



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.3.2014 r.
COM(2014) 199 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie polityki UE w zakresie powrotów

KOMUNIKAT W SPRAWIE POLITYKI UE W ZAKRESIE POWROTÓW

Część I - Wprowadzenie

Od 1999 r. UE prowadzi prace mające na celu opracowanie kompleksowego podejścia do migracji obejmującego harmonizację warunków przyjęcia, prawa legalnie przebywających obywateli państw trzecich¹ oraz rozwój środków prawnych i praktycznej współpracy w celu zapobiegania nielegalnym przepływowi migracyjnym.

Niniejszy komunikat dotyczy w szczególności polityki UE w zakresie powrotów nielegalnych migrantów, co – wraz ze skutecznym zarządzaniem granicami, skutecznymi sankcjami wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz przeciwdziałaniem przemytowi ludzi i handlowi ludźmi – stanowi istotne narzędzie umożliwiające stawienie czoła problemowi nielegalnej migracji, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnego poszanowania praw podstawowych oraz godności zainteresowanych osób zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz ze wszystkimi pozostałymi właściwymi międzynarodowymi konwencjami dotyczącymi praw człowieka. Powrót obywateli państw trzecich w sytuacji, w której nie ma podstaw prawnych do ich pobytu w UE ani nie zachodzi konieczność udzielenia im ochrony, ma zasadnicze znaczenie dla wiarygodności polityki UE w zakresie legalnej migracji i unijnej polityki azylowej.

W komunikacie przedstawia się zmiany w polityce UE w zakresie powrotów, które nastąpiły w ostatnich latach, analizuje się ich skutki oraz przedstawia pewne pomysły dotyczące przyszłych zmian. Komunikat stanowi odpowiedź na spoczywający na Komisji obowiązek przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania z wdrożenia dyrektywy w sprawie powrotów, czyli z głównej części dorobku prawnego UE w zakresie powrotów² (zob. szczegółowa część IV niniejszego komunikatu), a także na polityczne zobowiązanie podjęte przez Komisję, gdy w 2011 r. przyjęto zmienione rozporządzenie w sprawie agencji FRONTEX, dotyczące przedstawiania sprawozdania z monitorowania działań w zakresie powrotów koordynowanych przez FRONTEX (zob. sekcja II.4.2).

Polityka w zakresie powrotów ściśle wiąże się z polityką w zakresie readmisji i reintegracji. Są one integralną częścią *globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności (GPMM)*³ stanowiącego nadrzędne ramy zewnętrznej polityki migracyjnej i azylowej. W ramach GPMM Unia Europejska prowadzi działania na rzecz intensyfikacji dialogu politycznego i współpracy operacyjnej z państwami spoza UE w odniesieniu do kwestii migracji, w tym powrotu i readmisji, w duchu partnerstwa i w oparciu o wspólne interesy. Chociaż w niniejszym komunikacie nie omawia się szczegółowo polityki UE w zakresie readmisji⁴, zewnętrzny wymiar polityki w zakresie powrotów stanowi główny element zapewnienia jej skuteczności i rozwiązywania problemów takich jak dobrowolny wyjazd i reintegracja osób powracających do krajów pochodzenia oraz identyfikacja i wystawianie dokumentów osobom powracającym.

¹ „Obywatel państwa trzeciego” oznacza każdą osobę niebędącą obywatelem Unii i niebędącą osobą korzystającą z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii.

² 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 348/98 z 24.12.2008.

³ Komunikat w sprawie globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności - COM(2011) 743.

⁴ Aby uzyskać więcej szczegółowych informacji dotyczących tej kwestii, zob. komunikat w sprawie oceny unijnych umów o readmisji, COM(2011) 76 z 23.2.2011.

Część II - Dotychczasowa polityka UE w zakresie powrotów

1. Fakty i liczby

Od 2008 r. liczba zatrzymań nielegalnych migrantów w UE co roku ulega zmniejszeniu, przy czym łączny spadek w latach 2008–2012 wyniósł niemal 30 %. Liczba ta zmniejszyła się z 610 000 zatrzymań w 2008 r. do obecnego poziomu wynoszącego około 440 000. O ile trudno jest ustalić dokładną przyczynę powyższego spadku, to jednak do przedmiotowej zmiany przyczyniło się wiele czynników, takich jak usprawnione kontrole na granicach zewnętrznych, kryzys gospodarczy w Europie i lepsza sytuacja gospodarcza w niektórych istotnych krajach pochodzenia. Pomimo powyższego spadku nielegalna migracja będzie niewątpliwie nadal stanowić wyzwanie dla UE ze względu na złożoność i wielopłaszczyznowy charakter przedmiotowej kwestii. W przypadku nielegalnej migracji z definicji prawdopodobne jest występowanie dużych nieprzewidywalnych wahań ilościowych (liczba migrantów), geograficznych (zainteresowane państwa spoza UE i dotknięte państwa członkowskie) i jakościowych (motywy migracji). Jeżeli chodzi o powrót osób nieposiadających prawa do pobytu w UE, z danych statystycznych wynika, że istnieje duża różnica między liczbą osób, wobec których wydano decyzję nakazującą powrót (około 484 000 osób w 2012 r., 491 000 w 2011 r. oraz 540 000 w 2010 r.) a liczbą osób, które w wyniku takiej decyzji opuściły terytorium UE (około 178 000 w 2012 r., 167 000 w 2011 r. i 199 000 w 2010 r.)⁵. Powyższą tendencję potwierdzają wstępne dane za 2013 r., przy czym odnotowuje się nieznaczną tendencję spadkową pod względem liczby zatrzymań w porównaniu z 2012 r., a także dalsze występowanie znacznej różnicy między liczbą wydanych decyzji nakazujących powrót a liczbą faktycznych powrotów.

Różnica ta występuje z wielu powodów, w tym w szczególności ze względu na brak współpracy ze strony kraju pochodzenia lub tranzytu spoza UE (np. problemy z uzyskaniem niezbędnych dokumentów od organów konsularnych spoza UE) oraz brak współpracy ze strony zainteresowanej osoby (tj. osoba ukrywa swoją tożsamość lub zbiega).

2. Ramy prawne UE dotyczące powrotu

W ostatnich latach osiągnięto znaczny postęp dotyczący wprowadzania spójnych ram prawnych dotyczących środków w zakresie powrotów w państwach członkowskich w całej Unii, w szczególności poprzez przyjęcie **dyrektywy w sprawie powrotów**. Celem dyrektywy jest zapewnienie, aby powrót obywateli państw trzecich w sytuacji, w której nie ma podstaw prawnych do ich pobytu w UE, nastąpił w sposób skuteczny, z zastosowaniem sprawiedliwych i przejrzystych procedur, w ramach których zapewnia się pełne poszanowanie praw podstawowych i godności osób, których ta sytuacja dotyczy. W szeregu wyroków Trybunału Sprawiedliwości wyjaśniono wiele kluczowych aspektów dyrektywy (takich jak środek detencyjny), co miało znaczny wpływ na wdrożenie samej dyrektywy przez państwa członkowskie. W części IV niniejszego komunikatu przedstawiono szczegółową ocenę

⁵ Dane Eurostatu: *Statystyki* mogą jednak zaburzać obraz, ponieważ obecnie państwa członkowskie nie mają obowiązku gromadzenia danych dotyczących dobrowolnych powrotów, a ponadto takie dane nie są odpowiednio zapisywane na zasadzie dobrowolności. Przedmiotową lukę statystyczną można usunąć jedynie poprzez wprowadzenie systematycznego rejestrowania dobrowolnych wyjazdów. Z aktualnie negocjowanym systemem wjazdu/wyjazdu UE wiąże się możliwość znacznego ułatwienia gromadzenia takich danych.

wpływu dyrektywy w sprawie powrotów na politykę w zakresie powrotów i praktyki państw członkowskich⁶ w tym obszarze, a także przegląd orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

Istotną rolę w obszarze powrotów odgrywają również inne „wspierające” instrumenty prawne przyjęte na szczeblu UE. Oczekuje się, że rozporządzenie (WE) nr 767/2008 w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) stanie się istotnym narzędziem na rzecz identyfikacji osób powracających i wydawania im dokumentów. Zgodnie z art. 2 lit. e) jednym z jego celów jest udzielenie „pomocy w identyfikacji osób, które mogą nie spełniać warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania na terytorium państw członkowskich lub też przestały spełniać te warunki”. W art. 19 ust. 1 i art. 20 ust. 1 przewiduje się dostęp organów ds. migracji do określonych danych VIS do celów kontroli i identyfikacji. W art. 31 ust. 2⁷ zezwala się na przekazywanie lub wymianę takich danych z państwem spoza UE w celu udowodnienia tożsamości obywateli państw trzecich do celów powrotów. Z odpowiedzi na niedawne zapytanie *ad hoc* Europejskiej Sieci Migracyjnej (ESM)⁸ wynika, że niektóre państwa członkowskie zaczęły już korzystać z danych VIS do celów powrotów i readmisji, co wydaje się wywierać pozytywny wpływ zarówno pod względem długości procedur powrotu, jak i wskaźnika powrotów. Ponadto w niektórych z najnowszych unijnych umów o readmisji VIS wyraźnie wymienia się jako jeden z możliwych środków dowodowych potwierdzających obywatelstwo.

System informacyjny Schengen (SIS) okazał się pomocnym narzędziem w zapewnieniu pełnej skuteczności europejskiego aspektu zakazów wjazdu wydawanych zgodnie z dyrektywą w sprawie powrotów. Przedmiotowe zakazy wjazdu obejmujące całą strefę Schengen mają głównie charakter zapobiegawczy. W latach 2008–2013 w systemie przechowywano średnio około 700 000 zakazów wjazdu obejmujących całą strefę Schengen. Nawet skuteczniejsze stosowanie przedmiotowych narzędzi nie rozwiąże jednak wszystkich kwestii związanych z identyfikacją i ponownym wydaniem dokumentów w przypadku nielegalnych migrantów, którzy przybyli do Unii Europejskiej bez wizy lub po prostu bez dokumentów i podają fałszywą lub prawdziwą tożsamość, której nie można zweryfikować. W odniesieniu do takich przypadków – na które organy ds. migracji poświęcają dużo czasu i które stanowią duże wyzwanie pod względem zarządzania powrotami – należy opracować nowe, innowacyjne rozwiązania oparte na ściślejszej współpracy z państwami spoza UE, zapewniające pełną zgodność z prawami podstawowymi.

3. Wsparcie finansowe na szczeblu UE

⁶ Termin „państwa członkowskie” stosowany w kontekście dyrektywy w sprawie powrotów odnosi się do 30 państw: 28 państw członkowskich UE oprócz UK i Irlandii, oraz CH, NO, IS i LIE. *Wyjaśnienie:* Dyrektywa w sprawie powrotów stanowi instrument hybrydowy i z jednej strony należy do dorobku *Schengen*. Dlatego też dyrektywa ma zastosowanie do Szwajcarii, Norwegii, Islandii i Liechtensteinu. Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie są związane tą częścią dorobku Schengen zgodnie z protokołem nr 19. Z drugiej strony dyrektywa w sprawie powrotów stanowi rozwinięcie dorobku prawnego objętego częścią trzecią tytułu V Traktatu, do którego Zjednoczone Królestwo i Irlandia mogłyby się przyłączyć zgodnie z protokołem nr 21. Przedmiotowe państwa członkowskie nie skorzystały jednak z takiej możliwości.

⁷ W art. 31 ust. 2 rozporządzenia w sprawie VIS przewiduje się odstępstwo od ogólnej zasady, zgodnie z którą dane przetwarzane w VIS nie mogą zostać przekazane ani udostępnione państwu trzeciemu lub organizacji międzynarodowej: w razie potrzeby określone rodzaje danych mogą zostać przekazane lub udostępnione państwu trzeciemu w konkretnych przypadkach w celu udowodnienia tożsamości obywateli państw trzecich, w tym do celów powrotów, ale wyłącznie w przypadku spełnienia określonych warunków, aby zapewnić zgodność z wymogami w zakresie ochrony danych UE.

⁸ Dostępne na stronach internetowych ESM w sekcji „ad-hoc query”: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm

Fundusz Powrotu Imigrantów (2008–2013) stanowił mechanizm wsparcia finansowego, dzięki któremu państwom członkowskim przekazano znaczne fundusze UE w ramach wsparcia na rzecz rozwiązania dotyczących ich problemów w obszarze zarządzania powrotami. Łącznie dla wszystkich państw członkowskich w latach 2008–2013 przeznaczono 674 mln EUR. Od początku okresu programowania w 2008 r. nastąpił znaczny rozwój programów rocznych w państwach członkowskich. Takie programy obejmują szerszy zakres środków, w ramach których coraz większe znaczenie przypisuje się programom na rzecz dobrowolnych powrotów i przestrzeganiu wspólnych norm zawartych w dyrektywie w sprawie powrotów, w tym ludzkich i godnych warunków pobytu w ośrodku detencyjnym oraz promowania trwałych powrotów i reintegracji⁹. **Organizacje pozarządowe odegrały istotną rolę** w przeprowadzaniu działań i projektów na rzecz udzielania pomocy osobom powracającym. Organizacje pozarządowe posiadają dostęp do społeczności emigracyjnej, mają doświadczenie w pracy z nielegalnymi migrantami i są postrzegane jako moderatorzy niereprezentujący państwa. Często organizacje pozarządowe były w stanie załagodzić napiętą sytuację między władzami a osobami powracającymi, wypracować zaufanie oraz lepszą współpracę między nimi, a także polepszyć ogólną sytuację nielegalnych migrantów. Przyszły Fundusz Migracji, Azylu i Integracji będzie opierać się na doświadczeniu uzyskanym w ciągu ostatnich sześciu lat i będzie stanowić kontynuację wsparcia finansowego oferowanego na rzecz działań służących osiągnięciu celów polityki UE w zakresie powrotów, polegających na promowaniu między innymi środków alternatywnych wobec środka detencyjnego, zapewnienia pomocy społecznej, doradztwa i pomocy prawnej, specjalnej pomocy dla osób wymagających szczególnego traktowania, niezależnego i skutecznego monitorowania przymusowych powrotów, usprawnienia infrastruktury, usług i warunków przyjmowania, a także szkolenia personelu.

W ramach instrumentów UE w zakresie współpracy zewnętrznej UE wspiera również budowanie zdolności przez państwa spoza UE pod względem szeregu aspektów zarządzania powrotami, w tym integracji osób powracających. Od 2005 r. Komisja przeznaczyła ponad 70 mln EUR na sfinansowanie ponad 40 projektów objętych unijnymi Instrumentami Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, w ramach których dużą wagę przypisuje się budowaniu zdolności w zakresie powrotów i reintegracji.

4. Praktyczna współpraca operacyjna

4.1. Programy promujące dobrowolny wyjazd

Kluczowe elementy trwałego powrotu obejmują doradztwo w zakresie dobrowolnych powrotów, dostosowane do potrzeb pakiety powrotne, skuteczną pomoc w reintegracji oraz informacje dotyczące możliwości legalnej migracji. Właściwe podmioty rządowe i pozarządowe, w szczególności Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), odegrały istotną rolę w ułatwianiu dobrowolnego wyjazdu, prowadząc **programy na rzecz wspomaganego dobrowolnego powrotu**, w ramach których udziela się kompleksowej pomocy w zakresie powrotów, obejmującej działania służące zapewnieniu trwałej reintegracji w krajach pochodzenia. IOM prowadzi obecnie ponad 70 projektów wspomaganego

⁹ Szczegółowa ocena pierwszych lat doświadczeń w zakresie Funduszu Powrotów Imigrantów znajduje się w sprawozdaniu Komisji wydanym na wiosnę 2014 r. - „Sprawozdanie na temat osiągniętych wyników oraz jakościowych i ilościowych aspektów realizacji Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów w latach 2008-2010” (Report on the results achieved and on qualitative and quantitative aspects of implementation of the European Return Fund for the period 2008-2010).

dobrowolnego powrotu w 26 państwach członkowskich UE. W ostatnich sześciu latach pomocy w dobrowolnym powrocie udzielono około 148 000 migrantom. Prowadząc te programy, IOM podkreślała znaczenie współpracy z krajami pochodzenia oraz utrzymania związku z bieżącymi działaniami podejmowanymi przez UE i państwa członkowskie w zakresie rozwiązywania kwestii związanych z powrotami i odpowiednich kwestii migracyjnych w ramach partnerstw. Stosunek dobrowolnych wyjazdów do przymusowych powrotów (według danych z rocznej analizy ryzyka FRONTEX 2013¹⁰) wynosił w 2012 r. w UE około 44:56. Dalsze promowanie dobrowolnego wyjazdu będzie nadal stanowić jeden z głównych celów strategicznych polityki UE w zakresie powrotów.

4.2. Wspólne działania dotyczące powrotów koordynowane przez FRONTEX

W ramach środków w zakresie współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi państwa coraz częściej stosowały wspólne loty w celu wydalenia. W tym kontekście agencja FRONTEX odegrała istotną rolę, promując wspólne działania dotyczące powrotów. Od 2006 r. do grudnia 2013 r. agencja FRONTEX koordynowała 209 wspólnych działań dotyczących powrotów, doprowadzając do powrotu 10 855 osób¹¹. Od 2007 r. FRONTEX zapewnia ujednolicone szkolenie dla urzędników ds. powrotów koncentrujące się na zabezpieczeniu praw podstawowych i godności osób powracających podczas działań w zakresie przymusowych powrotów¹². Odkąd w 2010 r. wszedł w życie art. 8 ust. 6 dyrektywy w sprawie powrotów dotyczący monitorowania przymusowych powrotów, połowę wszystkich wspólnych działań dotyczących powrotów poddano monitorowaniu prowadzonemu przez niezależne osoby monitorujące fizycznie obecne od rozpoczęcia operacji aż do przybycia do docelowego portu lotniczego. Jak dotąd takie osoby monitorujące nie zgłosiły żadnych naruszeń praw podstawowych osób powracających.

Tabela 1: Monitorowanie wspólnych działań dotyczących powrotów koordynowanych przez FRONTEX:

	Liczba wspólnych działań dotyczących powrotów + łączna liczba osób powracających	Liczba wspólnych działań dotyczących powrotów, w przypadku których na pokładzie były obecne osoby monitorujące	Odsetek wspólnych działań dotyczących powrotów, w przypadku których były obecne osoby monitorujące	Odsetek osób powracających w ramach monitorowanych wspólnych działań dotyczących powrotów	Obywatelstwo osób monitorujących (<i>uwaga: w przypadku niektórych wspólnych działań dotyczących powrotów, obecne były 2 lub 3 osoby monitorujące</i>)
2011	39 wspólnych działań dotyczących powrotów	23 wspólne działania dotyczące powrotów	59 %	56 %	AT: 15; NL: 7; UK: 4; LV: 3; BE: 2; DK: 1; FR: 1; LU: 1

¹⁰ Dane opublikowane pod adresem: <http://frontex.europa.eu/publications> („FRAN”).

¹¹ Od 2010 r. w ramach „Sprawozdania rocznego na temat imigracji i azylu” regularnie przedstawia się informacje dotyczące wspólnych działań dotyczących powrotów koordynowanych przez FRONTEX.

¹² W latach 2007–2013 przeprowadzono szkolenia 225 kierowników eskorty.

	obejmujących 2 059 osób powracających	obejmujące 1 147 osób powracających			
2012	38 wspólnych działań dotyczących powrotów obejmujących 2 110 osób powracających	23 wspólne działania dotyczące powrotów obejmujące 1 059 osób powracających	60 %	50 %	AT: 21; NL: 3; LV: 2; LU: 1; NO: 1
2013	39 wspólnych działań dotyczących powrotów obejmujących 2 152 osoby powracające	20 wspólnych działań dotyczących powrotów obejmujących 937 osób powracających	51 %	44 %	AT: 10; DE: 3; NL: 3; IE: 1; UK: 1; CH: 1; BE: 2; ES: 1; IS: 1;

W dniu 7 października 2013 r. przyjęto kodeks postępowania FRONTEX w zakresie wspólnych działań dotyczących powrotów, w którym skoncentrowano się przede wszystkim na skutecznych procedurach w obszarze monitorowania przymusowych powrotów oraz na poszanowaniu praw podstawowych i godności osób powracających podczas działań dotyczących powrotów. W kodeksie postępowania przewiduje się udzielenie osobie monitorującej (niezależnemu zewnętrznemu obserwatorowi często reprezentującemu NGO lub inny niezależny organ monitorujący, któremu państwo członkowskie powierzyło zadania w zakresie monitorowania przymusowych powrotów na podstawie art. 8 ust. 6 dyrektywy) wszystkich niezbędnych informacji przed rozpoczęciem działania, a także udział takiej osoby w procesie powrotu od etapu poprzedzającego powrót (odprawa wewnętrzna) do etapu następującego po powrocie (sprawozdanie). Osoba monitorująca będzie miała dostęp do wszystkich informacji i fizyczny dostęp do wszystkich miejsc według jej uznania. Uwagi/sprawozdania osoby monitorującej zostaną uwzględnione w sprawozdaniach ze wspólnych działań dotyczących powrotów. Komisja jest zdania, że ze względu na wyekspozowanie i delikatny charakter tego rodzaju działań niezależna osoba monitorująca powinna być obecna przy *każdym* wspólnym działaniu dotyczącym powrotów, mimo że nie jest to wyraźnie wymagane w obecnie obowiązujących przepisach. Dlatego też zmianę kodeksu postępowania należy uznać za kwestię priorytetową.

Celem finansowanego przez UE projektu prowadzonego przez Międzynarodowy Ośrodek Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD)¹³ jest obecnie dalsza harmonizacja różnych podejść do monitorowania przyjętych przez państwa członkowskie. Celem projektu jest opracowanie obiektywnych, przejrzystych kryteriów i wspólnych zasad w zakresie monitorowania oraz zapewnienie puli niezależnych osób monitorujących na rzecz państw członkowskich, z której można korzystać również w ramach wspólnych działań dotyczących powrotów.

W 2012 r. utworzono stanowisko niezależnego urzędnika FRONTEX-u ds. praw podstawowych, a w dniu 17 grudnia 2012 r. mianowano pierwszego urzędnika ds. praw podstawowych. Rola urzędnika ds. praw podstawowych polega na monitorowaniu, ocenie i

¹³ Zob.: <http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1570.0.html>

formułowaniu zaleceń dotyczących ochrony i zabezpieczenia praw podstawowych w ramach wszystkich działań i operacji agencji FRONTEX, w tym w ramach działań i operacji związanych ze wspólnymi działaniami dotyczącymi powrotów. Urzędnik ds. praw podstawowych powinien mieć dostęp do wszystkich informacji dotyczących kwestii mających wpływ na prawa podstawowe w zakresie wszystkich działań realizowanych przez FRONTEX.

Część III - Przyszłe zmiany

W ostatnich latach nastąpił znaczny rozwój polityki UE w zakresie powrotów, głównie wskutek transpozycji dyrektywy w sprawie powrotów do prawa krajowego i jej wdrożenia przez państwa członkowskie, co spowodowało stosowanie lepszej i bardziej spójnej praktyki w przedmiotowym obszarze. Ze sprawozdania z wdrożenia, stanowiącego część niniejszego komunikatu, wynika, że w wielu państwach członkowskich nadal występuje szereg niedociągnięć, takich jak aspekty warunków pobytu w ośrodku detencyjnym w niektórych państwach członkowskich i brak systemów niezależnego monitorowania przymusowych powrotów. Ponadto w wielu państwach członkowskich istnieją obszary, w których można wprowadzić ulepszenia, poprzez bardziej systematyczne stosowanie rozwiązań alternatywnych wobec środka detencyjnego oraz promowanie dobrowolnego wyjazdu.

Komisja będzie monitorować wszystkie niedociągnięcia ustalone w sprawozdaniu z wdrożenia i zwróci szczególną uwagę na wdrożenie przez państwa członkowskie tych przepisów dyrektywy, które dotyczą stosowania środka detencyjnego wobec osób powracających, gwarancji i środków odwoławczych, a także traktowania małoletnich i innych osób wymagających szczególnego traktowania w ramach procedur powrotu. Z systemem oceny ustanowionym w ramach nowego mechanizmu oceny Schengen, koordynowanym i nadzorowanym przez Komisję, będą wiązały się nowe możliwości w zakresie badania i oceny konkretnych praktyk państw członkowskich w tych obszarach, oraz możliwość ustalenia, czy państwa członkowskie w pełni przestrzegają przepisów dyrektywy i międzynarodowych norm w zakresie praw człowieka.

Sama polityka w zakresie powrotów nie jest wystarczająca do skutecznego zarządzania nielegalnymi przepływami migracyjnymi do UE. Polityka ta musi stanowić element bardziej kompleksowego podejścia, obejmującego GPMM, koncentrującego się na:

- intensyfikacji dialogu i współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu spoza UE w zakresie kwestii dotyczących migracji, w celu ustanowienia partnerstw opartych na wspólnych interesach;
- ściślejszej praktycznej współpracy między państwami członkowskimi, z FRONTEX-em oraz z organizacjami międzynarodowymi i organizacjami pozarządowymi;
- równoległej poprawie innych narzędzi i strategii, takich jak skuteczne zarządzanie granicami, zwalczanie handlu i przemytu;
- włączeniu aspektów polityki zagranicznej do unijnej polityki migracyjnej i zapewnieniu powiązań między wymiarem wewnętrznym a zewnętrznym. Należy czerpać korzyści płynące z przeglądu ogólnych stosunków zewnętrznych UE prowadzonego przez ESDZ.

W ramach każdego przyszłego działania ukierunkowanego na rozwój polityki UE w zakresie powrotów trzeba będzie zatem uwzględnić wszystkie powyższe aspekty i elementy.

Przyszłe działanie będzie dotyczyło w szczególności zagadnień i sugestii przedstawionych poniżej.

1. Zapewnienie prawidłowego i skutecznego wdrożenia dyrektywy w sprawie powrotów

Jednym z głównych priorytetów w przyszłości będzie poprawa skuteczności monitorowania wdrożenia dyrektywy w sprawie powrotów. Komisja będzie systematycznie monitorować wszystkie zidentyfikowane niedociągnięcia. W związku z kwestiami objętymi niniejszym sprawozdaniem wszczęto już szereg procedur pilotażowych UE, a kolejne zostaną uruchomione w najbliższej przyszłości. Sądy krajowe odgrywają już bardzo pozytywną rolę w tym procesie jako punkt pierwszego odniesienia służący urzeczywistnieniu prawa Unii w państwach członkowskich, a także występując do Trybunału Sprawiedliwości o dokonanie wykładni w drodze odesłań prejudycjalnych.

Szereg podmiotów będzie aktywnie uczestniczyć w dalszym udoskonalaniu wdrażania dyrektywy w sprawie powrotów:

*⇒ przede wszystkim Komisja, jako **strażniczka prawa Unii**, zgodnie z uprawnieniami przyznanymi jej na mocy art. 258 TFUE;*

*⇒ Komisja i państwa członkowskie, przykładając większą wagę do zgodności z dorobkiem prawnym w obszarze powrotów w ramach nowego **mechanizmu oceny Schengen**;*

*⇒ **krajowe organy ds. monitorowania przymusowych powrotów** na mocy art. 8 ust. 6 dyrektywy, pełniące rolę naturalnego mechanizmu kontroli w zakresie codziennych praktyk dotyczących powrotów;*

2. Promowanie bardziej spójnych praktyk zgodnych z prawami podstawowymi

Oprócz prowadzenia prac na rzecz zapewnienia prawidłowego wdrożenia dorobku prawnego Komisja zamierza opracować szereg **wytycznych i zaleceń** dotyczących poniższych kwestii. W ich ramach promowane będą bardziej spójne praktyki dotyczące powrotów, będące w pełni zgodne z normami w zakresie praw podstawowych.

*⇒ W ciągu jednego roku Komisja przyjmie **Podręcznik dotyczący powrotów**, w sprawie którego będą prowadzone konsultacje z grupą kontaktową ds. powrotów. Podręcznik będzie zawierał wspólne wytyczne, najlepsze praktyki i zalecenia, które mają być stosowane przez właściwe organy państw członkowskich podczas prowadzenia działań związanych z powrotami oraz jako punkt odniesienia do celów ocen Schengen dotyczących powrotów. Podręcznik będzie odnosił się do dorobku prawnego UE w obszarze powrotów i odpowiednich norm międzynarodowych, takich jak normy opracowane przez europejski komitet ds. zapobiegania torturom i opublikowany przez Komitet Praw Dziecka ONZ dokument „General Comment No 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration” oraz zostaną w nim poruszone między innymi kwestie promowania dobrowolnego wyjazdu, proporcjonalnego korzystania ze środków przymusu, monitorowania przymusowych powrotów, wstrzymania wydalenia, powrotu małoletnich, skutecznych środków odwoławczych, gwarancji w oczekiwaniu na powrót, ludzkich i godnych warunków pobytu w ośrodku detencyjnym, a także gwarancji dla osób wymagających szczególnego traktowania.*

⇒ **Praktyki w zakresie zatrzymań zgodne z prawami podstawowymi:** Komisja będzie nadal zajmować się przedmiotową kwestią w ramach grupy kontaktowej oraz uwzględni zalecenia zawarte w Podręczniku dotyczącym powrotów, w oparciu o badanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) z 2012 r.

⇒ **Promowanie rozwiązań alternatywnych wobec środka detencyjnego:** w 2014 r. Europejska Sieć Migracyjna przeprowadzi badanie dotyczące rozwiązań alternatywnych wobec środka detencyjnego w celu ustalenia i upowszechnienia najlepszych praktyk w tym obszarze.

⇒ **„Kryminalizacja” nielegalnego pobytu osób powracających:** w Podręczniku dotyczącym powrotów Komisja uwzględni orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w zakresie limitów i ograniczeń nałożonych na państwa członkowskie w odniesieniu do sankcji nakładanych na podstawie prawa karnego na osoby powracające.

⇒ **Osoby powracające, których nie można wydalić:** Komisja zgromadzi najlepsze praktyki w oparciu o istniejące najlepsze praktyki na szczeblu krajowym w celu uniknięcia przedłużających się sytuacji oraz dopilnowania, aby nie dochodziło do tego, by osobom, których nie można wydalić, przez czas nieokreślony nie przysługiwały prawa podstawowe i aby takie osoby nie były narażone na bezprawne ponowne umieszczenie w ośrodku detencyjnym.

⇒ **Ujednolicone normy Rady Europy w zakresie środka detencyjnego:** Komisja popiera deklarację europejskich narodowych mechanizmów prewencyjnych w sprawie przeciwdziałania torturom wydaną podczas Konferencji na temat środków detencyjnych stosowanych w Europie wobec imigrantów (Strasburg, w dniach 21–22 listopada 2013 r.), w której to deklaracji wzywa się Radę Europy do ujednolicenia zestawu szczegółowych zasad dotyczących środków detencyjnych wobec imigrantów w oparciu o istniejące międzynarodowe i regionalne normy w zakresie praw człowieka, mające zastosowanie do pozbawienia wolności na podstawie statusu imigranta.

3. Dalszy rozwój dialogu i współpracy z państwami spoza UE

Współpraca z nienależącymi do UE krajami pochodzenia i tranzytu imigrantów jest kluczowa dla poprawy zdolności do zarządzania przepływami migracyjnymi i do radzenia sobie z wyzwaniami związanymi z powrotem obywateli państw trzecich, którzy nie mają prawa do pobytu w UE (lub którzy to prawo utracili).

UE uczestniczy w wielu dwustronnych i regionalnych dialogach i ramach współpracy z państwami spoza UE w celu budowania wzajemnie korzystnej współpracy w tej dziedzinie. W ramach dialogów porusza się szeroki zakres kwestii, począwszy od tworzenia instytucji i budowania zdolności oraz skutecznej integracji legalnych migrantów, na zarządzaniu powrotami i skutecznym wdrożeniu zobowiązań w zakresie readmisji kończąc. Zgodnie z GPMM kraje pochodzenia i tranzytu należy również zachęcać do zapewniania międzynarodowej ochrony osobom, które jej potrzebują zgodnie z normami międzynarodowymi, w celu poprawy swojej zdolności w dziedzinie azylu i przyjmowania oraz opracowania prawidłowo funkcjonujących systemów w dziedzinie migracji, a także w celu ochrony praw podstawowych migrantów, ze szczególnym uwzględnieniem migrantów wymagających szczególnego traktowania, takich jak małoletni bez opieki, ofiary handlu

ludźmi, kobiety i dzieci. Państwom tym należy udzielić pomocy w zakresie współpracy, aby wspomóc działania podejmowane przez nie w tej dziedzinie, a UE powinna rozszerzyć swoją współpracę z odpowiednimi państwami spoza UE w celu budowania zdolności w dziedzinie powrotów i readmisji oraz w celu wsparcia krajów partnerskich w negocjowaniu umów o readmisję prowadzonych przez nie z innymi państwami spoza UE.

⇒ **Polityka w zakresie powrotów** nadal będzie konsekwentnie uwzględniana w ramach **wdrażania i rozwijania GPMM**, z uwzględnieniem **partnerstwa na rzecz mobilności i wspólnych programów w obszarze migracji i mobilności** z państwami spoza UE;

⇒ **Zachęty**: podjęte zostaną działania mające na celu zapewnienie, aby współpraca w kwestiach powrotów, readmisji i reintegracji stanowiła część wyważonej i skonsolidowanej polityki UE wobec danego państwa spoza UE opartej na wspólnym interesie; współpraca taka wiązałaby się na przykład z rozszerzonymi przepisami dotyczącymi mobilności oraz innymi obszarami polityki, takimi jak handel, przedsiębiorstwa i przemysł.

⇒ **Budowanie zdolności**: działania na rzecz budowania zdolności w państwach spoza UE w dziedzinie powrotów i readmisji ulegną poprawie, przykładowo dzięki zwiększeniu zdolności odpowiedzialnych organów w krajach partnerskich do terminowego odpowiadania na wnioski o readmisję, identyfikacji osób, których ma dotyczyć powrót oraz zapewnienia odpowiedniej pomocy i wsparcia w reintegracji tych osób.

⇒ W ramach Funduszu Migracji, Azylu i Integracji szczególne znaczenie będzie miała kwestia **trwałego powrotu i reintegracji** nielegalnych migrantów w ich krajach pochodzenia, w tym w drodze rozwoju zdolności w takich krajach, aby mogły one lepiej zarządzać powrotami i reintegracją.

⇒ Komisja będzie aktywnie monitorować wyzwania określone w **Ocenie unijnych umów o readmisji z 2011 r.** oraz jej zalecenia, takie jak priorytetowe traktowanie dobrowolnego powrotu (zalecenie nr 13) oraz uruchomienie projektu pilotażowego służącego monitorowaniu sytuacji osób po ich powrocie (zalecenie nr 15).

4. Poprawa współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w obszarze powrotów

Procedury powrotu zgodne z prawami podstawowymi i spójna polityka w zakresie powrotów zostaną usprawnione dzięki praktycznej i operacyjnej współpracy w obszarach takich jak:

- promowanie dobrowolnego wyjazdu;
- poszanowanie nadrzędnego interesu dziecka w ramach procedur powrotu;
- interakcja między krajowymi organami monitorującymi;
- lepsze dane statystyczne;
- wymiana danych osobowych;
- wydawanie dokumentów podróży.

⇒ Komisja wykorzysta **Europejską Sieć Migracyjną jako platformę** do ułatwienia lepszej współpracy między państwami i zainteresowanymi stronami, szczególnie w **dzielzinie dobrowolnego wyjazdu**, jako kluczowe narzędzie w zakresie gromadzenia i wymiany informacji.

⇒ Fundusz Azylu, Migracji i Integracji będzie w szczególności skupiał się na realizacji środków służących **promowaniu dobrowolnego wyjazdu**, przy jednoczesnej dbałości o to, aby zachęty na rzecz powrotów nie wiązały się z niechcianym efektem przyciągania. Promowane będą również środki, podejmowane w ścisłej współpracy z państwami spoza UE, służące ułatwieniu osobom powracającym uzyskanie niezbędnych dokumentów podróży.

⇒ Jeżeli chodzi o **tranzyt drogą lądową osób dobrowolnie powracających**, można wprowadzić usprawnienia w ramach stosowania załącznika 39 do podręcznika Schengen (Standardowy formularz uznania decyzji nakazującej powrót do celów tranzytu drogą lądową). Zachęca się do stosowania przedmiotowego załącznika państwa członkowskie, które jeszcze tego nie robią.

⇒ Należy promować dalszą współpracę operacyjną między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami spoza UE w zakresie wdrażania procesów powrotu i reintegracji stosowanych wobec **małoletnich bez opieki**. Należy również zachęcać do współpracy w ramach systemów ochrony dzieci państw członkowskich i państw spoza UE, jak najlepiej wykorzystując możliwości finansowania w ramach Funduszu Migracji, Azylu i Integracji.

⇒ Nacisk położony zostanie na **poprawę danych statystycznych związanych z powrotami**, w szczególności poprzez korzystanie ze szczegółowych informacji, które FRONTEX zaczął uzyskiwać od państw członkowskich, rozważenie sposobów poprawy informowania o dobrowolnych wyjazdach oraz promowanie bardziej spójnego gromadzenia danych.

⇒ Komisja będzie zachęcała do **intensywniejszej wymiany najlepszych praktyk między krajowymi organami ds. monitorowania przymusowych powrotów** zgodnie z art. 8 ust. 6 dyrektywy w celu promowania bardziej spójnego monitorowania, w szczególności w kontekście wspólnych działań koordynowanych przez FRONTEX.

⇒ **Należy w dalszym ciągu zwiększać potencjał VIS i SIS w obszarze polityki w zakresie powrotów**. W szczególności przegląd SIS II, który należy przeprowadzić do 2016 r., będzie okazją do poprawy spójności między polityką w zakresie powrotów a SIS II oraz przedstawienia propozycji nałożenia na państwa członkowskie obowiązku wprowadzenia wpisu do celów odmowy wjazdu do SIS II w odniesieniu do zakazów wjazdu wydanych na mocy dyrektywy w sprawie powrotów.

⇒ Promowana będzie współpraca operacyjna między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami spoza UE, ze szczególnym naciskiem na **identyfikację i wydawanie dokumentów podróży** zgodnie z wymogami w zakresie ochrony danych.

⇒ W 2014 r. Europejska Sieć Migracyjna przeprowadzi badanie „**Good practices in the return and reintegration of irregular migrants: Member States’ entry bans, policy and use of readmission agreements**”. Celem badania jest zwiększenie skuteczności polityki w zakresie powrotów w drodze gromadzenia i porównania doświadczeń państw członkowskich związanych z przedmiotowymi szczególnymi aspektami procesu powrotu.

5. Większa rola FRONTEX-u w dziedzinie powrotów

Wspólna realizacja określonych operacyjnych aspektów procesu powrotu na szczeblu unijnym stanowi wyraźną wartość dodaną. FRONTEX pełni istotną funkcję koordynacyjną w przedmiotowej dziedzinie, którą nadal powinien realizować w sposób proaktywny. Wykonując swoje zadania, FRONTEX musi również zapewnić, aby działania prowadzono zgodnie z dorobkiem prawnym i Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej.

⇒ *FRONTEX powinien jeszcze bardziej usprawnić koordynację wspólnych działań dotyczących powrotów, tak aby zapewnić ścisłe przestrzeganie **wspólnych norm związanych z ludzkim i godnym traktowaniem osób powracających**, wykraczające poza zwykłe przestrzeganie zobowiązań prawnych. Komisja zwraca się zatem do **FRONTEX-u**, aby w trybie pilnym przyjął swój **Kodeks postępowania w zakresie wspólnych działań dotyczących powrotów**, a także do wyraźnego stwierdzenia, że każde wspólne działanie dotyczące powrotów zostanie objęte niezależnym monitorowaniem.*

⇒ *Zachęca się FRONTEX do dalszego wspierania państw członkowskich poprzez zapewnianie **szkoleń dotyczących kwestii w zakresie powrotów**, ze szczególnym uwzględnieniem zagwarantowania praw podstawowych osób powracających podczas procedury powrotu.*

Część IV – Sprawozdanie z wdrożenia: Wpływ dyrektywy 2008/115/WE w sprawie powrotów na politykę i praktyki państw członkowskich w zakresie powrotów

Termin wdrożenia dyrektywy w sprawie powrotów upłynął w dniu 24 grudnia 2010 r. Dyrektywą związane są wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, a także cztery państwa stowarzyszone ze strefą Schengen. Cztery państwa członkowskie (EE, ES, PT, SK) zgłosiły pełną transpozycję przed upływem terminu. Dziewiętnaście państw członkowskich zgłosiło transpozycję w 2011 r., a pięć (BE, LT, NL, PL i SE) – w 2012 r. Komisja wszczęła 20 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z brakiem zgłoszenia, z których wszystkie zostały zakończone po tym, jak państwa członkowskie z opóźnieniem zgłosiły swoje krajowe środki transpozycji¹⁴. Islandia jest jedynym państwem, które do tej pory nie zgłosiło pełnej transpozycji.

Od czasu przyjęcia dyrektywy służby Komisji zorganizowały 14 posiedzeń **grupy kontaktowej**¹⁵ z udziałem ekspertów z państw członkowskich. Celem grupy kontaktowej jest ułatwienie ustalenia ewentualnych problemów i pozostałych kwestii na wczesnym etapie oraz zapewnienie możliwości otwartej i nieformalnej dyskusji. Przedmiotowe posiedzenia w istotny sposób przyczyniły się do spójnego wdrożenia dyrektywy na szczeblu krajowym. W oparciu o dyskusję prowadzoną na szczeblu grupy kontaktowej przeprowadzono sześć **badń porównawczych**¹⁶ dotyczących:

1. *Małoletnich w procedurach powrotu;*
2. *Monitorowania przymusowych powrotów;*
3. *Reintegracji osób powracających;*
4. *Sytuacji osób powracających, których nie można wydalić;*
5. *Prawidłowej prawnej transpozycji dyrektywy w sprawie powrotów przez państwa członkowskie;*
6. *Praktycznego wpływu dyrektywy w sprawie powrotów.*

W oparciu o ustalenia z badania dotyczącego transpozycji dyrektywy w sprawie powrotów do prawa krajowego Komisja przeprowadziła **zorganizowany program prac dotyczących transpozycji dyrektywy w sprawie powrotów (2012–2013)**, podczas którego Komisja pytała państwa członkowskie o wszystkie nierozwiązane jeszcze kwestie dotyczące transpozycji dyrektywy. Podczas dwustronnych posiedzeń technicznych omawiano szczegóły ustalonych niedociągnięć i ewentualnych rozwiązań. Przedmiotowe posiedzenia i dyskusje okazały się bardzo przydatne, jako że udało się rozwiązać większość kwestii związanych z transpozycją. Nierozwiązane kwestie dotyczyły w szczególności następujących przepisów:

- wpływ zakazów wjazdu w całej UE;
- definicja ryzyka ucieczki;

¹⁴ Hiperłącza do krajowych środków transpozycji są dostępne w sekcji MNE EUR-Lexu:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0115:PL:NOT>

¹⁵ Opracowany protokół przedmiotowych posiedzeń grupy kontaktowej (w formie dokumentu zawierającego pytania i odpowiedzi) jest dostępny w Rejestrze grup ekspertów Komisji.

¹⁶ Większość przedmiotowych badań jest publicznie dostępna w zakładce „e-library” na stronach internetowych Europa DG HOME pod adresem: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies

- kryteria dotyczące przedłużenia terminu dobrowolnego wyjazdu;
- zasady, których należy przestrzegać, jeżeli wydalenie następuje drogą powietrzną;
- monitorowanie przymusowych powrotów;
- kryteria w zakresie stosowania środka detencyjnego;
- warunki pobytu w ośrodku detencyjnym.

Jeżeli chodzi o powyższe kwestie, siedem państw członkowskich zmieniło już swoje prawo krajowe, aby zapewnić zgodność z wnioskami przedstawionymi przez Komisję. Trzynaście państw członkowskich jest w trakcie dokonywania takich zmian, natomiast sześć państw członkowskich formalnie zobowiązało się do zmiany swoich przepisów krajowych w najbliższej przyszłości, przy czym zmiany te będą podlegać ścisłemu nadzorowi Komisji (obejmującemu sprawozdania co dwa miesiące).

W ramach przedmiotowego zorganizowanego programu uzyskano już konkretne wyniki, w szczególności w zakresie środka detencyjnego:

- sześć państw członkowskich z jedenastu, które nie dokonały pełnej transpozycji art. 3 ust. 7 i art. 15 ust. 1, wprowadziło zmiany do przepisów krajowych w celu prawnego wskazania obiektywnych kryteriów służących ocenie kwestii, czy istnieją powody pozwalające sądzić, że nielegalny migrant zbiegł. Działanie to przyczynia się do ograniczenia liczby migrantów umieszczanych w ośrodku detencyjnym;

- sześć państw członkowskich z siedmiu, które nie dokonały pełnej transpozycji art. 15 ust. 4 dyrektywy, wprowadziło lub aktualnie wprowadza zmiany do swojego prawa krajowego, aby stanowiło ono, że stosowanie środka detencyjnego ustaje, jeżeli nie ma rozsądnych perspektyw wydalenia;

- cztery państwa członkowskie z sześciu, które do tej pory nie zezwalały organizacjom pozarządowym ani organizacjom międzynarodowym na wizytowanie ośrodków detencyjnych, wprowadziły lub aktualnie wprowadzają zmiany do swojego prawa krajowego;

- cztery państwa członkowskie z sześciu, które do tej pory nie zmieniły swoich zasad dotyczących dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 13 ust. 4), wprowadziły takie zmiany;

- trzynaście państw członkowskich z szesnastu, które nie dokonały transpozycji art. 8 ust. 6, przyjęło lub aktualnie przyjmuje przepisy ustanawiające system monitorowania przymusowych powrotów;

- jedenaście państw członkowskich z czternastu, które nie sformalizowały jeszcze zobowiązania, zgodnie z którym wszystkie przypadki wydalenia drogą powietrzną będą przeprowadzane zgodnie ze wspólnymi wytycznymi w sprawie postanowień dotyczących tajności w odniesieniu do wspólnych wydań drogą powietrzną, załączonych do decyzji 2004/573/WE, sformalizowało lub jest w trakcie formalizacji przedmiotowego zobowiązania.

W pozostałych przypadkach, w których nie udało się dojść do porozumienia i uzyskać od państw członkowskich zobowiązania do zmiany przepisów zgodnie z wnioskami Komisji, uruchomiono już szereg procedur pilotażowych UE.

Jeżeli chodzi o **praktyczne wdrożenie dyrektywy w sprawie powrotów w państwach członkowskich**, w latach 2012–2013 przeprowadzono badanie, które zakończono w październiku 2013 r. Zostało ono zaprojektowane jako „metabadanie”, w oparciu o różne rodzaje istniejących informacji i badań oraz wkład ze strony wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron¹⁷.

Aby uzyskać szerszy obraz sytuacji w praktyce, Komisja przeanalizowała również ukierunkowane badania i sprawozdania opracowane między innymi przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, organy Rady Europy, Biuro UNHCR oraz organizacje pozarządowe (Amnesty International, Human Rights Watch, Pro-Asyl i inne) w zakresie faktycznej sytuacji w państwach członkowskich. Główną trudność napotkaną podczas przedmiotowego działania w zakresie gromadzenia danych stanowił fakt, że w przypadku większości badanych kwestii na szczeblu państw członkowskich systematycznie gromadzono niewielką ilość danych o charakterze ilościowym. Przykładowo dane dotyczące podstawowych parametrów, takich jak średnia długość stosowania środka detencyjnego, podstawy zatrzymania, liczba nieudanych powrotów oraz stosowanie zakazów wjazdu, okazały się dostępne jedynie w ograniczonej liczbie państw członkowskich. Często brakuje ponadto wspólnych definicji i podejść dotyczących gromadzenia danych, co wpływa na ich porównywalność w całej UE.

Jak podkreślono powyżej, **Komisja będzie systematycznie monitorować wszystkie niedociągnięcia określone w niniejszym sprawozdaniu z wdrożenia**. W związku z kwestiami wymienionymi w niniejszym sprawozdaniu wszczęto już szereg procedur pilotażowych UE, a kolejne zostaną uruchomione w najbliższej przyszłości.

1. Stosowanie środka detencyjnego wobec osób powracających w celu wydalenia

a) Podstawy i długość stosowania środka detencyjnego (artykuł 15)

Artykuł 15 dyrektywy stanowi, że obywatele państw trzecich objęci procedurami powrotu mogą zostać umieszczeni w ośrodku detencyjnym tylko „przez możliwie najkrótszy okres czasu” i „tylko dopóki trwają przygotowania do wydalenia”, jeżeli istnieje ryzyko ucieczki lub dany obywatel państwa trzeciego unika lub utrudnia przygotowania do powrotu lub proces wydalenia. Środek detencyjny, który musi zostać nakazany decyzją organów administracyjnych lub sądowych, należy poddawać kontroli w „rozsądnych odstępach czasu” i należy zaprzestać jego stosowania w momencie, w którym „okaże się, że nie ma już rozsądnych perspektyw wydalenia ze względów natury prawnej lub innych”. Państwa członkowskie muszą określić maksymalny okres zastosowania środka detencyjnego, który

¹⁷ Zainteresowane strony, z którymi wykonawcy musieli przeprowadzić konsultacje, to:

1. organy sądowe/sędziowie odpowiedzialni za monitorowanie/rozpatrywanie odwołań dotyczących polityki w zakresie powrotu (za pośrednictwem krajowych i międzynarodowych stowarzyszeń sędziów);
2. prawnicy i instytucje zapewniające pomoc prawną osobom powracającym (za pośrednictwem krajowych i międzynarodowych stowarzyszeń prawników);
3. organy ds. monitorowania powrotów (organy ustanowione na podstawie art. 8 ust. 6 dyrektywy w sprawie powrotów);
4. zainteresowane strony udzielające pomocy migrantom lub występujące w ich imieniu (organizacje pozarządowe, grupy nacisku);
5. zainteresowane strony przedstawiające uwagi/ przeprowadzające badania dotyczące polityki w zakresie powrotu (organizacje pozarządowe, środowisko akademickie itp.);
6. organizacje międzynarodowe (Biuro UNHCR, IOM, Czerwony Krzyż itp.) zainteresowane kwestiami związanymi z powrotami.

zgodnie z ogólną zasadą nie może przekraczać sześciu miesięcy, a w wyjątkowych przypadkach – łącznie 18 miesięcy. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości wyjaśniono szereg aspektów przepisów dyrektywy dotyczących środka detencyjnego. W wyroku w sprawie C-357/09 (Kadzoev) Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie potwierdził ochronne elementy artykułów dyrektywy w sprawie powrotów dotyczących środka detencyjnego, podkreślając, że **brak jest dalszego uzasadnienia dla stosowania środka detencyjnego, a osoba, o którą chodzi, musi zostać natychmiastowo uwolniona, jeśli nie ma już rozsądnych perspektyw wydalenia do państwa spoza UE w zatwierdzonym maksymalnym okresie stosowania środka detencyjnego. Ponadto Trybunał wyjaśnił, że możliwości zastosowania wobec danej osoby środka detencyjnego nie można uzasadniać względami porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego na podstawie dyrektywy w sprawie powrotów.** Wyrok w sprawie C 534-11 (Arslan) dotyczył związku między środkiem detencyjnym związanym z powrotem a zatrzymaniem związanym z azylem (na podstawie dyrektywy 2003/9). W wyroku **wyjaśniono, że istnienie przedmiotowych dwóch różnych systemów nie oznacza, że państwa członkowskie mają obowiązek automatycznie zwolnić osoby powracające objęte środkiem detencyjnym po przedstawieniu przez nie wniosku o udzielenie azylu, pod warunkiem że państwa podejmą szybką decyzję na mocy prawa krajowego o dalszym stosowaniu środka detencyjnego zgodnie z dorobkiem prawnym w obszarze azylu.**

Z oceny wynika, że, chociaż państwa członkowskie zasadniczo wprowadziły zmiany w swoich przepisach w celu zapewnienia ich zgodności z art. 15, istnieją **duże różnice** pod względem praktycznego wdrożenia. Przykładowo istnieją znaczne różnice w wykładni określenia „rozsądne odstępy czasu”, w których należy przeprowadzić **kontrolę środka detencyjnego**. W niektórych państwach członkowskich kontrola ta odbywa się co tydzień, natomiast w innych państwach członkowskich jest ona zagwarantowana jedynie na koniec okresu stosowania środka detencyjnego (czyli okresu trwającego do sześciu miesięcy). Kwestia ta stanowi zatem obszar wymagający większej spójności, w odniesieniu do którego wiele zainteresowanych stron zwróciło się z wnioskiem o dalsze wytyczne dotyczące wykładni określenia „rozsądne odstępy czasu”.

Stosowana praktyka jest jednak bardziej jednolita jeżeli chodzi o **podstawy zastosowania środka detencyjnego wobec osób powracających**, w przypadku których główną przesłanką w większości państw członkowskich jest ryzyko ucieczki lub utrudnienia powrotu. Innym często podawanym powodem jest konieczność sprawdzenia dokumentów i tożsamości danej osoby we współpracy z państwami spoza UE. **Pojęcie „ryzyka ucieczki”** określone w art. 3 ust. 7 dyrektywy ma wpływ na określone i stosowane przez państwa członkowskie kryteria, na których opierają się decyzje o zastosowaniu środka detencyjnego, co w różnym stopniu przyczynia się do osiągnięcia większej pewności prawa. W większości państw członkowskich ryzyko ucieczki ocenia się głównie na podstawie „nieposiadania dokumentów” przez osoby powracające lub „posługiwanie się fałszywą tożsamością”. Inne często stosowane kryteria w zakresie oceny ryzyka ucieczki są następujące:

- posługiwanie się fałszywymi dokumentami lub zniszczenie dokumentów;
- brak miejsca pobytu;
- wyraźne wyrażenie zamiaru nieprzestrzegania przepisów;
- istnienie wyroków skazujących za przestępstwa.

Tabela 2: Kryteria w zakresie oceny „ryzyka ucieczki”

Często stosowane kryteria służące ustaleniu „ryzyka ucieczki”	Liczba państw członkowskich stosujących wymienione kryteria
Nieposiadanie dokumentów	13
Brak współpracy w celu ustalenia tożsamości danej osoby	11
Brak miejsca pobytu	7
Posługiwanie się fałszywymi dokumentami lub zniszczenie istniejących dokumentów	7
Wielokrotne niezgłoszenie się do odpowiednich organów	7
Wyraźne wyrażenie zamiaru nieprzestrzegania przepisów	6
Istnienie wyroku skazującego za przestępstwo	6
Nieprzestrzeganie istniejącego zakazu wjazdu	5
Naruszenie decyzji nakazującej powrót	5
Wcześniejsze postępowanie (na przykład ucieczka)	4
Brak zasobów finansowych	4
Objęcie decyzją nakazującą powrót wydaną w innym państwie członkowskim	4
Nieprzestrzeganie obowiązku dobrowolnego wyjazdu	3

Źródło: dane pochodzące z MATRIX 2013.

Należy zauważyć, że odnotowano również stałą tendencję wśród badanych państw członkowskich w kierunku **powszechniejszego wdrażania rozwiązań alternatywnych wobec środka detencyjnego**. Obecnie duża liczba państw członkowskich zapewnia w swoich przepisach krajowych rozwiązania alternatywne wobec środka detencyjnego. Badania wykazały, że rozwiązania alternatywne wobec środka detencyjnego mogą przynosić szereg korzyści w porównaniu ze środkiem detencyjnym, a ponadto w określonych warunkach mogą one powodować znaczne oszczędności kosztów. W praktyce jednak szereg państw członkowskich stosuje rozwiązania alternatywne wobec środka detencyjnego jedynie w pojedynczych przypadkach. Wydaje się, że głównymi rozwiązaniami alternatywnymi stosowanymi w praktyce jest wymaganie „regularnego zgłaszania się do władz” oraz „nakaz zakwaterowania w budynkach określonych przez władze”. Jednym z najczęściej stosowanych rozwiązań alternatywnych wobec środka detencyjnego jest również „obowiązek zdania paszportów i dokumentów”.

Tabela 3: Prawne i praktyczne stosowanie rozwiązań alternatywnych wobec środka detencyjnego

	Ograniczenia w zakresie miejsca pobytu		Regularne zgłaszanie się do władz		Obowiązek zdania dokumentów		Zdeponowanie gwarancji finansowej		Dozór elektroniczny	
	Stosowane przewidziane w prawie	Stosowanie w praktyce	Stosowane przewidziane w prawie	Stosowanie w praktyce	Stosowane przewidziane w prawie	Stosowanie w praktyce	Stosowanie przewidziane w prawie	Stosowanie w praktyce	Stosowane przewidziane w prawie	Stosowanie w praktyce
AT	tak	tak	tak	tak	nie	nie	tak	tak	nie	nie
BE ¹⁸	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie
BG	nie	nie	tak	brak informacji	tak	brak informacji	nie	nie	nie	nie

¹⁸ Chociaż Belgia nie stosuje żadnego ze wskazanych rozwiązań alternatywnych wobec środka detencyjnego, od 2008 r. zapewnia szczególne zakwaterowanie i doradztwo dla rodzin, co zostało uznane za najlepszą praktykę w opracowaniu opublikowanym ostatnio przez organizację pozarządową.

CY	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie
CZ	nie	nie	tak	tak	nie	nie	tak	nie	nie	nie
DE	tak	brak informacji	tak	tak	tak	tak	nie	nie	nie	nie
DK	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak	nie	tak	nie
EE	tak	tak	tak	tak	tak	tak	nie	nie	nie	nie
EL	tak	nie	tak	nie	tak	nie	tak	nie	nie	nie
ES	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	tak	nie	nie	nie	nie
FI	nie	nie	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	brak informacji	nie	nie
FR	tak	brak informacji	tak	nie	tak	tak	nie	nie	tak	brak informacji
HU	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	brak informacji	nie	nie	nie	nie
IT	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	brak informacji	nie	nie
LT	tak	tak	tak	tak	nie	nie	nie	nie	nie	nie
LU	tak	nie	tak	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie
LV	nie	nie	tak	tak	tak	tak	nie	nie	nie	nie
MT	nie	nie	tak	tak	nie	nie	tak	tak	nie	nie
NL	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	tak	nie	nie
PL	tak	nie	tak	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie
PT	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	brak informacji
RO	tak	brak informacji	tak	brak informacji	nie	nie	nie	nie	nie	nie
SE	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	brak informacji	nie	nie	nie	nie
SI	tak	tak	tak	tak	tak	nie	tak	nie	nie	nie
SK	tak	nie	tak	nie	nie	nie	tak	nie	nie	nie
CH	tak	nie	tak	tak	tak	nie	tak	nie	nie	nie
IS	tak	brak informacji	tak	tak	tak	brak informacji	nie	nie	nie	nie
LI	tak	tak	nie	nie	tak	tak	nie	nie	nie	nie
NO	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	brak informacji	nie	nie	nie	nie
IE	tak	brak informacji	tak	tak	tak	brak informacji	tak	nie	nie	nie
UK	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	brak informacji	tak	brak informacji

brak informacji: „brak dostępnych informacji”.

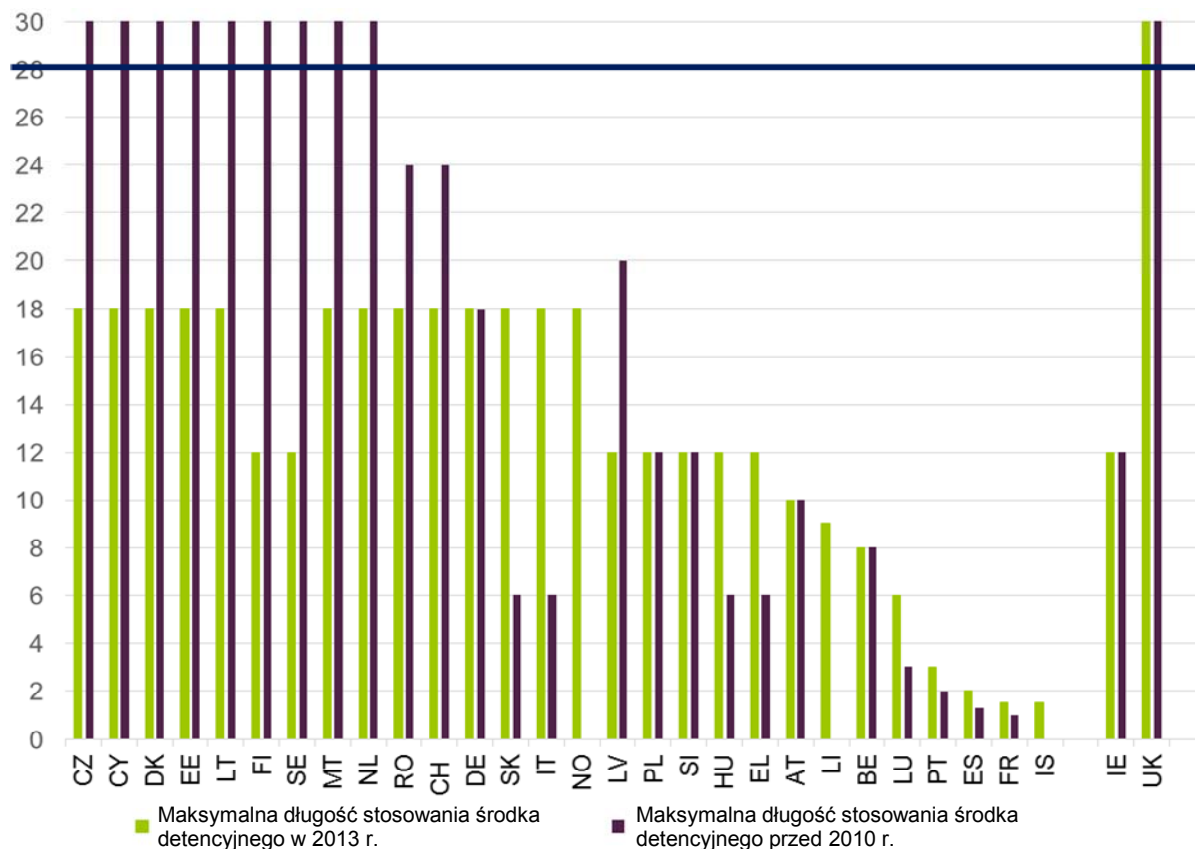
Źródło: dane pochodzące z MATRIX 2013.

W większości państw członkowskich **brakuje publicznych struktur wsparcia** na rzecz nielegalnych migrantów, wobec których zaprzestaje się stosowania środka detencyjnego ze względu na brak rozsądnych perspektyw ich wydalenia. Ze względu na brak nałożenia na państwa członkowskie konkretnego zobowiązania prawnego do zapewnienia tej grupie podstawowych warunków bytowych osoby te znajdują się w sytuacji „próżni prawnej” i zmuszone są polegać na sektorze prywatnym lub na sektorze wolontariatu lub ewentualnie podjąć zatrudnienie bez zezwolenia w celu zapewnienia sobie środków utrzymania. Kilka państw członkowskich daje obecnie dobry przykład, zapewniając miesięczny zasiłek i udzielając takim osobom pomocy w znalezieniu zakwaterowania.

Zanim przyjęto dyrektywę w sprawie powrotów istniały znaczne różnice pod względem **maksymalnej długości okresu stosowania środka detencyjnego** w poszczególnych państwach członkowskich, a co najmniej w **dziiesięciu państwach członkowskich nie obowiązywał żaden górny limit** dotyczący okresu stosowania środka detencyjnego wobec osób powracających. Dyrektywa w sprawie powrotów przyczyniła się do większej zbieżności,

a także zasadniczo do skrócenia maksymalnych okresów pobytu w ośrodku detencyjnym w całej UE.

Tabela 4: Maksymalna długość stosowania środka detencyjnego przed i po transpozycji dyrektywy w sprawie powrotów



Źródło: MATRIX 2013.

Chociaż w ośmiu państwach członkowskich prawne ograniczenia czasowe dotyczące stosowania środka detencyjnego uległy wydłużeniu, w dwunastu państwach członkowskich uległy one skróceniu. Należy zauważyć, że w praktyce średnia długość stosowania środka detencyjnego wydaje się dużo krótsza w porównaniu z przewidzianym maksymalnym limitem.

Tabela 5: Długość stosowania środka detencyjnego w praktyce

Państwo członkowskie	Długość stosowania środka detencyjnego w praktyce (w dniach)	Źródło	Okres
AT	16,6*	Statystyki krajowe	2012
BG	64*	Badanie przeprowadzone przez organizację pozarządową	2011
DE	Mniej niż 42***	Statystyki krajowe	2011
DK	31*	Badanie przeprowadzone przez organizację pozarządową	2011
EE	85*	Statystyki krajowe	2011
EL	Co najmniej 180**	Organizacja międzynarodowa	2012
FI	5-6**	Krajowe organy publiczne	-
FR	13*	Krajowe organy publiczne	-
IT	31*	Organy publiczne w Bolonii	-

Państwo członkowskie	Długość stosowania środka detencyjnego w praktyce (w dniach)	Źródło	Okres
LU	16*	Krajowe organy publiczne	-
NL	120-180**	Organizacja pozarządowa i organizacja międzynarodowa	-
RO	50*	Statystyki krajowe	2012
SE	Mniej niż 14**	Ministerstwo Sprawiedliwości	-
IS	1**	Organy publiczne i organizacje pozarządowe	-
LI	1-2**	Organy publiczne i organizacje pozarządowe	-
UK	7**	Krajowe organy publiczne	-

* Średnia obliczona na podstawie dostępnych danych. Źródło danych podano w trzeciej kolumnie od lewej.

** Najczęściej występująca długość stosowania środka detencyjnego oszacowana przez zainteresowane strony, z którymi rozmawiano.

*** Zgodnie z oficjalnymi statystykami w Niemczech środek detencyjny stosowany jest przez mniej niż 42 dni wobec 73 % osób..

Źródło: Matrix 2013.

b) Warunki pobytu w ośrodku detencyjnym, w tym pobytu małoletnich i rodzin (art. 16 i 17)

W dyrektywie określa się pewne **podstawowe warunki**, które należy spełnić stosując środki detencyjne wobec osób powracających. Warunki te to na przykład konieczność stosowania tych środków w specjalnym ośrodku detencyjnym (a nie w zakładzie karnym) lub przynajmniej odseparowanie osób powracających od zwykłych więźniów. Osobom powracającym umieszczanym w ośrodku detencyjnym należy zapewnić opiekę zdrowotną w nagłych wypadkach oraz leczenie chorób w podstawowym zakresie, a także możliwość kontaktu z ich pełnomocnikami prawnymi, członkami rodziny i właściwymi organami konsularnymi. Możliwość wizytowania osób powracających należy również zapewnić organizacjom pozarządowym i innym organom, z zastrzeżeniem wszystkich wymogów określonych przez państwa członkowskie dotyczących wcześniejszego zezwolenia. Osoby powracające należy odpowiednio poinformować o ich prawach i obowiązkach. W przypadku **małoletnich** (zarówno tych bez opieki, jak i z rodzinami), których należy umieszczać w ośrodku detencyjnym jedynie „w ostateczności” i na „możliwie najkrótszy odpowiedni okres czasu”, należy w szczególności uwzględnić ich potrzeby („dobro dziecka jest kwestią nadrzędną”) i muszą oni mieć możliwość uczestniczenia w wolnym czasie w zajęciach i (w zależności od długości pobytu) mieć dostęp do edukacji.

W dyrektywie nie reguluje się szczegółowych kwestii, takich jak wielkość pomieszczeń, dostęp do urządzeń sanitarnych, dostęp do świeżego powietrza, wyżywienie itp. w trakcie pobytu w ośrodku detencyjnym. Motyw 17 stanowi jednak, że osoby zatrzymane należy **traktować w „sposób ludzki i godny”**, z poszanowaniem ich praw podstawowych i zgodnie z prawem międzynarodowym. Nakładając środek detencyjny na podstawie art. 15–17 dyrektywy, państwa członkowskie muszą zawsze zapewnić warunki zgodne z art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w którym zakazuje się niehumanitarnego lub poniżającego traktowania. Praktyczny wpływ powyższego obowiązku na państwa członkowskie szczegółowo określono w normach ustanowionych przez europejski komitet ds. zapobiegania torturom w ramach Rady Europy („normy europejskiego komitetu ds. zapobiegania torturom”¹⁹). Przedmiotowe normy stanowią powszechnie uznawany opis obowiązków związanych ze środkiem detencyjnym, które państwa członkowskie muszą realizować w przypadku każdego środka detencyjnego jako absolutne minimum, aby zapewnić zgodność z obowiązkami określonymi w europejskiej konwencji praw człowieka oraz z obowiązkami wynikającymi z Karty praw podstawowych UE w przypadku stosowania prawa UE. Komisja

¹⁹ Dokument CPT/Inf/E (2002) 1 — Rev. 2013, dostępny pod adresem: www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm.

będzie ściśle monitorować sytuację, a w szczególności będzie korzystać z możliwości, jakie stwarza nowy **mechanizm oceny Schengen**, w celu dokonania oceny obiektów stosowanych przez państwa członkowskie jako ośrodki detencyjne przed wydaleniem, aby mieć pewność, że wszystkie państwa członkowskie spełniły przedmiotowe kryteria. W celu wyeliminowania najbardziej uderzających przypadków niehumanitarnych warunków pobytu w ośrodku detencyjnym w ostatnich miesiącach Komisja wszczęła procedury pilotażowe UE wobec szeregu państw członkowskich.

Przepisy dziewięciu państw członkowskich nie są w pełni zgodne z art. 16 ust. 1, w którym od państw surowo wymaga się **odseparowania osób, wobec których stosuje się środki detencyjne, od zwykłych więźniów**. Dwa spośród powyższych państw członkowskich zobowiązały się do zmiany swoich przepisów. Przeciwno pozostałym zainteresowanym państwom członkowskim wszczęto już procedury pilotażowe UE lub konieczne będzie wszczęcie takich procedur. W praktyce jedynie połowa państw członkowskich zawsze zapewnia specjalne ośrodki detencyjne. Druga połowa nadal, okazjonalnie lub często, stosuje wobec nielegalnych migrantów środki detencyjne w zakładach karnych. W tym względzie w 2013 r. sądy niemieckie przedstawiły trzy odesłania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości: w sprawach C 473-13 (Bero) i C 514-13 (Bouzalmate) do Trybunału zwrócono się z pytaniem, czy na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy państwo członkowskie jest zobowiązane do umieszczenia osób powracających wyłącznie w specjalnych ośrodkach detencyjnych, jeżeli takie ośrodki istnieją tylko w części regionalnych podjednostek tego państwa członkowskiego (a nie we wszystkich takich podjednostkach). Sprawa C-474/13 (Thi Ly Pham) dotyczy zgodności z art. 16 ust. 1 krajowej praktyki administracyjnej polegającej na umieszczaniu osób zatrzymanych przed wydaleniem w pomieszczeniu ze zwykłymi więźniami, jeżeli dana osoba wyrazi na to zgodę. Trybunał jeszcze nie rozstrzygnął wymienionych spraw.

Wszystkie państwa członkowskie dokonały prawidłowej transpozycji obowiązku określonego w art. 16 ust. 2, zgodnie z którym należy umożliwić osobom zatrzymanym **kontakt z pełnomocnikami prawnymi, członkami rodziny i organami konsularnymi**. Ze zgromadzonych dowodów wynika, że w dwóch państwach członkowskich nie zawsze zapewnia się taką możliwość. Wszystkie państwa członkowskie dokonały również transpozycji obowiązku określonego w art. 16 ust. 3, zgodnie z którym należy zapewnić, aby **zagwarantowany został dostęp do opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach**. Wysunięto jednak zarzuty, że w sześciu państwach członkowskich dostęp do przedmiotowego prawa w praktyce jest niekiedy utrudniony. Komisja będzie monitorować wszystkie zidentyfikowane niedociągnięcia.

W siedmiu państwach członkowskich problematyczną kwestią pozostaje prawna transpozycja określonego w art. 16 ust. 4 samodzielnego prawa organizacji i podmiotów krajowych, międzynarodowych i pozarządowych do **pełnego dostępu do ośrodków detencyjnych**. Trzy spośród powyższych państw członkowskich zobowiązały się już do zmiany swoich przepisów. W czterech pozostałych państwach członkowskich wydaje się, że przedmiotowe prawo nie jest w praktyce w pełni przestrzegane.

Przepisy we wszystkich państwach członkowskich są zgodne z art. 17 dotyczącym **stosowania środka detencyjnego wobec małoletnich i rodzin**. W praktyce zgłoszono jednak istnienie niedociągnięć w kwestii oddzielnego pomieszczenia dla rodzin w dwóch państwach członkowskich, uczestniczenia w wolnym czasie w zajęciach w trzech państwach członkowskich oraz dostępu do edukacji w pięciu państwach członkowskich. Jeżeli chodzi o

praktyczne stosowanie przepisu art. 17, zgodnie z którym małoletni umieszczani są w ośrodku detencyjnym jedynie w ostateczności, wyniki oceny świadczą o tym, że małoletni bez opieki są przynajmniej czasami umieszczani w ośrodkach detencyjnych w siedemnastu państwach członkowskich, natomiast w dziewiętnastu państwach członkowskich w ośrodkach detencyjnych przynajmniej czasami umieszcza się rodziny z małoletnimi. Ponieważ definicja wyrażenia „w ostateczności” w dyrektywie w sprawie powrotów pozostawia swobodę interpretacji, niektóre zainteresowane strony zasugerowały, aby państwa członkowskie zachęcano do uwzględnienia w ich prawie krajowym domniemania przemawiającego przeciwko stosowaniu środka detencyjnego wobec małoletnich oraz do stosowania rozwiązań alternatywnych wobec środka detencyjnego w odniesieniu do małoletnich bez opieki i rodzin z dziećmi.

Jeżeli chodzi o **pomoc małoletnim bez opieki** (art. 10), z oceny wynika, że taką pomoc zapewnia się na wiele różnych sposobów oraz że świadczy ją szereg różnych podmiotów.

Tabela 6: Organ odpowiedzialny za zapewnienie pomocy małoletnim bez opieki

Państwa	NGO	IOM	Wyspecjalizowana instytucja ds. nielegalnie przebywających małoletnich bez opieki	Departament administracji rządowej	Ogólne służby ds. młodzieży lub służby społeczne	Samorząd terytorialny	Ogólne służby azylowe lub imigracyjne	Prokurator lub sąd	Policja lub straż graniczna	Żadna formalnie odpowiedzialna instytucja
AT					✓					
BE				✓						
BG					✓					
CZ		✓			✓					
CY					✓					
DE					✓					
DK	✓	✓					✓			
EE					✓	✓				
EL	✓	✓						✓		
ES						✓				
FI										✓
FR					✓					
HU			✓							
IT		✓								
LT							✓			
LU		✓								
LV								✓	✓	
MT							✓			
NL	✓				✓					
PL		✓						✓	✓	
PT	✓				✓					
RO	✓									
SI					✓					
SK				✓						
SE					✓					

Państwa	NGO	IOM	Wyspecjalizowana instytucja ds. nielegalnie przebywających małoletnich bez opieki	Departament administracji rządowej	Ogólne służby ds. młodzieży lub służby społeczne	Samorząd terytorialny	Ogólne służby azylowe lub imigracyjne	Prokurator lub sąd	Policja lub straż graniczna	Żadna formalnie odpowiedzialna instytucja
CH						✓				
IS				✓	✓					
LI				✓						
NO ²⁰		✓	✓	✓						
IE					✓					
UK					✓	✓				

Źródło: MATRIX 2013.

Chociaż większość państw członkowskich doprowadza w praktyce do powrotu małoletnich, jedynie siedem państw członkowskich zgłosiło zastosowanie możliwości powrotu małoletnich bez opieki do ośrodków recepcyjnych lub podmiotów świadczących usługi socjalne w ich krajach pochodzenia.

Ustalono następujące główne obszary zmiany w zakresie stosowania środka detencyjnego w wyniku wdrożenia dyrektywy w sprawie powrotów:

Tabela 7: Główne obszary zmiany w zakresie stosowania środka detencyjnego w wyniku wdrożenia dyrektywy w sprawie powrotów

Zmiana	Państwo członkowskie
Krótszy okres stosowania środka detencyjnego	BG, CZ, DK, EE, LT, LV, RO, SI, SK, NO
Dłuższy okres stosowania środka detencyjnego	EL, ES, FI, FR, IT, LU
Szczególna polityka dotyczące małoletnich i rodzin z małoletnimi (oraz osób wymagających szczególnego traktowania)	AT, CZ, SI
Lepsze warunki w ośrodkach detencyjnych	DK, LU, LV, RO,
Specjalne ośrodki detencyjne/ oddzielenie od więźniów	DE, DK, LU
Stosowanie rozwiązań alternatywnych	BE, DE, LV, NL
Zapewnienie doradztwa prawnego	AT, SK
Stały limit czasowy dotyczący kontroli sądowej/orzeczeń sądowych	CZ, SK
Możliwość odwołania	LV
Decyzja na piśmie	DK

Źródło: MATRIX 2013.

2. Dobrowolny wyjazd (art. 7) i monitorowanie przymusowych powrotów (art. 8 ust. 6)

Wprowadzenie dyrektywy w sprawie powrotów miało pozytywny wpływ na prawo krajowe i praktykę krajową w zakresie **dobrowolnego wyjazdu**. W art. 7 zobowiązuje się państwa członkowskie do wyznaczenia odpowiedniego terminu dobrowolnego wyjazdu, który wynosi

²⁰ European Commission (2013) Conformity Assessment of Directive 2008/115/EC Norway. Version 3.0 – 20.06.2013. Niepublikowany art. 10 ust. 1.

od siedmiu do trzydziestu dni. Wcześniej w niektórych państwach członkowskich w prawie krajowym nie przewidywano terminu dobrowolnego wyjazdu lub nie określano, kiedy upływa taki termin. Aktualnie wszystkie państwa członkowskie wprowadziły taką wartość graniczną. W większości państw członkowskich poddanych analizie okres dobrowolnego wyjazdu wyznacza się **automatycznie**, a jedynie trzy państwa członkowskie korzystają z przewidzianej w art. 7 ust. 1 dyrektywy możliwości wyznaczenia takiego terminu na wniosek. W październiku 2013 r. sąd niderlandzki złożył do Trybunału Sprawiedliwości wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (sprawa C-554/13) dotyczący przepisu art. 7 ust. 4, zgodnie z którym można wstrzymać się od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu ze względów podyktowanych porządkiem publicznym.

Z badania wynika również, że dyrektywa w sprawie powrotów zapoczątkowała zmianę pod względem **monitorowania przymusowych powrotów**. W dużej liczbie państw członkowskich bezpośrednim skutkiem dyrektywy było ustanowienie organów monitorujących, często przy wsparciu z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów. Siedem państw członkowskich nie dopełniło obowiązku ustanowienia systemu monitorowania przymusowych powrotów, w związku z czym Komisja wszczęła już (lub niebawem rozpocznie) w tej sprawie procedury pilotażowe UE. W państwach członkowskich posiadających organ monitorujący istnieje duża różnorodność przyjętych rozwiązań, obejmujących monitorowanie wykonywane przez społeczeństwo obywatelskie (organizacje pozarządowe ds. praw człowieka), rzeczników praw obywatelskich lub władze powiązane z krajowym ministerstwem. Systemy monitorowania są przewidziane w prawie lub w umowie o współpracy. Z oceny wynika, że dyrektywa w sprawie powrotów wywarła znaczny wpływ na ustanowienie organów ds. monitorowania powrotów oraz że obecnie dokonują się zmiany związane z coraz bardziej ustaloną pozycją systemów monitorowania. Takie organy monitorujące będą mieć istotne znaczenie jako naturalny mechanizm kontroli w zakresie codziennych praktyk krajowych dotyczących powrotów.

Tabela 8: Organy ds. monitorowania przymusowych powrotów

Państwo	Organ monitorujący	Rodzaj organu monitorującego
AT	√	Rzecznik Praw Obywatelskich i organizacja pozarządowa
BE	√	Organ powiązany z policją belgijską
BG	√ ²¹	Rzecznik Praw Obywatelskich i organizacja pozarządowa
CY	√	Rzecznik Praw Obywatelskich
CZ	√	Organ powiązany z czeskim parlamentem
DE	Nieformalny	Organizacja pozarządowa
DK	√	Rzecznik Praw Obywatelskich i organizacja pozarządowa
EE	√	Organizacja pozarządowa
EL	√	Rzecznik Praw Obywatelskich
ES	√	Rzecznik Praw Obywatelskich
FI	√	Rzecznik Praw Obywatelskich
FR	Brak	-
HU	√	Rzecznik Praw Obywatelskich
IT	Brak	-
LT	√	Organizacja pozarządowa
LU	√	Organizacja pozarządowa

²¹ Tylko zaproponowany (dane za 2012 r. za pośrednictwem FRA).

Państwo	Organ monitorujący	Rodzaj organu monitorującego
LV	√	Rzecznik Praw Obywatelskich
MT	√	Organ powiązany z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Bezpieczeństwa Narodowego
NL	√	Organ powiązany z Ministerstwem Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości
PL	√	Rzecznik Praw Obywatelskich i organizacja pozarządowa
PT	√	Organ powiązany z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych
RO	√	Organizacja pozarządowa
SE	Brak	Sądy, Parlamentarny Rzecznik Praw Obywatelskich i Kanclerz Sprawiedliwości częściowo sprawują funkcję organu monitorującego
SI	Brak ²²	-
SK	√	Rzecznik Praw Obywatelskich i Organizacja pozarządowa
CH	√	Organ powiązany z Federalnym Departamentem Sprawiedliwości i Policji
IS	Brak	-
LI	Brak	-
NO	√	Rzecznik Praw Obywatelskich
IE	Brak	-
UK	√	Organy powiązane z Ministerstwem Sprawiedliwości

Źródło: MATRIX 2013.

3. Gwarancje (art. 12 i 14) i środki odwoławcze (art. 13)

Z oceny wynika, że większość badanych państw członkowskich korzysta z możliwości **stosowania odstępstw od zakresu stosowania dyrektywy na mocy jej art. 2 ust. 2²³**. Z oceny wynika, że w większości przypadków stosuje się obowiązki ochronne określone w art. 4 ust. 4, a poziom ochrony jest zbliżony w przypadku obywateli państw trzecich, którzy są objęci zakresem stosowania dyrektywy, i w „przypadkach granicznych” wykluczonych z zakresu stosowania dyrektywy przez państwa członkowskie.

Z oceny wynika, że **gwarancje proceduralne** dotyczące praw nielegalnych migrantów podczas procesu powrotu są powszechnie wdrożone w prawie krajowym państw członkowskich. Zgodnie z wynikami badania gwarancje określone w art. 12 ust. 1 dyrektywy dotyczące formy decyzji nakazującej powrót (w formie pisemnej, z uzasadnieniem faktycznym i prawnym, a także informacje o dostępnych środkach odwoławczych) również są zasadniczo stosowane w praktyce. Wśród zainteresowanych stron wyrażono jednak pewne obawy dotyczące sformułowania podstaw decyzji (brak szczegółów i motywów). W niemal połowie państw członkowskich stosujących dyrektywę zainteresowane strony wskazały

²² Obecnie w rządzie trwa debata nad dualnym systemem monitorowania przewidującym prowadzenie monitorowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich wraz z organizacjami pozarządowymi.

²³ W art. 2 ust. 2 lit. a) umożliwia się państwom członkowskim niestosowanie dyrektywy w określonych „sytuacjach na granicy” (w odniesieniu do osób, którym zakazano wjazdu na granicy, i w odniesieniu do osób zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy). W takim przypadku nadal ma zastosowanie zestaw podstawowych gwarancji wymienionych w art. 4 ust. 4. W art. 2 ust. 2 lit. b) umożliwia się państwom członkowskim niestosowanie dyrektywy w określonych „sytuacjach przewidzianych w prawie karnym” (w odniesieniu do osób podlegających sankcji karnej, która przewiduje zobowiązanie do powrotu, lub osób podlegających ekstradycji).

tłumaczenie (głównych elementów decyzji nakazującej powrót) i w mniejszym stopniu wykładnię jako obszary wymagające ewentualnej poprawy.

W ramach oceny nie zdołano ustalić istotnych tendencji ani zmierzyć zmiany w czasie pod względem **gwarancji w oczekiwaniu na wstrzymany powrót**. (Artykuł 14 dyrektywy obejmuje utrzymanie jedności rodziny, opiekę zdrowotną, dostęp do nauki szkolnej, potrzeby osób wymagających szczególnego traktowania oraz prawo do otrzymania pisemnego potwierdzenia w przypadkach wstrzymania powrotu.) Wydaje się, że podstawowe gwarancje zapewnia się w wykonawczych konwencjach międzynarodowych i przepisach dotyczących powszechnego dostępu (w szczególności do opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach i do nauki szkolnej).

Jeżeli chodzi o obowiązek państw członkowskich do zapewnienia osobom powracającym **skutecznego środka odwoławczego** zgodnie z art. 13, z oceny wynika, że mimo istnienia przepisów prawnych dotyczących odwołania w prawie krajowym wszystkich państw członkowskich, w praktyce występuje wiele czynników, które mogą spowodować naruszenie prawa do faktycznego środka odwoławczego. Po pierwsze, pomimo prawidłowej prawnej transpozycji dyrektywy informacje dotyczące dostępnych środków odwoławczych nie zawsze są w praktyce w wystarczający sposób przekazywane obywatelom państw trzecich we wszystkich państwach członkowskich w języku zrozumiałym dla danej osoby powracającej (tłumaczenie i wyjaśnienie/kwestia pomocy prawnej). Po drugie, w związku z poprzednim argumentem możliwość skutecznego odwołania może ulec ograniczeniu wskutek nieskutecznego zapewnienia pomocy prawnej w przypadkach, w których państwa członkowskie w znacznym stopniu stosują przepis art. 13 ust. 4 dyrektywy, w celu uzależnienia świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej od spełnienia warunków wymienionych w art. 15 ust. 3–6 dyrektywy 2005/85/WE. Z oceny wynika, że w rezultacie w szeregu państw członkowskich od decyzji nakazujących powrót w praktyce odwoływano się rzadko lub w mniejszym stopniu, niż można by się spodziewać. Komisja będzie ściśle monitorować tę kwestię.

W dyrektywie umożliwia się państwom członkowskim podejmowanie decyzji w kwestii, czy odwołanie ma automatyczny **skutek zawieszający** czy też o takim skutku może orzec jedynie organ odwoławczy w poszczególnych przypadkach. Z oceny wynika, że zasadniczo odwołanie automatycznie powoduje tymczasowe zawieszenie wykonania decyzji nakazującej powrót lub wydalenie na mocy prawa krajowego jedynie w dziewięciu państwach członkowskich. W większości państw członkowskich imigrant musi złożyć wniosek o tymczasowy skutek zawieszający, który to wniosek może zostać odrzucony (lub przyjęty) przez sędziego w szczególnych okolicznościach.

Tabela 9: Skutek zawieszający odwołania

Tymczasowy skutek zawieszający wykonanie decyzji nakazującej powrót w przypadku wniesienia odwołania	
Tak: automatycznie	AT, CZ, DK, FR, LT, MT, PL, RO, SI, UK
Czasami: w drodze decyzji właściwego organu sądowego lub administracyjnego	BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, CH, LI, IS, NO, IE

Źródło: MATRIX 2013.

W tym zakresie należy podkreślić, że Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie C-383/13 PPU (G i R)²⁴ potwierdził, że, podejmując decyzje na mocy dyrektywy w sprawie powrotów, należy przestrzegać **praw pozwanego, o których mowa w art. 41 ust. 2 Karty UE** (prawo do bycia wysłuchanym i prawo do dostępu do akt), nawet jeżeli w przedmiotowej dyrektywie wyraźnie nie przewiduje się tych praw.

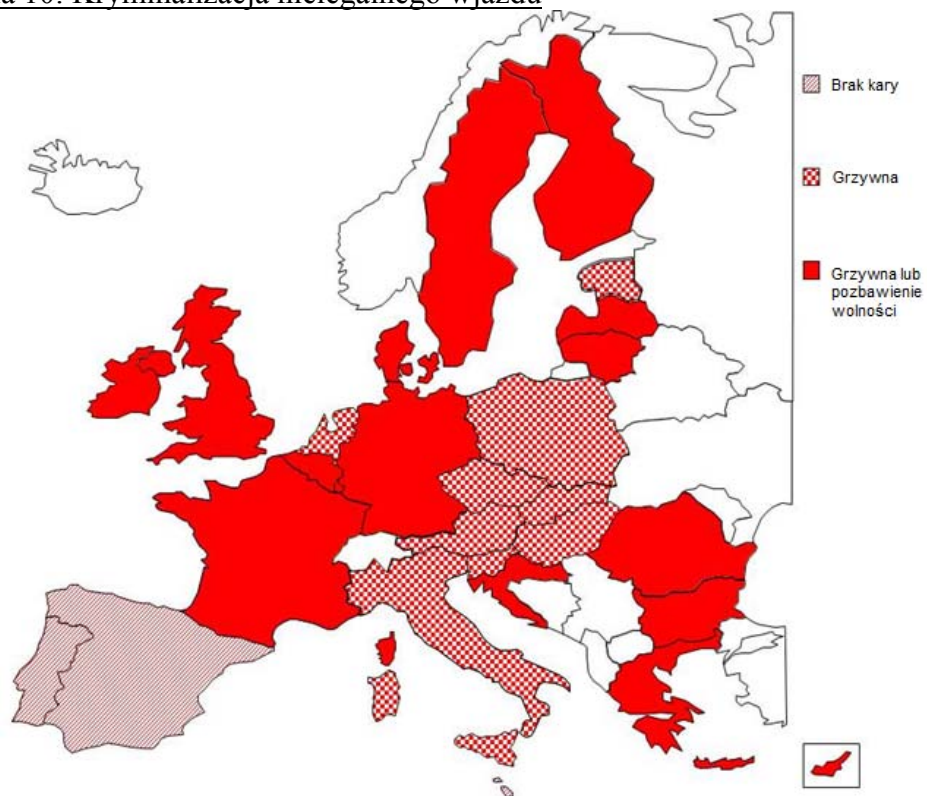
4. Kryminalizacja nielegalnego wjazdu i pobytu

Z ustaleń z oceny i ostatniego badania przeprowadzonego przez FRA wynika, że w większości państw członkowskich istnieją przepisy, w ramach których dokonuje się różnych form **kryminalizacji „nielegalnego wjazdu lub pobytu”**. Ani w dyrektywie w sprawie powrotów ani w innych instrumentach prawnych UE nie uniemożliwia się państwom członkowskim uznania nielegalnego wjazdu lub pobytu za przestępstwo na mocy ich krajowego prawa karnego. W szeregu wyroków Trybunału Sprawiedliwości ograniczono i zmniejszono jednak możliwość umieszczania przez państwa członkowskie osób powracających w zakładzie karnym w rezultacie uznania ich wjazdu lub pobytu za przestępstwo. W szczególności w sprawie C-61/11 (El Dridi) Trybunał Sprawiedliwości uznał, że dyrektywa w sprawie powrotów wyłącza stosowanie przepisów krajowych, w których dokonuje się kryminalizacji nielegalnego pobytu *w stopniu, w jakim* takie przepisy obniżają skuteczność dyrektywy w sprawie powrotów. W tym zakresie Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że zastosowanie kary pozbawienia wolności wobec nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego, który nie popełnił żadnego innego przestępstwa poza niezastosowaniem się do nakazu opuszczenia terytorium danego państwa, jest sprzeczne z dyrektywą. W wyroku w podobnej sprawie (C-329/11 Achoughbadian) Trybunał potwierdził ustalenia wyroku w sprawie El Dridi oraz orzekł, że prawo krajowe, w którym za zwykły nielegalny pobyt grozi kara pozbawienia wolności na mocy prawa karnego, jest niezgodne z dyrektywą w sprawie powrotów. W wyroku w sprawie C-430/11 (Sagor) potwierdzono, że można stosować sankcję karną w postaci kary grzywny, którą można zamienić na karę wydalenia, pod warunkiem że w ramach procedury wydalenia przestrzega się wszystkich gwarancji proceduralnych przewidzianych w dyrektywie w sprawie powrotów, a sankcję karną w postaci aresztu domowego można stosować jedynie w stopniu objętym istniejącymi gwarancjami w celu zapewnienia, aby jej wykonanie nie opóźniło powrotu.

Skutkiem wyżej wymienionych wyroków jest **szeroki zakres zmian w przepisach krajowych** w badanych państwach, a w szeregu państw członkowskich niedawno doszło do zmiany przepisów w wyniku przedmiotowego orzecznictwa. Komisja ściśle monitoruje sytuację i uruchomiła już procedury pilotażowe UE wobec niektórych państw członkowskich.

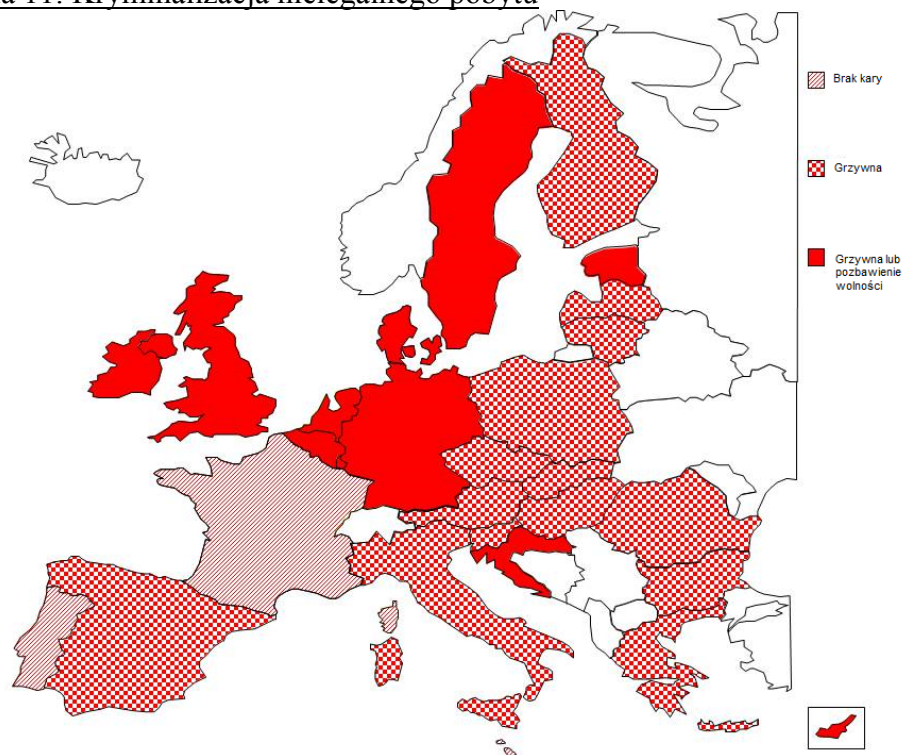
²⁴ Dwa inne odesłania prejudycjalne – C 166/13 (Mukarubega) i C 249/13 (Boudjilida) – dotyczą podobnych kwestii.

Tabela 10: Kryminalizacja nielegalnego wjazdu



Źródło: FRA 2014.

Tabela 11: Kryminalizacja nielegalnego pobytu



Źródło: FRA 2014.

5. Wszczęcie procedur powrotu (art. 6) i zakazy wjazdu (art. 11)

Jeżeli chodzi o art. 6 dyrektywy w sprawie powrotów państwa członkowskie wykazują duży poziom spójności pod względem **definicji nielegalnego pobytu**. W większości państw członkowskich przepisy krajowe zawierają szczegółowe wykazy okoliczności, w których można uznać, że obywatel państwa trzeciego przebywa w nich nielegalnie. Pięć głównych kategorii takich okoliczności to: nieważna wiza, nieważne zezwolenie na pobyt, cofnięcie zezwolenia na pobyt, cofnięcie statusu uchodźcy, nielegalny wjazd. Większość państw członkowskich stosuje korzystniejsze zasady w odniesieniu do osób, wobec których toczy się procedura mająca na celu otrzymanie lub przedłużenie ważności zezwolenia lub wizen. Większość państw członkowskich wybrała **procedurę jednoetapową**, w ramach której decyzję nakazującą powrót i decyzję nakazującą wydalenie wydaje się w ramach jednego aktu (o charakterze administracyjnym). Jedynie w dziewięciu państwach członkowskich (IT, LT, LV, MT, PL, SE, IS, IE, UK) obowiązuje procedura dwuetapowa. Skutkiem dyrektywy jest ponadto lepsza harmonizacja w całej UE w kwestii wydawania obywatelom państwa trzeciego nielegalnie przebywającym na terytorium danego państwa zezwolenia na pobyt lub innego zezwolenia upoważniającego ich do pobytu, **ze względu na ich ciężką sytuację albo z przyczyn humanitarnych lub z innych przyczyn**. Przepisy prawa wszystkich państw członkowskich dopuszczają taką możliwość. Zasadniczo **obowiązek wszczęcia procedury powrotu** nie spowodował zmiany praktyki w zakresie zatrzymania obywateli państw trzecich i liczby zatrzymań. W dyrektywie nie rozstrzyga się kwestii, czy państwa członkowskie poszukują obywateli państw trzecich w ramach głównych działań prowadzonych przez służby policyjne, czy też na zasadzie *ad hoc*, tylko uzależnia się tę kwestię od czynników i uwarunkowań krajowych. Ponieważ w dyrektywie nie podano wyraźnej definicji pojęcia **zatrzymania** ani nie zawarto wytycznych dotyczących sposobu przeprowadzania takich procedur, państwa członkowskie nie wprowadziły prawie żadnych zmian do istniejących ustaleń instytucjonalnych. Państwa członkowskie stosują dwa główne rodzaje praktyk w zakresie zatrzymania: pierwszym rodzajem jest zatrzymanie na podstawie rutynowych kontroli policji lub w ramach ukierunkowanych operacji w miejscach, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, że przebywają w nich migranci bez dokumentów. Drugi rodzaj stanowią zatrzymania wszczęte na wniosek organów imigracyjnych wobec osób nieprzestrzegających nakazu opuszczenia terytorium danego państwa lub decyzji o dobrowolnym wyjeździe.

W ramach dyrektywy w sprawie powrotów wymaga się od państw członkowskich wydania zakazu wjazdu wraz z decyzją nakazującą powrót²⁵, jeżeli nie wyznaczono żadnego okresu dobrowolnego wyjazdu lub jeżeli nie wykonano obowiązku powrotu. W innych przypadkach wydanie zakazu wjazdu jest nieobowiązkowe. W celu określenia czasu trwania zakazu wjazdu należy uwzględnić wszystkie istotne okoliczności, a maksymalny okres pięciu lat można przedłużyć tylko wówczas, gdy dana osoba stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego. Z oceny wynika, że zasadniczo dyrektywa w sprawie powrotów przyczyniła się do ujednolicenia w poszczególnych państwach członkowskich (maksymalnego) **czasu trwania zakazów wjazdu związanych z powrotem** wynoszącego pięć lat, przewidzianego w art. 11 ust. 2 dyrektywy.

²⁵ Może mieć to miejsce, jeżeli istnieje ryzyko ucieczki lub jeżeli wniosek o pozwolenie na legalny pobyt został odrzucony jako oczywiście bezzasadny lub zawierający fałszywe informacje, lub jeżeli dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego.

Większość państw członkowskich określa również maksymalny czas trwania zakazów wjazdu w przypadkach, w których osobę powracającą uznaje się za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, a także w przypadkach, w których zgodnie z dyrektywą w drodze wyjątku czas trwania zakazów może przekraczać okres pięciu lat. W ośmiu państwach członkowskich wskutek wdrożenia dyrektywy czas trwania zakazów wjazdu uległ skróceniu. Badanie wykazało jednak również, że w sześciu państwach członkowskich wzrosła liczba zakazów wjazdu wydawanych osobom powracającym. W praktyce wszystkie państwa członkowskie umożliwiają nielegalnym migrantom ubieganie się o cofnięcie lub zawieszenie zakazu wjazdu w wyjątkowych okolicznościach humanitarnych. Każda decyzja dotycząca zakazu wjazdu jest wprowadzana do systemu informacyjnego Schengen, co uniemożliwia migrantom ponowny wjazd do strefy Schengen. W swoim wyroku w sprawie C 297/12 (Filev/Osmani) Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że maksymalny okres obowiązywania zakazu wjazdu przewidziany w dyrektywie ma również zastosowanie do „wcześniejszych zakazów wjazdu”, które wydano przed wejściem w życie dyrektywy.

Tabela 12: Zakazy wjazdu

Podstawy stosowania zakazów wjazdu	Państwa członkowskie powołujące się na takie podstawy
Zakaz wjazdu automatycznie nakłada się we wszystkich przypadkach decyzji nakazującej powrót	AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, MT, PL, PT, IS, IE, UK
Zakazu wjazdu nie nakłada się we wszystkich przypadkach, tylko jest on (co najmniej) wydawany automatycznie (a) jeżeli nie wyznaczono żadnego okresu dobrowolnego wjazdu (b) jeżeli nie dopełniono obowiązku powrotu	BE, BG, CZ, DK, FI, HU, LU, LV, NL, RO, SE, SK, CH, NO
Zakazy wjazdu wydaje się w poszczególnych przypadkach (w oparciu o różne podstawy)	FR, SI, LI

Zmiany wynikające z dyrektywy w sprawie powrotów	Państwo członkowskie
Ograniczenie czasu trwania zakazu wjazdu	DE, ES, IT, LV, PL, PT, CH, NO
Wzrost liczby wydanych zakazów wjazdu	AT, BE, DK, FI, NL, CH
Szczególne uregulowanie zakazów wjazdu/standaryzacja w całym państwie	LT, MT, SI
Możliwość cofnięcia	ES, PL
Pisemny zakaz wjazdu	LU, PL
Spadek liczby wydanych zakazów wjazdu	SK

Źródło: MATRIX 2013.

6. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości związane z dyrektywą w sprawie powrotów

W ostatnich pięciu latach sądy krajowe wystąpiły do Trybunału Sprawiedliwości z szeregiem wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczących wykładni dyrektywy w sprawie powrotów.

W sprawie środka detencyjnego:

W wyroku z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie C-357/09 (Kadzoev) Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie potwierdził ochronne elementy przepisów dyrektywy w sprawie powrotów dotyczących środka detencyjnego, w szczególności obowiązek niezwłocznego zwolnienia danej osoby w momencie, w którym podstawy określone w dyrektywie nie mają już zastosowania.

Latem 2013 r. sądy niemieckie przedstawiły trzy wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: w sprawach C 473-13 (Bero) i C 514-13 (Bouzalmate) (w toku) do Trybunału zwrócono się z pytaniem, czy na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy państwo członkowskie jest zobowiązane do umieszczenia osób powracających wyłącznie w specjalnych ośrodkach detencyjnych, jeżeli takie ośrodki istnieją tylko w niektórych regionalnych podjednostkach tego państwa członkowskiego (a nie we wszystkich takich podjednostkach). Sprawa C-474/13 (Thi Ly Pham) (w toku) dotyczy zgodności z art. 16 ust. 1 dyrektywy krajowej praktyki administracyjnej polegającej na umieszczaniu osób zatrzymanych przed wydaleniem w pomieszczeniu ze zwykłymi więźniami, jeżeli dana osoba wyrazi na to zgodę.

W sprawie kryminalizacji nielegalnego pobytu:

W dniu 28 kwietnia 2011 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w sprawie C-61/11 (El Dridi). W tym daleko idącym wyroku Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że w dyrektywie w sprawie powrotów wyklucza się zastosowanie kary pozbawienia wolności wobec nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego, który nie zastosował się do nakazu opuszczenia terytorium danego państwa, ponieważ taka kara może zagrażać realizacji celu polegającego na wprowadzeniu skutecznej polityki w zakresie wydalenia i repatriacji z poszanowaniem praw podstawowych. W grudniu 2011 r. wydano wyrok w podobnej sprawie (sprawa C-329/11 Achoughbaban) dotyczący sytuacji we Francji. W wyroku potwierdzono ustalenia wyroku w sprawie El Dridi oraz ustalono, że prawo krajowe, w którym zgodnie z prawem karnym *za zwykły nielegalny pobyt grozi kara pozbawienia wolności*, jest niezgodne z dyrektywą w sprawie powrotów. W grudniu 2012 r. wydano wyrok w sprawie C-430/11 (Sagor) (dotyczący zgodności przepisów włoskiego prawa krajowego, w których nakłada się sankcje karne w postaci aresztu domowego i niezwłocznego wydalenia na podstawie nielegalnego pobytu), który przyczynił się do dalszej poprawy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w przedmiotowej kwestii. W postanowieniu z 21.3.2013 r. w sprawie C-522/11 (Mbaye) Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do powyższego orzecznictwa i powtórzył swoje wnioski. Sprawa C 189/13 (Da Silva) (w toku) stanowi kontynuację kwestii poruszonych w sprawie Achoughbaban i dotyczy zgodności dyrektywy w sprawie powrotów z prawem krajowym, w którym zgodnie z prawem karnym *za zwykły nielegalny pobyt grozi kara pozbawienia wolności*.

W sprawie związku między dyrektywą w sprawie powrotów a dorobkiem prawnym w obszarze azylu:

Wyrok z maja 2013 r. w sprawie C 534-11 (Arslan) dotyczył związku między środkiem detencyjnym związanym z powrotem (na podstawie dyrektywy 2008/115/WE) a zatrzymaniem związanym z azylem (na podstawie dyrektywy 2003/9/WE) w sytuacji, w której obywatel państwa trzeciego zatrzymany na mocy dyrektywy w sprawie powrotów przedstawia wniosek o azyl w celu wstrzymania powrotu. W wyroku potwierdzono, że zatrzymanie związane z azylem i środek detencyjny związany z powrotem należą do dwóch różnych systemów prawnych posiadających osobne gwarancje prawne dostosowane do

szczególnej sytuacji osób ubiegających się o azyl i osób powracających. Trybunał wyraźnie stwierdził, że istnienie przedmiotowych dwóch różnych systemów nie oznacza, że państwo członkowskie ma obowiązek automatycznie zwolnić zatrzymane osoby powracające po przedstawieniu przez nie wniosku o udzielenie azylu: W wyroku wyraźnie potwierdza się, że można nadal stosować środek detencyjny pod warunkiem podjęcia przez państwo członkowskie niezwłocznej decyzji na mocy prawa krajowego o dalszym stosowaniu środka detencyjnego zgodnie z dorobkiem prawnym w obszarze azylu.

W sprawie zakazów wjazdu:

Wyrok z 19.9.2013 r. w sprawie C 297/12 (Filev/Osmani) dotyczy ważności wcześniejszych zakazów wjazdu wydanych przed wejściem w życie dyrektywy w sprawie powrotów oraz zasad dotyczących czasu trwania zakazu wjazdu. W powyższym wyroku Trybunał Sprawiedliwości

- potwierdził, że art. 11 ust. 2 wyklucza przepis prawa krajowego, który uzależnia ograniczenie czasu obowiązywania zakazu wjazdu od wystąpienia z *wnioskiem* o przyznanie możliwości skorzystania z takiego ograniczenia;
- wyjaśnił, że zakaz wjazdu orzeczony na ponad pięć lat przed datą wejścia w życie krajowych przepisów dokonujących transpozycji dyrektywy, nie może mieć dalszych skutków, chyba że dana osoba stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego;
- wykluczył wyłączanie przez państwa członkowskie na mocy art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy osób, które w dniu, w którym dyrektywę należało wdrożyć i w dniu, w którym dyrektywa została wdrożona, korzystały z korzystniejszego skutku bezpośredniego dyrektywy.

W sprawie dobrowolnego wyjazdu:

W październiku 2013 niderlandzki Raad van State złożył odesłanie prejudycjalne w sprawie C-554/13 (Zh. i O.) (w toku) dotyczące wykładni pojęcia „zagrożenia dla porządku publicznego” jako powodu braku wyznaczenia okresu dobrowolnego wyjazdu w kontekście art. 7.

W sprawie prawa do bycia wysłuchanym (art. 41 Karty UE) w kontekście dyrektywy w sprawie powrotów:

-Na wiosnę 2013 r. francuscy sędziowie przedstawili dwa wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczące przedmiotowej kwestii: w sprawach C 166/13 (Mukarubega) i C 249/13 (Boudjilida) (w toku) do Trybunału zwrócono się z pytaniem, czy prawo do bycia wysłuchanym zanim zostanie podjęta decyzja, wynikające z art. 41 ust. 2 Karty, ma zastosowanie do procedur powrotu (Mukarubega), a także o wyjaśnienie dokładnego zakresu przedmiotowego prawa (Boudjilida).

W wyroku z 10.9.2013 r. w sprawie C- 383/13 PPU (G i R) Trybunał potwierdził, że podejmując decyzję o przedłużeniu czasu stosowania środka detencyjnego należy przestrzegać prawa do obrony. Trybunał wyjaśnił, że nie każda nieprawidłowość w zakresie prawa do obrony prowadzi automatycznie do stwierdzenia nieważności decyzji. Taki skutek zachodzi tylko w sytuacji, w której sąd krajowy uznaje, że dane naruszenie faktycznie mogłoby doprowadzić do odmiennego rezultatu.

Część V – Wnioski

Z niniejszego komunikatu wynika, że wypracowanie w ciągu ostatniej dekady dorobku prawnego w obszarze powrotów spowodowało znaczne prawne i praktyczne zmiany we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa w sprawie powrotów wywarła pozytywny wpływ na prawo i praktyki krajowe dotyczące dobrowolnego wyjazdu oraz spowodowała zmianę pod względem monitorowania przymusowych powrotów. Dyrektywa przyczyniła się do ujednolicenia, a także zasadniczo do skrócenia maksymalnych okresów pobytu w ośrodkach detencyjnych w całej UE. Odnotowano również stałą tendencję wśród państw członkowskich w kierunku powszechniejszego wdrażania rozwiązań alternatywnych wobec środka detencyjnego. W ramach dyrektywy ograniczono również możliwość kryminalizacji zwykłego nielegalnego pobytu przez państwa członkowskie, a przewidziane w dyrektywie gwarancje proceduralne przyczyniły się do zwiększenia pewności prawa.

Obawa, że przepisy ochronne dyrektywy ograniczą skuteczność procedur powrotu, wyrażona przez niektóre państwa członkowskie w czasie przyjmowania dyrektywy, nie znalazła przełożenia w praktyce. Z doświadczenia wynika, że procedury przewidziane w dyrektywie w sprawie powrotów umożliwiają zdecydowane działanie. Główne przyczyny braku powrotów wynikają z *praktycznych* problemów związanych z identyfikacją osób powracających i z uzyskaniem niezbędnych dokumentów od organów spoza UE.

Stopniowo rozwija się współodpowiedzialność za kluczowe cele strategiczne omawianej nowej polityki UE. Obecnie wszystkie państwa członkowskie zasadniczo akceptują następujące cele strategiczne:

- *poszanowanie praw podstawowych;*
- *sprawiedliwe i skuteczne procedury;*
- *zmniejszenie liczby przypadków, w których migrantów pozostawia się bez wyraźnego statusu prawnego;*
- *wyższość dobrowolnego wyjazdu;*
- *promowanie reintegracji i rozwiązań alternatywnych wobec środka detencyjnego.*

Uwidocznili się to w ramach ostatnich dialogów politycznych z państwami członkowskimi, prowadzonych w 2013 r. Wymienione pozytywne zmiany potwierdzono również w ósmym sprawozdaniu Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ dotyczącym wydalenia obywateli państw trzecich, w którym specjalny sprawozdawca ONZ przyznał, że dyrektywa UE w sprawie powrotów „zawiera niezwykle postępowe przepisy dotyczące takich kwestii, o znacznie wyższym poziomie zaawansowania niż normy odnotowane w innych regionach świata”.

Pomimo wymienionych pozytywnych zmian oraz mimo tego, że państwa członkowskie co do zasady dokonały transpozycji dyrektywy w sprawie powrotów do prawa krajowego, nadal istnieją obszary wymagające poprawy w zakresie praktycznego wykonania dyrektywy i ogólnej polityki w zakresie powrotów, w odniesieniu do zapewnienia poszanowania norm w zakresie praw podstawowych (dotyczących na przykład warunków pobytu w ośrodku detencyjnym, skutecznych środków odwoławczych) i skuteczności (szybsze procedury i wyższy wskaźnik dobrowolnych powrotów).

Działanie określone w niniejszym komunikacie dotyczy w szczególności zapewnienia prawidłowego i skutecznego wykonania istniejących zasad, promowania praktyki zgodnej z prawami podstawowymi, współpracy między państwami członkowskimi oraz współpracy z

państwami spoza UE. W ramach przedmiotowego działania zapewnione zostanie lepsze wykonanie i praktyczne stosowanie polityki w zakresie powrotów w drodze konsolidacji i zwiększenia osiągnięć polityki UE w zakresie powrotów w kolejnych latach, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu nieodłącznych praw i godności wszystkich osób, niezależnie od ich statusu migracyjnego.