



Rada  
Unii Europejskiej

**Bruksela, 25 stycznia 2023 r.**  
**(OR. en)**

**5677/23**  
**ADD 1**

**JAI 68**  
**MIGR 32**  
**ASILE 12**  
**FRONT 24**  
**RELEX 81**  
**COMIX 43**

**PISMO PRZEWODNIE**

---

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 24 stycznia 2023 r.

Do: Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej

---

Nr dok. Kom.: COM(2023) 45 final-ANNEX

---

Dotyczy: ZAŁĄCZNIK do DOKUMENTU PROGRAMOWEGO  
W kierunku strategii operacyjnej na rzecz skuteczniejszych powrotów

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2023) 45 final-ANNEX.

---

Zał.: COM(2023) 45 final-ANNEX



Bruksela, dnia 24.1.2023 r.  
COM(2023) 45 final

ANNEX

**ZAŁĄCZNIK**

*do*

**DOKUMENTU PROGRAMOWEGO**

**W kierunku strategii operacyjnej na rzecz skuteczniejszych powrotów**

## **PROPONOWANE OBSZARY PRIORYTETOWE STRATEGII OPERACYJNEJ NA RZECZ SKUTECZNIEJSZYCH POWROTÓW**

### **1) Ukierunkowane działania mające na celu reagowanie na najpilniejsze potrzeby i bezpośrednie przeszkody**

Reagowanie na najpilniejsze potrzeby i bezpośrednie przeszkody za pomocą ukierunkowanych działań stanowi istotny aspekt działalności unijnego koordynatora ds. powrotów i sieci wysokiego szczebla ds. powrotów. Celem tego proponowanego obszaru priorytetowego jest zapewnienie połączenia sił państw członkowskich oraz płynnej koordynacji i spójności między wszystkimi podmiotami. Pozwoli to zagwarantować skupienie wspólnych działań na powrocie do określonych państw trzecich zgodnie z priorytetami politycznymi. Przeszkody należy szybko zgłaszać i usuwać. Działania w tym obszarze mogą ujawnić problemy o bardziej strukturalnym charakterze (takie jak współpraca między organami krajowymi, potrzeby w zakresie zasobów i szkoleń) wymagające rozwiązania w dłuższej perspektywie czasowej. Problemy te można wziąć pod uwagę w innych obszarach priorytetowych.

- Wspólne ukierunkowane działania – podejmowane w cyklu kwartalnym w celu realizacji powrotów do ograniczonej liczby priorytetowych państw trzecich – które mają być omawiane na każdym posiedzeniu sieci wysokiego szczebla ds. powrotów i realizowane w kolejnym kwartale. Narodowości, na których należy się skoncentrować, powinny zostać określone na podstawie odpowiednich unijnych planów działania, działań następczych w związku z mechanizmem przewidzianym w art. 25a kodeksu wizowego oraz dyskusji w grupach roboczych Rady. Narodowości, na których należy się skoncentrować, powinny obejmować również obywateli państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego. Takie wspólne działania należy skoordynować z działaniami prowadzonymi przez Komisję w celu zwiększenia liczby powrotów do określonych państw trzecich, w szczególności w kontekście wdrażania unijnych umów o readmisji lub ustaleń w tym zakresie, a także działań następczych w związku z mechanizmem przewidzianym w art. 25a kodeksu wizowego.
- Ułatwienie współpracy między państwami członkowskimi o podobnych potrzebach w celu połączenia sił i wzajemnego wspierania się w działaniach operacyjnych w dziedzinie powrotów dzięki udostępnianiu sobie nawzajem miejsc w krajowych programach wspomaganych dobrowolnych powrotów i reintegracji. W razie potrzeby Frontex dostosuje swoje działania, aby udzielić wszelkiej niezbędnej pomocy.
- Współpraca członków sieci wysokiego szczebla ds. powrotów z odpowiednimi organami krajowymi w celu skoncentrowania działań na określonych państwach trzecich, a w szczególności na zwiększeniu efektywności w zakresie: zapewnienia priorytetowego traktowania takich powrotów, przygotowywania dokumentacji identyfikacyjnej (dokumentów, indywidualnych ocen, danych biometrycznych), zapewnienia dostępności osób powracających do celów rozmów i misji identyfikacyjnych, podejmowania działań w związku z zarządzeniami powrotu w drodze wniosków o readmisję, w stosownych przypadkach – zapewnienia wystarczającej liczby miejsc w ośrodkach detencyjnych, ustalenia procedur identyfikacyjnych z ambasadami oraz wypełniania miejsc w lotach czarterowych.

- Rozwiązywanie problemów doraźnych, takich jak wymogi związane z COVID-19, zgłaszanych niezwłocznie unijnemu koordynatorowi ds. powrotów w celu znalezienia rozwiązania.
- Państwa członkowskie, członkowie sieci wysokiego szczebla ds. powrotów, Frontex i inne właściwe podmioty, takie jak europejscy urzędnicy łącznikowi ds. migracji i europejscy oficerzy łącznikowi ds. powrotów, powinni zaangażować się w przekazywanie odpowiednich informacji oraz danych do celów kontaktów z państwami trzecimi. Ułatwiłoby to organizację wspólnych misji Komisji i odpowiednich państw członkowskich w państwach trzecich we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych w celu przedstawienia wspólnego i spójnego podejścia.

## **2) Potrzeby długoterminowe i strukturalne**

Luki we współpracy i kontaktach między organami zaangażowanymi w proces powrotu są jedną z głównych przeszkód strukturalnych utrudniających zwiększenie skuteczności tego procesu. Działania w ramach tego proponowanego obszaru skupiałyby się na określeniu tych luk i ich usunięciu w celu zapewnienia, aby decyzja o zakończeniu legalnego pobytu w UE skutkowałą decyzją nakazującą powrót, aby takie decyzje nakazujące powrót były egzekwowane oraz aby powroty następowały jak najszybciej.

### **a) Zwiększenie efektywności całego systemu powrotów dzięki przyspieszeniu procesu i wyeliminowaniu luk prawnych**

- Skoncentrowanie się na głównych punktach i konkretnych przeszkodach sygnalizowanych przez państwa członkowskie lub stwierdzonych podczas ocen Schengen w celu przyspieszenia procesu powrotu.
- Zapewnienie, aby po decyzji o zakończeniu legalnego pobytu niezwłocznie wydawano decyzję nakazującą powrót – w tym powiązanie wyniku procedury azylowej z procedurą powrotu – we współpracy z Fronteksem i przy wykorzystaniu doświadczenia i wiedzy Agencji UE ds. Azylu oraz Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej.
- Usunięcie luki dotyczącej przechodzenia od powrotów dobrowolnych do przymusowych – luk między właściwymi organami, celem zwiększenia skuteczności i ograniczenia ryzyka ucieczki.
- Usunięcie luk proceduralnych i przeszkód związanych z różnymi kompetencjami organów i podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne etapy procesu powrotu, w którym to przypadku sieć wysokiego szczebla ds. powrotów ma przeanalizować praktyczne rozwiązania w oparciu o dobre praktyki państw członkowskich.
- Praca nad wyraźnie określonymi przeszkodami związanymi z obstrukcyjnym zachowaniem obywateli państw trzecich i brakiem współpracy z ich strony.
- Praca nad przeszkodami charakterystycznymi dla powrotu skazanych przestępców.

- Usunięcie występujących w systemach państw członkowskich przeszkód związanych ze składaniem wniosków o readmisję (w tym w stosownych przypadkach problemów dotyczących systemu zarządzania sprawami dotyczącymi readmisji z państwami trzecimi).
- Określenie praktycznych potrzeb i działań, aby najlepiej wykorzystać nową funkcję w Systemie Informacyjnym Schengen związaną z tworzeniem wpisów dotyczących osób podlegających decyzjom nakazującym powrót w celu ułatwienia wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót.
- Opracowanie spójniejszego podejścia w zakresie określania ryzyka ucieczki, braku wystarczających możliwości i wykorzystania skutecznych rozwiązań alternatywnych wobec zatrzymania. Praca nad wprowadzeniem lepszego powiązania między rodzajami ryzyka ucieczki a najbardziej odpowiednimi i adekwatnymi rozwiązaniami alternatywnymi wobec zatrzymania.

**b) Promowanie doradztwa w zakresie powrotów i reintegracji jako podstawowych elementów systemów powrotów, zarówno w przypadku powrotów dobrowolnych, jak i przymusowych**

Kluczową rolę w procesie powrotu odgrywają doradcy ds. powrotów, którzy towarzyszą osobie powracającej na każdym etapie procedury, między innymi zapewniając pełne poszanowanie praw podstawowych na wszystkich etapach procesu powrotu. W oparciu o bieżące prace w ramach strategii UE na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji, w tym dyskusje w odpowiednich grupach Rady i na forach ekspertów, prace w ramach proponowanego obszaru skupiałyby się na zapewnieniu wszystkim państwom członkowskim dobrze wyszkolonych doradców ds. powrotów, dysponujących narzędziami niezbędnymi do wspierania bardziej skutecznego procesu, w tym możliwościami w kraju powrotu, odnosząc się do inicjatyw podejmowanych przez organizacje międzynarodowe, podmioty lokalne, organy krajowe lub projekty współpracy na rzecz rozwoju. Ponadto prace skupią się na zapewnieniu spójnego podejścia do zrównoważonej reintegracji i jej finansowania, co może jeszcze bardziej zachęcić zarówno osoby powracające, jak i organy państw trzecich do współpracy w procesie powrotu.

- Wspieranie państw członkowskich w tworzeniu bardziej skutecznych programów wspomaganych dobrowolnych powrotów, struktur doradztwa w zakresie powrotów w oparciu o prace prowadzone na poziomie praktyków i przy wsparciu Fronteksu. Do końca roku wszystkie państwa członkowskie powinny korzystać ze wspólnych usług reintegracyjnych Fronteksu. Celem powinno być zwiększenie bezwzględnej liczby dobrowolnych powrotów w przypadku wszystkich państw członkowskich.
- Zapewnienie, aby wszystkie państwa członkowskie prowadziły doradztwo w zakresie powrotów w ramach profilu zawodowego, za pomocą którego promuje się podejmowanie dobrowolnych powrotów w ramach ogólnego celu, jakim jest zwiększenie liczby powrotów.

- Zapewnienie, aby na wszystkich szczeblach istniała pełna świadomość dostępnych narzędzi i szkoleń (w tym w zakresie praw podstawowych) pozwalających stawić czoła wyzwaniom strukturalnym.
- Państwa członkowskie o bogatszym doświadczeniu zachęca się do wspierania państw z mniejszym doświadczeniem poprzez bardziej ukierunkowaną i strategiczną wymianę między członkami sieci wysokiego szczebla ds. powrotów.
- Propagowanie spójności wsparcia wspomaganego dobrowolnego powrotu i reintegracji wśród państw członkowskich w odniesieniu do konkretnych państw trzecich, tam gdzie jest to potrzebne, oraz zapewnienie koordynacji odpowiednich programów istniejących w państwach trzecich.
- Zapewnienie, aby doradcy ds. powrotów w państwach członkowskich oraz Frontex znali i potrafili wykorzystać możliwości w zakresie kierowania i reintegracji, które są udostępniane osobom powracającym w krajach powrotu w ramach inicjatyw podejmowanych przez organizacje międzynarodowe, podmioty lokalne, organy krajowe lub projekty współpracy na rzecz rozwoju.
- Podwojenie liczby państw trzecich objętych wspólnymi usługami reintegracyjnymi Fronteksu do końca 2023 r.

### **c) Cyfryzacja zarządzania powrotami i usprawnienie analizy danych**

Brak regularnych i wiarygodnych danych w dziedzinie powrotów stanowi istotne niedociągnięcie, które należy wyeliminować. Istotnym elementem układanki jest zapewnienie, aby każde państwo członkowskie posiadało cyfrowy system zarządzania sprawami dotyczącymi powrotów, który można połączyć z innymi systemami informatycznymi istotnymi z punktu widzenia procesu powrotu i który może wspierać bardziej skuteczną i rzetelną analizę odpowiednich danych.

- Ustalenie wyraźnego harmonogramu wspierania cyfryzacji systemów zarządzania sprawami dotyczącymi powrotów państw członkowskich wdrażających model Fronteksu. Frontex zakończy analizę luk w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich do końca 2023 r., a następnie opracuje i wdroży plan wraz z państwami członkowskimi w celu jak najszybszego osiągnięcia pełnej cyfryzacji, najpóźniej do 2026 r.; wykorzystanie dostępnego finansowania w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji dla tych projektów.
- Dalsza analiza możliwości wprowadzenia interoperacyjności systemów informatycznych istotnych z punktu widzenia procesu powrotu, w tym analiza konieczności i proporcjonalności takich wzajemnych połączeń.
- Zwiększenie wykorzystania narzędzia pomocy w reintegracji (RIAT) oraz istniejącego systemu zarządzania sprawami dotyczącymi readmisji (RCMS) z państwami trzecimi.
- Zapewnienie znajomości stanu przesyłania i aktualizacji wpisów dotyczących powrotów w systemie SIS II, dostęp organów poszczególnych państw członkowskich do SIS II, monitorowanie powrotów i ustalonych praktyk w zakresie trafień.

- Określenie nowych możliwości, jakie daje system wjazdu/wyjazdu, w celu skutecznego wykorzystania danych dotyczących osób przekraczających dozwolony okres pobytu, generowanych automatycznie przez system.
- Wykorzystanie nowej funkcji w Systemie Informacyjnym Schengen związanej z tworzeniem wpisów dotyczących osób podlegających decyzjom nakazującym powrót, określenie i wykorzystanie możliwości ułatwienia wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót w celu przyspieszenia i usprawnienia skutecznej procedury powrotu.
- Współpraca ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (Komisją, Fronteksem, państwami członkowskimi) w celu usprawnienia gromadzenia danych statystycznych dotyczących powrotów oraz opracowania dostosowanych do potrzeb produktów w zakresie analityki, analizy i orientacji sytuacyjnej dotyczących funkcjonowania powrotów, co umożliwi proaktywne planowanie wspólnych działań mających na celu rozwiązanie zidentyfikowanych problemów.
- Wypracowanie wspólnego pojmowania pojęcia dobrych wyników w dziedzinie powrotów, wykraczającego poza odsetek powrotów, oraz określenie odpowiednich wskaźników na potrzeby sprawozdawczości i skuteczności.

\* \* \*

Postępy i osiągnięcia w ramach strategii operacyjnej należy monitorować za pomocą jasno określonego zestawu wskaźników. Należy rozważyć następujące wskaźniki:

- Liczba decyzji nakazujących powrót wydanych na podstawie negatywnych decyzji azytowych.
- Liczba wniosków o readmisję wydanych na podstawie decyzji nakazujących powrót.
- Udział dobrowolnych powrotów w ogólnej liczbie powrotów.
- Liczba państw członkowskich posiadających system informatyczny do zarządzania sprawami dotyczącymi powrotów.
- Liczba państw członkowskich posiadających system doradztwa w zakresie powrotów.
- Liczba państw członkowskich regularnie korzystających z usług Fronteksu związanych z powrotami (przed powrotem, po powrocie, reintegracja) i uczestniczących w operacjach powrotowych.
- Liczba państw trzecich objętych wspólnymi usługami reintegracyjnymi Fronteksu.

Unijny koordynator ds. powrotów będzie regularnie przedstawiał sieci wysokiego szczebla ds. powrotów sprawozdania z postępów, które będą również uwzględniane w barometrze Schengen. Wskaźniki te służą wprawdzie jako solidna podstawa do monitorowania postępów, mogą jednak ulegać zmianom w miarę rozwijania i wdrażania strategii operacyjnej.