

Konkluzje Rady w sprawie dalszych perspektyw polityki powrotowej

1. Rada potwierdza, że spójna, wiarygodna i skuteczna polityka w zakresie powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, prowadzona z pełnym poszanowaniem praw człowieka i godności zainteresowanych osób, a także zasady *non-refoulement*, jest istotną częścią kompleksowej unijnej polityki migracyjnej.
2. Rada z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji pt. „Plan działania UE w zakresie powrotów”, przygotowany w odpowiedzi na apel Rady Europejskiej z 25 i 26 czerwca 2015 r., wzywający Komisję do stworzenia specjalnego europejskiego programu powrotowego. Plan działania[1] oraz „Podręcznik powrotów”[2], przedstawione 9 września 2015 r., zawierają pragmatyczne i operacyjne elementy, które mają zwiększyć zdolności państw członkowskich do organizowania powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie, przy jednoczesnym pełnym uznaniu potrzeby zacieśnienia współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu oraz zwiększenia okazywanego im wsparcia.
3. Rada Europejska z 25 i 26 czerwca 2015 r. przedstawiła wykaz działań, które należy podjąć w dziedzinie powrotów, readmisji i reintegracji. Aby podsumować postępy i określić nierozwiązane kwestie, Rada wzywa Komisję, by do stycznia 2016 r. przygotowała sprawozdanie poświęcone tym sprawom. Ponadto Rada wzywa Komisję do tego, by szybko podjęła konkretne działania, będące następstwem zapowiedzi poczynionych w planie działania UE w dziedzinie powrotów.
4. Należy przydzielić odpowiednie zasoby finansowe na zwiększenie skuteczności unijnego systemu powrotowego, z położeniem szczególnego nacisku na wspieranie państw członkowskich znajdujących się pod silną presją migracyjną. Fundusz Azylu, Migracji i Integracji będzie w znacznym stopniu wspierać działalność powrotową państw członkowskich, które planują przeznaczyć na kwestię powrotów ponad 800 mln EUR w swoich krajowych programach na lata 2014–2020. Zasoby finansowe służące wspieraniu współpracy w zakresie readmisji i reintegracji osób powracających – w tym między państwami członkowskimi a krajami trzecimi – powinny pochodzić ze wszystkich stosownych instrumentów, w szczególności z nadzwyczajnego funduszu powierniczego na rzecz stabilności oraz eliminowania przyczyn migracji nieuregulowanej i zjawiska wysiedleńców w Afryce oraz z unijnych programów finansowych. Rada z zadowoleniem przyjmuje także ustanowienie przez Komisję specjalnego Instrumentu Budowania Zdolności w zakresie Readmisji w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (AMIF). Frontex również powinien otrzymać odpowiednie zasoby, które umożliwią mu wspieranie powrotów na znacznie większą skalę.
5. UE i jej państwa członkowskie muszą zintensyfikować działania powrotowe. Zwiększony odsetek powrotów powinien zniechęcać do migracji nieuregulowanej. Dyrektywa powrotowa[3], obowiązująca od stycznia 2009 r., powinna być stosowana w spójny i efektywny sposób, aby zapewnić wysokie jednolite standardy wykonania oraz utrzymać wysoki poziom wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Rada wzywa Komisję do oceny funkcjonowania i wdrożenia dyrektywy powrotowej oraz do określenia wszelkich przeszkód w skutecznej organizacji powrotów, w tym przy wykorzystaniu mechanizmu oceny Schengen[4]. Na podstawie tej oceny Komisja proszona jest o przedstawienie wniosków ustawodawczych, w stosownych przypadkach, aby usunąć takie przeszkody. Należy lepiej wykorzystywać istniejące europejskie systemy informacyjne – w szczególności system informacyjny Schengen (SIS), wizowy system informacyjny (VIS) i Eurodac – będące istotnymi narzędziami, które należy jeszcze bardziej udoskonalić, aby umożliwić lepsze gromadzenie informacji, dzielenie się nimi i koordynację między państwami członkowskimi do celów powrotowych. Rada oczekuje na przyszłe (przedstawione w możliwie najwcześniejszym terminie w 2016 r.) propozycje Komisji – oparte na studium wykonalności – przewidujące nakaz wprowadzania do SIS wszystkich zakazów wjazdu i decyzji nakazujących powrót, co ma w szczególności umożliwić ich wzajemne uznawanie i wdrażanie. Ponadto zmienione przepisy dotyczące inteligentnych granic, które mają zostać przedstawione przed końcem 2015 r., powinny wspomóc zwiększenie liczby powrotów poprzez stworzenie rejestru wszystkich transgranicznych przepływów obywateli państw trzecich. Rada z zadowoleniem przyjmuje również wnioski Komisji dotyczące korzystania z systemu Eurodac do celów powrotowych. Ponadto do końca 2015 r. państwa członkowskie zapewnią skuteczne działanie sieci krajowych punktów kontaktowych służących wymianie informacji z myślą o ułatwieniach w wycofywaniu zezwoleń na pobyt, w szczególności udzielanych migrantom, których nazwiska znajdują się w rejestrze karnym.

6. Rada uznaje, że krajowe ramy prawne i administracyjne również odgrywają kluczową rolę w tworzeniu odpowiednich warunków dla skutecznych unijnych działań powrotowych. Państwa członkowskie muszą w szczególności systematycznie wydawać decyzje nakazujące powrót, podejmować wszelkie kroki niezbędne do ich wykonania i zapewniać odpowiednie zasoby – w tym finansowe i kadrowe – niezbędne do identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich i organizowania ich powrotów. Aby zapewnić skuteczny powrót migrantów o nieuregulowanym statusie, należy podjąć wszelkie środki, włącznie z detencyjnymi, traktowanymi jako uzasadniony środek ostateczny. Państwa członkowskie powinny w szczególności rozbudować swoją infrastrukturę detencyjną wykorzystywaną przed wydaleniem migrantów o nieuregulowanym statusie, aby zapewnić ich fizyczną obecność niezbędną do powrotu oraz podjąć kroki zapobiegające nadużywaniu praw i procedur.

7. Praktyczna współpraca między państwami członkowskimi w kwestiach powrotowych jest niezbędnym elementem do zwiększenia odsetka powrotów. Zdecydowanie zachęca się zatem państwa członkowskie są do lepszego wykorzystywania wiedzy specjalistycznej oraz do bardziej systematycznego zwracania się do Fronteksu o świadczenie obecnie oferowanych przez niego usług, takich jak rozmieszczanie zespołów ds. kontroli w trakcie koordynowanych przez tę agencję wspólnych operacji, pomoc w uzyskiwaniu dokumentów podróży migrantów, organizowanie wspólnych operacji powrotowych oraz szkolenie krajowego personelu zaangażowanego w operacje powrotowe. Z kolei Frontex powinien zintensyfikować wszystkie wysiłki zmierzające do pełnego wykorzystania jego obecnych uprawnień, aby wspomóc państwa członkowskie w operacjach powrotowych i innych odnośnych działaniach. Wprawdzie za realizację operacji powrotowych odpowiedzialne są przede wszystkim państwa członkowskie, jednak niezwłoczne powołanie wyspecjalizowanego Biura ds. Powrotów w ramach Fronteksu powinno umożliwić tej agencji zwiększenie wsparcia okazywanego państwom członkowskim, aby m.in. ułatwić im organizację i finansowanie operacji powrotowych. Frontex musi nadal bezpośrednio wspierać poszczególne państwa członkowskie oraz otrzymać prawo do organizowania wspólnych operacji powrotowych z własnej inicjatywy, z uwzględnieniem potrzeb państw członkowskich. Wszystkie państwa członkowskie i Frontex będą ściśle współpracować, odgrywając szczególnie aktywną rolę jeśli chodzi o ustanawianie i funkcjonowanie punktów szybkiej rejestracji migrantów („hotspot”) w związku z operacjami powrotowymi, co podkreślono w konkluzjach Rady Europejskiej z 23 września 2015 r.

8. Rada wyraża pełne poparcie dla wzmocnienia Fronteksu i oczekuje na pakiet legislacyjny, który ma zostać przedstawiony przez Komisję w grudniu 2015 r. W związku z tym Rada z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by rozważyć utworzenie w ramach Fronteksu zespołów interwencyjnych ds. szybkich powrotów, oferujących pomoc w zakresie: identyfikacji, współpracy konsularnej z państwami trzecimi oraz organizowania państwom członkowskim operacji powrotowych na podstawie doświadczeń wyniesionych z hotspotów.

9. Rada z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by wspierać i ukierunkowywać zintegrowany system zarządzania powrotami przez tworzenie synergii pomiędzy: europejskim zintegrowanym podejściem w zakresie powrotów do państw trzecich (EURINT), siecią europejskiego instrumentu reintegracji (ERIN) oraz siecią europejskich oficerów łącznikowych ds. powrotów (EURLO), jak również europejskimi oficerami łącznikowymi ds. migracji (EMLO), oficerami łącznikowymi ds. imigracji (ILO) oraz oficerami łącznikowymi Fronteksu. Podmioty te powinny wzajemnie wspierać się w działaniach, unikając ich powielania, aby zwiększyć skuteczność unijnego systemu powrotowego. Powinny dalej dzielić się wiedzą i doświadczeniem z państwami członkowskimi w celu podjęcia ewentualnych dalszych kroków. Zachęca się wszystkie państwa członkowskie do rozważenia czynnego udziału w tych sieciach. Frontex powinien zapewniać na poziomie operacyjnym koordynację zintegrowanego systemu zarządzania powrotami.

10. Należy uruchomić wszystkie narzędzia, aby zacieśnić współpracę w zakresie powrotów i readmisji. Państwa członkowskie, Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych będą priorytetowo traktować kwestię readmisji w trakcie wszystkich odnośnych kontaktów na szczeblu politycznym z krajami pochodzenia migrantów o nieuregulowanym statusie, aby móc przekazywać tym krajom spójne przesłanie, w tym dotyczące konieczności pełnego i skutecznego wdrożenia obowiązujących umów o readmisji wobec wszystkich państw członkowskich. Współpraca z krajami pochodzenia musi także skupiać się na identyfikacji migrantów o nieuregulowanym statusie i na wydawaniu dokumentów podróży. W tym kontekście współpraca z przedstawicielstwami dyplomatycznymi krajów pochodzenia ma zasadnicze znaczenie i należy jej nadać charakter priorytetowy. Jeśli chodzi o sprawy wewnętrzne Rada głębiej przeanalizuje związek między umowami o ułatwieniach wizowych a umowami o readmisji w ramach przekształcenia kodeksu wizowego, w szczególności przez zapewnienie, że ułatwienia wizowe, przewidziane w kodeksie wizowym, będą przyznawane wyłącznie po dokonaniu oceny współpracy w dziedzinie readmisji z wszystkimi państwami członkowskimi.

11. Rada podkreśla, że readmisja własnych obywateli jest zobowiązaniem na mocy międzynarodowego prawa zwyczajowego i że wszystkie państwa muszą przestrzegać tego obowiązku. W odniesieniu do państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), obowiązek ten jest bardziej szczegółowo określony w art. 13 umowy z Kotonu[5], który zobowiązuje wszystkie państwa uczestniczące do akceptowania powrotu własnych obywateli, bez dalszych formalności. UE i jej państwa członkowskie będą dążyć do zapewnienia skutecznej realizacji wszystkich zobowiązań dotyczących readmisji, podejmowanych w ramach oficjalnych umów o readmisji, umowy z Kotonu lub innych ustaleń. Rada wzywa Komisję, w ścisłej współpracy z ESDZ, by szybko rozpoczęła rozmowy dwustronne służące umocnieniu praktycznej współpracy z wszystkimi odnośnymi państwami trzecimi będącymi krajami pochodzenia i tranzytu migrantów o nieuregulowanym statusie, na podstawie doświadczeń państw członkowskich UE, które mają na koncie skuteczne operacje powrotowe do tych państw trzecich. Frontex, wraz z sieciami, których głównym przedmiotem działania są powroty, powinien zapewniać wsparcie operacyjne i techniczne. Komisja i ESDZ powinny regularnie informować o wynikach tych spotkań

oraz powinny przedstawić – najpóźniej do czerwca 2016 r. – sprawozdanie z osiągniętych postępów. Na tej podstawie Rada zachęca Komisję do zaproponowania wytycznych negocjacyjnych dotyczących umów o readmisji z odpowiednimi krajami pochodzenia, w których należy sformalizować praktyczne ustalenia dotyczące współpracy. Jednocześnie Rada zwraca się do Komisji o zapewnienie, by przyspieszyć i jak najszybciej zakończyć obecnie prowadzone negocjacje w sprawie umów o readmisji.

12. Rada z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie zasady „więcej za więcej” jako sposobu na zwiększenie możliwości wywierania nacisku przez UE i państwa członkowskie. Należy zachować delikatną równowagę zachęt i presji, aby zintensyfikować współpracę z państwami trzecimi w zakresie readmisji i powrotu. Zasada ta musi zatem być stosowana szerzej i wykorzystywana aktywniej w sposób skoordynowany – zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu krajowym – przez połączenie usprawnionej współpracy w zakresie powrotów i readmisji z korzyściami we wszystkich obszarach polityki, na podstawie doświadczeń z projektów pilotażowych dotyczących powrotów. Rada zwraca się do Komisji, by razem z ESDZ zaproponowały, w terminie sześciu miesięcy, kompleksowe i dopasowane do konkretnych sytuacji pakiety środków do zastosowania wobec państw trzecich, tak by zaradzić problemom pojawiającym się przy realizowaniu skutecznej polityki readmisji. Pakiety te należy następnie natychmiast wdrożyć. Warunkowość powinna być stosowana w odpowiednich przypadkach w celu poprawy współpracy. W tym kontekście zachęca się państwa członkowskie do zidentyfikowania zdolności wywierania nacisku w obszarach wchodzących w zakres ich kompetencji krajowych.

Dialogi wysokiego szczebla prowadzone przez wysokiego przedstawiciela, we współpracy z państwami członkowskimi i Komisją, powinny pomóc w określeniu zdolności wywierania nacisku oraz pogłębieniu współpracy w zakresie readmisji.

13. Współpraca z krajami pochodzenia i tranzytu ma kluczowe znaczenie dla powodzenia operacji powrotowych. W perspektywie krótkoterminowej UE będzie analizować synergie związane z unijnymi działaniami dyplomatycznymi na miejscu, podejmowanymi za pośrednictwem delegatur UE, a w szczególności przez europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji (EMLOs), którzy zostaną oddelegowani przed końcem 2015 r. do: Egiptu, Maroka, Libanu, Nigru, Nigerii, Senegal, Pakistanu, Serbii, Etiopii, Tunezji, Sudanu, Turcji i Jordanii.

14. Rada zwraca się do Komisji i ESDZ oraz do państw członkowskich, by propagowały – w szczególności za pośrednictwem ich przedstawicielstw poza UE, w ścisłej współpracy z oficerami łącznikowymi, o których mowa w pkt 9 – unijny dokument *laissez-passer* (standardowy dokument podróży do wydalenia obywateli państw trzecich)[6], który powinien stać się dokumentem podróży powszechnie akceptowanym przez państwa trzecie do celów powrotu. Ponadto państwa członkowskie zobowiązują się do regularniejszego stosowania dokumentu *laissez-passer* w trakcie operacji powrotowych.

15. Choć warunkiem wstępnym do powrotu nie jest wsparcie reintegracji, należy podjąć dodatkowe starania na rzecz takiego wsparcia, aby zapewnić trwałość powrotu. Trzeba również umocnić praktyczną współpracę z władzami krajowymi, aby zwiększyć ich zdolności w zakresie skutecznej i terminowej readmisji własnych obywateli.

16. Programy dobrowolnego powrotu są zazwyczaj realizowane przez administracje krajowe w wielu państwach trzecich. W stosownych przypadkach państwa członkowskie powinny opracowywać i realizować wspólne projekty reintegracji, które stałyby się bardziej kompleksowe i opłacalne ze względu na efekt skali. Państwa członkowskie mogą korzystać z dostępnych zasobów finansowych, oprócz środków z funduszu AMIF, które zapewnia Komisja. Rada z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by monitorować i oceniać poprzez Europejską Sieć Migracyjną, czy różnice między programami dobrowolnego powrotu a programami reintegracji państw członkowskich mogłyby prowadzić do porównywania wymogów powrotowych różnych państw i wykorzystywania różnic w przepisach (*return shopping*).

17. UE musi rozpatrzyć stworzenie bezpiecznej i trwałej infrastruktury w zakresie przyjmowania oraz zapewnienie długoterminowych perspektyw i odpowiednich procedur uchodźcom i ich rodzinom w regionach państw trzecich znajdujących się pod presją migracyjną, aż do czasu gdy możliwy będzie powrót tych osób do kraju ich pochodzenia. Gdy tylko zostaną spełnione warunki ustanowione dyrektywą 2013/32/UE[7], w szczególności zasada non-refoulement, o której mowa w jej art. 38, państwa członkowskie będą mogły uznawać wnioski takich osób o azyl za niedopuszczalne w kontekście koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego zgodnie z art. 33 tej dyrektywy, po czym może nastąpić szybki wspomagany powrót. Jednocześnie należy zbadać możliwość utworzenia podobnej infrastruktury na poziomie regionalnym, z myślą o zapewnieniu szybkiego powrotu osób niekwalifikujących się do objęcia ochroną międzynarodową.

[1] Dok. 11846/15.

[2] Dok. 11847/15.

[3] Dyrektywa ta nie ma zastosowania do Zjednoczonego Królestwa, Irlandii i Danii zgodnie z Protokołami nr 21 i 22, załączonymi do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[4] Rozporządzenie Rady (UE) nr 1053/2013 z dnia 7 października 2013 r. (Dz.U. L 295 z 6.11.2013, s. 27).

[5] Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 roku; Dziennik Urzędowy L 317 z 15.12.2000 s. 0003 - 0353.

[6] Zalecenie Rady z dnia 30 listopada 1994 r. dotyczące przyjęcia standardowego dokumentu podróży do celów wydalenia

obywateli państw trzecich.

[7] Dyrektywa ta nie ma zastosowania do Zjednoczonego Królestwa, Irlandii i Danii zgodnie z Protokołami nr 21 i 22, załączonymi do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Press office - General Secretariat of the Council of the EU

Rue de la Loi 175 - B-1048 BRUSSELS - Tel.: +32 (0)2 281 6319

press@consilium.europa.eu - www.consilium.europa.eu/press