

ZALECENIA

ZALECENIE KOMISJI (UE) 2017/432

z dnia 7 marca 2017 r.

w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów przy wdrażaniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE ⁽¹⁾ określa wspólne normy i procedury, które mają być stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.
- (2) Mechanizm oceny Schengen ⁽²⁾ oraz informacje zebrane za pośrednictwem Europejskiej Sieci Migracyjnej ⁽³⁾ umożliwiły dokonanie kompleksowej oceny sposobu wdrażania przez państwa członkowskie polityki Unii w zakresie powrotów.
- (3) Z ocen wynika, że margines swobody pozostawiony państwom członkowskim przez dyrektywę 2008/115/WE doprowadził do jej niespójnej transpozycji do ustawodawstw krajowych, co ma negatywny wpływ na skuteczność unijnej polityki w zakresie powrotów.
- (4) Od czasu wejścia w życie dyrektywy 2008/115/WE, w świetle rosnącej presji migracyjnej na państwa członkowskie, wyzwania, na które musi reagować unijna polityka w zakresie powrotów, zwiększyły się i wysunęły na plan pierwszy ten właśnie aspekt kompleksowej europejskiej polityki migracyjnej. W konkluzjach z dnia 20–21 października 2016 r. ⁽⁴⁾ Rada Europejska zaapelowała o wzmocnienie krajowych procedur administracyjnych w zakresie powrotów.
- (5) W maltańskiej deklaracji szefów państw i rządów ⁽⁵⁾ z dnia 3 lutego 2017 r. podkreślono potrzebę przeglądu unijnej polityki w zakresie powrotów w oparciu o obiektywną analizę sposobu stosowania instrumentów prawnych, operacyjnych, finansowych i praktycznych dostępnych na szczeblu unijnym i krajowym. We wspomnianej deklaracji Rada Europejska wyraziła zadowolenie z zamiaru Komisji szybkiego przedstawienia zaktualizowanego planu działania UE w zakresie powrotów oraz opracowania wytycznych dla sprawniejszej realizacji powrotów przez UE i państwa członkowskie oraz skutecznej readmisji w oparciu o istniejący dorobek prawny UE.
- (6) W związku z aktualnym wzrostem liczby obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przyjeżdżają do państw członkowskich i przebywają na ich terytorium, a także w celu zapewnienia odpowiednich zdolności ochrony osób znajdujących się w potrzebie, należy w pełnym zakresie stosować elastyczność przewidzianą w dyrektywie 2008/115/WE. Bardziej skuteczne wdrożenie tej dyrektywy zmniejszy możliwości nadużywania procedur i wyeliminuje niedociągnięcia przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony praw podstawowych zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.
- (7) Niniejsze zalecenie zawiera wskazówki na temat tego, w jaki sposób należy wykorzystać przepisy dyrektywy 2008/115/WE do zapewnienia bardziej skutecznych procedur powrotu, oraz wzywa państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych środków w celu usunięcia prawnych i praktycznych przeszkód utrudniających powroty.

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE 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).

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1053/2013 z dnia 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylecia decyzji komitetu wykonawczego z dnia 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen (Dz.U. L 295 z 6.11.2013, s. 27).

⁽³⁾ Decyzja Rady 2008/381/WE z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Sieci Migracyjnej (Dz.U. L 131 z 21.5.2008, s. 7).

⁽⁴⁾ Konkluzje Rady Europejskiej z 20–21 października 2016 r., EUCO 31/16.

⁽⁵⁾ Komunikat prasowy Rady Europejskiej 43/17 z dnia 3 lutego 2017 r.

- (8) Skuteczna unijna polityka powrotowa wymaga efektywnych i proporcjonalnych środków służących identyfikacji i zatrzymaniu obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE oraz szybkiemu rozpatrywaniu ich spraw, a także odpowiednich zdolności, by zapewnić ich obecność w odniesieniu do powrotów.
- (9) Organizowanie powrotów wymaga sprawnej i dobrze zintegrowanej organizacji wielodyscyplinarnych kompetencji na szczeblu krajowym. Ponadto wymaga to procedur i instrumentów, które pozwolą na niezwłoczne udostępnianie informacji właściwym organom, jak również współpracy między wszystkimi podmiotami, które są zaangażowane w różne procedury.
- (10) Wszelkoniem wyszkolony i kompetentny personel posiadający wszelkie istotne kompetencje jest niezbędny, by organy krajowe mogły sprostać potrzebom, zwłaszcza w sytuacji gdy państwa członkowskie stają w obliczu znaczącego obciążenia podczas wykonywania obowiązków w zakresie powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w UE. Przy organizowaniu tego zintegrowanego i skoordynowanego podejścia państwa członkowskie powinny korzystać w pełni z dostępnych unijnych instrumentów finansowych, programów i projektów w dziedzinie powrotów, w szczególności z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. W tym kontekście państwa członkowskie powinny także uwzględnić presję migracyjną, która ciąży na właściwych organach.
- (11) Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE państwa członkowskie powinny systematycznie wydawać decyzje nakazujące powrót obywatelom państw trzecich nielegalnie przebywającym na ich terytorium. Przepisy i praktyki stosowane w państwach członkowskich nie zapewniają wywiązywania się w pełni z tego obowiązku w każdych okolicznościach, co odbija się niekorzystnie na skuteczności unijnego systemu powrotów. Na przykład niektóre państwa członkowskie nie wydają decyzji nakazujących powrót po odmownej decyzji w sprawie wniosku o udzielenie azylu lub dokumentu pobyтового lub nie wydają takich decyzji w odniesieniu do nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, którzy nie posiadają ważnego dokumentu tożsamości lub dokumentu podróży.
- (12) W zależności od struktury instytucjonalnej państw członkowskich, w szczególności w przypadku gdy w procedurze biorą udział różne organy, po decyzji nakazującej powrót niekoniecznie lub nie od razu wysyłany jest wniosek do władz państwa trzeciego o sprawdzenie tożsamości danego nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego i dostarczenie ważnego dokumentu podróży.
- (13) Zgodnie z art. 13 kodeksu granicznego Schengen ⁽¹⁾ osoba, która nielegalnie przekroczyła granicę i która nie ma prawa przebywać na terytorium danego państwa członkowskiego, zostaje zatrzymana i poddana procedurom spełniającym wymogi dyrektywy 2008/115/WE.
- (14) Dyrektywa 2008/115/WE stanowi, że przy jej wdrażaniu należy uwzględnić stan zdrowia danego obywatela państwa trzeciego oraz że w oczekiwaniu na powrót należy zapewnić opiekę zdrowotną w nagłych wypadkach oraz leczenie chorób w podstawowym zakresie. Należy jednak koniecznie dopilnować, by wydalenia nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich były wykonywane i by podejmowane były środki zapobiegające zachowaniu mającemu na celu utrudnianie lub uniemożliwianie powrotu, takie jak fałszywe nowe oświadczenia dotyczące stanu zdrowia. Ponadto należy wprowadzać środki służące skutecznemu przeciwdziałaniu wnioskowi o azyl składanym jedynie w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania decyzji nakazującej powrót.
- (15) Dyrektywa 2008/115/WE zobowiązuje nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego do opuszczenia Unii, ustanawia jednak jednocześnie wymóg, zgodnie z którym decyzje nakazujące powrót mogą być egzekwowane tylko przez wydające je państwo członkowskie. Procedura powrotu może zostać wszczęta w każdym państwie członkowskim, które zatrzyma tego samego nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego. Wzajemne uznawanie decyzji nakazujących powrót, jak przewidziano to w dyrektywie Rady 2001/40/WE ⁽²⁾ i decyzji Rady 2004/191/WE ⁽³⁾, przyspieszyłoby proces powrotu i powstrzymało nielegalne wtórne przemieszczanie się w obrębie Unii.
- (16) Zatrzymanie może być istotnym elementem poprawy skuteczności unijnego systemu powrotów, który powinien być stosowany wyłącznie wówczas, gdy nie można skutecznie zastosować żadnych innych dostatecznych, ale łagodniejszych środków przymusu zgodnie z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE. W szczególności, w stosownych przypadkach, w celu uniemożliwienia ucieczki nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich ich zatrzymanie może pozwolić na pomyślną przygotowanie i organizację operacji powrotowych.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1).

⁽²⁾ Dyrektywa Rady nr 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz.U. L 149 z 2.6.2001, s. 34).

⁽³⁾ Decyzja Rady 2004/191/WE z dnia 23 lutego 2004 r. określająca kryteria oraz uzgodnienia praktyczne dotyczące rekompensaty dysproporcji finansowych wynikających ze stosowania dyrektywy 2001/40/WE w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz.U. L 60 z 27.2.2004, s. 55).

- (17) Maksymalny okres zatrzymania stosowany obecnie przez szereg państw członkowskich jest znacznie krótszy niż ten dozwolony dyrektywą 2008/115/WE, który jest potrzebny do pomyślnego zakończenia procedury powrotu. Te krótkie okresy zatrzymania są niekorzystne dla skutecznego wydalania.
- (18) Terminy na składanie odwołań od decyzji dotyczących powrotów znacznie się od siebie różnią w poszczególnych państwach członkowskich i wynoszą od kilku dni do jednego miesiąca lub więcej. Zgodnie z prawami podstawowymi termin taki powinien zapewnić wystarczająco dużo czasu, aby zagwarantować prawo do skutecznego środka odwoławczego. Należy jednak jednocześnie mieć na uwadze to, że długie terminy mogą mieć szkodliwy wpływ na procedurę powrotu.
- (19) Nielegalnie przebywającym obywatelom państw trzecich należy udzielić prawa do bycia wysłuchanym przez właściwe organy przed podjęciem indywidualnego środka, który mógłby na nich wpłynąć.
- (20) Na mocy dyrektywy 2008/115/WE automatyczny skutek zawieszający odwołania od decyzji nakazujących powrót należy przyznawać wówczas, gdy istnieje ryzyko, że dany obywatel państwa trzeciego byłby narażony na rzeczywiste ryzyko złego traktowania w przypadku powrotu z naruszeniem art. 19 ust. 2 i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ⁽¹⁾.
- (21) Duża liczba państw członkowskich przeprowadza powtórne oceny ryzyka naruszenia zasady *non-refoulement* na wszystkich poszczególnych etapach procedur azylowych i powrotowych, co może powodować niepotrzebne opóźnienia w powrotach nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.
- (22) Powrót małoletnich bez opieki do państwa trzeciego pochodzenia i połączenie z rodziną może być najlepszym zabezpieczeniem dobra dziecka. Zakaz wydawania decyzji nakazującej powrót małoletnich bez opieki, który istnieje w prawie krajowym szeregu państw członkowskich, nie jest w pełni korzystny dla wypełniania przez państwa członkowskie zobowiązań do należytego uwzględniania dobra dziecka i zwracania uwagi na okoliczności każdego indywidualnego przypadku. Zakazy takie mogą przynieść niezamierzone konsekwencje dla nielegalnej imigracji, gdyż mogą zachęcać małoletnich bez opieki do wyruszania w niebezpieczną podróż w celu dotarcia do Unii.
- (23) Decyzje o statusie prawnym i o powrocie małoletnich bez opieki powinny być zawsze oparte na indywidualnej, wielodyscyplinarnej i rzetelnej ocenie dobra dziecka oraz ocenie warunków panujących w domu, jak również obejmować poszukiwania członków rodziny. Oceny takie powinny być odpowiednio dokumentowane.
- (24) Zgodnie z art. 17 dyrektywy 2008/115/WE, który określa warunki, na jakich państwa członkowskie mogą zastosować zatrzymanie w odniesieniu do osób małoletnich bez opieki oraz rodzin z małoletnimi jako środek ostateczny i wymierzany na jak najkrótszy stosowny okres, państwa członkowskie powinny zapewnić dostępność rozwiązań alternatywnych dla zatrzymania dzieci. Jeżeli jednak nie ma takich rozwiązań alternatywnych, absolutny zakaz zatrzymania w takich przypadkach może nie być w pełni korzystny dla wypełniania zobowiązań do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia powrotu, gdyż może prowadzić do unieważnienia operacji powrotowych z powodu ucieczki.
- (25) W oczekiwaniu na przyjęcie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania systemu informacyjnego Schengen do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich ⁽²⁾ państwa członkowskie powinny w pełni korzystać z możliwości dokonania wpisu o zakazie wjazdu zgodnie z art. 24 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽³⁾.
- (26) Niniejsze zalecenie powinno być skierowane do wszystkich państw związanych dyrektywą 2008/115/WE.
- (27) Państwa członkowskie powinny poinstruować swoje organy krajowe właściwe do wykonywania zadań związanych z powrotami do stosowania niniejszego zalecenia przy wykonywaniu swoich obowiązków.
- (28) Niniejsze zalecenie jest zgodne z prawami podstawowymi i zasadami uznanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Niniejsze zalecenie zapewnia w szczególności pełne poszanowanie godności ludzkiej i stosowanie art. 1, 4, 14, 18, 19, 24 i 47 karty i musi zostać odpowiednio wdrożone,

⁽¹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-562/13 z dnia 18 grudnia 2014 r., ECLI:EU:C:2014:2453.

⁽²⁾ COM(2016) 881 final.

⁽³⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. L 381 z 28.12.2006, s. 4).

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

WZMOCNIONE I LEPSZE ZDOLNOŚCI W ZAKRESIE POWROTÓW

1. W celu pokonania proceduralnych, technicznych i organizacyjnych przeszkód stojących na drodze bardziej skutecznych powrotów państwa członkowskie powinny do dnia 1 czerwca 2017 r. zwiększyć swoją zdolność do przeprowadzania powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich poprzez zapewnienie zintegrowanego i skoordynowanego podejścia.
2. Celem takiego zintegrowanego i skoordynowanego podejścia w dziedzinie powrotów powinno być:
 - a) zapewnienie szybkich procedur powrotu i znaczne zwiększenie odsetka przeprowadzonych powrotów;
 - b) mobilizacja, w miarę potrzeb, organów ścigania i organów imigracyjnych oraz koordynowanie działań z organami sądowymi, organami ds. zatrzymań, systemami opieki, służbami medycznymi i socjalnymi w celu zapewnienia dostępności szybkiej i odpowiedniej wielodyscyplinarnej reakcji wszystkich organów zaangażowanych w procedury powrotu;
 - c) zapewnienie wystarczającej liczby wyszkolonych i kompetentnych pracowników ze wszystkich organów właściwych w zakresie procedur powrotu, by móc reagować szybko, a w razie potrzeby 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu, zwłaszcza w obliczu coraz większego obciążenia w związku z wykonywaniem obowiązków związanych z zawracaniem nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich;
 - d) w zależności od konkretnej sytuacji danego państwa członkowskiego – oddelegowanie dodatkowego personelu na zewnętrzne granice Unii z mandatem i zdolnościami do podejmowania natychmiastowych działań zmierzających do ustalania i sprawdzania tożsamości i statusu prawnego obywateli państw trzecich i natychmiastowego udzielania odmowy wjazdu lub wydawania decyzji nakazujących powrót osobom, które nie posiadają prawa wjazdu do Unii lub pobytu w Unii.
3. Zintegrowane i skoordynowane podejście w dziedzinie powrotów powinno w szczególności obejmować realizację następujących zadań:
 - a) szybkie przeprowadzanie badań lekarskich w celu uniknięcia ewentualnych nadużyć w sytuacjach, o których mowa w pkt 9 lit. b);
 - b) połączenie i wymiana odpowiednich informacji operacyjnych z innymi państwami członkowskimi i Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej dla realizacji ich celów i zadań;
 - c) pełne wykorzystanie odpowiednich systemów informatycznych, takich jak Eurodac, system informacyjny Schengen (SIS) i wizowy system informacyjny (VIS) w celu szybkiego uzyskania informacji na temat tożsamości i sytuacji prawnej obywateli państw trzecich.
4. Państwa członkowskie powinny zapewnić przydzielenie jednostkom lub organom odpowiedzialnym za zapewnienie zintegrowanego i skoordynowanego podejścia wszelkich niezbędnych zasobów ludzkich, finansowych i materialnych.

SYSTEMATYCZNE WYDAWANIE DECYZJI NAKAZUJĄCYCH POWRÓT

5. W celu zapewnienia systematycznego wydawania decyzji nakazujących powrót obywatelom państw trzecich, którzy nie mają lub już nie mają prawa do pobytu w Unii Europejskiej, państwa członkowskie powinny:
 - a) wprowadzić środki w celu skutecznego lokalizowania i zatrzymywania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich;
 - b) wydawać decyzje nakazujące powrót niezależnie od tego, czy nielegalnie przebywający obywatel kraju trzeciego posiada dokument tożsamości lub dokument podróży;
 - c) jak najlepiej wykorzystywać możliwości przewidziane w art. 6 ust. 6 dyrektywy 2008/115/WE w celu połączenia w jednym akcie lub jednoczesnego przyjęcia decyzji o zakończeniu legalnego pobytu oraz decyzji nakazującej powrót pod warunkiem zastosowania odpowiednich gwarancji i przestrzegania przepisów w odniesieniu do każdej indywidualnej decyzji.
6. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby decyzje nakazujące powrót były wydawane na czas nieokreślony, tak aby mogły one być egzekwowane w dowolnym momencie bez potrzeby ponownego uruchomienia procedury powrotu po upływie określonego czasu. Powinno to pozostać bez uszczerbku dla obowiązku uwzględnienia wszelkich zmian w konkretnej sytuacji danego obywatela kraju trzeciego, w tym ryzyka naruszenia zasady *non-refoulement*.

7. Państwa członkowskie powinny systematycznie ujmować w decyzjach nakazujących powrót informację, że obywatel państwa trzeciego musi opuścić terytorium państwa członkowskiego i dotrzeć do państwa trzeciego, by uniemożliwić nielegalne wtórne przemieszczanie się i mu zapobiegać.
8. Państwa członkowskie powinny korzystać z odstępstwa, o którym mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2008/115/WE, jeżeli może to zapewnić bardziej efektywne procedury, w szczególności w obliczu znacznej presji migracyjnej.

SKUTECZNE WYKONYWANIE DECYZJI NAKAZUJĄCYCH POWRÓT

9. W celu zapewnienia szybkich powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich państwa członkowskie powinny:
 - a) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE ⁽¹⁾ organizować postępowania mające na celu szybkie rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w drodze procedury przyspieszonej lub – jeśli zostanie to uznane za stosowne – procedury granicznej, w tym w przypadkach, gdy wniosek o udzielenie azylu został złożony jedynie w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania decyzji nakazującej powrót;
 - b) podejmować działania zmierzające do zapobiegania ewentualnym nadużyciom związanym z fałszywymi nowymi oświadczeniami dotyczącymi stanu zdrowia mającymi na celu unikanie wydalenia, na przykład poprzez wyznaczenie przez właściwy organ krajowy personelu medycznego, który dostarcza obiektywnych i niezależnych opinii;
 - c) zapewnić, by po decyzji nakazującej powrót następował niezwłocznie wniosek do państwa trzeciego readmisji o dostarczenie ważnych dokumentów podróży lub o akceptację stosowania europejskiego powrotowego dokumentu podróży wydanego zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1953 ⁽²⁾;
 - d) korzystać z instrumentu wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót przewidzianego w dyrektywie 2001/40/WE oraz decyzji 2004/191/WE.
10. W celu skutecznego zapewnienia wydań nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich państwa członkowskie powinny:
 - a) stosować zatrzymanie, jeśli to konieczne i stosowne w przypadkach określonych w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE, w szczególności w przypadku gdy istnieje ryzyko ucieczki, o którym mowa w motywach 15 i 16 niniejszego zalecenia;
 - b) określić w przepisach krajowych maksymalny okres stosowania zatrzymania wynoszący sześć miesięcy, który może być dostosowywany przez organy sądowe w świetle okoliczności danej sprawy, a także możliwość dalszego przedłużenia okresu zatrzymania do 18 miesięcy w przypadkach przewidzianych w art. 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115/WE;
 - c) dostosować liczbę miejsc w ośrodkach detencyjnych do rzeczywistych potrzeb, w tym w razie potrzeby z zastosowaniem odstępstwa w przypadku sytuacji nadzwyczajnych, o których mowa w art. 18 dyrektywy 2008/115/WE.
11. W odniesieniu do obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie, którzy umyślnie utrudniają proces powrotu, państwa członkowskie powinny rozważyć stosowanie sankcji zgodnie z prawem krajowym. Sankcje te powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające oraz nie powinny wpływać niekorzystnie na osiągnięcie celów dyrektywy 2008/115/WE.

GWARANCJE PROCEDURALNE I ŚRODKI ODWOŁAWCZE

12. Państwa członkowskie powinny:
 - a) łączyć w jeden etap proceduralny, w największym możliwym zakresie, administracyjne przesłuchania prowadzone przez właściwe organy w różnych celach, takich jak udzielanie zezwolenia na pobyt, powroty lub zatrzymania. Należy również rozwijać nowe sposoby przeprowadzania takich przesłuchań obywateli państw trzecich, takie jak wideokonferencje;
 - b) określić możliwie jak najkrótszy termin na wniesienie odwołania od decyzji nakazujących powrót przewidziany przez prawo krajowe w porównywalnych sytuacjach, tak aby zapobiec nadużywaniu praw i procedur, w szczególności odwołań wnoszonych na krótko przed planowaną datą wydalenia;

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 60).

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1953 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie ustanowienia europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz uchylające zalecenie Rady z dnia 30 listopada 1994 r. (Dz.U. L 311 z 17.11.2016, s. 13).

- c) zapewnić, by decyzje nakazujące powrót miały automatyczny skutek zawieszający tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla uzyskania zgodności z art. 19 ust. 2 i art. 47 Karty;
- d) unikać powtórnych ocen ryzyka naruszenia zasady *non-refoulement*, jeżeli przestrzeganie tej zasady zostało już ocenione w ramach innych procedur, ocena jest ostateczna i brak jest zmian w sytuacji danego obywatela państwa trzeciego.

RODZINA I DZIECI

13. W celu zapewnienia przestrzegania praw dziecka, biorąc w pełni pod uwagę dobro dziecka i życie rodzinne zgodnie z art. 5 dyrektywy 2008/115/WE, państwa członkowskie powinny:
- a) ustanowić jasne zasady dotyczące statusu prawnego małoletnich bez opieki, umożliwiające wydawanie decyzji nakazującej powrót i przeprowadzanie powrotu albo przyznawanie im prawa do pobytu;
 - b) zapewnić, by decyzje dotyczące statusu prawnego małoletnich bez opieki były zawsze oparte na indywidualnej ocenie ich dobra. W ocenie tej należy systematycznie rozważać, czy powrót małoletniego bez opieki do kraju pochodzenia i połączenie z rodziną najlepiej zabezpiecza ich dobro;
 - c) wprowadzić ukierunkowane strategie reintegracyjne w odniesieniu do małoletnich bez opieki;
 - d) zapewnić systematyczne przeprowadzanie oceny dobra dziecka przez właściwe organy na podstawie wielodyscyplinarnego podejścia, wysłuchanie małoletniego bez opieki i należyte włączenie opiekuna.
14. W odniesieniu do praw podstawowych oraz warunków określonych w dyrektywie 2008/115/WE państwa członkowskie nie powinny wykluczać w swoich przepisach krajowych możliwości umieszczenia małoletnich w ośrodku detencyjnym, jeżeli jest to bezwzględnie konieczne, by zapewnić wykonanie decyzji nakazującej powrót, o ile państwa członkowskie nie są w stanie zapewnić łagodniejszych środków przymusu niż zatrzymanie, które mogą być skutecznie stosowane w celu zapewnienia skutecznych powrotów.

RYZYKO UCIECZKI

15. Każda z następujących obiektywnych okoliczności powinna stanowić domniemanie wzruszalne, że istnieje ryzyko ucieczki:
- a) odmowa współpracy w procesie identyfikacji, posługiwanie się fałszywymi lub podrobionymi dokumentami tożsamości, niszczenie lub inna forma usuwania istniejących dokumentów, odmowa złożenia odcisków palców;
 - b) siłowy lub oparty na oszustwie sprzeciw wobec operacji powrotu;
 - c) niezastosowanie się do środka mającego na celu zapobieżenie ucieczce nałożonego w zastosowaniu art. 7 ust. 3 dyrektywy 2008/115/WE, takie jak niezgłaszanie się do danego organu lub niespełnienie obowiązku przebywania w określonym miejscu;
 - d) niezastosowanie się do istniejącego zakazu wjazdu;
 - e) nielegalne wtórne przemieszczanie się do innego państwa członkowskiego.
16. Państwa członkowskie powinny zapewnić uwzględnianie następujących kryteriów jako wskazówki, że w przypadku nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich zachodzi ryzyko ucieczki:
- a) jednoznaczne wyrażenie zamiaru niezastosowania się do decyzji nakazującej powrót;
 - b) niezastosowanie się do terminu dobrowolnego wyjazdu;
 - c) istnienie wyroku skazującego za poważne przestępstwo w państwach członkowskich.

DOBROWOLNY WYJAZD

17. Państwa członkowskie powinny przyznawać dobrowolny wyjazd tylko na wniosek danego obywatela państwa trzeciego, przy jednoczesnym zapewnieniu, że obywatel państwa trzeciego jest dobrze poinformowany o możliwości złożenia takiego wniosku.

18. Państwa członkowskie powinny określić w decyzji nakazującej powrót możliwie jak najkrótszy termin dobrowolnego wyjazdu niezbędny do zorganizowania i przeprowadzenia powrotu, biorąc pod uwagę indywidualne okoliczności danej sprawy.
19. Przy określaniu długości terminu dobrowolnego wyjazdu państwa członkowskie powinny oceniać okoliczności konkretnego przypadku, w szczególności perspektywy powrotu i chęć nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego do współpracy z właściwymi organami w kwestii powrotu.
20. Termin dłuższy niż siedem dni należy wyznaczać tylko w przypadku, gdy nielegalnie przebywający obywatel państwa trzeciego aktywnie współpracuje w kwestii powrotu.
21. Nie należy wyznaczać terminu dobrowolnego wyjazdu w przypadkach określonych w art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115/WE, w szczególności w przypadku ryzyka ucieczki nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego, o którym mowa w motywach 15 i 16 niniejszego zalecenia, oraz w przypadku istnienia wcześniejszych wyroków skazujących za poważne przestępstwa w innych państwach członkowskich.

PROGRAMY WSPOMAGANYCH DOBROWOLNYCH POWROTÓW

22. Państwa członkowskie powinny do dnia 1 czerwca 2017 r. mieć opracowane programy wspomaganego dobrowolnego powrotu, które powinny być zgodne ze wspólnymi normami dotyczącymi programów wspomaganego dobrowolnego powrotu i reintegracji opracowanymi przez Komisję we współpracy z państwami członkowskimi i zatwierdzonymi przez Radę ⁽¹⁾.
23. Państwa członkowskie powinny podjąć działania zmierzające do poprawy procesu rozpowszechniania informacji dotyczących dobrowolnych powrotów i programów wspomaganego dobrowolnego powrotu wśród nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich we współpracy z krajowymi instytucjami edukacji, usług społecznych i zdrowotnych.

ZAKAZY WJAZDU

24. W celu pełnego wykorzystania zakazów wjazdu państwa członkowskie powinny:
 - a) zapewnić, by zakazy wjazdu stawały się ważne w dniu, w którym obywatele państw trzecich opuszczają UE, tak aby ich faktyczny czas trwania nie był w nieuzasadniony sposób skracany; należy to zapewnić w przypadkach, gdy data wyjazdu jest organom krajowym znana, zwłaszcza w przypadku wydalenia lub wjazdu w powiązaniu z programem wspomaganego powrotu dobrowolnych;
 - b) ustanowić środki w celu sprawdzenia, czy obywatel państwa trzeciego nielegalnie przebywający w Unii Europejskiej opuścił UE w terminie dobrowolnego wyjazdu, oraz zapewnić skuteczne działania następcze, w przypadku gdy taka osoba nie opuściła UE, w tym poprzez wydanie zakazu wjazdu;
 - c) wprowadzać do systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji systematycznie wpisy o zakazie wjazdu, w zastosowaniu art. 24 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006; oraz
 - d) wprowadzić system wydawania decyzji nakazujących powrót również w przypadkach, gdy przy kontroli wyjazdowej stwierdzono nielegalny pobyt. W uzasadnionych przypadkach, po przeprowadzeniu indywidualnej oceny i zgodnie z zasadą proporcjonalności, należy wydawać zakaz wjazdu w celu uniknięcia przyszłych zagrożeń wynikających z nielegalnego pobytu.

Sporządzono w Brukseli dnia 7 marca 2017 r.

W imieniu Komisji
Dimitris AVRAMOPOULOS
Członek Komisji

⁽¹⁾ Konkluzje Rady z dnia 9–10 czerwca 2016 r.