



Bruksela, dnia 9.9.2015 r.
COM(2015) 453 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Plan działania UE w zakresie powrotów

I. Wprowadzenie

Powrót nielegalnych migrantów niemających prawa pobytu w UE do swoich państw pochodzenia, z pełnym poszanowaniem zasady non-refoulement, jest istotną częścią **kompleksowych działań UE w dziedzinie migracji**, w szczególności działań mających na celu ograniczenie nielegalnej migracji. W Europejskim programie w zakresie migracji¹, przyjętym przez Komisję Europejską w dniu 13 maja 2015 r., podkreślono, że jednym z czynników zachęcających do nielegalnej migracji jest świadomość, że unijny system powrotów nielegalnych migrantów nie jest wystarczająco skuteczny.

W 2014 r. faktycznie wyjechało z UE **mniej niż 40 %** nielegalnych migrantów, którym nakazano opuszczenie jej terytorium. Jednym z najbardziej skutecznych sposobów rozwiązania problemu nielegalnej migracji jest systematyczna organizacja powrotów, dobrowolnych lub przymusowych, osób, którym (już) nie przysługuje prawo do pobytu w Europie. Mniej osób niepotrzebujących ochrony międzynarodowej narażałoby swoje życie i marnowało pieniądze w celu dotarcia do UE, gdyby wiedziały, że zostaną szybko odesłane do swego kraju.

Skuteczność unijnego systemu powrotów nielegalnych migrantów musi zostać zwiększona. Jest to niezbędne w celu utrzymania publicznego zaufania do unijnego systemu azylowego oraz poparcia dla pomocy osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej. Poprawa wskaźnika powrotów nielegalnych migrantów musi nastąpić równolegle ze wznowionymi działaniami mającymi na celu ochronę osób potrzebujących, w tym przez relokację i przesiedlenie.

Rada Europejska zwróciła się do Komisji o „opracowanie specjalnego **europejskiego programu powrotowego**”. Niniejszy plan działania UE w zakresie powrotów odpowiada na ten apel, określając środki natychmiastowe i średnioterminowe, które zostaną podjęte w celu zwiększenia skuteczności unijnego systemu powrotów. Plan zakłada maksymalizację oddziaływania już realizowanych działań, a także zaproponowanie nowych inicjatyw w celu pełnego wykorzystania oraz, w razie potrzeby, wzmocnienia prawodawstwa UE. Celem jest stworzenie spójnych ram działań, których podstawą będzie ścisła współpraca operacyjna między państwami członkowskimi, agencjami UE i państwami pochodzenia migrantów. Plan działania potwierdza kluczową rolę i odpowiedzialność państw członkowskich w zakresie wdrażania unijnej polityki powrotowej oraz przedstawia koncepcję ściślejszego współdziałania w zakresie powrotów między państwami a agencjami UE, które zapewniają znaczne wsparcie.

Realizacja wszystkich działań przewidzianych w niniejszym komunikacie będzie musiała przebiegać zgodnie z **międzynarodowymi standardami w zakresie praw człowieka**, a w szczególności z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, konwencją ONZ dotyczącą uchodźców z 1951 r. i jej protokołem z 1967 r. oraz z zasadą non-refoulement, zagwarantowaną w obowiązującym prawodawstwie UE. Unijna dyrektywa powrotowa² ustanawia szczegółowe gwarancje prawne zapewniające skuteczną ochronę praw osób powracających w ciągu całego procesu powrotu. Szczególną uwagę należy zwrócić na pełne wdrożenie stosownych przepisów dotyczących danych osobowych.

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Europejskiego programu w zakresie migracji, Bruksela, dnia 13 maja 2015 r., COM(2015) 240 final.

² Dyrektywa 2008/115/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 98).

Należy przeznaczyć odpowiednie zasoby na zwiększenie skuteczności unijnej polityki powrotowej, zgodnie z postulatem z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 25-26 czerwca 2015 r. Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, wykorzystujący doświadczenia Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów (2008-2013), będzie znacznym wsparciem działań powrotowych państw członkowskich, które zamierzają przeznaczyć na powroty ponad 800 mln EUR w swoich programach krajowych w latach 2014-2020. Komisja uważnie przeanalizuje potrzebę zwiększenia środków przeznaczonych na działania w zakresie powrotów na szczeblu UE, szczególnie w odniesieniu do finansowania działań Frontexu w tej dziedzinie, i przedstawi stosowne wnioski w najbliższych latach.

II. Zwiększenie skuteczności unijnego systemu powrotów nielegalnych migrantów

1. Zwiększanie liczby powrotów dobrowolnych

Dobrowolny powrót nielegalnych migrantów do ich krajów pochodzenia jest, w miarę możliwości, **wariantem preferowanym**. Dobrowolny powrót i towarzyszące mu środki na rzecz reintegracji pomagają ustabilizować pozycję osób powracających w ich krajach pochodzenia, a tym samym zniechęcają do nowej nielegalnej migracji. Takie rozwiązanie zasadniczo uważa się za bardziej opłacalne niż powroty przymusowe. Dobrowolny powrót może również pomóc w przewyciężeniu niechęci niektórych państw trzecich do współpracy w zakresie powrotu ich obywateli. W ciągu ostatnich lat udział dobrowolnych powrotów w łącznej liczbie powrotów w UE stopniowo wzrastał. Szacuje się, że w 2013 r. około 40 % powrotów stanowiły powroty dobrowolne, podczas gdy w 2009 r. było to zaledwie 14 %³.

Główną odpowiedzialność za opracowanie i wdrożenie programów dobrowolnych powrotów ponoszą państwa członkowskie, ale to **UE finansuje** takie programy, jak również stanowi forum wymiany najlepszych praktyk i zacieśniania współpracy operacyjnej w dziedzinie dobrowolnych powrotów. W ramach krajowych programów na lata 2014-2020 wchodzących w zakres Funduszu Azylu, Migracji i Integracji państwa członkowskie planują zorganizować dwa razy więcej dobrowolnych powrotów nielegalnych migrantów niż przymusowych powrotów. Komisja zachęca państwa członkowskie do stworzenia skutecznych ram prawnych umożliwiających nielegalnym migrantom łatwy dostęp do programów dobrowolnych powrotów. Programy wspomaganých powrotów dobrowolnych⁴ powinny być zaprojektowane w taki sposób, aby nie stwarzały efektu przyciągania, tj. nie zachęcały kolejnych nielegalnych migrantów do przybywania do Europy w celu skorzystania z nich⁵.

Komisja będzie monitorować i oceniać w ramach Europejskiej Sieci Migracyjnej⁶ (ESM), czy rozbieżności między programami dobrowolnych powrotów i reintegracji oferowanymi przez różne państwa członkowskie mogą prowadzić do porównywania takich programów przez migrantów i wybierania tych państw członkowskich, które oferują najbardziej lukratywne warunki⁷. Komisja zachęca państwa członkowskie, aby opracowały **wspólne projekty**

³ Informacja ESM, *Overview: Incentives to return to a third country and support provided to migrants for their reintegration* (Przegląd: zachęty do powrotu do państwa trzeciego oraz wsparcie udzielane migrantom na reintegrację), styczeń 2015.

⁴ Dobrowolny powrót lub dobrowolny wyjazd wspierany logistycznie, finansowo lub w drodze innej pomocy materialnej.

⁵ Wiele państw członkowskich ograniczyło na przykład, w odniesieniu do krajów Bałkanów Zachodnich, pomoc na powroty dobrowolne do pokrycia kosztów transportu, aby nie stwarzać efektu przyciągania kolejnych migrantów.

⁶ Zadaniem ESM jest dostarczanie aktualnych, obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych informacji na temat migracji i azylu.

⁷ Idem 2.

reintegracji, co mogłoby - dzięki ekonomii skali w zakresie kosztów administracyjnych - poprawić zarówno jakość wsparcia dla migrantów, jak i jego efektywność kosztową.

W celu dalszego zwiększenia odsetka dobrowolnych powrotów Komisja finansuje **programy wspomaganych powrotów dobrowolnych** za pośrednictwem Funduszu Azylu, Migracji i Integracji we współpracy z partnerami rządowymi i pozarządowymi, takimi jak Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM). Komisja wspiera sieć europejskiego instrumentu reintegracji (ERIN), która zapewnia wsparcie reintegracji oraz wsparcie społeczne i zawodowe osobom powracającym. Zapewnienie finansowania trwałych powrotów i reintegracji, przekraczającego możliwości finansowe Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, będzie **zdecydowanym priorytetem** programów finansowych UE w zakresie współpracy na rzecz rozwoju i polityki sąsiedztwa. Znaczne środki na powroty i reintegrację migrantów w krajach pochodzenia powinny zostać zapewnione w szczególności przez fundusz powierniczy, który zostanie utworzony na szczycie UE-Afryka w sprawie migracji w Valletcie (11-12 listopada 2015 r.).

Sukces programów dobrowolnych powrotów zależy jednak również od **prawdopodobieństwa zastosowania powrotu przymusowego**. Migranci, którzy za przywiezienie do Europy często płacą przemytnikom oszczędności całego życia, mogą nie być gotowi zaakceptować wspomaganego powrotu dobrowolnego, chyba że zrozumieją, że tak czy inaczej będą musieli wrócić. Jeśli migranci nie chcą wrócić dobrowolnie, należy zastosować powrót przymusowy.

Działania natychmiastowe	<ul style="list-style-type: none">• Monitorowanie skutków rozbieżności między krajowymi systemami dobrowolnych powrotów• Finansowanie programów wspomaganych powrotów dobrowolnych za pośrednictwem Funduszu Azylu, Migracji i Integracji
Działania średnioterminowe	<ul style="list-style-type: none">• Promowanie najlepszych praktyk w zakresie programów dobrowolnych powrotów i reintegracji za pośrednictwem ESM• Wsparcie dla wspólnych programów reintegracji

2. Skuteczniejsze egzekwowanie przepisów UE

Dokładne i systematyczne stosowanie unijnych przepisów dotyczących powrotów ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia skuteczności systemu. **Unijna dyrektywa powrotowa** nakłada na państwa członkowskie⁸ prawny obowiązek wydania decyzji nakazującej powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego, który przebywa nielegalnie na ich terytorium, oraz – w odpowiednich przypadkach – podjęcia środków mających na celu jej wykonanie⁹. Określa ona również środki gwarantujące **ochronę praw osób powracających** oraz umożliwiające przeprowadzenie powrotu w sposób humanitarny i proporcjonalny.

W celu spełnienia obowiązku wykonania powrotu, **państwa członkowskie powinny stosować środek detencyjny** jako uzasadniony środek ostateczny, jeśli jest to konieczne w celu zapobieżenia ucieczce nielegalnych migrantów i uniemożliwienia im przemieszczenia się

⁸ Termin „państwa członkowskie” odnosi się do 30 państw: 28 państw członkowskich UE z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, oraz Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii. Dyrektywa ta stanowi część dorobku Schengen i jest wiążąca dla państw uczestniczących we współpracy Schengen. Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie są związane tymi przepisami, ale mogą wziąć udział we współpracy.

⁹ Zgodnie z art. 8 ust. 1 państwa członkowskie podejmują wszelkie środki niezbędne do wykonania decyzji nakazującej powrót, jeżeli żaden termin dobrowolnego wyjazdu nie został wyznaczony zgodnie z art. 7 ust. 4 lub jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane w terminie dobrowolnego wyjazdu, zgodnie z art. 7.

do innych państw członkowskich (wtórne przemieszczanie się)¹⁰. Dopóki istnieje uzasadnione prawdopodobieństwo wydalenia, nie należy ograniczać tej perspektywy przedwczesnym zakończeniem stosowania środka detencyjnego. Maksymalny okres stosowania środka detencyjnego przewidziany w prawie krajowym powinien umożliwiać organom państw członkowskich podjęcie kroków koniecznych do identyfikacji nielegalnego migranta i dostarczenia dokumentów podróży przez kraj pochodzenia. Państwa członkowskie powinny poszukiwać **nowych rozwiązań, innych niż środek detencyjny** i badać możliwości zastosowania mniej represyjnych środków przymusu, stosownie do sytuacji. Mogłoby to obejmować stosowanie wobec nielegalnych migrantów dozoru elektronicznego lub umieszczanie ich w obiektach częściowo zamkniętych.

Dyrektywa powrotowa daje również państwom członkowskim elastyczność na wypadek sytuacji szczególnej presji migracyjnej. W **sytuacji nadzwyczajnej**¹¹, w obliczu nagłego i niespodziewanego napływu dużej liczby migrantów, państwa członkowskie mają prawo do pewnej elastyczności w zakresie warunków pobytu w zamkniętym ośrodku detencyjnym. Państwa członkowskie mogą również stosować **uproszczone i szybkie procedury powrotu** względem migrantów zatrzymanych lub ujętych w związku z nielegalnym przekraczaniem granicy, zgodnie z prawem krajowym, z zachowaniem pewnych podstawowych gwarancji¹².

Komisja przeprowadza właśnie ocenę stanu stosowania dyrektywy i zastosuje wszystkie środki zapewniające jej prawidłowe wprowadzanie w życie, zarówno pod względem ochrony praw nielegalnych migrantów, jak i pełnego i skutecznego wdrażania procesu powrotu. Komisja zapewni państwom członkowskim pomoc umożliwiającą im wykonanie ich obowiązków. Zamierza ona również wszczynać **postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego** przeciwko tym państwom członkowskim, które nie w pełni wykonują wszystkie przepisy dyrektywy, w tym obowiązek wydawania i wykonywania decyzji nakazujących powrót. Ponadto najpóźniej w 2017 r. Komisja przedstawi drugie sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady, w którym oceni, czy konieczny jest przegląd dyrektywy powrotowej.

Ramy prawne i administracyjne państw członkowskich również odgrywają kluczową rolę w tworzeniu odpowiednich warunków dla skutecznej polityki powrotów. Powinny one umożliwiać szybkie działanie, począwszy od identyfikacji nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, przez wydawanie i egzekwowanie decyzji nakazujących powrót po sprawne procedury prawne¹³. W tym celu państwa członkowskie muszą wykazać dostateczną determinację i przeznaczyć odpowiednie zasoby, w tym środki finansowe, personel i możliwości zastosowania środków detencyjnych, aby zapewnić, że nielegalni migranci są fizycznie dostępni na potrzeby procedury powrotu, jeśli to konieczne również przez przetrzymywanie w ośrodku detencyjnym.

Rozbieżne praktyki państw członkowskich w zakresie wdrażania dyrektywy powrotowej obniżają skuteczność unijnego systemu powrotów, ponieważ nielegalni migranci mogą

¹⁰ Dyrektywa powrotowa zezwala na stosowanie wobec osób powracających środków detencyjnych przez okres do sześciu miesięcy, a maksymalnie do 18 miesięcy, jeżeli mimo wszystkich rozsądnych starań operacja wydalenia będzie prawdopodobnie trwać dłużej.

¹¹ Artykuł 18 ust. 1 i 2 dyrektywy powrotowej.

¹² Poszanowanie zasady non-refoulement w kontekście natychmiastowych działań powrotowych na granicy zewnętrznej może być wystarczająco zapewnione, jeżeli osoby, które podlegają procedurze powrotu, mają – zarówno w świetle prawa, jak i w praktyce – możliwość złożenia ewentualnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w łatwo dostępnym przejściu granicznym.

¹³ Na przykład kilka państw członkowskich może automatycznie zawiesić wykonanie decyzji nakazującej powrót, bez różnicowania i we wszystkich przypadkach, gdy podjęto kroki prawne wobec decyzji nakazującej powrót. Takie praktyki mogą powodować opóźnienia w procedurach powrotu. Automatyczne zawieszenie wykonania decyzji powinno być stosowane jedynie w przypadkach zagrożenia zasady non-refoulement.

uniknąć powrotu, przenosząc się do innego państwa w strefie Schengen. Dane statystyczne wskazują, że niektóre państwa członkowskie nie wydają systematycznie decyzji nakazujących powrót migrantom o nieuregulowanej sytuacji zatrzymanym na ich terytorium lub osobom, których wnioski o azyl zostały odrzucone.

Komisja będzie regularnie identyfikować w przepisach krajowych i procedurach administracyjnych najlepsze praktyki dotyczące powrotów oraz dzielić się nimi. „**Podręcznik powrotów**”, przyjęty wraz z niniejszym planem działania UE w zakresie powrotów, zawiera wytyczne, najlepsze praktyki i zalecenia dotyczące przeprowadzania powrotów w sposób skuteczny i humanitarny, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych i gwarancji przewidzianych w odpowiednim prawodawstwie UE. Równocześnie systematyczna ocena wdrażania przez każde państwo członkowskie przepisów UE dotyczących powrotów przeprowadzana w ramach **mechanizmu oceny Schengen** ułatwia określanie niedociągnięć i zaradzanie im. Sprawozdania te zostaną wykorzystane do rozpowszechniania najlepszych praktyk w pokonywaniu przeszkód utrudniających powroty. Ponadto ESM będzie kontynuować zbieranie informacji o najlepszych praktykach i przeszkodach w zakresie powrotów w krajowych ustawodawstwach i systemach administracyjnych, aby pomóc państwom członkowskim zwiększyć skuteczność ich systemów powrotów.

Skuteczna polityka powrotowa wymaga istnienia **sprawnego systemu azylowego**, który zapewnia szybkie wydalenie z terytorium Europy osób składających bezzasadne wnioski o udzielenie azylu. Dyrektywa w sprawie procedur azylowych już przewiduje możliwość szybkiego rozpatrywania niektórych wniosków. W ramach tzw. procedury granicznej wnioskodawcę można zatrzymać na granicy, a do rozpatrywania wniosku mają zastosowanie bardzo krótkie terminy. Osoby ubiegające się o azyl muszą być informowane o możliwości wspomaganego dobrowolnego powrotu wcześniej oraz na każdym etapie procedury azylowej. Jest to odpowiednia alternatywa dla osób, których wnioski o udzielenie azylu zostały odrzucone, oraz osób, które chcą wycofać swój wniosek i wrócić do swojego kraju z godnością. Jeśli dobrowolny powrót nie jest możliwy, należy podjąć odpowiednie środki, aby przeciwdziałać ewentualnej ucieczce osób, których wnioski o udzielenie azylu zostały odrzucone.

Działania natychmiastowe	<ul style="list-style-type: none"> • Ocena stanu wdrożenia dyrektywy powrotowej • Oceny Schengen w zakresie powrotów (w toku)
Działania średnioterminowe	<ul style="list-style-type: none"> • Ewentualny przegląd dyrektywy powrotowej w oparciu o drugie sprawozdanie z wdrożenia (najpóźniej w 2017 r.) • Zebranie informacji o najlepszych praktykach i przeszkodach w zakresie powrotów w krajowych ustawodawstwach i systemach administracyjnych za pośrednictwem ESM • Włączenie informacji dotyczących wspomaganego dobrowolnego powrotów do procedur azylowych

3. Lepsza wymiana informacji w celu wykonania powrotów

Istniejące **europejskie systemy informacyjne** – w szczególności system informacyjny Schengen (SIS), wizowy system informacyjny (VIS) oraz Eurodac – powinny być lepiej wykorzystywane do zwiększenia skuteczności unijnego systemu powrotów.

Obecnie państwa członkowskie nie wymieniają się systematycznie informacjami na temat wydawanych przez siebie decyzji nakazujących migrantom powrót lub dotyczących zakazu

wjazdu. Nielegalny migrant, który jest prawnie zobowiązany do opuszczenia terytorium danego kraju, może zatem uniknąć powrotu poprzez zwykłe przemieszczenie się do innego państwa członkowskiego w ramach strefy Schengen¹⁴. W przypadku zatrzymania wszczyna się nową procedurę, opóźniając tym samym powrót migranta. W praktyce nie można zatem zapewnić **wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót** wydawanych przez państwa członkowskie oraz ich egzekwowania w całej UE.

Komisja zaproponuje **zmiany do SIS** w celu zwiększenia jego wykorzystania w zakresie powrotów nielegalnych migrantów. Po pierwsze Komisja zaproponuje, by zobowiązać państwa członkowskie do **wprowadzania wszystkich zakazów wjazdu do systemu SIS**¹⁵, co pomoże uniknąć przypadków ponownego wjazdu na obszar Schengen (przez inne państwo członkowskie) migrantów objętych zakazem wjazdu wydanym przez państwo członkowskie. Zaproponuje ona również, aby państwa członkowskie wprowadzały do SIS wszystkie wydawane przez siebie decyzje nakazujące powrót¹⁶. Powinno to umożliwić śledzenie osób usiłujących obejść zarządzenie powrotu poprzez przemieszczenie się do innego państwa członkowskiego. Ponadto Komisja zaproponuje stworzenie w ramach SIS **centralnego automatycznego systemu identyfikacji daktyloskopijnej**, który pomoże w ustalaniu tożsamości osób bez potwierdzonej tożsamości, w tym nielegalnych migrantów.

Inną przeszkodą w zakresie powrotów jest także niedostateczna komunikacja i współpraca między państwami członkowskimi w przypadku osób, które mają zezwolenie na pobyt w jednym państwie członkowskim, a jednocześnie w innym państwie członkowskim są objęte decyzją nakazującą powrót. Państwa członkowskie powinny utworzyć **sieć krajowych punktów kontaktowych** w celu wymiany informacji na temat przypadków cofnięcia zezwolenia na pobyt, w szczególności w odniesieniu do migrantów notowanych w rejestrze karnym. Państwa członkowskie mają również obowiązek wprowadzania do SIS wszystkich unieważnionych dokumentów, takich jak zezwolenia na pobyt, do celów zajęcia¹⁷. Komisja wzywa państwa członkowskie do systematycznego wywiązywania się z tego obowiązku.

Ponadto zmieniony wniosek w sprawie **inteligentnych granic**, który Komisja przedstawi na początku 2016 r.¹⁸, pomoże zwiększyć wskaźniki powrotów dzięki stworzeniu rejestru wszystkich przypadków przekroczenia granicy przez obywateli państw trzecich. Umożliwi to śledzenie osób nadmiernie przedłużających pobyt, jak również ułatwi identyfikację osób, które zniszczyły swoje dokumenty tożsamości.

Komisja zbada również możliwości **rozszerzenia zakresu i celu rozporządzenia Eurodac**¹⁹, aby umożliwić wykorzystanie danych do celów powrotu. Celem miałyby być umożliwienie

¹⁴ W takich sytuacjach państwo członkowskie, w którym przebywa nielegalny migrant, może albo odesłać go do państwa członkowskiego, które wydało decyzję nakazującą powrót na podstawie umowy dwustronnej, albo podjąć niezbędne kroki w celu wyegzekwowania pierwotnej decyzji nakazującej powrót zgodnie z dyrektywą Rady 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich, Dz.U. L149 z 2.6.2001, s. 34.

¹⁵ Obecnie państwa członkowskie wprowadzają do SIS systematycznie jedynie niektóre zakazy wjazdu, ale nie te, które są wydawane na mocy dyrektywy powrotowej.

¹⁶ Jak zapowiedziano w unijnym planie działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów i w odpowiedzi na apel Rady Europejskiej z dnia 25-26 czerwca 2015 r.

¹⁷ Zgodnie z art. 38 decyzji Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r.

¹⁸ Zgodnie z zapowiedzią w Europejskim planie w zakresie migracji.

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające

organom państw członkowskich odpowiedzialnym za powroty uzyskiwania informacji, czy zatrzymany nielegalny migrant był wcześniej zatrzymany lub czy pobrano od niego odciski palców w innym państwie członkowskim. Takie informacje mogą pomóc w identyfikacji nielegalnych migrantów, tym samym ułatwiając ich powrót.

Rozporządzenie w sprawie VIS, które przewiduje, że dane biometryczne obywateli krajów trzecich ubiegających się o wizę są przechowywane w systemie VIS, ułatwia identyfikację posiadaczy wiz. Dopuszcza ono również, pod pewnymi ścisłymi warunkami, przekazywanie i wymianę niektórych danych z władzami państw trzecich, aby pomóc potwierdzić tożsamość ich obywateli. Może to ułatwić wydawanie dokumentów podróży do celów powrotu. Komisja przeprowadza obecnie ocenę wdrożenia VIS, w tym wykorzystania tego przepisu, i złoży sprawozdanie z jej wyników.

Działania natychmiastowe	<ul style="list-style-type: none"> • Ocena SIS (w toku) • Utworzenie sieci krajowych punktów kontaktowych zajmujących się przypadkami cofnięcia zezwolenia na pobyt
Działania średnioterminowe	<ul style="list-style-type: none"> • Wnioski ustawodawcze dotyczące obowiązkowego wprowadzania w SIS zakazów wjazdu i decyzji nakazujących powrót (2016) • Zmieniony wniosek w sprawie inteligentnych granic (2016) • Zbadanie możliwości rozszerzenia zakresu rozporządzenia Eurodac • Ocena stanu wdrożenia VIS (2016)

4. Wzmocnienie roli i mandatu Frontexu

Frontex odgrywa kluczową rolę w zacieśnianiu praktycznej współpracy w zakresie powrotów, której skalę należy jeszcze bardziej zwiększyć. Obecnie zadaniem Agencji jest zapewnienie pomocy państwom członkowskim w obszarze powrotów nielegalnych migrantów, bez zajmowania się kwestią zasadności decyzji nakazujących powrót, w szczególności poprzez organizację wspólnych działań dotyczących powrotów oraz określanie najlepszych praktyk w zakresie uzyskiwania dokumentów podróży i wydalania migrantów.

Zachęca się państwa członkowskie do bardziej systematycznego korzystania z możliwości organizowania powrotów nielegalnych migrantów poprzez **wspólne działania dotyczące powrotów** organizowane i koordynowane przez Frontex, co umożliwi łączenie zasobów. Państwa członkowskie powinny regularnie informować Frontex o swoich potrzebach w zakresie pomocy i koordynacji.

Identyfikacja migrantów i dostarczanie im dokumentów podróży do celów powrotu jest dużym wyzwaniem. Frontex powinien ułatwiać kontakty i współpracę między państwami członkowskimi i państwami trzecimi, szczególnie tymi, które nie mają przedstawicielstwa konsularnego w zainteresowanych państwach członkowskich. Powinien on również wspierać państwa członkowskie w zakresie czarteru samolotów na potrzeby działań dotyczących powrotów, w tym poprzez samodzielne czarterowanie. Istnieje możliwość udostępnienia obserwatorów z zespołu ustanowionego w ramach projektu monitorowania przymusowych powrotów²⁰ w celu zapewnienia obiektywnych sprawozdań z działań dotyczących powrotów. Frontex może finansować koszty udostępnienia obserwatorów. Organizując **szkolenia**,

Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Dz.U. L 180 z 29.6.2013.

²⁰ Projekt FReM, zarządzany przez Międzynarodowy Ośrodek Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD) i finansowany z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów, ma na celu utworzenie europejskiego zespołu obserwatorów przymusowych powrotów, dostępnych dla krajów, które muszą wdrożyć system monitorowania przymusowych powrotów.

Frontex może także pomóc państwom członkowskim utworzyć zespoły eskortujące, które można szybko skierować do lotów powrotnych.

Zwiększone wsparcie dla państw członkowskich pierwszej linii w ramach podejścia „Hotspot”

Podejście „Hotspot”, zainicjowane w Europejskim programie w zakresie migracji, umożliwia znaczne **zwiększenie wsparcia operacyjnego** na rzecz państw członkowskich, które znajdują się pod presją migracyjną. W ramach tego podejścia Frontex może rozmieścić w państwach członkowskich pierwszej linii mobilne zespoły w celu udzielania na miejscu wsparcia operacyjnego i informacji w zakresie powrotu, na kilku etapach procesu.

Po pierwsze, mogą one pomóc w **identyfikacji migrantów**. Eksperti koordynowani przez Frontex mogą pomóc państwom członkowskim rejestrować zatrzymanych i przybywających migrantów, zarówno posiadających, jak i nieposiadających dokumentów. Mogą oni kontrolować nowo przybyłych migrantów w celu ustalenia ich domniemanej przynależności państwowej i uniknięcia zamiany obywatelstwa. Pomogłoby to szybko zidentyfikować osoby podlegające procedurze powrotu oraz te, które mogą potrzebować ochrony międzynarodowej. Powinno to umożliwić zainteresowanym państwom członkowskim przeprowadzanie systematycznej kontroli wszystkich migrantów nieposiadających odpowiednich dokumentów, ujętych po nielegalnym przekroczeniu granicy.

Do celów potwierdzania domniemanej przynależności państwowej migrantów Frontex może zapewnić ścisłą współpracę z ambasadami lub służbami konsularnymi państw pochodzenia. Mogłoby to wspomóc i ułatwić pracę grup zadaniowych, w skład których wchodzi urzędnicy imigracyjni i konsularni z tych krajów, w zakresie przeprowadzania wywiadów w celu identyfikacji i przyspieszenia **wydawania dokumentów podróży** do celów powrotu. W zależności od potrzeb, do współpracy można włączyć sieci zajmujące się powrotami.

Frontex może również wspomagać organizację, koordynację i współfinansowanie **działań dotyczących powrotów** do państw pochodzenia lub tranzytu. Frontex powinien rozważyć systematyczne międzyrządowania w państwach członkowskich pierwszej linii wspólnych lotów powrotnych z innymi państwami członkowskimi.

W celu umożliwienia identyfikacji ważne jest, by państwa członkowskie, zwłaszcza pierwszej linii, podjęły **właściwe środki w celu zapobieżenia ucieczkom migrantów** oraz ich wtórnemu przemieszczaniu się do innych państw członkowskich.

Jak ogłoszono w Europejskim programie w zakresie migracji, w 2016 r. Komisja przedstawi **wnioski ustawodawcze zmierzające do wzmocnienia mandatu Frontexu w zakresie powrotów**. Nie przesądzając o wynikach oceny agencji, która ma zostać zakończona w 2015 r., a także oceny skutków towarzyszącej wnioskowi, Komisja rozważy przyznanie Agencji większych uprawnień obejmujących koordynację współpracy operacyjnej w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi oraz powrotu nielegalnych migrantów. Komisja zaproponuje utworzenie specjalnego **Biura Frontexu ds. Powrotów**, aby lepiej odzwierciedlić rolę Agencji w zakresie powrotów.

W szczególności, w oparciu o dotychczasowe doświadczenia w zakresie podejścia „Hotspot”, rozważy ona ustanowienie **zespołów interwencyjnych Frontexu ds. szybkich powrotów**, oferujących pomoc w identyfikacji i współpracy konsularnej z państwami trzecimi oraz organizujących działania w zakresie powrotów w imieniu państw członkowskich. Komisja rozważy również upoważnienie Agencji do wszczynania działań dotyczących powrotów (obecnie takie działania mogą inicjować tylko państwa członkowskie), a także

koordynowania i organizowania działań dotyczących powrotów z terytorium jednego państwa członkowskiego.

Komisja zbada także możliwości rozszerzenia wsparcia, jakiego udziela Frontex **krajom sąsiadującym z UE**²¹ w zakresie powrotu nielegalnych migrantów w postaci pomocy technicznej oraz budowania zdolności.

Oprócz zwiększenia zdolności Frontexu do zapewnienia wsparcia operacyjnego, należy zwiększyć jego **zdolności analityczne w zakresie powrotów i readmisji**. W celu wsparcia wykonania powrotów obywateli państw trzecich niemających prawa do pobytu w UE należy w szczególności rozszerzyć mandat agencji w odniesieniu do analizy ryzyka, tak aby obejmował gromadzenie i analizowanie danych na temat nielegalnego wtórnego przemieszczania się obywateli państw trzecich na terytorium UE. Należy skonsolidować pozycję Agencji jako centrum operacyjnego UE w zakresie wymiany doświadczeń operacyjnych i wiedzy w kwestiach powrotów poprzez sieć bezpośrednich punktów kontaktowych ds. powrotów.

Frontex powinien otrzymać **odpowiednie zasoby**, aby mógł realizować swoje zadania w zakresie powrotów. W budżecie na 2016 r. Komisja zaproponowała dodatkową kwotę 5 mln EUR dla Frontexu ze specjalnym przeznaczeniem na działania w zakresie powrotów. Powinno to umożliwić jej przydzielenie w 2016 r. na ten cel 15 mln EUR. Wnioskom ustawodawczym mającym na celu wzmocnienie mandatu Frontexu będą towarzyszyć przepisy przewidujące przydzielenie Agencji odpowiednich środków finansowych na wykonywanie jej zadań.

Działania natychmiastowe	<ul style="list-style-type: none">• Bardziej systematyczne korzystanie z możliwości wspólnych działań dotyczących powrotów koordynowanych przez Frontex• Szkolenia prowadzone przez Frontex dla liderów zespołów eskortujących i samych zespołów (w toku)
Działania średnioterminowe	<ul style="list-style-type: none">• Wnioski ustawodawcze dotyczące rozszerzenia mandatu Frontexu w dziedzinie powrotów (2016)

5. Zintegrowany system zarządzania powrotami

Komisja będzie promować stworzenie **zintegrowanego systemu zarządzania powrotami**, który połączy wszystkie finansowane przez UE sieci i programy w zakresie powrotów i readmisji, i kierować procesem jego budowania. System zapewni efekt synergii między Europejskim zintegrowanym podejściem w zakresie powrotów do państw trzecich (EURINT), siecią ERIN oraz siecią europejskich oficerów łącznikowych ds. powrotów (EURLO)²².

Sieci te powinny wzajemnie się uzupełniać i wspierać, dążąc do stworzenia spójnego i skutecznego systemu zarządzania powrotami we współpracy z Frontexem. Frontex koordynować będzie funkcjonowanie zintegrowanego systemu zarządzania powrotami na poziomie operacyjnym. W szczególności sieci powinny zapewniać szybkie **oddelegowywanie do pracy w terenie mobilnych grup zadaniowych**, które pomogą będą w identyfikacji migrantów i wydawaniu dokumentów podróży potrzebnych do ich repatriacji,

²¹ Zgodnie z art. 15 rozporządzenia dotyczącego Frontexu, Agencja i państwa członkowskie muszą przestrzegać norm i standardów co najmniej równoważnych normom i standardom ustanowionym w prawodawstwie Unii, także wtedy, gdy współpraca z państwami trzecimi ma miejsce na terytorium tych państw.

²² EURINT ma na celu opracowywanie i dzielenie się najlepszymi praktykami dotyczącymi powrotów oraz opracowanie wspólnej strategii w zakresie współpracy operacyjnej z państwami trzecimi. Celem sieci EURLO jest stymulowanie współpracy operacyjnej ukierunkowanej na kraje pochodzenia, której ważnym elementem są oficerowie łącznikowi ds. powrotów rozlokowani w kluczowych krajach.

testować najlepsze praktyki oraz rozpowszechniać je do szerszego wykorzystania. Taka koordynacja powinna zwiększyć zbieżność praktyk w zakresie powrotów między państwami członkowskimi i zniechęcić do wtórnego przemieszczania się.

Komisja zbada sposoby na zapewnienie, by **unijny dokument *laissez-passer*** był powszechniej akceptowany przez kraje pochodzenia na potrzeby powrotu nielegalnych migrantów, m.in. przez poprawę zabezpieczeń tego dokumentu.

Europejscy oficerowie łącznikowi ds. migracji²³, którzy zostaną oddelegowani do pracy w delegaturach UE w kluczowych krajach pochodzenia i tranzytu, powinni ułatwiać współpracę z władzami tych państw w zakresie readmisji ich obywateli nielegalnie przebywających na terenie UE. Oficerowie ci powinni ściśle współpracować z oficerami łącznikowymi ds. imigracji pracującymi w tych krajach oraz z agencjami UE, w szczególności oficerami łącznikowymi Frontexu oddelegowanymi do tych państw, a także sieciami zajmującymi się kwestiami powrotu, takimi jak EURLO. W następstwie oceny **prawodawstwa UE dotyczącego oficerów łącznikowych ds. imigracji**²⁴, jaką zaplanowano na 2016 r., Komisja rozważy, czy konieczne jest zrewidowanie tych przepisów w celu zwiększenia wartości dodanej tej sieci.

Komisja zamierza również w pełni wykorzystać możliwości, jakie oferuje ESM, aby zintensyfikować analizę i wymianę informacji dotyczących powrotów. Wiarygodne, porównywalne i spójne **dane statystyczne** mają decydujące znaczenie przy opracowywaniu odpowiednich rozwiązań politycznych. W danych statystycznych dotyczących powrotów dostarczanych przez państwa członkowskie do Eurostatu stwierdzono pewne niespójności. Specjalna grupa robocza ds. jakości, w skład której wejdą przedstawiciele Komisji, Eurostatu i odpowiednich agencji UE, zajmie się tą kwestią.

Działania natychmiastowe	<ul style="list-style-type: none"> • Stworzenie zintegrowanego systemu zarządzania powrotami • Określenie zadań i krajów priorytetowych na potrzeby rozmieszczenia europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji • Plan działania na rzecz usprawnienia gromadzenia danych statystycznych dotyczących powrotów
Działania średnioterminowe	<ul style="list-style-type: none"> • Rozmieszczenie europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji w kluczowych państwach trzecich • Ocena prawodawstwa UE dotyczącego oficerów łącznikowych ds. imigracji i ewentualne przedstawienie wniosków ustawodawczych w sprawie zmiany tych przepisów • Zbadanie sposobów zapewnienia, by unijny dokument <i>laissez-passer</i> był powszechniej uznawany przez państwa trzecie

III. Zacieśnienie współpracy w zakresie readmisji z krajami pochodzenia i tranzytu

Intensywniejsza współpraca w zakresie powrotów i readmisji z głównymi państwami pochodzenia i tranzytu nielegalnych migrantów jest **niezbędna, by zwiększyć odsetek powrotów** i powstrzymać dalszą nielegalną migrację. Kraje afrykańskie, skąd pochodzi duża

²³ Na swoim posiedzeniu w dniu 23 kwietnia 2015 r. Rada Europejska wezwała do rozmieszczenia europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji. Działanie takie zostało dodatkowo potwierdzone w Europejskim programie w zakresie migracji oraz planie działania UE w zakresie zwalczania przemytu migrantów, przyjętym w dniu 27 maja 2015 r.

²⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 377/2004 z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie utworzenia sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji. Dz.U. L 64 z 2.3.2004, s. 1.

liczba migrantów przybywających do UE lub nielegalnie przebywających na jej terytorium, są w tym kontekście priorytetem. Wskaźnik powrotów do krajów afrykańskich, sytuujący się na poziomie poniżej 30 %, która to wartość jest znacznie niższa niż ogólny wskaźnik powrotów z UE (40 %), jest już niewystarczający. Kwestią readmisji będzie można zająć się na zbliżającym się szczycie na temat migracji w Valletcie, w ramach szerszej dyskusji na temat współpracy w dziedzinie migracji między UE a Afryką.

Wymóg readmisji własnych obywateli przewidziany jest w przepisach międzynarodowego prawa zwyczajowego. W przypadku państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) wymóg ten jest bardziej szczegółowo określony w art. 13 umowy z Kotonu²⁵.

Już w Europejskim programie w zakresie migracji podkreślono potrzebę bardziej zdecydowanych działań, które zapewniłyby wypełnianie przez państwa trzecie swoich zobowiązań dotyczących readmisji ich obywateli. Na posiedzeniu w dniach 25-26 czerwca 2015 r. Rada Europejska wezwała do **wykorzystania wszystkich dostępnych narzędzi w celu zacieśnienia współpracy w zakresie readmisji**.

Priorytetowym celem Komisji będzie zapewnienie, aby **zobowiązania dotyczące readmisji** były wdrażane skutecznie i bezzwłocznie. Równocześnie Komisja będzie dążyć do szybkiego zakończenia trwających negocjacji, a w razie konieczności – do otwarcia negocjacji dotyczących nowych umów o readmisji z kluczowymi państwami pochodzenia. Unia Europejska powinna ponadto nawiązać z właściwymi państwami dialog polityczny na wysokim szczeblu poświęcony kwestii readmisji i znacznie zacieśnić współpracę operacyjną. Aby zrealizować te cele, UE powinna posiadać **odpowiednie środki nacisku** względem krajów partnerskich.

1. Skuteczne wdrażanie zobowiązań dotyczących readmisji

Komisja będzie starała się zapewnić wdrożenie zobowiązań dotyczących readmisji podjętych zarówno na mocy konkretnych umów o readmisji, jak i umowy z Kotonu.

UE zawarła dotychczas 17 **umów o readmisji**²⁶. Ogólnie rzecz biorąc, powrót i readmisja nielegalnych migrantów do państw, z którymi UE podpisała taką umowę, są łatwiejsze. Regularne spotkania w ramach wspólnych komitetów ds. readmisji pozwalają na monitorowanie wdrażania tych umów i są użytecznym forum do omówienia i rozwiązania problemów praktycznych. Komisja w pełni wykorzysta te komitety do dalszego zacieśnienia praktycznej współpracy oraz zwiększenia wskaźnika powrotów do krajów partnerskich.

Ponadto Komisja skoncentruje się na **szybkim wprowadzeniu w życie zobowiązania** podjętego przez UE i państwa AKP zgodnie z art. 13 umowy z Kotonu, dotyczącego readmisji swoich obywateli bez dalszych formalności. Komisja wraz z ESDZ, państwami członkowskimi i agencją Frontex będzie regularnie organizować poświęcone readmisji spotkania dwustronne z kluczowymi krajami pochodzenia w Afryce Subsaharyjskiej w celu wdrożenia tego postanowienia umowy z Kotonu. Celem jest zacieśnienie praktycznej współpracy poprzez utworzenie kanałów komunikacyjnych, określenie sposobów odpowiednio szybkiej identyfikacji nielegalnych migrantów oraz wydawanie dokumentów podróży lub wykorzystanie na potrzeby powrotów unijnego dokumentu *laissez-passer*.

²⁵ Zgodnie z art. 13 umowy z Kotonu państwa AKP zobowiązują się akceptować powrót i readmisję swoich obywateli przebywających nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, na wniosek tego państwa członkowskiego i bez żadnych dodatkowych formalności.

²⁶ UE zawarła umowy o readmisji z Rosją, Ukrainą, Mołdawią, Gruzją, Armenią, Azerbejdżanem, Turcją i krajami Bałkanów Zachodnich, a także z Hongkongiem, Makau, Sri Lanką, Pakistanem i Republiką Zielonego Przylądka.

Priorytetowe państwa, z którymi takie spotkania będą organizowane, obejmują Nigerię, Senegal, Mali, Etiopię, Demokratyczną Republikę Konga, Gwineę, Wybrzeże Kości Słoniowej, Etiopię i Gambię, przy uwzględnieniu zmieniających się tendencji migracyjnych.

Działania natychmiastowe	<ul style="list-style-type: none"> Zorganizowanie dwustronnych spotkań poświęconych readmisji z krajami pochodzenia położonymi w regionie subsaharyjskim, zaczynając od Nigerii i Senegalu
---------------------------------	---

2. Zakończenie trwających i otwarcie nowych negocjacji w sprawie umów o readmisji

O ile umowy o readmisji podpisane z krajami położonymi na wschodnich obrzeżach UE są liczne, na południu, które obecnie znajduje się pod dużą presją migracyjną, sytuacja jest odmienna, chociaż kilka umów jest obecnie przedmiotem negocjacji²⁷. Jedną z głównych przeszkód w negocjowaniu umów o readmisji z państwami Afryki Północnej jest klauzula „obywateli państw trzecich” zobowiązująca państwa do readmisji obywateli państw trzecich, którzy w ramach tranzytu przemieszczali się przez ich terytorium. Tymczasem kraje te są czasami niechętne współpracy nawet przy przyjmowaniu z powrotem swoich własnych obywateli.

Readmisja własnych obywateli przez kraje Afryki Subsaharyjskiej – przewidziana w umowie z Kotonu – powinna zmniejszyć presję na kraje tranzytu, ponieważ nielegalni migranci wracaliby bezpośrednio do swoich krajów pochodzenia. To z kolei powinno **ułatwić zawieranie umów z państwami Afryki Północnej**.

Komisja zbada również potrzebę **rozpoczęcia negocjacji w sprawie umów o readmisji** z innymi kluczowymi krajami pochodzenia lub tranzytu nielegalnych migrantów. W przypadku krajów, które są głównie krajami pochodzenia a nie tranzytu, klauzula „obywateli państw trzecich” ma mniejsze znaczenie.

Działania natychmiastowe	<ul style="list-style-type: none"> Rozpoczęcie lub wznowienie negocjacji z państwami Afryki Północnej
Działania średnioterminowe	<ul style="list-style-type: none"> Rozważenie rozpoczęcia negocjacji w sprawie nowych umów o readmisji z kluczowymi państwami pochodzenia

3. Dialogi polityczne na wysokim szczeblu na temat readmisji

UE będzie również prowadzić dialogi polityczne na wysokim szczeblu z właściwymi krajami pochodzenia i tranzytu nielegalnych migrantów, zgodnie z apelem Rady Europejskiej wystosowanym na posiedzeniu w dniach 25-26 czerwca 2015 r. **Dialogi na wysokim szczeblu**, które otwarte zostaną przez Wysoką Przedstawiciel UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, powinny obejmować przede wszystkim kraje, w których potrzebne jest zaangażowanie polityczne i nacisk polityczny, w celu wdrożenia istniejących już zobowiązań, bądź zakończenia lub zainicjowania negocjacji w sprawie umów o readmisji. Dialogi te pozwolą zapewnić, by kwestia powrotów i readmisji była traktowana priorytetowo

²⁷ UE nie zawarła umów o readmisji z państwami Afryki Północnej. Uwikłała się w przedłużające się negocjacje w sprawie umowy o readmisji z Marokiem, toczące się na podstawie mandatu z 2000 r. Negocjacje z Algierią, w sprawie których Rada przyjęła mandat negocjacyjny w 2002 r., nawet się jeszcze formalnie nie rozpoczęły. W przypadku Tunezji mandat został przyjęty w grudniu 2014 r. i negocjacje mają się rozpocząć.

w stosunkach z tymi krajami. Unijna pomoc i polityki UE powinny zostać wykorzystane jako bodźce zachęcające kraje partnerskie do współpracy z UE.

W dialogach tych Wysokiej Przedstawiciel powinni towarzyszyć odpowiedni członkowie Komisji Europejskiej. **Delegatury UE** odegrają kluczową rolę w przygotowywaniu tych dialogów oraz działaniach podejmowanych w ich następstwie.

Pod względem liczby nielegalnych migrantów, którzy nie powrócili do swoich krajów, oraz ogólnego stanu stosunków z UE **potencjalne kraje priorytetowe**, z którymi należy prowadzić dialog na wysokim szczeblu w sprawie readmisji, to: Maroko, Algieria, Egipt, Nigeria, Senegal, Gwinea, Mali, Demokratyczna Republika Konga, Wybrzeże Kości Słoniowej, Etiopia, Gambia, Afganistan, Bangladesz, Pakistan i Sri Lanka.

Równocześnie UE w pełni wykorzysta fora ustanowione w ramach globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności, takie jak proces z Rabatu i proces chartumski, partnerstwo z krajami jedwabnego szlaku, dialogi i partnerstwa w zakresie mobilności, aby zacieśniać współpracę w zakresie readmisji.

Działania natychmiastowe	<ul style="list-style-type: none">• Stworzenie wykazu priorytetowych krajów i harmonogramu dialogów na wysokim szczeblu
Działania średnioterminowe	<ul style="list-style-type: none">• Zainicjowanie i prowadzenie dialogów politycznych na wysokim szczeblu

4. Wsparcie reintegracji i budowanie zdolności

Aby usprawnić praktyczną współpracę i zapewnić trwałość powrotów, Komisja i państwa członkowskie powinny podwoić wysiłki na rzecz **reintegracji** osób powracających i zwiększyć **zdolność państw pochodzenia tych osób do readmisji**.

Wsparcie reintegracji zapewniane jest na poziomie indywidualnym oraz na poziomie kraju i ma ono zapewnić zarówno osobom powracającym, jak i krajom pochodzenia środki umożliwiające reintegrację. Szczególne wsparcie należy także zapewnić krajom tranzytu w celu ułatwienia – dobrowolnych i przymusowych – powrotów obywateli państw trzecich, którzy przejeżdżają przez ich terytorium w ramach tranzytu, oraz w celu wsparcia tych państw w zawieraniu – wtedy gdy jest to konieczne i możliwe – umów o readmisji z innymi państwami trzecimi.

Budowanie zdolności w zakresie readmisji powinno obejmować przede wszystkim zwiększanie zdolności właściwych organów do odpowiednio szybkiego rozpatrywania wniosków o readmisję oraz ułatwianie krajom pochodzenia identyfikacji własnych obywateli oraz przyspieszanie tego procesu. Wśród priorytetowych działań wymienić należy stworzenie scentralizowanych i zautomatyzowanych systemów ewidencji ludności, systemów wydawania paszportów biometrycznych i dokumentów tożsamości, wprowadzenie automatycznych sposobów przekazywania i przetwarzania wniosków o readmisję (takich jak maszyny do pobierania odcisków palców) oraz zapewnianie zasobów materialnych niezbędnych do przetwarzania wniosków o readmisję oraz przyjmowania osób powracających, takich jak transport lub tymczasowe zakwaterowanie. Ponadto państwa trzecie mogą otrzymać pomoc techniczną jako wsparcie dla ich wysiłków na rzecz wdrożenia uzgodnień lub umów o readmisji z innymi państwami trzecimi.

Aby ułatwić te działania, Komisja utworzyła specjalny **Instrument Budowania Zdolności w zakresie Readmisji**, którego budżet wynosi 5 mln EUR w ramach Funduszu Azylu, Migracji

i Integracji²⁸. Instrument zostanie zasilony dodatkowymi środkami w kolejnych latach. Finansowanie z instrumentu otrzymają państwa trzecie, które zawarły lub mają zawrzeć umowę o readmisji z UE oraz państwa, z którymi UE stara się poprawić współpracę w zakresie readmisji. Głównym celem instrumentu będzie budowanie zdolności, w tym w zakresie reintegracji osób powracających. Ma on również umożliwić UE odpowiednio szybkie zaspokajanie pilnych potrzeb.

UE będzie również wspierała **programy dobrowolnych powrotów z głównych krajów tranzytu**, ponieważ bardziej prawdopodobne jest, że migranci wykorzystają szansę dobrowolnego powrotu do swoich krajów pochodzenia z krajów tranzytu na takim etapie podróży, kiedy jeszcze nie zapłacili przemytnikom pełnej kwoty i nadal mogą uniknąć poważnego niebezpieczeństwa np. przy przeprawie przez Morze Śródziemne lub Saharę. Programy dobrowolnego powrotu z krajów tranzytu do krajów pochodzenia, odbywającego się z pełnym poszanowaniem zasady non-refoulement, powinny być wspierane w ramach regionalnych programów rozwoju i ochrony dla Afryki Północnej i Rogu Afryki, a także w ramach partnerstw na rzecz mobilności i wspólnych programów w obszarze migracji i mobilności. Takie programy powinny także powstać dla obywateli państw trzecich przejeżdżających tranzytem przez kraje Bałkanów Zachodnich.

Należy **przeznaczyć wystarczające środki finansowe**, pochodzące ze wszystkich dostępnych źródeł, w szczególności instrumentów pomocy rozwojowej, na wsparcie reintegracji osób powracających w ich krajach pochodzenia. Wsparcie reintegracji powinno zostać włączone do istniejących programów w państwach pochodzenia, takich jak programy szkolenia zawodowego i programy edukacyjne, mikrofinansowanie i wsparcie przedsiębiorczości, które powinny zostać jeszcze bardziej rozszerzone. Fundusz powierniczy UE, który będzie jednym z głównych rezultatów szczytu na temat migracji w Valletcie, powinien w istotny sposób przyczynić się do reintegracji i budowania zdolności w państwach trzecich.

Działania natychmiastowe	<ul style="list-style-type: none"> • Stworzenie specjalnego Instrumentu Budowania Zdolności w zakresie Readmisji • Programy dobrowolnych powrotów w państwach trzecich w ramach regionalnych programów rozwoju i ochrony • Wspieranie programów dobrowolnego powrotu z krajów Bałkanów Zachodnich
Działania średnioterminowe	<ul style="list-style-type: none"> • Strukturalne wsparcie dla reintegracji osób powracających w ramach funduszu powierniczego, który uruchomiony zostanie na szczycie UE-Afryka w Valletcie w sprawie migracji

5. Zwiększenie wpływu UE w dziedzinie powrotów i readmisji

UE musi poprawić swoje możliwości nacisku w kwestiach readmisji względem krajów partnerskich, aby zapewnić wdrożenie istniejących zobowiązań i umów oraz ułatwić negocjowanie i zawieranie nowych. Na posiedzeniu w dniach 25-26 czerwca 2015 r. Rada Europejska wezwała Komisję i Radę do przygotowania „całościowego pakietu w celu wsparcia negocjacji”.

Należy stworzyć **skrojone na miarę potrzeby pakiety wsparcia**, aby pomóc niektórym krajom partnerskim w wypełnianiu ich zobowiązań w zakresie readmisji w praktyce oraz

²⁸ Zob. roczny program prac na 2015 r. w zakresie wsparcia dla działań Unii w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

wspierać negocjacje. Pakiety powinny opierać się na doświadczeniach i wnioskach z projektu pilotażowego dotyczącego powrotów²⁹, którego celem było zachęcenie wybranych państw trzecich do współpracy w zakresie readmisji swoich obywateli. Powrót i readmisja powinny stanowić element wyważonego i skonsolidowanego pakietu UE dla danego państwa trzeciego, z wykorzystaniem wszystkich istotnych dziedzin polityki, w szczególności spraw wewnętrznych, polityki zagranicznej, pomocy rozwojowej, handlu, bezpieczeństwa, w celu osiągnięcia celów polityki migracyjnej UE. Warunkowość powinna być stosowana w stosownych przypadkach.

Doświadczenie państw członkowskich pokazuje, że zacieśnienie współpracy w zakresie readmisji wymaga odpowiedniej równowagi między **presją i zachętami**. W obszarze spraw wewnętrznych partnerstwa na rzecz mobilności i polityka wizowa zasadniczo stanowią odpowiedni środek nacisku w ramach współpracy w zakresie readmisji. Połączenie negocjacji umowy o ułatwieniach wizowych z negocjacjami umowy o readmisji stanowi konkretną zachętę dla państw trzecich do współpracy w zakresie readmisji.

Jednak możliwość wykorzystania tego instrumentu jest ograniczona, ponieważ UE raczej nie będzie oferować ułatwień wizowych niektórym państwom trzecim, z których pochodzi wielu nielegalnych migrantów i które w związku z tym są potencjalnym ryzykiem pod względem migracji. Ponadto, nawet jeżeli UE jednak proponuje równoległe negocjacje umowy o ułatwieniach wizowych, może to nie wystarczyć, jeżeli oferowane ułatwienia nie są wystarczająco atrakcyjne w porównaniu z ułatwieniami horyzontalnymi przewidzianymi w unijnym rozporządzeniu wizowym. Tym niemniej **polityka wizowa** – czy to za pośrednictwem przekształconego kodeksu wizowego, umowy o ułatwieniach wizowych czy też samego wydawania wiz w praktyce – **ma wpływ na współpracę w zakresie readmisji**. Należy zbadać potencjał wykorzystania tej polityki jako środka nacisku.

Oferowanie możliwości **legalnej migracji** wysoko wykwalifikowanym pracownikom, ale również do celów analiz i badań naukowych, powinno zostać wykorzystane jako zachęta w celu zapewnienia współpracy w zakresie readmisji. Określanie dopuszczalnej liczby migrantów ekonomicznych należy do kompetencji państwa członkowskiego, jednak podejście ogólne w tej kwestii mogłoby być skoordynowane na poziomie UE, tak by uzyskać bardziej skuteczny środek nacisku w negocjacjach dotyczących umów i warunków readmisji z właściwymi państwami trzecimi.

Istotnych zachęt do zacieśnienia współpracy w zakresie readmisji z krajami trzecimi należy również szukać poza obszarem spraw wewnętrznych, zgodnie z apelem Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 25-26 czerwca 2015 r., która podkreśliła, że „zgodnie z zasadą „więcej za więcej” unijna pomoc i polityki UE będą wykorzystywane, aby tworzyć zachęty do wdrażania istniejących umów o readmisji i zawierania nowych”.

Dodatkowe elementy nacisku, jakie należy wykorzystać w tym kontekście, obejmują pomoc rozwojową, politykę sąsiedztwa, umowy handlowe oraz preferencje handlowe (z możliwością połączenia zawarcia umów o wolnym handlu lub przyznania preferencyjnego traktowania niektórym państwom trzecim z równoczesnym zawarciem umowy o readmisji), edukację (program „Erasmus +”) i kulturę. Gorąco zachęca się państwa członkowskie do zidentyfikowania zachęt w obszarach wchodzących w zakres ich kompetencji krajowych, takich jak **dostęp obywateli państw trzecich do ich rynków pracy**.

UE i jej państwa członkowskie muszą uzgodnić i konsekwentnie stosować jasny przekaz skierowany do krajów pochodzenia i tranzytu nielegalnych migrantów o konieczności

²⁹ Konkluzje Rady w sprawie unijnej polityki dotyczącej powrotów przyjęte na posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 5 i 6 czerwca 2014 r.

współpracy w dziedzinie readmisji. Kwestię **readmisji należy traktować priorytetowo** i poruszać we wszystkich stosownych kontaktach na szczeblu politycznym między UE a państwami trzecimi o niskim wskaźniku powrotów, jak również w kontaktach między państwami członkowskimi a tymi krajami. W szczególności kwestia ta powinna być podnoszona przy każdym spotkaniu Wysokiej Przedstawiciel lub członków Komisji z przedstawicielami właściwych państw, w tym przy okazji wydarzeń międzynarodowych i wielostronnych.

Działania natychmiastowe	<ul style="list-style-type: none"> • Uzgodnienie całościowego pakietu w celu wsparcia negocjacji w sprawie readmisji i zwiększenia wskaźników powrotu zgodnie z zasadą „więcej za więcej” • Priorytetowe traktowanie powrotów i readmisji i poruszanie tej kwestii we wszystkich kontaktach z priorytetowymi państwami trzecimi
Działania średnioterminowe	<ul style="list-style-type: none"> • Opracowanie skrojonych na miarę potrzeb pakietów skierowanych do poszczególnych krajów

IV. Wniosek

Poprawa skuteczności unijnego systemu powrotów nielegalnych migrantów wymaga **woli politycznej i ustanawiania priorytetów**, pełnego stosowania zasad UE, jak również odpowiednich systemów administracyjnych i zasobów na poziomie krajowym. Komisja, przy wsparciu odpowiednich agencji UE, podejmie wszelkie środki, jakie są niezbędne do wzmocnienia unijnego systemu powrotów, przy pełnym poszanowaniu podstawowych praw i gwarancji dla godnego powrotu.

O ile **unijna dyrektywa powrotowa** umożliwi skuteczne działania w zakresie powrotów, jej wdrożenie przez państwa członkowskie wymaga dalszej poprawy. Komisja skoncentruje się na zapewnieniu pełnego stosowania przepisów tej dyrektywy, w tym poprzez postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Równocześnie Komisja posłuży się ocenami krajowych systemów w ramach mechanizmu oceny Schengen w celu zidentyfikowania i usunięcia niedociągnięć.

Komisja zwiększy wsparcie dla Frontexu i przedstawi wnioski ustawodawcze, aby znacznie zwiększyć rolę tej agencji w zakresie powrotów. Ustanowione **Biuro Frontexu ds. Powrotów** powinno pozwolić Agencji na znaczne zwiększenie swojej pomocy w dziedzinie powrotów. Komisja przedstawi również wnioski ustawodawcze w sprawie usprawnienia systemów informacji UE, co pozwoli na szybszą wymianę informacji o decyzjach nakazujących powrót i ułatwi ich egzekwowanie na terytorium całej strefy Schengen.

Skuteczny system powrotów wymaga **priorytetowego traktowania kwestii readmisji** nielegalnych migrantów w stosunkach z państwami trzecimi. Komisja wraz z ESDZ dołożą starań, by umożliwić krajom pochodzenia wdrożenie ich zobowiązań dotyczących readmisji swoich obywateli, poprzez dialogi polityczne, budowanie zdolności oraz wsparcie na rzecz reintegracji oraz, w razie potrzeby, negocjowanie nowych umów o readmisji.