

Bruksela, 30 listopada 2018 r.
(OR. en)

14859/18

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0329(COD)

MIGR 206
COMIX 655
CODEC 2135

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr dok. Kom.:	12099/18 + ADD1
Dotyczy:	Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (wersja przekształcona) – Sprawozdanie z postępu prac

Skuteczne powroty są zasadniczym elementem sprawnej i kompleksowej polityki zarządzania migracją. Powrót obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w UE jest zatem jednym z priorytetów unijnej polityki migracyjnej. Dyrektywa powrotowa 2008/115/WE przyjęta w 2008 r. ustanowiła wspólne normy i procedury stosowane w państwach członkowskich w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich przy jednoczesnym poszanowaniu praw podstawowych tych osób oraz zasady non-refoulement. Od czasu przyjęcia wspomnianej dyrektywy w 2008 r. wyzwania w unijnej polityce powrotowej znacznie zmieniły się i zwiększyły. Komisja, państwa członkowskie i agencje podjęły już istotne starania, jednak łączna liczba powrotów wciąż nie jest zadowalająca i dlatego musi znacząco wzrosnąć.

12 września 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmienionej dyrektywy powrotowej (wersja przekształcona), zawierający pewną liczbę ukierunkowanych zmian, lecz nie modyfikujący zakresu zastosowania pierwotnej dyrektywy. Proponowane zmiany mają na celu sprostanie niektórym prawnym i praktycznym wyzwaniom i problemom, których źródłem bywają odmienne interpretacje przepisów obecnej dyrektywy powrotowej. Celem zmienionej dyrektywy powrotowej jest zoptymalizowanie skuteczności unijnych przepisów powrotowych i zapewnienie ich spójniejszego stosowania we wszystkich państwach członkowskich, a zarazem zagwarantowanie poszanowania praw podstawowych i zasady non-refoulement.

Proponowane przez Komisję zmiany do unijnej dyrektywy powrotowej to: przyspieszenie procedur granicznych, jaśniejsze i szybsze procedury wydawania decyzji nakazujących powrót, w tym obowiązek wydania takiej decyzji w związku z zakończeniem legalnego pobytu; usprawnione procedury odwoławcze, obowiązek współpracy nałożony na osoby objęte procedurą powrotu, bardziej rygorystyczne podejście do dobrowolnych wyjazdów, jasne zasady stosowania środka detencyjnego, wspólny niewyczerpujący wykaz obiektywnych kryteriów pozwalających stwierdzić ryzyko ucieczki, system zarządzania powrotami oraz umożliwienie wydania zakazu wjazdu podczas odprawy granicznej przy wyjeździe. Jedną z głównych zaproponowanych nowości jest ustanowienie procedury granicznej umożliwiającej szybki powrót osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, których wniosek został odrzucony w następstwie granicznej procedury azylowej przewidzianej w art. 41 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej; celem jest wyeliminowanie luk pomiędzy procedurami i zapewnienie komplementarności.

Od czasu przedłożenia wniosku prezydencja zorganizowała na różnych forach liczne dyskusje na temat zmienionej dyrektywy powrotowej.

Pierwsza wymiana poglądów odbyła się już 20–21 września 2018 r. na nieformalnym posiedzeniu Strategicznego Komitetu ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA). Również na październikowym posiedzeniu Rady ds. WSiSW delegacje zaprezentowały ogólne uwagi do proponowanych przepisów. Pogłębione debaty na temat wszystkich artykułów zmienionej dyrektywy powrotowej odbyła Grupa Robocza ds. Integracji, Migracji i Wydaleń (IMEX) na posiedzeniach 9 października, 9 listopada i 3 grudnia 2018 r. Aby zagwarantować spójność między poszczególnymi dossier i przyspieszyć negocjacje, prezydencja zorganizowała debaty horyzontalne na forum SCIFA (23–24 października 2018 r.) i na szczepku radców ds. WSiSW (20 i 29 listopada 2018 r.); przedmiotem tych debat były procedury graniczne określone w rozporządzeniu w sprawie procedury azylowej, dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania, kodeksie granicznym Schengen i zmienionej dyrektywie powrotowej, a także środki odwoławcze (art. 16). Na kolejnym posiedzeniu radców ds. WSiSW zaplanowanym na 12 grudnia 2018 r. zmieniona dyrektywa powrotowa będzie dalej analizowana.

Dotychczasowe dyskusje ujawniły, że istnieje duży konsensus co do tego, by zmieniona dyrektywa powrotowa była wyrazem bardziej rygorystycznego podejścia do powrotów. Osiągnięto znaczny postęp w wypracowywaniu porozumienia w sprawie: wykazów czynników ryzyka ucieczki; obowiązku współpracy z organami krajowymi nakładanego na obywateli państw trzecich, a także konsekwencji braku takiej współpracy; przyjmowania decyzji nakazujących powrót; wyznaczania terminu dobrowolnego wyjazdu; możliwości wydania zakazu wjazdu bez wydawania decyzji nakazującej powrót; struktury i zasad systemu zarządzania powrotami oraz krajowych programów dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych.

Jednak w celu zbliżenia się do konsensusu w niektórych kwestiach konieczne są dalsze pogłębione dyskusje. Należy jeszcze przeprowadzić debatę o możliwości powrotu obywateli państw trzecich do dowolnego bezpiecznego państwa trzeciego, a nie tylko kraju pochodzenia lub tranzytu. O tę opcję kilkakrotnie wносиły niektóre państwa członkowskie już na etapie konsultacji w lipcu; istotnie poszerzyłaby ona zakres zastosowania zmienionej dyrektywy powrotowej i Komisja nie przewidziała jej w swoim wniosku.

Inna nieprzewidziana we wniosku Komisji możliwość, do której też odniosło się kilka delegacji, to zasada wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót wydanych przez inne państwa członkowskie. Należy jednak odnotować, że obecne przepisy UE już dopuszczają tę opcję. Ponadto zbliżająca się zmiana systemu informacyjnego Schengen umożliwi państwom członkowskim zapoznanie się z decyzjami nakazującymi powrót wydawanymi przez inne państwa członkowskie. Być może korzystne byłoby dokonanie oceny wartości dodanej tych nowych możliwości, zanim podjęte zostaną kolejne kroki.

Dalszych pogłębionych dyskusji wymagają także art. 16 o środkach odwoławczych i art. 22 o procedurach granicznych. W art. 16 Komisja proponuje złożony system środków umożliwiających odwołanie się od decyzji nakazującej powrót, chcąc w pewnym stopniu zharmonizować bardzo zróżnicowany zestaw środków odwoławczych dostępnych obecnie w poszczególnych państwach członkowskich. Odbyły się już intensywne dyskusje na temat różnych przepisów tego artykułu, m.in. na temat możliwości wniesienia do organu administracyjnego odwołania od decyzji nakazującej powrót, zbadania odwołania na więcej niż jednym szczeblu organu sądowego, skutku zawieszającego odwołań i terminów składania odwołań.

Art. 22 dotyczący procedury granicznej do celów powrotów był przedmiotem wielu debat, zwłaszcza w odniesieniu do charakteru i zakresu stosowania tej nowej procedury. Niezależnie od toczących się dyskusji na temat rozporządzenia w sprawie procedury azylowej, wydaje się, że udało się wspólnie uzgodnić, że zakres procedury określonej w art. 22 dyrektywy powrotowej powinien pokrywać się z zakresem art. 41 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej. Niektóre delegacje wyraziły silne przekonane, że procedura graniczna powinna być stosowana do celów podjęcia decyzji, czy obywatele państw trzecich ubiegający się o ochronę międzynarodową powinni zostać wpuszczeni na terytorium państw członkowskich.

Prezydencji austriackiej ogromnie zależy na tym, by przed końcem kadencji osiągnąć jak największe postępy w sprawie zmienionej dyrektywy powrotowej, co pozwoli ustanowić prawdziwie odporny i skuteczny unijny system migracyjny.
