

Bruksela, 3 października 2025 r.
(OR. en)

9205/25

LIMITE

JAI 647
MIGR 183
COMIX 150

CH
IS
LI
NO

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2025/0059 (COD)

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Dokument prezydencji w sprawie wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót wydanych przez inne państwa członkowskie

W ostatnich latach skuteczniejsza polityka powrotowa była jednym z naszych priorytetów. Kwestią zasadniczą pozostaje zapewnienie, abyśmy dysponowali skutecznie funkcjonującą polityką i byli w stanie przeprowadzać większą liczbą powrotów z UE do państw trzecich, tak aby nasze społeczeństwa mogły mieć zaufanie do zdolności rządów do zarządzania migracją i do kierowania zasobów ku osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej. Skuteczna polityka powrotowa będzie również wyraźnym sygnałem dla wszystkich obywateli państw trzecich, którzy nie mają potrzeb w zakresie ochrony, zniechęcając ich do podejmowania niebezpiecznych podróży do Unii Europejskiej, i pomoże zapobiegać narażaniu życia ludzkiego.

Nie ma szybkiego sposobu na wypracowanie skutecznej polityki powrotowej. Jest to złożony i czasochłonny proces, w którym uczestniczy wiele podmiotów/organów w państwach członkowskich, a także w państwach trzecich.

Aby zapewnić skuteczną politykę powrotową, potrzebujemy przede wszystkim aktualnych ram prawnych, które powinny odpowiadać na potrzeby państw członkowskich i umożliwiać nam przeprowadzanie powrotów w sposób szybki i skuteczny. Komisja Europejska wysłuchała apelu naszych przywódców o szybkie zaproponowanie nowych przepisów dotyczących powrotów i w marcu przedstawiła odnośny wniosek. Od tego czasu nasi eksperci bardzo intensywnie omawiają wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie powrotów ustanawiającego wspólny unijny system powrotów, dbając o to, by jego przepisy umożliwiały organom przeprowadzanie powrotów w sposób szybki i skuteczny.

Wniosek jest bardzo złożony i szczegółowy, dlatego dyskusje nad nim wymagają czasu. Jednak naszym zdaniem istnieje pilne zapotrzebowanie na zaktualizowane i nowoczesne przepisy dotyczące powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Jesteśmy przekonani, że dzięki naszej determinacji do ciężkiej pracy w tym zakresie oraz dzięki ciągłym wysiłkom państw członkowskich będziemy mogli ustalić nasze stanowisko odnośnie do proponowanego rozporządzenia w sprawie powrotów przed końcem prezydencji duńskiej. Liczymy na to, że państwa członkowskie wesprą nas w tym trudnym przedsięwzięciu.

Proponowane rozporządzenie w sprawie powrotów wprowadza szereg nowości. Podczas zbliżającej się dyskusji na październikowym posiedzeniu Rady ds. WSiSW chcielibyśmy skupić się na jednej z najważniejszych z nich – proponowanym obowiązkowym wzajemnym uznawaniu decyzji nakazujących powrót wydanych przez inne państwa członkowskie.

Wzajemnie uznawanie

W ciągu ostatnich kilku lat kwestia wzajemnego uznawania była podnoszona na najwyższym szczeblu – o wzajemne uznawanie decyzji nakazujących powrót zwróciła się do państw członkowskich Rada Europejska¹. Wzajemne uznawanie nie jest nowym instrumentem i zostało uzgodnione jako instrument fakultatywny już w 2001 r. Debaty na jego temat wznowiono po raz pierwszy w latach 2018–2019 w kontekście mandatu Rady dotyczącego przekształconej dyrektywy powrotowej. Do mandatu Rady dodano pewne bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące tego instrumentu, ale niektóre państwa członkowskie ubolewały, że w wersji przekształconej dyrektywy brakuje merytorycznego rozwiązania w zakresie wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót.

W swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie powrotów Komisja znacznie wzmocniła zasadę wzajemnego uznawania, wprowadzając – po okresie przejściowym – obowiązkowe uznawanie decyzji nakazujących powrót wydanych przez inne państwa członkowskie. Komisja uważa obowiązkowe wzajemne uznawanie za jeden z głównych elementów proponowanego przez siebie wspólnego europejskiego systemu powrotów.

Celem Komisji jest, by obowiązkowe wzajemne uznawanie było wyraźnym sygnałem – nie tylko dla wszystkich nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, ale także dla naszych obywateli – że po wydaniu decyzji nakazującej powrót w jednym z państw członkowskich będzie ona wdrażana w całej strefie Schengen. Zdaniem Komisji powinno to również powstrzymywać przed próbami ucieczki i zniechęcać do wtórnego przemieszczania się, co pozostaje dużym wyzwaniem, oraz sprzyjać dobrowolnym powrotom. Z praktycznego punktu widzenia wzajemne uznawanie – ułatwione europejskim nakazem powrotu, który według Komisji ma stanowić uzupełnienie krajowych decyzji nakazujących powrót i zawierać ich kluczowe elementy – powinno zapewnić uproszczenie procedur i pozwolić uniknąć powielania działań; ponadto dzięki niemu państwa członkowskie nie będą musiały rozpoczynać procesu powrotu od zera, lecz raczej będą podejmować go od momentu, w którym wykonają decyzję nakazującą powrót.

¹ Np. konkluzje Rady Europejskiej z 9 lutego 2023 r. (EUCO 1/23).

Podczas dyskusji na temat proponowanego rozporządzenia w sprawie powrotów, które to dyskusje przeprowadzono na posiedzeniach Grupy Roboczej ds. Integracji, Migracji i Wydaleń (IMEX), wiele państw członkowskich wskazało na potrzebę elastyczności i na ryzyko dotyczące obciążenia administracyjnego, również w kontekście wzajemnego uznawania i europejskiego nakazu powrotu. Wiele państw członkowskich uważa, że ze względu na różne kwestie prawne, praktyczne i operacyjne może dojść do sytuacji, w której wydanie krajowej decyzji nakazującej powrót zamiast uznania decyzji wydanej przez inne państwo członkowskie byłoby mniej uciążliwe, szybsze i skuteczniejsze.

Prezydencja rozumie, jak ważne jest wysłanie sygnału, jakim byłoby obowiązkowe wzajemne uznawanie decyzji nakazujących powrót, ale odnotowuje również zdecydowany apel państw członkowskich o elastyczność. Uważamy, że zapewnienie tej elastyczności jest możliwe poprzez wprowadzenie pewnych zmian w przepisach dotyczących obowiązkowego wzajemnego uznawania zaproponowanych przez Komisję.

W związku z tym prezydencja przewidziała w swoim wniosku kompromisowym ***dodatkowe wyjątki*** w odniesieniu do obowiązkowego wzajemnego uznawania. Przede wszystkim w przypadku ustalenia, że wydanie nowej decyzji nakazującej powrót doprowadziłoby do szybszego i skuteczniejszego powrotu lub wydalenia, państwa członkowskie powinny mieć możliwość zastosowania tego rozwiązania w celu zapewnienia szybkich powrotów. Ma to również zastosowanie w przypadku, gdy obywatel państwa trzeciego jest przekazywany do innego państwa członkowskiego zgodnie z art. 23a kodeksu granicznego Schengen lub na podstawie dwustronnych umów lub porozumień. We wniosku kompromisowym doprecyzowano również, że nie dotyczy to spraw objętych rozporządzeniem dublińskim.

Ponadto ***państwom członkowskim należy dać więcej czasu, zanim wzajemne uznawanie stanie się obowiązkowe***, aby umożliwić im lepsze przygotowanie się do tego ważnego kroku. Wzajemne uznawanie stałoby się obowiązkowe trzy lata po wejściu w życie paktu, a nie rok po nim – jak zaproponowała Komisja.

Inne elementy wniosku kompromisowego prezydencji obejmują niewprowadzanie obowiązku stosowania europejskiego nakazu powrotu, w odpowiedzi na obawy państw członkowskich dotyczące unikania zbędnych obciążeń administracyjnych, a także usunięcie złożonego mechanizmu zwrotu kosztów związanych z powrotem przy wykonywaniu decyzji nakazującej powrót wydanej przez inne państwo członkowskie.

Elementy te **również powinny zapewnić niezbędną elastyczność**, której oczekują państwa członkowskie.

Ponadto nasza propozycja dotycząca tego, by w **przyszłości Komisja przeprowadziła przegląd skuteczności obowiązkowego wzajemnego uznawania** oraz by istniała możliwość proponowania ukierunkowanych zmian, powinna pomóc nam w stworzeniu mechanizmu nieulegającego dezaktualizacji.

Prezydencja uważa, że wszystkie wyżej wymienione elementy, dające państwom członkowskim dodatkową elastyczność, powinny zapewnić nam w najbliższej przyszłości dysponowanie w Unii Europejskiej obowiązkowym wzajemnym uznawaniem decyzji nakazujących powrót, co stanowiłoby wyraźny sygnał, że powrotów nie można uniknąć przez samą ucieczkę do innego państwa członkowskiego, a jednocześnie sprawiłoby, że powroty przebiegałyby w jak najszybszy i najsprawniejszy sposób. Jest to również aspekt rozporządzenia, co do którego państwa członkowskie będą musiały wykazać gotowość do kompromisu, tak by możliwe było poczynienie postępów w pracach nad wnioskiem.

Ministrowie proszeni są o uzgodnienie podczas zbliżającego się październikowego posiedzenia Rady ds. WSiSW opisanego wyżej rozwiązania służącego zapewnieniu obowiązkowego wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót wydanych przez inne państwa członkowskie.

Ministrowie są również proszeni o przedstawienie uwag co do zakresu i charakteru dodatkowych wyjątków od obowiązkowego wzajemnego uznawania, tak by możliwe było znalezienie właściwej równowagi między osiągnięciem pełnego potencjału wzajemnego uznawania a zachowaniem elastyczności.