej migrácie a na podporu spolupráce v oblasti riadenia migrácie. K októbru 2020 prostriedky vyčlenené na trustový fond dosiahli 5 mld. EUR. EUTF sa osvedčil ako užitočný podporný nástroj pri diskusiách o spolupráci v oblasti readmisie.

54 Na obdobie 2021 – 2027 Komisia navrhla prepracovanie nastavenia nástrojov rozvojovej pomoci EÚ. Nový Nástroj susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce (NDICI)³⁰ s rozpočtom 79,5 mld. EUR bude pokrývať prakticky celý svet (pozri *ilustráciu 9*).

²⁹ V roku 2018 sme vykonali audit trustového fondu a uverejnili osobitnú správu č. 32/2018 Núdzový trustový fond Európskej únie pre Afriku: flexibilný, ale nedostatočne zameraný.

³⁰ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Nástroj susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce, COM(2018) 460 final, 14.6.2018.

Ilustrácia 9 – Vonkajšie nástroje EÚ v rámci VFR na obdobie 2021 – 2027



Zdroj: EDA na základe prehľadu Komisie s názvom *The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, jún 2020, ISBN 978-92. 76. 19025-7, doi:10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

55 Osobitne v prípade krajín európskeho susedstva Komisia navrhla, aby im bolo pridelených 10 % súvisiacich finančných prostriedkov ako odmena za pokrok v oblasti „demokracie, ľudských práv, spolupráce v oblasti migrácie, správy hospodárskych záležitostí a reforiem“. Prístup založený na stimule vo výške 10 % existoval aj v rámci predchádzajúceho nástroja európskeho susedstva na uznanie pokroku smerom k demokracii, ľudským právam a právnemu štátu. Spolupráca v oblasti migrácie a správa hospodárskych záležitostí sú nové ukazovatele. Pre ostatné regióny Komisia takýto prístup založený na stimuloch.

56 Komisia okrem toho v rámci nástroja NDICI navrhla horizontálny výdavkový cieľ vo výške 10 %, ktorý má „Únii umožniť, aby reagovala na výzvy, potreby a príležitosti súvisiace s migráciou“³¹.

57 Nástroj NDICI bol od októbra 2019 predmetom rokovaní medzi Radou a Európskym parlamentom. Jednou z najspornejších otázok na rokovaní bolo, či urobiť z migrácie prvok podmienenosti³². Po ukončení nášho auditu Rada

³¹ COM(2018) 460 final, odôvodnenie 30.

³² *NDICI legislative train schedule*, 20. septembra 2020.

a Parlament dosiahli dohodu a v júni 2021 schválili nariadenie o Nástroji susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce³³.

Obchod – zatiaľ žiadny pokrok

58 Obchodné dohody EÚ (dohody EÚ o pridružení a dohody o partnerstve a spolupráci) obsahujú readmisné doložky od 90. rokov 20. storočia (pozri bod **05**). Ako sa konštatovalo v jednej štúdii Európskeho parlamentu³⁴, „doložky nie sú vykonateľné samy osebe (čo znamená, že doložky nemôžu nadobudnúť účinnosť bez vykonávacích dohôd)“. V dohodách sa nepredpokladá pracovný mechanizmus na odmeňovanie spolupráce či na sankcionovanie tretích krajín za nedostatočnú spoluprácu v oblasti readmisie.

59 V dohode o hospodárskom partnerstve medzi EÚ a Japonskom sa prepojilo³⁵ uľahčenie pohybu fyzických osôb na účely podnikania so záväzkom spolupracovať v oblasti návratu a readmisie. S výnimkou jednej dohody o partnerstve a spolupráci, o ktorej sa v súčasnosti rokuje, podobné ustanovenia neboli zahrnuté do iných dohôd.

60 V roku 1971 Európske spoločenstvo prvýkrát zaviedlo všeobecný systém preferencií na podporu rozvojových krajín. Výhody tohto systému využíva šesť z desiatich krajín, na ktoré sa vzťahoval náš audit. Vplyv tohto systému na vytváranie pracovných miest je značný: odhaduje sa, že napríklad v Bangladéši je vďaka nemu zamestnaných 5 miliónov ľudí³⁶.

61 Všetky zvýhodnené krajiny musia dodržiavať zásady 15 základných dohovorov o ľudských právach a pracovných právach. Na získanie ďalších výhod musia oprávnené krajiny dodržiavať aj 12 dohovorov súvisiacich so zásadami týkajúcimi sa životného

³³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/947 z 9. júna 2021, ktorým sa zriaďuje Nástroj susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce – Globálna Európa.

³⁴ Štúdia Výskumnej služby Európskeho parlamentu *European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC*, EP 642.840 – jún 2020, s. 166 – 167.

³⁵ Dohoda o hospodárskom partnerstve medzi EÚ a Japonskom (nadobudla účinnosť 1. februára 2019), príloha 8-C, článok 7.

³⁶ *Key facts on the 2019 Biennial Report on the Generalised Scheme of Preferences*, Európska komisia, február 2020.

prostredia a správy vecí verejných³⁷. Systém nezahŕňa nijaké podmienky týkajúce sa spolupráce v oblasti riadenia migrácie a readmisie.

62 Súčasné nariadenie o systéme všeobecných preferencií EÚ bude účinné do konca roka 2023. V čase auditu Komisia nemala pripravené nijaké posúdenie, či a ako by sa mohla spolupráca v oblasti migrácie a readmisie začleniť od budúceho nariadenia (napr. dodržiavanie pravidiel Svetovej obchodnej organizácie; potenciálne náklady oproti výhodám).

Legálna migrácia – práca a vzdelanie – potrebné sú synergie s členskými štátmi

63 Tretie krajiny považujú posilnenú spoluprácu v oblasti legálnej migrácie za dôležitú súčasť svojej spolupráce (a za stimul na túto spoluprácu) s EÚ v oblasti riadenia migrácie. Vstup a právo na pobyt niektorých kategórií zamestnancov sa harmonizovali vo viacerých smerniciach EÚ. Členské štáty si napriek tomu zachovávajú významné právomoci (napr. určenie počtu prijatých pracovných migrantov) a na uplatňovanie týchto politík je potrebné ich aktívne zapojenie.

64 Komisia v súlade s rámcom partnerstva³⁸ predstavila v septembri 2017 myšlienku pilotných projektov legálnej migrácie³⁹. K dnešnému dňu boli podporené štyri pilotné projekty v rámci nástroja partnerstva v oblasti mobility⁴⁰, jeden projekt v rámci Fondu pre azyl, migráciu a integráciu (AMIF)⁴¹ a jeden v rámci Núdzového trustového fondu Európskej únie pre Afriku (EUTF)⁴². Tieto projekty pomohli hľadať nové prístupy. Komisii sa však zatiaľ nepodarilo rozšíriť využitie projektov ako účinného stimulu pre tretie krajiny.

³⁷ Pozri nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 978/2012 z 25. októbra 2012, ktorým sa uplatňuje systém všeobecných colných preferencií a zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 732/2008, príloha VIII.

³⁸ Oznámenie Komisie o vytvorení nového rámca partnerstva s tretími krajinami v rámci európskej migračnej agendy, COM(2016) 385 final.

³⁹ Oznámenie o realizácii európskej migračnej agendy, COM(2017) 558 final.

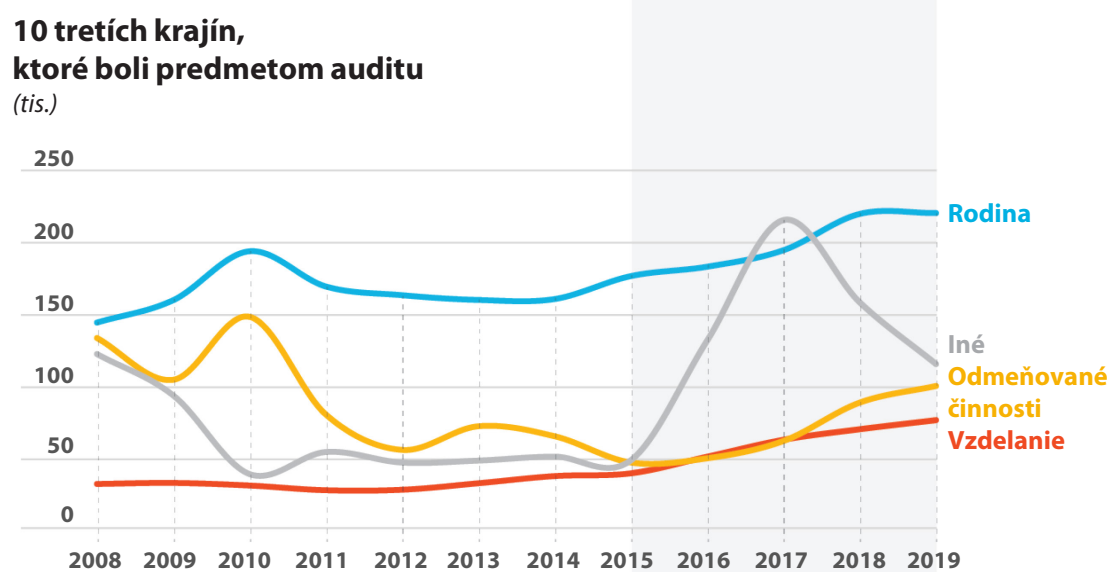
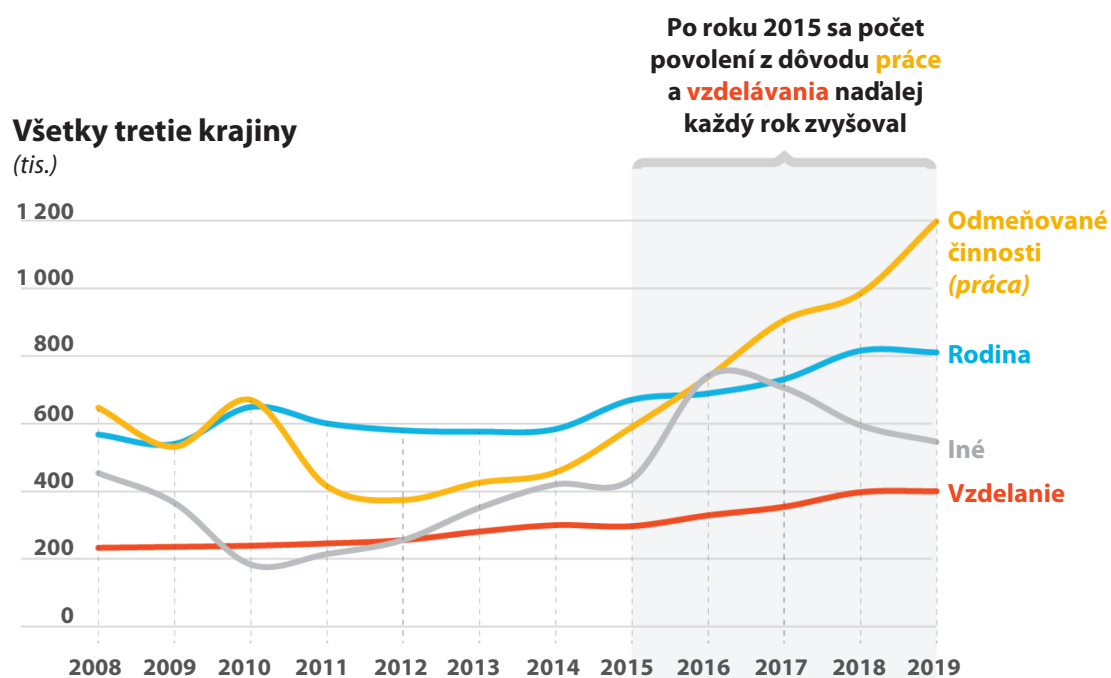
⁴⁰ Opisy projektov sú k dispozícii na adrese mobilitypartnershipfacility.eu.

⁴¹ Projekt *Match*.

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

65 Členské štáty zároveň vydali štátnym príslušníkom tretích krajín značný počet povolení na pobyt, a to aj na účely migrácie pracovnej sily (pozri *ilustráciu 10*). EÚ však neuplatnila pákový efekt úspešných programov dvojstrannej spolupráce na účely rokování o readmisii (pozri bod *44*).

Ilustrácia 10 – Prvé povolenia na pobyt podľa dôvodu



Poznámka: „Iné“ zahŕňa dobrovoľné povolenia nesúvisiace s azylom, dôchodcov s nezávislými prostriedkami, diplomatov atď.

Zdroj: EDA na základe údajov Eurostatu pre EÚ27 (súbor údajov migr_resfirst).

66 Zaujímavým stimulom pre tretie krajiny je účasť na výmenných pobytoch študentov. V roku 2019 prišlo do EÚ spolu takmer 4 000 študentov z desiatich krajín, ktorých sa týkal náš audit, v rámci obľúbených programov Erasmus+ riadených Komisiou. To však predstavovalo len 5,3 % všetkých prvých vydaných povolení na pobyt, ktoré v tom istom roku členské štáty vydali na vzdelávacie účely pre týchto desať krajín.

Využívanie negatívnych stimulov – zmiešané postoje členských štátov

67 EÚ sa zdráha využívať na podporu rokovaní o readmisii negatívnu motiváciu. To platí i pre krajiny, ktoré prijímajú rozsiahlu politickú, hospodársku a/alebo vojenskú pomoc, pričom stále odmietajú spolupracovať na readmisii svojich neregulárnych migrantov. Existuje obava, že využívaním negatívnych stimulov by sa poškodili partnerstvá s tretími krajinami a v konečnom dôsledku by to bolo kontraproduktívne. Mohla by sa tým ďalej zhoršiť (zúfalá) sociálno-ekonomická situácia v tretích krajinách alebo znížiť ochota tranzitných tretích krajín spolupracovať v oblasti riadenia migrácie, čím by sa zvýšila neregulárna migrácia do EÚ. Možnosť uplatnenia reštriktívnych vízových opatrení napriek tomu pomohla pokročiť v rokovaní o readmisnom mechanizme s jednou krajinou, ktorá bola predmetom nášho auditu.

68 Zástupcovia členských štátov, s ktorými sme viedli pohovory, potvrdili zmiešané postoje svojich členských štátov k používaniu negatívnej motivácie v rámci rokovaní. Hoci niektorí považovali túto možnosť za potrebnú, iní sa domnievali, že by mohli poškodiť vzťah z dlhodobého hľadiska a že dôraz by sa mal klásť na posilnenie celkových vzájomných vzťahov prostredníctvom väčšieho politického zapojenia a väčšej spolupráce vo všetkých oblastiach.

Väčšia koordinácia na vytvorenie synergického účinku a pákového efektu

69 V júni 2016 Komisia vytvorila osobitnú skupinu na podporu vykonávania rámca partnerstva. Osobitná skupina bola fórom na koordináciu a diskusiu riadiacich pracovníkov Komisie a ESVČ zodpovedných za migráciu aj širšie vonkajšie vzťahy. Na týždňových zasadnutiach účastníci diskutovali o najvýznamnejšom vývoji (zväčša v súvislosti s migračnou agendou) v prípade kľúčových záujmových krajín. V decembri 2019 Komisia vytvorila stálu „projektovú skupinu“ komisárov v oblasti migrácie, ktorej cieľom bolo posilniť koordináciu na politickej úrovni. Jedným z cieľov skupiny bolo

„rozvíjať silnejšiu spoluprácu s krajinami pôvodu a tranzitu a spoľahlivejší systém readmisie a návratu“⁴³.

70 V rámci Rady výbor Coreper zriadil v roku 2017 neformálny vízový pákový mechanizmus⁴⁴. Tento mechanizmus predstavoval súbor nástrojov možných vízových opatrení v prípadoch, keď spolupráca s treťou krajinou v oblasti readmisie nebola uspokojivá. Podľa zainteresovaných strán, s ktorými sme hovorili, spoluprácu s viacerými tretími krajinami pomohla zlepšiť samotná zmienka o možnosti využitia tohto mechanizmu. V roku 2019 bol mechanizmus formalizovaný v revidovanom vízovom kódexe (pozri bod 51).

71 Táto pozitívna skúsenosť s vízovým pákovým mechanizmom viedla výbor Coreper k vypracovaniu „komplexného pákového mechanizmu“⁴⁵. Ide o neformálny mechanizmus všeobecnej spolupráce na aktivovanie rôznych politík (v pôsobnosti EÚ a/alebo členských štátov) na zlepšenie spolupráce tretích krajín v oblasti návratov a readmisií. V čase nášho auditu mechanizmus ešte nebol použitý.

72 V septembri 2020 Komisia predstavila Nový pakt o migrácii a azyle⁴⁶. V článku 7 návrhu nového nariadenia o riadení azylu a migrácie⁴⁷ Komisia navrhla mechanizmus, ktorý rozvíja neformálny komplexný pákový mechanizmus výboru Coreper.

⁴³ Skupina komisárov pre podporu európskeho spôsobu života – Zásady a kľúčové pracovné postupy, 6. decembra 2019 (verejne nedostupné).

⁴⁴ *Link between return/readmission and visa policies* (Prepojenie medzi návratom/readmisiou a vízovými politikami), 9097/1/17 REV 1, Brusel, 19. mája 2017 (verejne nedostupné).

⁴⁵ *Proposal for a coordination mechanism to activate different policies to improve the cooperation of third countries on the return/readmission of their nationals*, 8954/1/20 REV 1, Brusel, 25. júna 2020 (verejne nedostupné).

⁴⁶ COM(2020) 609 final.

⁴⁷ COM(2020) 610 final.

Opatrenia EÚ na uľahčenie readmisie boli relevantné, výsledky však boli nerovnomerné a vplyv nebolo možné posúdiť

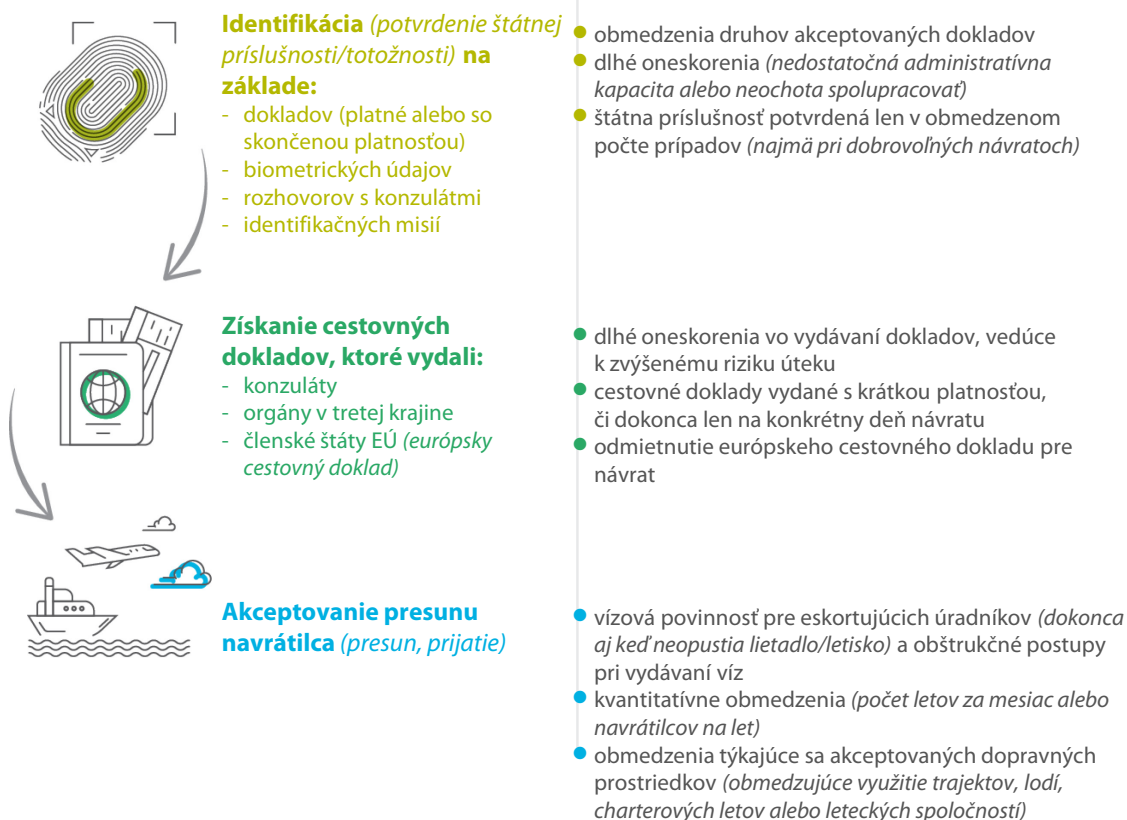
73 V tejto časti skúmame, či Komisia:

- a) v spolupráci s agentúrou Frontex a členskými štátmi zlepšila praktickú spoluprácu s tretími krajinami v oblasti readmisie;
- b) poskytla tretím krajinám primeranú podporu v oblasti budovania kapacít a reintegrácie s cieľom uľahčiť readmisiu;
- c) monitorovala v spolupráci s agentúrou Frontex, v akom rozsahu tretie krajiny vykonávali svoje záväzky v oblasti readmisie.

Opatrenia na zlepšenie praktickej spolupráce v oblasti readmisie priniesli nerovnomerné výsledky

74 Tretie krajiny vo väčšine prípadov formálne nespochybňujú readmisiu svojich štátnych príslušníkov. Rôznymi spôsobmi však môžu vytvárať prekážky procesu readmisie a účinného návratu, najmä v prípade neregulárnych migrantov bez platných cestovných dokladov (pozri [ilustráciu 11](#)). Proces návratu okrem toho ovplyvňuje viacero nedostatkov v členských štátoch (pozri osobitnú správu č. 24/2019 a [príloha I](#)).

Ilustrácia 11 – Zapojenie tretích krajín v procese readmisie a potenciálne výzvy



Zdroj: EDA.

75 EÚ a členské štáty sa snažia riešiť výzvy v oblasti readmisie napríklad prostredníctvom:

- uzatvárania readmisných dohôd a mechanizmov (aj keď ich vykonávanie nebolo vždy v praxi uspokojivé),
- vytvárania sietí, v ktorých sa úspešne združovali vnútroštátne zdroje,
- zvyšovania podpory agentúry Frontex.

Readmisné dohody a mechanizmy

76 Skúmali sme dohody uzavreté v prípade krajín, ktoré boli predmetom nášho auditu, a správy SRV/SPS, aby sme posúdili ich účinnosť pri zlepšovaní spolupráce v oblasti readmisie. Zistili sme, že v readmisných dohodách EÚ/readmisných mechanizmoch sa riešila väčšina obvyklých prekážok plynulej readmisie. Toto sú významné výnimky:

- a) akceptovanie cestovných dokladov EÚ pre návrat, ktoré bolo stanovené len v jednej zo štyroch skúmaných dohôd (pozri aj bod 32);
- b) vízová povinnosť pre eskortné skupiny – v jednej dohode sa víza požadovali, ale v troch ďalších sa nič neuvádzalo. Vízová povinnosť mala negatívny vplyv na proces readmisie v dvoch zo štyroch tretích krajín;
- c) v dvoch mechanizmoch sa predpokladali kvantitatívne obmedzenia maximálneho počtu navrátilcov na let a/alebo za mesiac (v praxi to nebolo prekážkou readmisí); v ostatných sa neuvádzalo, či sa môžu uplatniť nejaké obmedzenia.

77 Skutočnosť, že ustanoveniami readmisnej dohody EÚ vznikol konkrétny záväzok, nevyhnutne neznamená, že sa bude v praxi dodržiavať a že spolupráca bude plynulá. Tretie krajiny niekedy zavádzajú ďalšie vrstvy požiadaviek, overovaní alebo povolení, a tým vytvárajú viac ťažkostí z hľadiska praktickej spolupráce.

78 Zasadnutia SRV/SPS sa organizovali pravidelne raz alebo dvakrát za rok s cieľom posúdiť vykonávanie readmisnej dohody EÚ/readmisných mechanizmov a prediskutovať najnovší politický vývoj a spoluprácu v iných oblastiach riadenia migrácie. Skutočnosť, že sa niektoré otázky, ktoré sú predmetom diskusie počas zasadnutí SRV/SPS, vracajú, však ukazuje, že ich účinnosť je obmedzená.

79 V prípade krajín bez readmisnej dohody alebo mechanizmu EÚ neexistuje nič porovnateľné so SRV/SPS na diskusiu o praktickej spolupráci v oblasti readmisie. Dialóg o migrácii a mobilite, ktorý prebieha na iných fórach, sa vo všeobecnosti organizuje na vyššej úrovni, má širší rozsah pôsobnosti a nie je zameraný na osobitné prekážky spolupráce v oblasti readmisie.

Siete integrovaného systému riadenia návratov

80 Na zlepšenie praktickej spolupráce v oblasti readmisií Komisia využívala fond AMIF na podporu rozvoja „integrovaného systému riadenia návratov“. Tento systém zahŕňa tri siete EÚ, v ktorých sa členské štáty zúčastňujú dobrovoľne a v ktorých majú Komisia a agentúra Frontex koordinačné úlohy:

- a) európska sieť iniciatívy pre integrované riadenie návratu (EURINT);
- b) európska sieť styčných úradníkov pre návrat (EURLO);
- c) európska sieť pre reintegráciu (ERIN), ktorá sa v roku 2018 stala Európskou sieťou pre návrat a reintegráciu (ERRIN) s rozšíreným rozsahom pôsobnosti.

81 Agentúra Frontex s tým, ako sa rozširuje jej mandát (pozri bod **84**), postupne preberá činnosti týchto sietí. Odovzdanie siete EURINT agentúre Frontex sa dokončilo v decembri 2019, v prípade siete EURLO sa začalo v decembri 2019 (a bude postupne prebiehať do septembra 2021) a plánuje sa, že odovzdanie reintegračných činností siete ERRIN bude prebiehať do júla 2022.

82 V čase nášho auditu bol presun siete EURINT dokončený a presun siete EURLO prebiehal. V roku 2019 ani v roku 2020 však Európskemu stredisku pre návraty v rámci agentúry Frontex neboli na tieto činnosti pridelení nijakí dodatoční zamestnanci. Súviselo to s výraznou zmenou plánu pracovných miest agentúry Frontex, ktorý Komisia v roku 2018⁴⁸ zmenila bez predchádzajúcich konzultácií s agentúrou Frontex. Agentúra Frontex v marci 2019 (neúspešne) požiadala o odloženie presunu siete EURLO pre nedostatok ľudských a finančných zdrojov. Z rovnakého dôvodu bolo dokončenie presunu siete ERRIN odložené o dva roky.

⁴⁸ Pozri [COM\(2018\) 631](#), Legislatívny finančný výkaz, bod 3.2.3.1, prvá tabuľka, a porovnaj [COM\(2015\) 671](#), Legislatívny finančný výkaz, bod 3.2.3.1, dočasní zamestnanci (funkčná skupina AD).

83 Sieťam EÚ sa úspešne darí združovať vnútroštátne zdroje a zúčastnené krajiny ich výsledky oceňujú:

- a) sieť **EURINT** preukázala svoju pridanú hodnotu ako platforma pre spoločné využívanie vedomostí a informácií medzi odborníkmi – čo je predpoklad rozvoja integrovanejšieho a koordinovanejšieho prístupu pre účinné návraty⁴⁹;
- b) hoci vplyv **európskych styčných úradníkov pre návrat** na skutočný návrat neregulárnych migrantov bol obmedzený, zainteresované strany uvádzali jednoznačnú pridanú hodnotu programu EURLO a jeho prínosy z hľadiska účinnosti a efektívnosti v porovnaní s vnútroštátnymi činnosťami v oblasti návratu. Stála fyzická prítomnosť európskych styčných úradníkov pre návrat v teréne umožňuje rozvíjať vzťahy s orgánmi tretích krajín a zlepšovať spoluprácu. Zainteresované strany zároveň zdôraznili ďalšie neočakávané výsledky: európski styční úradníci pre návrat podporujú strategické iniciatívy, ako je rokovanie o readmisných dohodách s miestnymi orgánmi, alebo posilňujú dobré meno a viditeľnosť agentúry Frontex v krajinách pôvodu⁵⁰;
- c) činnosti – a pridaná hodnota – siete **ERRIN** spočívali najmä v zabezpečovaní spoločného obstarávania zákaziek v oblasti reintegračnej pomoci s poskytovateľmi služieb v tretích krajinách a v ich riadení a monitorovaní (parametre reintegračnej pomoci a kritériá oprávnenosti vymedzili jednotlivé členské štáty). Od zmeny siete na ERRIN sa jej činnosti rozšírili a pokrývali podporu nových iniciatív a reintegračných prístupov. Sieť ERRIN do veľkej miery náležite vykonávala svoje činnosti a prekročila svoje ciele v oblasti poskytovania reintegračnej pomoci (do polovice roka 2020 sa počet prípadov blížil k 22 000 navrátilcom v porovnaní s cieľom 20 000)⁵¹.

⁴⁹ Hodnotenie programu EURINT, PBLQ, december 2018, s. 2 – 3 (verejne nedostupné).

⁵⁰ Správa o hodnotení programu EURLO, BearingPoint, november 2018, s. 6 – 7 (verejne nedostupné).

⁵¹ Hodnotiaca tabuľka siete ERRIN, jún 2020 (verejne nedostupné).

Podpora agentúry Frontex

84 Od roku 2015 sa mandát agentúry Frontex posilnil dvakrát⁵². Agentúra Frontex sa následne čoraz viac podieľala na poskytovaní pomoci členským štátom s prednávratovými činnosťami a návratovými operáciami do tretích krajín. Z hľadiska prednávratových činností poskytovala agentúra Frontex členským štátom operačnú podporu (napr. nasadzovaním špecialistov na návrat) a nástroje na zlepšenie spolupráce s tretími krajinami (najlepšie postupy, konzulárne semináre, identifikácia prostredníctvom videokonferencií a identifikačné misie).

85 Špecialisti na návrat poskytujú členským štátom konkrétne prispôsobenú podporu v ich činnostiach týkajúcich sa návratu, napríklad posilňovaním konaní o návrate, zlepšovaním konzulárnej spolupráce s tretími krajinami a poskytovaním podpory v oblasti informačných technológií a inej podpory. Prvé nasadenie sa uskutočnilo v roku 2016, keď bolo do Grécka vyslaných sedem úradníkov. Odvtedy sa aktivity pomaly rozširujú a v roku 2019 mala agentúra Frontex nasadených spolu 15 špecialistov na návrat v piatich členských štátoch. Vzhľadom na povahu práce špecialistov na návrat neboli vypracované spoločné ukazovatele ich účinnosti/efektívnosti. V správach agentúry Frontex⁵³ sa však uvádzajú konkrétne úspechy týchto špecialistov, čím sa ukazuje ich pridaná hodnota.

86 Z desiatich tretích krajín, ktoré boli predmetom nášho auditu, má agentúra Frontex dokumenty o **najlepších postupoch** len s dvoma. Jeden napomáhal uľahčovanie spoločných návratových operácií a druhý slúžil ako základ na usporiadanie jedného seminára pre konzulárnych úradníkov a niekoľko identifikačných misií.

87 Komisia a/alebo agentúra Frontex usporiadali **semináre pre konzulárne úrady** v Európe v snahe harmonizovať spôsob uplatňovania nových dohodnutých mechanizmov. Tieto semináre zahŕňali výmenu názorov o praktických náležitostiach, akými sú včasné vydávanie cestovných dokladov a postupy organizovania charterových

⁵² Nariadenie 2016/1624 a nariadenie 2019/1896; druhým nariadením sa zvýšila úloha agentúry Frontex v návratových operáciách, a to pred návratom aj po návrate.

⁵³ Výročné správy agentúry Frontex o hodnotení flexibilných operačných činností v oblasti návratu (verejne nedostupné).

letov. Výsledky však boli zmiešané, keďže členské štáty na následných zasadnutiach SPS konštatovali niektoré zlepšenia, ale aj pretrvávajúce ťažkosti.

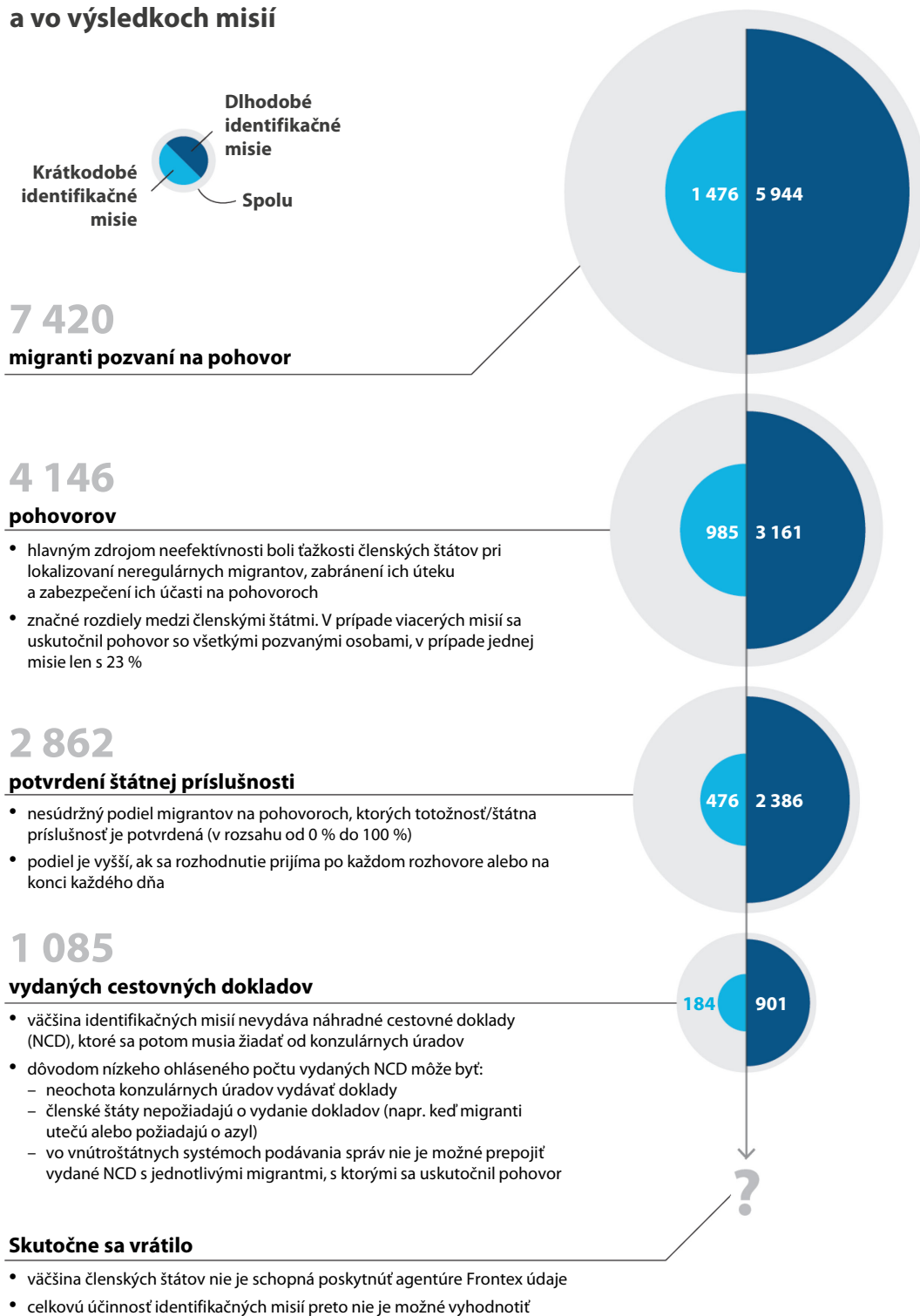
88 Agentúra Frontex spustila v roku 2018 pilotný projekt systému **videokonferencií** na vykonávanie procesu **identifikácie**. Pilotný projekt bol realizovaný v spolupráci s programom EURLO, prostredníctvom ktorého sa obstaralo vybavenie na videokonferencie, a Medzinárodnou organizáciou pre migráciu. V roku 2019 systém účinne pomáhal pri identifikácii migrantov. Tri štvrtiny identifikovaných však následne požiadali o medzinárodnú ochranu, a tak nemohli byť vrátení.

89 Členské štáty vypracovali koncepciu **identifikačných misií** na riešenie otázok konzulárnej spolupráce s tretími krajinami (napr. keď konzulát nechce spolupracovať na identifikácii, nemá na to mandát alebo sa v členskom štáte fyzicky nenachádza). Agentúra Frontex podporuje členské štáty pri identifikačných misiách od konca roka 2016, keď túto činnosť prevzala od siete EURINT. Podpora agentúry Frontex vychádza z požiadaviek členských štátov a jej presná forma sa vymedzuje podľa jednotlivých prípadov.

90 Do polovice roka 2020 agentúra Frontex podporila 25 krátkodobých misií (na vykonanie identifikačných činností v jednom alebo viacerých členských štátoch sú vo všeobecnosti potrebné jeden či dva týždne) a päť dlhodobých misií (nasadenie na jednom mieste, potenciálne na niekoľko rokov). Výsledky misií sa uvádzajú na **ilustrácii 12**.

Ilustrácia 12 – Identifikačné misie podporené agentúrou Frontex (október 2016 – máj 2020)

Významné nedostatky v efektívnosti a vo výsledkoch misií



Zdroj: EDA na základe údajov agentúry Frontex.

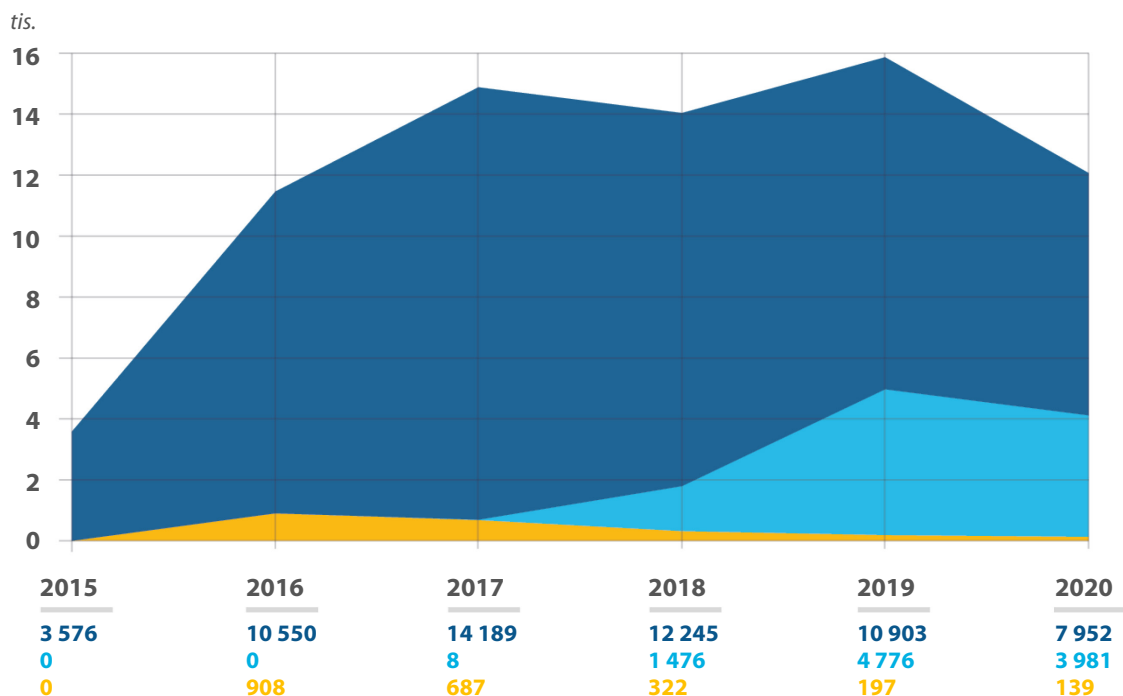
91 V prípade **návratových operácií** poskytuje agentúra Frontex finančnú a operačnú podporu (napr. organizovaním letov a nasadením eskort a pozorovateľov). Agentúra Frontex tradične podporuje najmä charterové lety. Podľa jej odhadov prebieha väčšina z týchto letov v súčasnosti s jej pomocou. Charterový let sa však môže využiť len so súhlasom jednotlivých krajín návratu. Charterové lety agentúry Frontex odmietajú dve z desiatich krajín, na ktoré sa vzťahoval náš audit. Viacero charterových letov sa organizovalo len s niekoľkými navrátilcami na palube⁵⁴.

92 V obnovenom akčnom pláne v oblasti návratu z marca 2017 Komisia agentúru Frontex vyzvala, aby „zaviedla mechanizmus na pomoc členským štátom pri vykonávaní návratov komerčnými letmi“. Agentúra Frontex následne uzavrela potrebné zmluvy s leteckými spoločnosťami a zaviedla vnútorné systémy a v decembri 2017 zorganizovala prvý komerčný let. Odvtedy sa počty výrazne zvyšujú (pozri [ilustráciu 13](#)). Od roku 2019 agentúra Frontex okrem toho poskytuje pomoc s dobrovoľnými odchodmi a od roku 2020 s dobrovoľnými návratmi. Počet podporených prípadov rýchlo narastá, zo 155 dobrovoľných odchodov v roku 2019 na 1 532 dobrovoľne vrátených štátnych príslušníkov tretích krajín (dobrovoľné odchody aj návraty) v roku 2020. Tým sa čiastočne kompenzoval pokles v iných návratových operáciách v roku 2020 spôsobený obmedzeniami z dôvodu pandémie COVID-19.

⁵⁴ Viac informácií o podpore a výzvach nákladovej efektívnosti charterových operácií pozri v osobitnej správe Európskeho dvora auditorov č. 24/2019 [Azyl, relokácia a návrat migrantov: čas zintenzívniť aktivitu, aby sa riešili veľké rozdiely medzi cieľmi a výsledkami](#).

Ilustrácia 13 – Počet štátnych príslušníkov tretích krajín vrátených agentúrou Frontex

- Charterové lety
- Pravidelné lety
- Readmisie v rámci vyhlásenia EÚ a Turecka



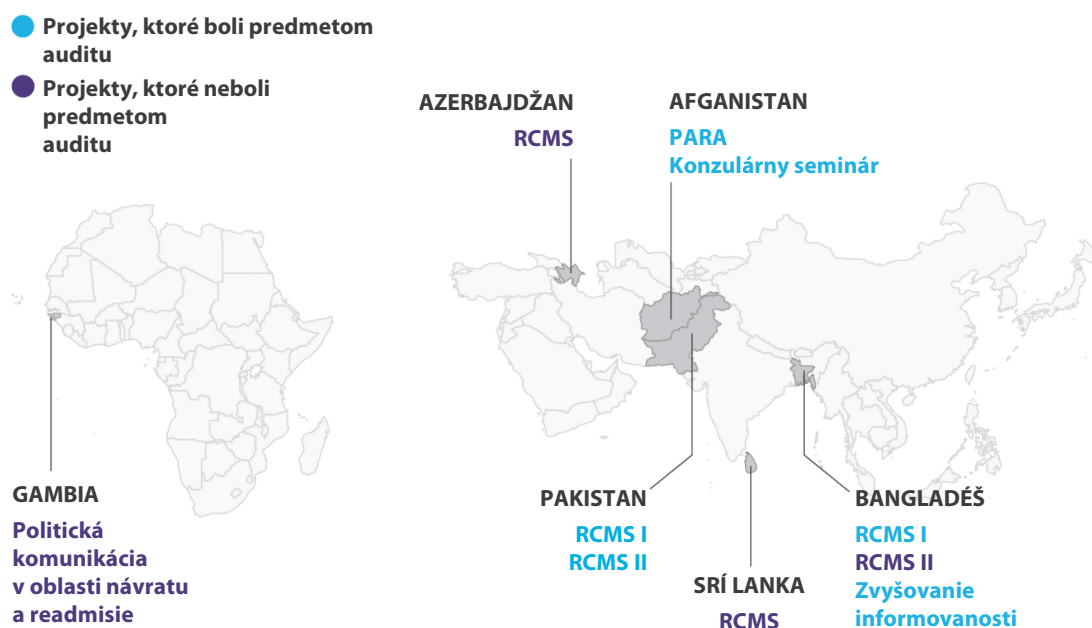
Zdroj: EDA na základe údajov agentúry Frontex.

Podpora pri budovaní kapacít a projekty reintegrácie boli relevantné a zväčša sa v nich dosiahli plánované výstupy

Podpora pri budovaní kapacít

93 Komisia v roku 2016 spustila nástroj na budovanie kapacít v oblasti readmisie (RCBF/EURCAP). Jeho cieľom je posilnenie kapacít partnerských krajín, pokiaľ ide o riadenie návratov a spoluprácu s EÚ v oblasti readmisie a predchádzanie neregulárnej migrácii. Nástroj s rozpočtom 38,5 mil. EUR (financovaným z fondu AMIF) vykonáva IOM. *Ilustrácia 14* poskytuje prehľad podporných opatrení RCBF. Naše posúdenie šiestich opatrení vykonávaných v krajinách, ktoré sú predmetom nášho auditu, uvádzame v *prílohe III*. Zistili sme, že opatrenia boli relevantné a vo všeobecnosti sa v nich dosiahli ich očakávané výstupy. Dosiahnuté výsledky boli čiastočne uspokojivé.

Ilustrácia 14 – Podporné opatrenia RCBF/EURCAP, 2016 – 2023



Zdroj: EDA na základe pôvodného dokumentu IOM.

94 Tri opatrenia podporované v rámci RCBF, ktoré sme skúmali, boli zamerané na vybudovanie a prevádzku elektronického systému správy vecí týkajúcich sa readmisie (RCMS). Cieľom systému RCMS je automatizovať procesy a postupy readmisie, integrovať zainteresované strany (v tretích krajinách a členských štátoch), skrátiť celkový čas spracovania prípadov a poskytovať aktuálne štatistiky a informácie. RCMS má preto potenciál na štrukturálne zlepšenie spolupráce s tretími krajinami v oblasti readmisie.

95 RCMS v Bangladéši bol úspešne vytvorený a zavedený od novembra 2020 a členské štáty ho začali používať na predkladanie žiadostí o readmisiu. RCMS pre Pakistan bol úspešne navrhnutý, vytvorený a zavedený v štyroch pilotných členských štátoch (od apríla 2018). Vnútroštátni predstavitelia, s ktorými sme hovorili, poukázali na zmiešané výsledky v pilotnej fáze. Oceňovali RCMS ako nástroj a domnievali sa, že by sa mal presadzovať a rozširovať. Zvýšila sa pravdepodobnosť, že orgány budú na žiadosti o readmisiu reagovať a že odpovedia rýchlejšie. Mnohé výzvy však pretrvávajú. RCMS je v konečnom dôsledku technický nástroj, ktorého úspech závisí aj od toho, do akej miery budú orgány tretích krajín ochotné spolupracovať.

96 Koncom roka 2018 Komisia schválila druhú fázu projektu RCMS pre Pakistan s cieľom sprístupniť systém ostatným členským štátom. Toto rozšírenie sa však značne oneskorilo. IOM a pakistanské orgány podpísali potrebnú dohodu o poskytovaní služieb až po 18 mesiacoch, v júli 2020, pre prekážky na pakistanskej strane.

97 Skúmali sme tri ďalšie opatrenia na budovanie kapacít, ktoré boli reakciou na osobitné potreby schválené na zasadnutiach spoločných pracovných skupín. Tieto opatrenia napomohli vytvorenie spolupráce v rámci nových dohodnutých readmisných mechanizmov.

Pomoc pri reintegrácii

98 Podľa smernice o návrate by sa mal uprednostňovať dobrovoľný návrat pred nútenými návratmi⁵⁵. Sociálno-ekonomická reintegrácia je takisto významným stimulom na dobrovoľný návrat migrantov. Navrátilcom poskytuje vyhladky na živobytie, a preto sú ich návraty dôstojné a udržateľnejšie. Počas rokovaní o readmisných dohodách EÚ a na následných zasadnutiach SRV/SPS krajiny, ktoré boli predmetom nášho auditu, pravidelne zdôrazňovali význam dôstojného návratu svojich štátnych príslušníkov a ich reintegrácie. Posúdenie podpory pri reintegrácii poskytovanej v krajinách, ktoré boli predmetom nášho auditu, uvádzame v [príloha IV](#).

99 Komisia financovala pomoc pri reintegrácii vo všetkých desiatich krajinách, na ktoré sa vzťahoval náš audit. Robila to prostredníctvom fondu AMIF a prostredníctvom rozvojových fondov EÚ:

- a) v rámci fondu AMIF Komisia spolufinancovala dobrovoľné a nútené návraty, ktoré vykonávali členské štáty. V rokoch 2015 – 2019 sa z fondu AMIF spolufinancovalo celosvetovo spolu približne 276 000 návratov (z čoho 159 000 bolo dobrovoľných). Pomoc pri reintegrácii získalo približne 40 % navrátilcov⁵⁶. Komisia však nestanovila spoločné minimálne požiadavky či normy pre takúto pomoc, ktorá sa formovala najmä na vnútroštátnej úrovni;

⁵⁵ Smernica 2008/115/ES o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, odôvodnenie 10.

⁵⁶ Správa Komisie, *2019 Annual Management and Performance Report for the EU Budget*, COM(2020) 265 final, s. 32 a 155.

- b) z rozvojových fondov EÚ sa financovali dobrovoľné návraty a pomoc pri reintegrácii vnútorne vysídlených osôb, migrantov nachádzajúcich sa v tretích krajinách alebo osôb uviaznutých na migračných trasách. Základné projekty mali silný humanitárny a rozvojový rozmer a/alebo rozmer riadenia migrácie. Navrátilci z Európy vo všeobecnosti predstavovali len zlomok osôb, ktoré boli príjemcami pomoci, a to z dôvodu ich zväčša nízkeho počtu. V roku 2018 sa napríklad do Afganistanu vrátilo viac ako 820 000 osôb z Iránu a Pakistanu⁵⁷, zatiaľ čo Afgancov, ktorí sa vrátili z EÚ, bolo 3 120.

100 Preskúmali sme 14 projektov reintegrácie a zistili sme, že sú relevantné z hľadiska potrieb navrátilcov a tretích krajín. Projekty sa zameriavali na ekonomickú, sociálnu a psychosociálnu reintegráciu navrátilcov, zlepšenie životných podmienok prijímajúcich spoločností a/alebo posilnenie kapacity krajín pôvodu riadiť migráciu a reintegrovať vracajúcich sa migrantov.

101 Zistili sme, že v 11 projektoch sa dosiahli (alebo sa pravdepodobne dosiahnu) plánované výstupy. V dvoch z 11 prípadov však bolo vykonávanie projektov ovplyvnené oneskoreniami (z dôvodu zložitej bezpečnostnej situácie v Afganistane). V troch zo 14 projektov sa vyskytli vážnejšie ťažkosti. Tieto tri projekty v čase auditu prebiehali a Komisia a jej realizační partneri v reakcii na tieto ťažkosti prijali niektoré zmierňujúce opatrenia.

102 Dopyt po pomoci pri reintegrácii vo viacerých prípadoch (Afganistan, Guinea a Nigéria) presiahol rozpočet pôvodne vyčlenený na tieto projekty. Komisia a EUTF v takýchto prípadoch pružne zareagovali a poskytli potrebnú dodatočnú podporu (pozri [rámcik 4](#)).

⁵⁷ *Returns to Afghanistan, Joint IOM-UNHCR Summary Report 2018*, uverejnená v Kábule, máj 2019, s. 4.

Rámček 4

Podpora EÚ na riešenie migračnej krízy v Líbyi

V roku 2019 EÚ schválila regionálne opatrenie pre región Sahelu a Čadského jazera v celkovej výške 121 mil. EUR. Opatrením sa poskytli zdroje na uľahčenie 9 000 dobrovoľných (humanitárnych) návratov, na ochranu 12 400 migrantov, ktorí uviazli alebo sa ocitli v zraniteľnej situácii, na hľadanie a záchranu 10 000 migrantov, ktorí uviazli v púšti a na podporu reintegrácie 38 050 navrátilcov. Opatrenie vypracovala Medzinárodná organizácia pre migráciu na základe mandátu od spoločnej osobitnej skupiny Africkej únie, EÚ a Organizácie Spojených národov spolu s ďalšími programami EÚ a Medzinárodnej organizácie pre migráciu na riešenie migračnej krízy v Líbyi.

Týmto opatrením sa dopĺňa 13 vnútroštátnych opatrení, ktoré v regiónoch Sahelu a Čadského jazera prebiehajú od roku 2017 na základe spoločnej iniciatívy EÚ – IOM. Tie sa vzhľadom na následnú krízu v Líbyi ukázali ako nedostatočné. V Guinei sa napríklad v rámci vnútroštátneho opatrenia pôvodne plánovala pomoc pre 2 000 navrátilcov, pričom ku koncu roka 2018 v skutočnosti požiadalo o podporu reintegrácie 9 200 osôb.

Koncom roka 2020 sa EÚ dohodla na predĺžení regionálneho opatrenia o 18 mesiacov a zvýšila svoj celkový príspevok na 188 mil. EUR s cieľom poskytnúť ďalšiu ochranu tisícom zraniteľných migrantov, ktorí uviazli na ceste, a uľahčiť ich bezpečný a dôstojný dobrovoľný návrat.

Fond EUTF celkovo výrazne prispel k dobrovoľnému návratu viac ako 50 000 migrantov z Líbye a ich reintegrácii v krajinách pôvodu v rámci osobitnej skupiny AÚ-EÚ-OSN. Fond zároveň prispel k stabilizácii komunít v Líbyi poskytnutím prístupu k lepšej zdravotnej starostlivosti pre 3,5 milióna osôb a poskytnutím základného vzdelania pre 70 000 detí⁵⁸.

103 Reintegračné projekty v čase nášho auditu prebiehali a informácie, ktoré boli k dispozícii, nám neumožňovali posúdiť pravdepodobnosť dosiahnutia ich plánovaných výsledkov. Projekty v Afganistane, Bangladéši, Guinei, Iraku, Maroku, Nigérii a Tunisku v tejto súvislosti obsahovali prvky určené na zlepšenie správy migrácie, vrátane kapacity vnútroštátnych orgánov poskytovať pomoc po príchode a pomoc pri reintegrácii. Dosiahnutie výsledku „udržateľnej reintegrácie vracajúcich sa

⁵⁸ EUTF-Factsheet 2020-Libya, short versions_V.17.

migrantov“ bude závisieť aj od vonkajších faktorov a zdrojov dostupných na pokračovanie poskytovania pomoci po projekte.

104 Zainteresované strany, s ktorými sme hovorili, zdôraznili význam bezpečných a dôstojných návratov a udržateľnej reintegrácie navrátilcov. Všetky projekty reintegrácie s výnimkou jedného, ktoré sme skúmali, zahŕňali (ak to bolo relevantné) monitorovaciu zložku na posúdenie udržateľnosti reintegrácie v čase. Konkrétne organizácia IOM (ktorá vykonáva sedem zo 14 projektov reintegrácie, ktoré boli predmetom nášho auditu) vypracovala komplexnú metodiku na hodnotenie udržateľnosti svojej podpory pri reintegrácii a od roku 2017 ju postupne ju uplatňuje na svoje projekty reintegrácie⁵⁹. Vďaka tomu mohla porovnať výsledky dosiahnuté v rámci projektov, krajín a v priebehu času a lepšie identifikovať faktory úspešnosti reintegrácie.

105 Podľa vymedzenia IOM „reintegráciu možno považovať za udržateľnú, keď navrátilci dosiahli úroveň hospodárskej sebestačnosti, sociálnej stability v rámci svojho spoločenstva a psychosociálnej pohody, ktorá im umožňuje zvládnuť činitele (opätovnej) migrácie“⁶⁰. Zo správ organizácie IOM o reintegrácii v rámci spoločnej iniciatívy EÚ – IOM⁶¹ spolu s predbežnými údajmi z iných krajín vyplynulo, že v prípade osôb, ktoré bolo možné lokalizovať a ktoré súhlasili s prieskumom, boli vo všeobecnosti dosiahnuté udržateľné výsledky (aj keď zložka hospodárskej reintegrácie získala pomerne nižšie bodové hodnotenia ako sociálna a psychosociálna zložka). Naopak, v prípade dvoch programov, ktoré v Afganistane vykonávali iné organizácie, sa v hodnotení v polovici trvania zistila slabá udržateľnosť z hľadiska pomoci.

⁵⁹ Podrobný opis metodiky pozri v správe [Polročná správa IOM o reintegrácii #2](#), november 2019, s. 32 – 37.

⁶⁰ [Polročná správa IOM o reintegrácii #2](#), november 2019, s. 30.

⁶¹ Dostupné na adrese migrationjointinitiative.org.

Dostupné údaje neumožnili komplexné monitorovanie readmisíí

106 Komisia (Eurostat) zostavuje európsku štatistiku o migrácii a medzinárodnej ochrane od roku 2008. Členské štáty poskytujú údaje v súlade s nariadením EÚ, ktoré sa aktualizovalo v roku 2020⁶². Štatistika o návratoch⁶³ sa skladá z týchto ročných údajov:

- a) počet štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým bol nariadený odchod, v členení podľa štátneho občianstva dotknutých osôb;
- b) počet štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí skutočne odišli na základe správneho alebo súdneho rozhodnutia alebo aktu, ako je uvedené v písmene a), v členení podľa štátneho občianstva vrátených osôb („vrátení štátni príslušníci tretích krajín“).

107 V aktualizovanom nariadení sa od referenčného roku 2021 stanovuje zvýšená frekvencia (z ročných na štvrtročné) a ďalšie členenie (vek, pohlavie, maloleté osoby bez sprievodu, druh návratu, prijatá pomoc, cieľová krajina) údajov.

108 Jedným z kľúčových ukazovateľov účinnosti návratovej politiky je „účinná miera návratu“, ktorá sa počíta ako počet osôb, ktoré skutočne opustili územie EÚ, vydelený počtom osôb, ktorým bolo nariadené opustiť územie EÚ (ukazovatele v písmene b) v porovnaní s písmenom a)). Komisia používa tento ukazovateľ vo svojich dokumentoch⁶⁴, pričom uznáva, že s príslušnými údajmi sú spojené určité problémy⁶⁵. Tieto výzvy vyplývajú z rozdielov vo vnútroštátnych postupoch a právnych predpisoch a z nedostatkov v legislatívnom rámci a informačných systémoch EÚ pre riadenie hraníc. Hlavné otázky a kroky, ktoré Komisia v uplynulých rokoch podnikla na ich riešenie, sú zhrnuté v **príloha V**.

⁶² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/851 z 18. júna 2020, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 862/2007 o štatistike Spoločenstva o migrácii a medzinárodnej ochrane.

⁶³ Nariadenie (ES) č. 862/2007, článok 7.

⁶⁴ Napríklad COM(2018) 634 final, s. 2.

⁶⁵ Pozri napríklad Eurostat, *Statistics explained – Enforcement of immigration legislation statistics* (Eurostat, Vysvetlenie štatistík – Štatistika presadzovania právnych predpisov v oblasti prisťahovalectva), 11. júla 2019, časť *Non-EU citizens ordered to leave the EU* (Občania krajín mimo EÚ, ktorým bolo nariadené opustiť EÚ).

109 Na účely monitorovania a vzhľadom na chýbajúce primerané európske údaje zbiera oddelenie agentúry Frontex pre analýzu rizík od roku 2011 od členských štátov každý mesiac údaje o rozhodnutiach o návrate neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín a o ich skutočných návratoch.

110 Agentúra Frontex v rámci svojej siete pre analýzu rizík (FRAN) zbiera údaje prostredníctvom odlišných kanálov a pomocou inej metodiky ako Eurostat. To znamená, že údaje nie sú porovnateľné (pozri *ilustráciu 15*). Podobne ako v prípade Eurostatu, aj údaje agentúry Frontex obsahujú nedostatky⁶⁶. Viacero členských štátov okrem toho údaje neposkytuje⁶⁷.

Ilustrácia 15 – Údaje Eurostatu a agentúry Frontex o rozhodnutiach o návrate



Zdroj: EDA na základe údajov Eurostatu (štatistické tabuľky *Third country nationals ordered to leave EU28 in 2019* (Štátni príslušníci tretích krajín, ktorým bolo nariadené opustiť EÚ28), [migr_eiord]) a agentúry Frontex (*Risk Analysis for 2020, Annex Table 11. Return decisions issued in 2019* (Analýza rizík za rok 2020, príloha, tabuľka 11. Rozhodnutia o návrate vydané v roku 2019)).

111 Členské štáty, Komisia a agentúra Frontex sa delia o informácie týkajúce sa spolupráce s prioritnými tretími krajinami v oblasti readmisie na rôznych fórach. Komisia napríklad každý mesiac organizuje zasadnutia expertnej skupiny pre readmisiu na účely výmeny operatívnych informácií s vnútroštátnymi expertmi. Tieto informácie sa však nezberajú a neposkytujú systematicky a nie sú úplné.

⁶⁶ Agentúra Frontex nedostatky vysvetlila v oddieloch 5.7 a 6.3 svojej *analýzy rizík za rok 2019*.

⁶⁷ Pozri Frontex *Risk Analysis for 2019* (Analýza rizík za rok 2019), s. 25, a *Risk Analysis for 2020* (Analýza rizík za rok 2020), s. 32.

112 Podľa revidovaného vízového kódexu (pozri bod **51**) Komisie „pravidelne a aspoň raz ročne posudzuje spoluprácu tretích krajín v oblasti readmisie, a to na základe spoľahlivých údajov“⁶⁸. Ide o tieto ukazovatele:

- a) počet rozhodnutí o návrate;
- b) počet skutočných nútených návratov vyjadrený ako percentuálny podiel z vydaných rozhodnutí;
- c) počet žiadostí o readmisiu akceptovaných treťou krajinou ako percentuálny podiel z počtu takýchto žiadostí, ktoré jej boli predložené;
- d) úroveň praktickej spolupráce v súvislosti s návratom v rôznych fázach konania o návrate (určovanie totožnosti, vydávanie cestovných dokladov a akceptovanie európskych cestovných dokladov, akceptovanie readmisie osôb a akceptovanie návratových letov a operácií).

113 Požadované údaje o spolupráci v oblasti návratov a readmisie však nie sú ani úplné, ani porovnateľné medzi členskými štátmi (písmená a) a b) v predchádzajúcom bode; pozri bod **108** a **príloha V**), alebo nie sú zhromažďované na úrovni EÚ (písmená c)⁶⁹ a d).

114 Na kompenzovanie nedostatku dostupných údajov Komisia spolu s agentúrou Frontex začala v januári 2020 prieskum na zber údajov spojený s podrobnými kvalitatívnymi dotazníkmi o úrovni spolupráce členských štátov s 39 záujmovými tretími krajinami v oblasti readmisie.

115 Zbierajú sa tieto kvantitatívne údaje: vydané príkazy na návrat (pokiaľ ide o rozhodnutia a osoby); účinné návraty; žiadosti o náhradné cestovné doklady (NCD); a vydaných náhradných cestovných dokladov. Ukazovatele týkajúce sa príkazov (rozhodnutí) na návrat a účinných návratov zodpovedajú údajom, ktoré boli predtým zozbierané prostredníctvom siete agentúry Frontex pre analýzu rizík a majú rovnaké nedostatky (pozri bod **108**). Ukazovatele týkajúce sa vyžiadaných a vydaných náhradných cestovných dokladov sú nové a tieto údaje poskytlo len 20 členských

⁶⁸ Nariadenie o vízovom kódexe, článok 25a ods. 2.

⁶⁹ Agentúra Frontex začala zbierať tieto údaje od členských štátov na mesačnom základe v roku 2020.

štátov. Z údajov vyplýva, že členské štáty požiadali o náhradné cestovné doklady len pri zlomku vydaných rozhodnutí o návrate (v prípade 12 členských štátov bol tento počet menej ako 3 %). Zatiaľ čo náhradné cestovné doklady nie sú vždy potrebné (napríklad migranti môžu mať cestovné doklady, návrat na dobrovoľnom základe alebo útek) a viaceré rozhodnutia o návrate mohli byť vydané tej istej osobe, z údajov vyplýva, že väčšina členských štátov nepožiadala krajiny pôvodu o spoluprácu pri opätovnom dokumentovaní a readmisii neregulárnych migrantov v prevažnej väčšine prípadov. V prípadoch, keď bola spolupráca požadovaná, boli vo vykazovanej miere vyžiadanych a doručených náhradných cestovných dokladov v porovnaní s počtom žiadostí zaznamenané medzi členskými štátmi značné rozdiely a ich hodnoty sa pohybovali od 13 % do 100 %.

116 Kvalitatívny dotazník zahŕňal 14 podrobných otázok o spolupráci v oblasti readmisie v prípade všetkých 39 tretích krajín. Jedna z otázok sa týkala dodržiavania lehôt na vydávanie cestovných dokladov, ktoré sa stanovujú v readmisných dohodách. Údaje o skutočnej (priemernej) dĺžke tohto procesu však neboli zozbierané.

117 Komisia dokončila a 10. februára 2021 zaslala Rade svoje posúdenie výsledkov prieskumu⁷⁰. Rada môže na návrh Komisie a s ohľadom na celkové vzťahy Únie s treťou krajinou aktivovať pozitívne alebo negatívne stimuly uvedené v revidovanom vízovom kódexe⁷¹.

118 Tento nový proces má potenciál zlepšiť spoluprácu EÚ s tretími krajinami v oblasti readmisie prostredníctvom týchto aspektov:

- a) posilnenie zberu údajov v oblasti spolupráce pri readmisii a ich spoločné využívanie členskými štátmi. Na úrovni EÚ budú vôbec po prvýkrát k dispozícii kvantitatívne a kvalitatívne údaje o spolupráci v oblasti readmisie s prioritnými tretími krajinami;
- b) vypracovanie pravidelného ročného posúdenia spolupráce príslušných tretích krajín a možnosť (po viacerých takýchto posúdeniach) stanoviť jasné trendy spolupráce;

⁷⁰ Správa Komisie určená Rade – Posúdenie úrovne spolupráce tretích krajín v oblasti readmisie v roku 2019, COM(2021) 55 final (nie je verejne dostupná).

⁷¹ Nariadenie o vízovom kódexe, článok 25a ods. 5 a článok 25a ods. 8.

- c) umožnenie politických rozhodnutí založených na dôkazoch týkajúcich sa spolupráce v oblasti readmisie.

119 Neexistencia ekvivalentného procesu zberu údajov o spolupráci v oblasti readmisie v minulosti, spolu s nedostatkami v údajoch o návratoch (pozri body **108** až **110** a *príloha V*), nám bránila v posúdení celkového vplyvu opatrení EÚ na zlepšenie spolupráce s tretími krajinami v oblasti readmisie.

Závery a odporúčania

120 Celkovo sme zistili, že opatrenia EÚ na posilnenie spolupráce s tretími krajinami v oblasti readmisie boli relevantné, ale priniesli obmedzené výsledky.

121 Vybrali sme desať krajín s najvyšším absolútnym počtom nenavrátených neregulárnych migrantov v období 2014 – 2018 (pozri bod 17). Zistili sme, že Rada a Komisia formálne označili osem z týchto desiatich krajín ako prioritu a začali s nimi rokovania o readmisii. Komisia sa angažovala aj v dialógu o migrácii s ďalšími dvoma krajinami, ale bez akéhokoľvek hmatateľného pokroku v oblasti readmisii (body 24 až 25).

122 EÚ dosiahla v období 2015 – 2020 pri uzatváraní readmisných dohôd len obmedzený pokrok, bola však úspešnejšia pri rokovaní o právne nezáväzných readmisných mechanizmoch. Na úspech rokovaní o readmisii bol nevyhnutný prejav politickej vôle tretích krajín. Hoci Komisia a ESVČ poskytovali politickú podporu na obnovenie prerušených rokovaní, vnútroštátne zainteresované strany, s ktorými sme hovorili, sa domnievali, že je potrebné zintenzívniť politickú angažovanosť Komisie a ESVČ s tretími krajinami (body 26 až 28).

123 Komisia a členské štáty dostatočne neprihliadali na získané poznatky z predchádzajúcich readmisných dohôd EÚ a hlavné prekážky v rokovaní o readmisných dohodách EÚ zostávajú dlhodobé problémy (najmä trvanie na doložke o štátnych príslušníkoch tretích krajín a neochota tretích krajín akceptovať túto doložku, aj keď sú zahrnuté v dvojstranných dohodách). Naopak, Komisia a členské štáty netrvali na tom, aby bol do dojednaných dohôd zahrnutý európsky cestovný doklad, a to napriek jeho potenciálu účinne riešiť ťažkosti so spoluprácou v oblasti readmisie (body 29 až 33).

124 Readmisné mechanizmy majú rovnaký cieľ ako readmisné dohody EÚ, ich obsah je však pružnejší. Formálny mandát na rokovanie však Komisii neumožňuje upustiť od neúspešných rokovaní o readmisnej dohode EÚ a sledovať rýchlejší readmisný mechanizmus (body 34 až 38).

Odporúčanie 1 – Snažiť sa o pružný prístup v rokovaníach o readmisných dohodách EÚ

Komisia by sa mala s Radou dohodnúť na pružnejšom prístupe v rámci rokovaní o readmisných dohodách EÚ:

- prispôbením obsahu readmisných dohôd EÚ osobitným črtám spolupráce v oblasti readmisie s dotknutou treťou krajinou a posúdením skutočnej potreby zahrnutia (alebo nezahrnutia) doložky o štátnych príslušníkoch tretích krajín, európskeho cestovného dokladu a iných citlivých doložiek pri predkladaní návrhu smerníc na rokovanie Rade,
- v prípade dlhodobých neúspešných rokovaní o readmisnej dohode EÚ v príslušných prípadoch schválením postupu alternatívnych readmisných mechanizmov.

Časový rámec: 31. december 2022

125 Komisia a členské štáty nevypracovali strategický prístup, ktorý by zahŕňal politiky EÚ a členských štátov na vytvorenie komplexných balíkov na podporu rokovaní o readmisných dohodách EÚ. Komisia a členské štáty okrem toho systematicky nevystupujú voči tretím krajinám „jednotne“ a Komisia nie vždy zapojila kľúčové členské štáty do procesu uľahčenia rokovaní s tretími krajinami. Keď boli členské štáty zapojené, zlepšil sa spoločný politický vplyv EÚ a ukázal sa prínos z hľadiska dosiahnutia výsledkov (body 39 až 46).

Odporúčanie 2 – Vytvoriť synergie s členskými štátmi

Komisia by mala vytvoriť synergie s členskými štátmi na uľahčenie rokovaní o readmisných dohodách EÚ a readmisných mechanizmoch:

- pred začiatkom rokovaní dohodou s členskými štátmi o politikách EÚ a členských štátov, ktoré by sa mohli potenciálne použiť ako stimuly,
- systematickým zapájaním kľúčových členských štátov do procesu uľahčenia rokovaní s tretími krajinami.

Časový rámec: okamžite

126 EÚ dosiahla obmedzený pokrok vo vytváraní štrukturálnych stimulov pre tretie krajiny na vykonávanie ich záväzkov v oblasti readmisie. Revidovaný vízový kódex poskytoval EÚ v oblasti vízovej politiky mechanizmus a nástroje na podnietenie spolupráce tretích krajín v oblasti readmisie. V novom Nástroji susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce Komisia navrhla zachovať pre krajiny susedstva stimul založený na výkonnosti, pričom ku kritériám na odmeňovanie pokroku v oblasti dobrej správy vecí verejných doplnila spoluprácu v oblasti migrácie. Komisia zároveň navrhla horizontálny výdavkový cieľ vo výške 10 %, ktorý má „Únii umožniť, aby reagovala na výzvy, potreby a príležitosti súvisiace s migráciou“. V oblasti obchodnej politiky sa od roku 2015 nedosiahol nijaký hmatateľný pokrok vo vytváraní stimulov na podnietenie spolupráce tretích krajín v oblasti readmisie. Pokiaľ ide o legálnu migráciu, dvojstranné pracovné a vzdelávacie režimy členských štátov neboli na úrovni EÚ dostatočne využívané. EÚ sa zdráha využívať na podporu rokování o readmisii negatívnu motiváciu z obavy, že by mohli pôsobiť kontraproduktívne (body 47 až 68).

127 Pokrok sa dosiahol vo zvyšovaní koordinácie medzi odbormi Komisie a medzi členskými štátmi. Osobitná skupina Komisie vytvorená v roku 2016 na podporu vykonávania rámca partnerstva slúžila ako fórum na koordináciu a diskusiu medzi odbormi Komisie a ESVČ. V decembri 2019 Komisia vytvorila stálu „projektovú skupinu“ komisárov v oblasti migrácie na posilnenie koordinácie na politickej úrovni. Neformálny vízový pákový mechanizmus výboru Coreper predstavoval súbor nástrojov vízových opatrení v prípade, ak tretie krajiny nespolupracovali pri readmisiách. Spoluprácu v oblasti readmisie pomohla pri viacerých príležitostiach zlepšiť samotná existencia tohto mechanizmu. Táto pozitívna skúsenosť viedla k vypracovaniu neformálneho komplexného pákového mechanizmu výboru Coreper, ktorý potenciálne umožňuje aktivovanie rôznych politík s cieľom zlepšiť spoluprácu tretích krajín v oblasti návratov a readmisií (body 69 až 72).

Odporúčanie 3 – Posilniť stimuly na spoluprácu tretích krajín v oblasti readmisie

Komisia by mala hodnotiť v počiatočnej fáze potenciál všetkých novonavrnutých dohôd, nástrojov a politík týkajúcich sa tretích krajín, ktoré sa používajú ako stimuly na riadenie migrácie a spoluprácu v oblasti readmisie.

Časový rámec: 31. december 2022

128 Prekážkou účinných readmisií môže byť množstvo výziev. V obsahu readmisných dohôd EÚ/readmisných mechanizmov sa rieši väčšina obvyklých prekážok plynulej readmisie. V tejto súvislosti boli fórami na pravidelné hodnotenie spolupráce v oblasti readmisie spoločné readmisné výbory/spoločné pracovné skupiny. Skutočnosť, že sa niektoré otázky, ktoré sú predmetom diskusie, vracajú, však ukazuje, že ich účinnosť je obmedzená (body 74 až 79).

129 Siete EÚ v oblasti návratu (EURINT, EURLO, ERRIN) sú úspešné v združovaní vnútroštátnych zdrojov a zúčastnené krajiny oceňujú ich výsledky. Agentúra Frontex s tým, ako sa rozširuje jej mandát, postupne preberá činnosti týchto sietí. S presunom sietí EURLO a ERRIN však boli spojené určité problémy z dôvodu nedostatku ľudských a finančných zdrojov v agentúre Frontex (body 80 až 83).

130 Od roku 2015 sa dvakrát posilnil mandát agentúry Frontex, čo viedlo k zvýšeniu podpory poskytovanej členskými štátmi v súvislosti s prednávratovými činnosťami a návratovými operáciami. Hlavným zdrojom neefektívnosti identifikačných misií boli ťažkosti členských štátov pri lokalizovaní neregulárnych migrantov, zabránení ich úteku a zabezpečení ich účasti na pohovoroch. V prípade návratových operácií rýchlo narastala podpora agentúry Frontex pre návraty pravidelnými letmi a v súvislosti s dobrovoľnými odchodmi a návratmi (body 84 až 92).

131 Zistili sme, že šesť skúmaných projektov, ktoré Komisia financovala v rámci nástroja RCBF, bolo relevantných z hľadiska zlepšenia spolupráce v oblasti readmisie. Domnievame sa, že najmä rozvoj elektronických systémov správy vecí týkajúcich sa readmisie s tretími krajinami má potenciál zlepšiť spoluprácu v oblasti readmisie na štrukturálnej úrovni (body 93 až 97).

132 Komisia financuje projekty reintegračnej pomoci vo všetkých desiatich krajinách, na ktoré sa vzťahoval náš audit. Zistili sme, že projekty, ktoré sme skúmali, boli relevantné z hľadiska potrieb navrátilcov a tretích krajín. V 11 zo 14 projektov sa dosiahla (alebo sa pravdepodobne dosiahne) väčšina plánovaných výstupov, aj keď v dvoch prípadoch s oneskorením (body 98 až 103).

133 Zainteresované strany, s ktorými sme hovorili v rámci nášho auditu, zdôraznili význam bezpečných a dôstojných návratov a udržateľnej reintegrácie navrátilcov. Všetky projekty reintegrácie s výnimkou jedného, ktoré sme skúmali, zahŕňali monitorovaciu zložku na posúdenie udržateľnosti reintegrácie v čase. Keďže projekty

v čase nášho auditu stále prebiehali, konečné výsledky týkajúce sa udržateľnosti ešte nie sú k dispozícii. Z predbežných údajov však vyplývali povzbudivé výsledky (body 104 a 105).

134 Zistili sme nedostatky v údajoch EÚ o návratoch, pokiaľ ide o úplnosť a porovnateľnosť medzi členskými štátmi. Vyplýva to z rozdielov vo vnútroštátnych postupoch a právnych predpisoch a z nedostatkov v legislatívnom rámci a informačných systémoch EÚ pre riadenie hraníc. Komisia v posledných rokoch predkladá legislatívne návrhy, ktoré sa na väčšinu týchto nedostatkov zameriavajú. Mnohé z navrhovaných zmien sú však stále súčasťou legislatívneho cyklu alebo ešte nenadobudli plnú účinnosť. Okrem toho stále chýbajú údaje o rýchlosti konaní o readmisii a udržateľnosti reintegrácie navrátených migrantov (body 106 až 110 a príloha V).

135 Členské štáty, Komisia a agentúra Frontex sa na pravidelných stretnutiach delia o operatívne informácie týkajúce sa spolupráce s prioritnými tretími krajinami v oblasti readmisie. Tieto informácie sa však nezberali a neposkytovali systematicky a boli neúplné. Po revízii vízového kódexu z roku 2019 sa od Komisie vyžaduje pravidelné posudzovanie spolupráce tretích krajín v oblasti readmisie na základe spoľahlivých údajov. Vďaka tomuto pravidelnému posudzovaniu sa môže zlepšiť zber a spoločné využívanie údajov v EÚ a uľahčiť politické rozhodovanie v oblasti spolupráce pri readmisiách založené na dôkazoch. Neexistencia ekvivalentného procesu pre zber údajov o spolupráci v oblasti readmisie v minulosti, spolu s nedostatkami v údajoch o návratoch, nám bránila v posudzovaní celkového vplyvu opatrení EÚ na zlepšenie spolupráce s tretími krajinami v oblasti readmisie (body 111 až 119).

Odporúčanie 4 – Zlepšiť zber údajov

Komisia by mala posilniť zber údajov o udržateľnosti readmisií a reintegrácie:

- zavedením ďalšieho členenia týkajúceho sa rýchlosti postupov readmisie, a to s využitím údajov, ktoré poskytnú členské štáty,
- systematickým zberom údajov o udržateľnosti reintegrácie migrantov, ktorí sa vrátili.

Časový rámec: 31. decembra 2023

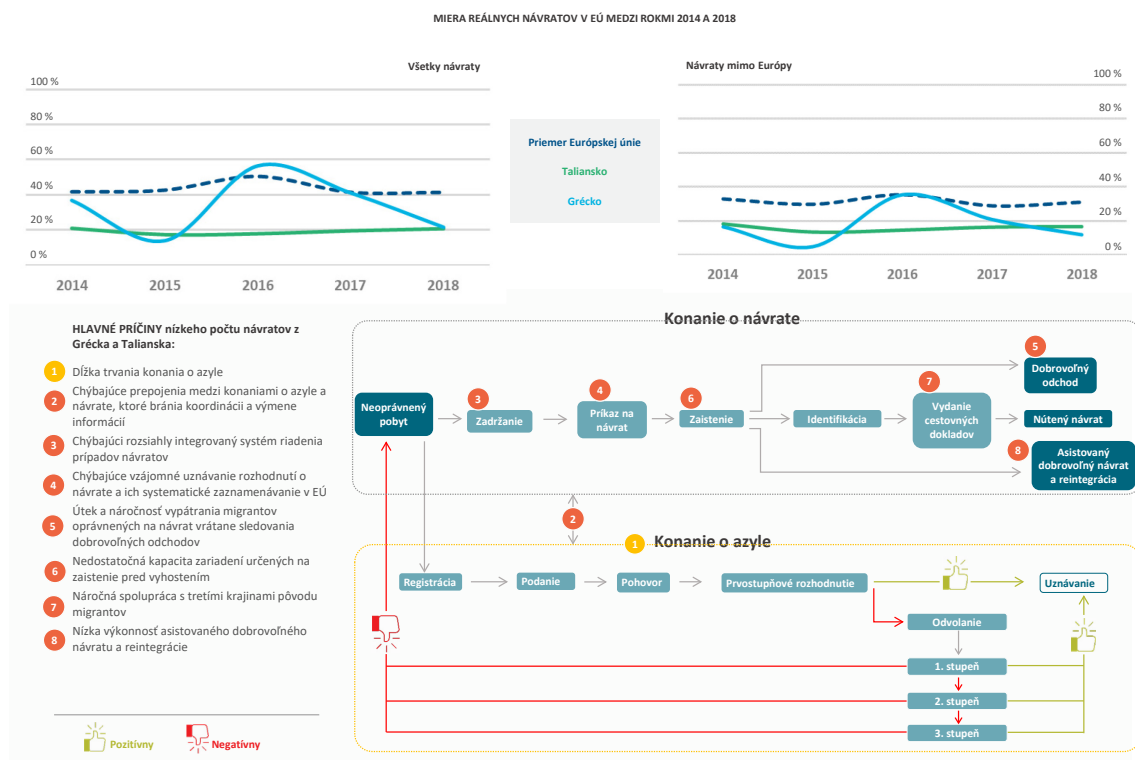
Túto správu prijala komora III, ktorej predsedá Bettina Jakobsen, členka Dvora audítorov, v Luxemburgu dňa 6. júla 2021.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner Lehne
predseda

Prílohy

Príloha I – Hlavné dôvody nízkeho počtu návratov z Grécka a Talianska



Zdroj: Osobitná správa Európskeho dvora audítorov č. 24/2019 Azyl, relokácia a návrat migrantov: čas zintenzívniť aktivitu, aby sa riešili veľké rozdiely medzi cieľmi a výsledkami, ilustrácia 25.

Príloha II – Výzvy na vytvorenie a uplatňovanie stimulov

Závery Európskej rady

Zasadnutie Európskej rady (18. októbra 2018) – závery, EUCO 13/18

„Malo by sa vyvinúť väčšie úsilie o zjednodušenie účinných návratov. Lepšie by sa mali vykonávať existujúce readmisné dohody, a to nediskriminačným spôsobom voči všetkým členským štátom, a mali by sa uzavrieť nové dohody a dojednania, a zároveň by sa mali vytvoriť a uplatniť **nevyhnutné páky** využitím všetkých relevantných politík, nástrojov a prostriedkov EÚ, **a to aj v oblasti rozvoja, obchodu a víz.**“

Zasadnutie Európskej rady (19. októbra 2017) – závery, EUCO 14/17

„Európska rada [...] vyzýva na [...] vytvorenie a uplatňovanie **potrebného pákového efektu** využitím všetkých relevantných politík, nástrojov a prostriedkov EÚ vrátane **rozvoja, obchodu a víz**, s cieľom dosiahnuť v oblasti predchádzania nelegálnej migrácii a navracania neregulárnych migrantov merateľné výsledky.“

Zasadnutie Európskej rady (22. a 23. júna 2017) – závery, EUCO 8/17

„[...] bez ďalšieho odkladu [...] na úrovni EÚ zaviesť dobre fungujúce dohody o readmisii a pragmatické dojednania s tretími krajinami, a to tak, že sa využijú všetky dostupné **nástroje** vrátane prípadného prehodnotenia **vízovej politiky** voči tretím krajinám.“

Zasadnutie Európskej rady (20. a 21. októbra 2016) – závery, EUCO 31/16

„Európska rada [...] opätovne pripomína, že je dôležité pokračovať v práci v záujme vykonávania rámca partnerstva pre spoluprácu s jednotlivými krajinami pôvodu alebo tranzitu [...], ako aj vytvoriť a uplatňovať **potrebné motivačné opatrenia** využitím všetkých relevantných politík, nástrojov a prostriedkov EÚ vrátane **rozvoja a obchodu**“.

Zasadnutie Európskej rady (28. júna 2016) – závery, EUCO 26/16

„Európska únia [...] tento rámec [partnerstva] založený na účinných **stimuloch** a primeranej **podmienosti** zavedie a začne ho urýchlene vykonávať, najprv s obmedzeným počtom prioritných krajín pôvodu a tranzitu, [...] [s cieľom] vytvoriť a uplatňovať **potrebné motivačné opatrenia** využitím všetkých relevantných politík a nástrojov EÚ vrátane **rozvoja a obchodu**“.

Zasadnutie Európskej rady (25. a 26. júna 2015) – závery, EUCO 22/15

„**Zmobilizujú sa všetky nástroje** na podporu readmisie neregulárnych migrantov do krajín pôvodu a tranzitu. [...] na základe zásady, viac za viac sa pomoc a politiky EÚ využijú na vytvorenie **stimulov** na vykonávanie platných a uzavretie nových dohôd o readmisii.“

Oznámenia Komisie

Účinnnejšia politika návratu v Európskej únii – obnovený akčný plán, oznámenie Komisie, COM(2017) 200 final

„Angažovanosť vo vzťahu k tretím krajinám prostredníctvom rámca partnerstva s použitím **všetkých dostupných politík a nástrojov** prispeje k lepšej spolupráci, ktorej cieľom je identifikovať štátnych príslušníkov týchto krajín, vystaviť im nové doklady a pristúpiť k ich readmisii. Vo všeobecnosti by sa mali používať individualizované prístupy na určenie **všetkých záujmov, stimulov a pák** v súvislosti s danou partnerskou krajinou, aby sa [...] ďalej zlepšovala spolupráca v oblasti návratu a readmisie.“

Vytvorenie nového rámca partnerstva s tretími krajinami, oznámenie Komisie, COM(2016) 385 final

„EÚ a jej členské štáty by mali spojiť svoje príslušné **nástroje a prostriedky** a dojednať dohody s tretími krajinami s cieľom lepšie riadiť migráciu. To znamená vytvoriť pre každú partnerskú krajinu kombináciu **pozitívnych a negatívnych stimulov**, ktorých využívanie by sa malo riadiť jasne prijatou zásadou, že celkový vzťah medzi EÚ a danou krajinou bude závisieť najmä od schopnosti a ochoty krajiny spolupracovať v oblasti riadenia migrácie. Bude potrebné použiť **úplnú škálu politík, finančných nástrojov a nástrojov EÚ pre vonkajšie vzťahy**.“

Akčný plán EÚ v oblasti návratu, oznámenie Komisie, COM(2015) 453 final

„EÚ musí **zvýšiť svoj pákový efekt** v otázkach readmisie v súvislosti s partnerskými krajinami, aby zabezpečila vykonávanie existujúcich záväzkov a dohôd a uľahčila rokovania o nových záväzkoch a dohodách a ich uzatváranie. [...] V záujme dosiahnutia cieľov politiky EÚ v oblasti migrácie by návrat a readmisia mali byť súčasťou vyváženého a konsolidovaného balíka EÚ pre jednotlivé tretie krajiny, pričom tento balík by sa mal opierať o **všetky relevantné politiky** – najmä o oblasť vnútorných vecí, zahraničnej politiky, rozvojovej pomoci, obchodu a bezpečnosti. **Podmienenosť** by sa mala používať tam, kde je to vhodné.“

Príloha III – Prehľad nášho posudzovania projektov na budovanie kapacít (RCBF)

Začiatok činností	Ukončenie činností	Opis	Zmluvná suma (EUR)	Program	Geografické pokrytie	Relevantnosť <i>Riešili sa potreby tretích krajín/prekážky praktickej spolupráce</i>	Dosiahnuté výstupy <i>Plánované výstupy boli (alebo pravdepodobne budú) dosiahnuté</i>	Dosiahnutý výsledok <i>Plánovaný výsledok bol (alebo pravdepodobne bude) dosiahnutý</i>
december 2016	marec 2017	PARA – Pomoc po príchode pre 152 navrátilcov, ktorí boli vrátení do Afganistanu v čase od 12. decembra 2016 do 31. marca 2017 v rámci Spoločného napredovania v oblasti migrácie medzi Afganistanom a EÚ	267 525	RCBF/EURCAP I	Afganistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
jún 2017	júl 2017	Konzulárny seminár – Seminár na budovanie kapacít pre konzulárnych úradníkov afganských veľvyslanectiev v Európe	33 826	RCBF/EURCAP I	Afganistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
január 2017	apríl 2018	Zvyšovanie informovanosti – Budovanie povedomia o kľúčových témach bezpečnej migrácie v 12 okresoch, najmä pokiaľ ide o odolnosť a úspech regulárnych bangladéšskych migrantov, riziká a alternatívy neregulárnej migrácie do Európy a možnosti prístupu k regulárnym mechanizmom migrácie	920 800	RCBF/EURCAP I	Bangladéš	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
september 2018	december 2020	RCMS I – Budovanie kapacít bangladéšskych orgánov na riadenie a prevádzkovanie systému správy vecí týkajúcich sa readmisie s cieľom účinne riadiť proces návratu migrantov neoprávnene sa zdržiavajúcich v cieľových krajinách	4 813 000	RCBF/EURCAP II	Bangladéš	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Začiatok činností	Ukončenie činností	Opis	Zmluvná suma (EUR)	Program	Geografické pokrytie	Relevantnosť <i>Riešili sa potreby tretích krajín/prekážky praktickej spolupráce</i>	Dosiahnuté výstupy <i>Plánované výstupy boli (alebo pravdepodobne budú) dosiahnuté</i>	Dosiahnutý výsledok <i>Plánovaný výsledok bol (alebo pravdepodobne bude) dosiahnutý</i>
december 2016	jún 2018	RCMS I – Budovanie kapacít pakistanských orgánov na riadenie a prevádzkovanie systému správy vecí týkajúcich sa readmisie, vývoj a zavádzanie systému	1 476 000	RCBF/EURCAP I	Pakistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
január 2018	december 2020	RCMS II – Rozšírenie systému správy vecí týkajúcich sa readmisie	1 415 220	RCBF/EURCAP I	Pakistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Uspokojivé

Neuspokojivé

Čiastočne uspokojivé

Neuplatňuje sa/nie je dostupné

Príloha IV – Prehľad nášho posudzovania projektov reintegrácie

Začiatok činností	Ukončenie činností	Názov	Zmluvná suma (Príspevok EÚ, EUR)	Program	Geografické pokrytie	Relevantnosť <i>Riešili sa potreby návratilcov/tretích krajín</i>	Dosiahnuté výstupy v oblasti reintegrácie <i>Plánované výstupy boli (alebo pravdepodobne budú) dosiahnuté</i>	Monitorovanie <i>V opatrení sa predpokladá monitorovanie udržateľnosti podpory pri reintegrácii</i>	Udržateľnosť <i>Pomoc umožňuje udržateľnú reintegráciu</i>
15. 3. 2017	14. 3. 2022	Pomoc pri reintegrácii a rozvoji v Afganistane (RADA)	50 000 000	DCI	Afganistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Na základe predbežných údajov</i>
14. 7. 2017	31.3.2021	Udržateľná reintegrácia a alternatívy k neregulárnej migrácii zraniteľných Afgancov	13 000 000	DCI	Afganistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
21. 11. 2017	5. 4. 2022	Program stimulov na zlepšenie reintegrácie návratilcov v Afganistane	39 260 500	DCI	Afganistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. 12. 2017	22.12.2021	Afganistan – Iniciatíva etického životného štýlu pre hospodársku reintegráciu návratilcov a vnútorne vysídlených osôb	8 788 046	DCI	Afganistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
29. 3. 2018	28.9.2021	Udržateľné ľudské usadlosti v mestských oblastiach na podporu reintegrácie v Afganistane (SHURA)	16 700 000	DCI	Afganistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 8. 2019	5. 10. 2023	Program hospodárskej reakcie na regionálne vysídlenie v Afganistane (EZ-Kar)	27 000 000	DCI	Afganistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Začiatok činností	Ukončenie činností	Názov	Zmluvná suma (Príspevok EÚ, EUR)	Program	Geografické pokrytie	Relevantnosť <i>Riešili sa potreby návratilcov/tretích krajín</i>	Dosiahnuté výstupy v oblasti reintegrácie <i>Plánované výstupy boli (alebo pravdepodobne budú) dosiahnuté</i>	Monitorovanie <i>V opatrení sa predpokladá monitorovanie udržateľnosti podpory pri reintegrácii</i>	Udržateľnosť <i>Pomoc umožňuje udržateľnú reintegráciu</i>
13. 4. 2017	12.4.2022	Udržateľná reintegrácia a lepšie riadenie migrácie v Bangladéši (PROTTASHA)	15 900 000	DCI	Bangladéš	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Na základe predbežných údajov</i>
5.4.2017	4.10.2020	Iniciatíva EUTF-IOM na ochranu a reintegráciu migrantov: Guinea	5 400 000	EUTF	Guinea	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Na základe predbežných údajov</i>
6. 12. 2018	5.12.2023	SAFE RETURN – Pomoc pri reintegrácii a obnove v oblastiach návratu v Iraku (AWDA AMINA)	9 000 000	DCI	Irak	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. 4. 2017	12.6.2021	EUTF-IOM: Posilnenie riadenia a správy migrácie a udržateľná reintegrácia vracajúcich sa migrantov do Nigérie	15 500 000	EUTF	Nigéria	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Na základe predbežných údajov</i>
1. 12. 2017	31.5.2022	Iniciatíva EUTF-IOM na ochranu a reintegráciu migrantov: regionálne opatrenie pre región Sahelu a Čadského jazera	188 222 021	EUTF	Burkina Faso, Čad, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kamerun, Mali, Mauritánia, Niger, Nigéria, Pobrežie Slonoviny, Senegal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Na základe predbežných údajov</i>
15. 8. 2018	31.12.2021	Nástroj EUTF-IOM na ochranu a reintegráciu migrantov v severnej Afrike	58 000 000	EUTF	Alžírsko, Egypt, Líbya, Maroko a Tunisko	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Začiatok činností	Ukončenie činností	Názov	Zmluvná suma (Príspevok EÚ, EUR)	Program	Geografické pokrytie	Relevantnosť <i>Riešili sa potreby návratilcov/tretích krajín</i>	Dosiahnuté výstupy v oblasti reintegrácie <i>Plánované výstupy boli (alebo pravdepodobne budú) dosiahnuté</i>	Monitorovanie <i>V opatrení sa predpokladá monitorovanie udržateľnosti podpory pri reintegrácii</i>	Udržateľnosť <i>Pomoc umožňuje udržateľnú reintegráciu</i>
22. 5. 2017	12.2.2021	PROGRES – migrácia v Tunisku (vrátane zriadenia mechanizmu pre reintegráciu pod vedením Tuniska)	12 800 000 (vrátane 2,5 mil. EUR na reintegráciu)	EUTF	Tunisko	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
1. 6. 2016	1. 7. 2022	Európska sieť pre návrat a reintegráciu (ERRIN)	58 455 000	AMIF	34 krajín na celom svete	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>



Uspokojivé




Neuspokojivé


Čiastočne uspokojivé

Neuplatňuje sa/nie je dostupné

Príloha V – Nedostatky v údajoch EÚ o návrate a opatrenia na ich riešenie

Ukazovateľ	Problém	Vplyv	Riešený?	Účinne?
Účinná miera návratu	Počet rozhodnutí o návrate vydaných v určitom roku sa netýka osôb, ktoré boli v tom istom období skutočne vrátené, keďže medzi rozhodnutiami o návrate a ich vykonaním existuje časový posun.	Ukazovateľ je metodicky nespoľahlivý. Môže to viesť k nezrovnalostiam v údajoch, akou je vyšší počet účinných návratov než počet vydaných príkazov na návrat. Z údajov Eurostatu o Albáncoch z roku 2017 napríklad vyplýva miera návratu na úrovni 100,9 %.	Nie	
Štátni príslušníci tretích krajín, ktorým bolo nariadené odísť	V právnych rámcoch členských štátov existujú rôzne vymedzenia, kedy sa má vydať príkaz na návrat. Príkazy na návrat môžu byť: <ul style="list-style-type: none"> – nesystematicky vydávané v súvislosti s ukončením oprávneného pobytu („tolerovaný pobyt“), – vydávané automaticky každému, u koho sa zistil neoprávnený vstup na územie alebo neoprávnený pobyt na tomto území, a potom stiahnuté alebo pozastavené, ak bolo vydané povolenie na pobyt (napr. z humanitárnych dôvodov), – vydané viackrát tej istej osobe (napr. z dôvodu obmedzenej platnosti). 	Obmedzenie porovnateľnosti údajov medzi členskými štátmi.	V prepracovanom znení smernice o návrate, ktorého návrh Komisia predložila v roku 2018 (COM(2018) 634 final), sa v článku 8 ods. 6 stanovuje, že „[č]lenské štáty vydajú rozhodnutie o návrate bezprostredne po prijatí rozhodnutia o ukončení oprávneného pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny vrátane rozhodnutia, ktorým sa štátnemu príslušníkovi tretej krajiny nepriznáva postavenie utečenca alebo postavenie osoby s doplnkovou ochranou“.	 Ku koncu roka 2020 spoluzákonodarcovia ešte nedospeli k dohode o tomto legislatívnom návrhu.

Ukazovateľ	Problém	Vplyv	Riešený?	Účinne?
Štátni príslušníci tretích krajín, ktorí skutočne odišli	Neexistuje nijaký systém, ktorý by zaznamenával, kde a kedy štátny príslušník tretej krajiny prekračuje hranice EÚ (Schengenu). Najmä v prípade dobrovoľných odchodov členské štáty uplatňujú rôzne kritériá na registráciu a oznámenie osoby ako osoby, ktorá sa vrátila.	Neúplné údaje.	V systéme EÚ vstup/výstup (EES) (nariadenie (EÚ) 2017/2226) sa budú registrovať všetci cestujúci z tretích krajín vždy, keď prekročia vonkajšiu hranicu EÚ, a zároveň sa budú systematicky identifikovať osoby, ktoré prekročili dĺžku oprávneného pobytu (osoby, ktoré zostali v schengenskom priestore po skončení ich povoleného pobytu).	 Začatie prevádzky systému EES sa neočakáva skôr ako v prvej polovici roka 2022.
	Členský štát, ktorý vydal rozhodnutie o návrate, nie je informovaný, keď navrátillec opustí územie EÚ cez územie iného členského štátu.	Neúplné údaje.	V rámci legislatívneho balíka Komisie na posilnenie Schengenského informačného systému (SIS) sa v nariadení (EÚ) 2018/1860 stanovuje členským štátom povinnosť vkladať všetky rozhodnutia o návrate do systému (článok 3). Pri kontrole štátneho príslušníka tretej krajiny, na ktorého sa vzťahuje zaznamenané rozhodnutie o návrate, pri opustení územia členského štátu cez vonkajšie hranice vnútroštátne orgány musia členský štát informovať, ktorý vydal rozhodnutie o návrate, o mieste a čase odchodu (článok 6).	 Zlepšenie Schengenského informačného systému by malo zlepšiť úplnosť a presnosť údajov o dodržiavaní rozhodnutí o návrate. Komisia má po overení pripravenosti rôznych zainteresovaných strán najneskôr do 28. decembra 2021 rozhodnúť, kedy sa začne nariadenie (EÚ) 2018/1860 uplatňovať.
	Údaje zozbierané Eurostatom neposkytujú dostatočne podrobné informácie (členenie) o sledovaných konaniach o návrate a nie sú navzájom prepojené.	Údaje neposkytujú obraz o účinnosti systémov členských štátov v oblasti návratu.	Od referenčného roka 2014 Eurostat zbiera od členských štátov ročné údaje o vrátených štátnych príslušníkoch tretích krajín rozdelené podľa druhu návratu, prijatej pomoci a uplatnenej readmisnej dohody.	 Bez právneho základu bolo poskytovanie údajov dobrovoľné a nezúčastňovali sa na ňom všetky členské štáty. Údaje boli preto neúplné a neboli medziročne porovnateľné.

Ukazovateľ	Problém	Vplyv	Riešený?	Účinne?
			<p>V máji 2018 Komisia navrhla revíziu štatistík úradu Eurostat týkajúcich sa migrácie a azylu. V júni 2020 bolo prijaté nariadenie (EÚ) 2020/851, v ktorom sa v prípade štatistík týkajúcich sa návratu predpokladá:</p> <p>a) členenie podľa veku a pohlavia a podľa maloletých osôb bez sprievodu;</p> <p>b) referenčné obdobia sa skrátili z roku na obdobie troch kalendárnych mesiacov;</p> <p>c) v prípade počtu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí skutočne odišli, rozčlenenie nielen podľa štátneho občianstva vrátených osôb, ale aj podľa druhu návratu a prijatej pomoci a podľa cieľovej krajiny.</p>	<p style="text-align: center;"></p> <p>Revidované nariadenie je cestou správnym smerom a nové podkategórie údajov prinesú cenné informácie o návratoch. Napriek tomu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zákonodarcom a osobám s rozhodovacou právomocou bude bez údajov o rýchlosti postupov readmisie a udržateľnosti reintegrácie navrátených migrantov naďalej chýbať úplný obraz, – údaje nebudú navzájom prepojené. To znamená, že stále nebude možné odpovedať na otázky ako „Koľko štátnych príslušníkov krajiny X bolo vrátených do cieľovej krajiny Y?“, alebo „Koľko migrantov, pre ktorých bolo v roku U vydané rozhodnutie o návrate, skutočne opustilo EÚ a v ktorom roku?“



Účinne vyriešené



Riešené, ale ešte nefunkčné alebo len čiastočne účinné



Neriešené/neprijaté

Skratky

AMIF: Fond pre azyl, migráciu a integráciu

ERRIN: Európska sieť pre návrat a reintegráciu

ESVČ: Európska služba pre vonkajšiu činnosť

EURA: readmisná dohoda EÚ

EURINT: európska sieť iniciatívy pre integrované riadenie návratu

EURLO: európska sieť styčných úradníkov pre návrat

EUTD: európsky cestovný doklad pre návrat

EUTF: Núdzový trustový fond EÚ pre Afriku

Frontex: Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž

IOM: Medzinárodná organizácia pre migráciu

NCD: náhradný cestovný doklad

NDICI: Nástroj susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce

RCBF/EURCAP: nástroj na budovanie kapacít v oblasti readmisie

RCMS: systém správy vecí týkajúcich sa readmisie

SRV/SPS: spoločný readmisný výbor/spoločná pracovná skupina

TCN: štátny príslušník tretej krajiny

Glosár

Azyl: ochrana, ktorú štát poskytuje ľuďom z inej krajiny, ktorí utekajú pred prenasledovaním alebo závažným nebezpečenstvom.

Coreper: skratka pre Výbor stálych predstaviteľov vlád členských štátov pri Európskej únii. Ide o hlavný prípravný orgán Rady, ktorého úloha a rôzne formácie sa vysvetľujú v článku 240 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ.

Dobrovoľný návrat: návrat s pomocou alebo samostatný návrat do krajiny pôvodu alebo tranzitu alebo do inej krajiny na základe dobrovoľného rozhodnutia navrátilca.

Dobrovoľný odchod: splnenie povinnosti opustiť krajinu v lehote stanovenej v rozhodnutí o návrate.

Dohoda o zjednodušení vízového režimu (EÚ): dohoda, ktorou sa zjednodušuje vydávanie povolení občanom krajiny mimo EÚ na tranzit cez územie členských štátov EÚ alebo na zamýšľaný pobyt na území členských štátov EÚ v trvaní najviac troch mesiacov počas akéhokoľvek šesťmesačného obdobia. Zjednodušenie vízového režimu je odlišné a oddelené od liberalizácie vízového režimu.

Miera návratu: pomer medzi počtom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa skutočne vrátili, a počtom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým bolo v danom roku nariadené opustiť EÚ. Vzhľadom na časový rozdiel medzi vydaním rozhodnutia a skutočným návratom ide o nedokonalé meradlo účinnosti návratov.

Migrácia: pohyb nejakej osoby alebo skupiny osôb počas obdobia dlhšieho ako jeden rok, buď cez medzinárodnú hranicu, alebo v rámci krajiny.

Návrat: proces vrátenia sa štátneho príslušníka tretej krajiny – bez ohľadu na to, či ide o dobrovoľné splnenie povinnosti návratu alebo nútený návrat – do jeho krajiny pôvodu, tranzitnej krajiny alebo dobrovoľne do inej tretej krajiny.

Neregulárny migrant: osoba, ktorá do krajiny vstupuje alebo sa v krajine zdržiava bez potrebného povolenia.

Readmisia: akt štátu, ktorým sa akceptuje opätovný vstup osoby, najčastejšie vlastného štátneho príslušníka, alebo štátneho príslušníka iného štátu, ktorý predtým krajinou prechádzal, alebo osoby s trvalým pobytom.

Readmisná dohoda: dohoda dvoch alebo viacerých krajín, v ktorej sa stanovujú rámec a postupy pohotového a riadneho návratu neregulárnych migrantov do ich krajiny pôvodu alebo do krajiny, ktorou prechádzali (tranzitná krajina).

Rozhodnutie o návrate: správne alebo súdne rozhodnutie alebo akt, ktorým sa pobyt osoby, ktorá nie je štátnym príslušníkom, vyhlasuje za neoprávnený a ktorým sa vyžaduje jej návrat.

Odpovede Komisie, ESVČ a agentúry Frontex

Odpovede Komisie a ESVČ

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

Odpoveď agentúry Frontex (Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž)

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

Harmonogram

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

Audítorský tím

V osobitných správach Európskeho dvora audítorov sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politik a programov EÚ alebo tém riadenia súvisiacich s konkrétnymi rozpočtovými oblasťami. Európsky dvor audítorov vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny vplyv, pričom sa zohľadňujú riziká z hľadiska výkonnosti či zhody, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila audítorská komora III – Vonkajšie činnosti, bezpečnosť a spravodlivosť, ktorej predsedá členka Európskeho dvora audítorov Bettina Jakobsen. Audit viedol člen EDA Leo Brincat, podporu mu poskytol vedúci kabinetu Romuald Kayibanda a atašé kabinetu Annette Farrugia, hlavná manažérka Sabine Hiernaux-Fritsch, vedúci úlohy Karel Meixner a audítori Jiří Lang a Piotr Zych. Jazykovú podporu poskytol Mark Smith.



Leo Brincat



Romuald Kayibanda



Karel Meixner



Jiri Lang



Piotr Zych

AUTORSKÉ PRÁVA

© Európska únia, 2021.

Politika týkajúca sa opakovaného použitia materiálov Európskeho dvora audítorov (EDA) je stanovená v [rozhodnutí Európskeho dvora audítorov č. 6/2019](#) o politike otvoreného prístupu a opakovanom použití dokumentov.

Pokiaľ sa nestanovuje inak (napr. v osobitnom upozornení o autorských právach), obsah materiálov EDA vo vlastníctve EÚ podlieha licenci [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znamená, že opakované použitie je povolené pod podmienkou, že sa náležite uvedie zdroj a označia prípadné zmeny. Používateľ nesmie skresliť pôvodný význam či myšlienku dokumentov. EDA nenesie zodpovednosť za žiadne dôsledky opakovaného použitia.

V prípade, že konkrétny materiál zobrazuje alebo opisuje identifikovateľné súkromné osoby, napr. fotografie zamestnancov EDA, alebo ak obsahuje prácu tretej strany, používateľ je povinný získať dodatočné povolenie. Ak je súhlas udelený, ruší a nahrádza sa ním uvedené všeobecné povolenie a jasne sa vymedzí každé prípadné obmedzenie týkajúce sa použitia.

V prípade použitia či šírenia obsahu materiálov, ktoré EÚ nevlastní, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.

Politika EDA týkajúca sa opakovaného použitia materiálov sa nevzťahuje na softvér ani dokumenty, ktoré podliehajú právam priemyselného vlastníctva, ako sú patenty, ochranné známky, zapísané dizajny, logá a názvy, a používateľovi sa na ne licencia neposkytuje.

V súbore webových sídiel inštitúcií Európskej únie v rámci domény europa.eu sa uvádzajú odkazy na sídla tretích strán. Keďže sú mimo kontroly EDA, odporúčame Vám oboznámiť sa s ich politikami ochrany osobných údajov a autorských práv.

Použitie loga Európskeho dvora audítorov

Logo Európskeho dvora audítorov sa nesmie použiť bez predchádzajúceho súhlasu Európskeho dvora audítorov.

PDF	ISBN 978-92-847-6486-0	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/380993	QJ-AB-21-017-SK-N
HTML	ISBN 978-92-847-6458-7	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/277532	QJ-AB-21-017-SK-Q

K nízkej miere návratov neregulárnych migrantov z EÚ prispievajú problémy v spolupráci s krajinami pôvodu. V našom audite sa posudzovalo, či EÚ účinne posilňuje spoluprácu s tretími krajinami v oblasti readmisie. Zistili sme, že príčinou nie úplne uspokojivých výsledkov rokovaní s tretími krajinami je nedostatočné využívanie synergií s členskými štátmi a naprieč politikami EÚ. Opatrenia EÚ na uľahčenie spolupráce v oblasti readmisie boli relevantné, ale ich výsledky boli nerovnomerné a nedostatky v údajoch o návratoch a readmisii nám znemožnili posúdiť ich celkový vplyv. Odporúčame, aby Komisia pri rokovaní o readmisných dohodách uplatňovala pružnejší prístup, vytvárala synergie s členskými štátmi s cieľom uľahčiť rokovania o readmisii, posilňovala stimuly pre tretie krajiny a zlepšila zber údajov o readmisii.

Osobitná správa EDA podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre vydávanie publikácií
Európskej únie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/Pages/ContactForm.aspx

Webová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors