

Sprawozdanie specjalne

Współpraca UE z państwami trzecimi w zakresie readmisji – podjęte działania przyniosły ograniczone rezultaty



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-X
Wstęp	01-13
Powroty i readmisja	01-06
Umowy i porozumienia w sprawie readmisji	07-09
Mechanizmy zarządzania	10-13
Zakres kontroli i podejście kontrolne	14-22
Uwagi	23-119
Negocjacje z państwami trzecimi nie przyniosły optymalnych wyników ze względu na niewystarczające wykorzystanie synergii z państwami członkowskimi i między różnymi strategiami unijnymi	23-72
Komisja i ESDZ podjęły dialog w sprawie readmisji z państwami trzecimi o największej liczbie migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy nie powrócili do swoich państw	24-25
Komisja i ESDZ poczyniły ograniczone postępy w zawieraniu umów o readmisji, ale odniosły większy sukces w negocjowaniu prawnie niewiążących porozumień w tej dziedzinie	26-38
Postępy w wypracowywaniu synergii z państwami członkowskimi i między różnymi strategiami unijnymi były niewystarczające	39-72
UE podjęła odpowiednie działania w celu ułatwienia readmisji, ale osiągnięto niejednoznaczne rezultaty, a ponadto nie można było ocenić oddziaływania	73-119
Działania ukierunkowane na usprawnienie praktycznej współpracy w zakresie readmisji przyniosły niejednoznaczne rezultaty	74-92
Projekty wsparcia na rzecz budowania zdolności i reintegracji były istotne i w większości przypadków przyniosły oczekiwane rezultaty	93-105
Dostępne dane nie umożliwiały kompleksowego monitorowania readmisji	106-119

Wnioski i zalecenia

120-135

Załączniki

Załącznik I – Główne przyczyny niskiego wskaźnika powrotów z Grecji i Włoch

Załącznik II – Wezwania do stworzenia i stosowania zachęt

Konkluzje Rady Europejskiej

Komunikaty Komisji

Załącznik III – Podsumowanie oceny Trybunału dotyczącej projektów budowania zdolności (RCBF)

Załącznik IV – Podsumowanie oceny Trybunału dotyczącej projektów reintegracji

Załącznik V – Uchybienia w danych UE dotyczących powrotów i działania mające na celu wyeliminowanie tych uchybień

Wykaz akronimów i skrótów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji, ESDZ i Frontexu

Odpowiedzi Komisji i ESDZ

Odpowiedzi Frontexu (Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej)

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Skuteczna i odpowiednio zarządzana polityka powrotowa jest niezbędnym elementem kompleksowej polityki migracyjnej. Nieefektywność unijnego systemu powrotów sprzyja migracji nieuregulowanej. Trudności we współpracy z państwami pochodzenia migrantów są jedną z przyczyn niskiego wskaźnika powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie, co Trybunał odnotował w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 24/2019. Biorąc pod uwagę znaczenie tej kwestii, Trybunał postanowił zbadać ją bliżej, przy czym celem niniejszej kontroli jest wniesienie konstruktywnego wkładu w bieżące działania i debatę na szczeblu UE.

II W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy UE skutecznie usprawniła współpracę z państwami trzecimi w zakresie readmisji. Aby udzielić odpowiedzi na to główne pytanie kontrolne, Trybunał przeanalizował, czy UE poczyniła postępy w zawieraniu odpowiednich umów o readmisji lub podobnych porozumień z państwami trzecimi oraz czy działania UE ułatwiły państwom trzecim skuteczne wypełnianie ciążących na nich obowiązków w zakresie readmisji. Trybunał skoncentrował się przy tym na dziesięciu państwach, w przypadku których w latach 2014–2018 odnotowano największą – w wartościach bezwzględnych – liczbę migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy nie powrócili do swoich państw. W wyniku kontroli stwierdził, że działania UE ukierunkowane na zacieśnianie współpracy z państwami trzecimi w zakresie readmisji były odpowiednie, ale przyniosły ograniczone rezultaty.

III W latach 2015–2020 Unia Europejska poczyniła jedynie ograniczone postępy, jeśli chodzi o zakończenie negocjacji w sprawie unijnych umów o readmisji. Od dawna nierozwiązane problemy (przede wszystkim klauzula dotycząca obywateli państw trzecich) pozostawały głównymi kwestiami spornymi podczas negocjacji. Komisja odniosła natomiast większy sukces w negocjowaniu niewiążących prawnie porozumień w sprawie readmisji, których zapisy są bardziej elastyczne. Zasadnicze znaczenie dla powodzenia negocjacji w sprawie readmisji miała wola polityczna po stronie państw trzecich.

IV Trybunał stwierdził, że negocjacje z państwami trzecimi nie przyniosły optymalnych wyników ze względu na niewystarczające wykorzystanie synergii z państwami członkowskimi i między poszczególnymi obszarami polityki. Na szczeblu UE poczyniono ograniczone postępy, jeśli chodzi o tworzenie zachęt strukturalnych dla

państw trzecich do wypełniania ciężących na nich obowiązków związanych z readmisją. Największe postępy poczyniono w dziedzinie polityki wizowej, w ramach której – dzięki zmienionemu kodeksowi wizowemu – UE zyskała mechanizm i narzędzia do regularnej oceny i stymulowania współpracy państw trzecich w zakresie readmisji.

V Trybunał stwierdził, że w zapisach zawartych przez UE umów i porozumień w sprawie readmisji uwzględniono większość najczęściej występujących przeszkód utrudniających readmisję. W tym kontekście Wspólne Komitety ds. Readmisji lub grupy robocze ds. readmisji stanowiły forum dające możliwość okresowej oceny współpracy w zakresie readmisji. Powtarzający się charakter niektórych omawianych problematycznych kwestii świadczy jednak o tym, że skuteczność tych ciał była ograniczona.

VI Unijne sieci w dziedzinie powrotów skutecznie przyczyniały się do łączenia zasobów krajowych, a państwa uczestniczące w działaniach tych sieci doceniały uzyskane przez nie rezultaty. Wraz z kolejnymi rozszerzeniami zakresu uprawnień Frontex stopniowo przejmuje działania prowadzone przez sieci. Ponadto zwiększa on swoje wsparcie na rzecz państw członkowskich w zakresie operacji poprzedzających powroty i operacji powrotowych. Trybunał stwierdził, że trudności, jakie państwa członkowskie miały z lokalizacją migrantów o nieuregulowanym statusie, zapobieganiem ucieczkom oraz zapewnieniem obecności podczas wywiadów, były głównym źródłem braku efektywności misji identyfikacyjnych objętych wsparciem Frontexu.

VII Trybunał przeprowadził analizę sześciu projektów budowania zdolności i 14 projektów reintegracji sfinansowanych przez Komisję. W wyniku analizy stwierdził, że projekty były odpowiednie do potrzeb i w większości przypadków pozwoliły uzyskać oczekiwane produkty. Trybunał uważa, że rozwój elektronicznych systemów zarządzania sprawami dotyczącymi readmisji, w szczególności z udziałem państw trzecich, może przyczynić się do usprawnienia współpracy w zakresie readmisji na poziomie strukturalnym.

VIII Trybunał stwierdził, że w unijnych danych dotyczących powrotów występują niedociągnięcia, jeśli chodzi o kompletność i możliwość przeprowadzania porównań między poszczególnymi państwami członkowskimi. W ostatnich latach Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze ukierunkowane na wyeliminowanie większości odnośnych uchybień. Wiele proponowanych zmian nie zostało jednak jeszcze

przyjętych lub nie weszło w pełni w życie. Ponadto nadal brakuje danych na temat tempa realizowania procedur readmisji i trwałości procesu reintegracji migrantów, którzy powrócili.

IX Od czasu zmiany kodeksu wizowego w 2019 r. Komisja jest zobowiązana przeprowadzać regularną ocenę współpracy państw trzecich w zakresie readmisji na podstawie wiarygodnych danych. Ta regularna ocena może przyczynić się do usprawnienia procesu gromadzenia i wymiany danych w UE oraz do ułatwienia podejmowania decyzji politycznych w oparciu o dowody w obszarze współpracy w zakresie readmisji. Brak równoważnego procesu gromadzenia danych dotyczących współpracy w zakresie readmisji w przeszłości w połączeniu z niedociągnięciami występującymi w danych na temat powrotów uniemożliwił Trybunałowi ocenę ogólnego oddziaływania działań UE na rzecz zacieśnienia współpracy z państwami trzecimi w zakresie readmisji.

X W wyniku przeprowadzonej kontroli Trybunał zaleca, aby Komisja:

- stosowała bardziej elastyczne podejście przy negocjowaniu umów o readmisji;
- wypracowała synergię z państwami członkowskimi w celu ułatwienia negocjacji w sprawie readmisji;
- zapewniła większe zachęty dla państw trzecich do współpracy w zakresie readmisji;
- usprawniła gromadzenie danych na temat readmisji i trwałości procesu reintegracji.

Wstęp

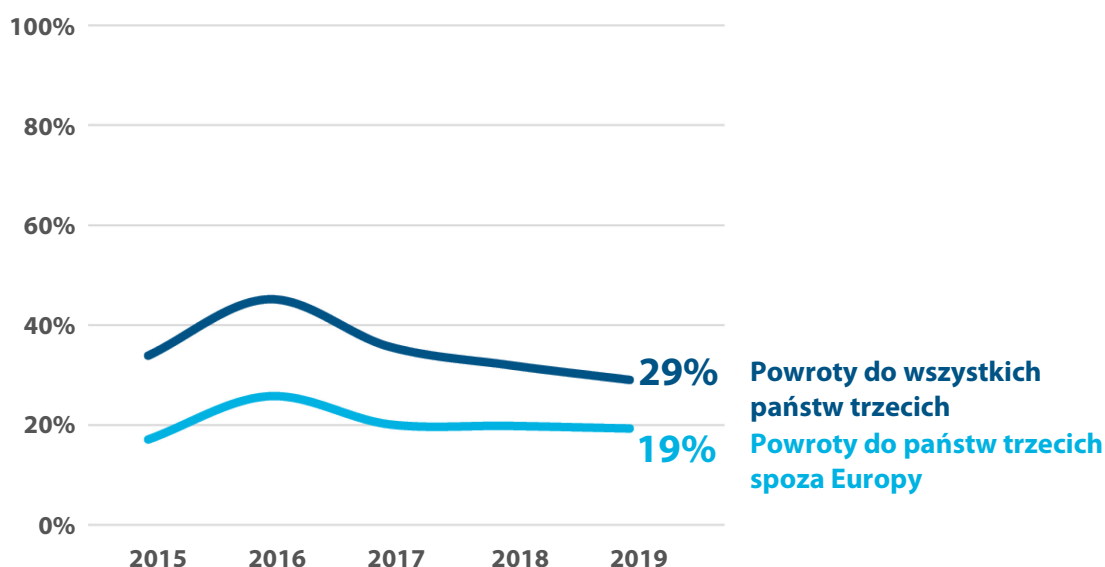
Powroty i readmisja

01 Skuteczna i odpowiednio zarządzana polityka powrotowa jest niezbędnym elementem kompleksowej polityki migracyjnej. W sprawozdaniu specjalnym nr 24/2019¹ Trybunał wskazał szereg powodów niskiego wskaźnika powrotów wśród migrantów o nieuregulowanym statusie (zob. [załącznik I](#)). Jedną z przyczyn tej sytuacji są trudności we współpracy z państwami pochodzenia migrantów.

02 Nieefektywność unijnego systemu powrotów sprzyja migracji nieuregulowanej². Od 2008 r. średnio rocznie około 500 000 cudzoziemców otrzymywało nakaz opuszczenia UE, ponieważ wjechali lub przebywali na jej terytorium bez zezwolenia. Jednak tylko jedna trzecia z nich faktycznie wróciła do państwa trzeciego (29% w 2019 r.). Ten wskaźnik skutecznych powrotów wynosi poniżej 20% w odniesieniu do powrotu do państw spoza kontynentu europejskiego (zob. [rys. 1](#)). W liczbie faktycznie zrealizowanych powrotów mniej więcej połowę stanowią powroty dobrowolne, a połowę – przymusowe.

¹ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami”.

² Europejski program w zakresie migracji (COM(2015) 240 final, s. 9).

Rys. 1 – Wskaźnik skutecznych powrotów (UE-27)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

03 Należy zachować ostrożność przy stosowaniu i interpretowaniu wskaźnika skutecznych powrotów. Dane bazowe nie zawsze są bowiem dokładne i w pełni porównywalne między państwami członkowskimi UE (zob. pkt [108–110](#)). Ponadto niska wartość wskaźnika niekoniecznie wynika jedynie z problemów związanych ze współpracą z państwami trzecimi, lecz również z wyzwań wewnętrznych, takich jak uchybienia w przepisach dotyczących azylu i powrotów oraz w systemach, procedurach i zdolnościach poszczególnych państw członkowskich (zob. pkt [115](#), [załącznik I](#) i sprawozdanie specjalne nr 24/2019). W związku z tym wskaźnik powrotów nie wystarczy, by wyciągnąć wnioski co do jakości współpracy w zakresie readmisji z danym państwem trzecim.

04 Prawodawstwo dotyczące powrotów stanowi część unijnego dorobku prawnego, zarówno w zakresie zarządzania nielegalną imigracją, jak i funkcjonowania strefy Schengen. Procesem powrotów zajmują się głównie organy krajowe. Współpraca z państwami trzecimi w zakresie readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie jest jednak konieczna na różnych etapach procesu powrotu, w szczególności w przypadku migrantów, którzy nie posiadają ważnych dokumentów podróży (zob. [rys. 2](#)). Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) może wspierać państwa członkowskie w toku realizacji procesu powrotu.

Rys. 2 – Kolejne etapy procesu powrotu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie oryginalnego dokumentu Frontexu.

05 W międzynarodowym prawie zwyczajowym istnieje domniemany obowiązek państwa do readmisji swoich obywateli³. Aby wzmocnić egzekwowanie tego obowiązku, od lat 90. XX wieku UE włącza do umów z państwami trzecimi klauzule dotyczące migracji. W 1999 r. Rada podjęła decyzję o włączeniu standardowych klauzul dotyczących readmisji do wszystkich europejskich umów o stowarzyszeniu i umów o współpracy zawieranych z państwami trzecimi⁴ (zob. [ramka 1](#)). Klauzulę taką zawarto również w umowie z Kotonu⁵.

³ Zob. przykładowo [projekt artykułów dotyczących wydalenia cudzoziemców](#), przyjęty przez Komisję Prawa Międzynarodowego na 66. posiedzeniu w 2014 r.

⁴ Dokument Rady 13409/99 z 25 listopada 1999 r.

⁵ Art. 13 ust. 5 lit. c) ppkt (i) umowy o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony podpisanej w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r. („[umowa z Kotonu](#)”).

Ramka 1

Standardowa klauzula dotycząca readmisji (1999 r.)

Artykuł A

Wspólnota Europejska i państwo X zgadzają się podjąć współpracę w celu zapobiegania nielegalnej imigracji i jej kontrolowania. W tym celu:

- państwo X wyraża zgodę na readmisję swoich obywateli przebywających nielegalnie na terytorium któregośkolwiek z państw członkowskich Unii Europejskiej, na jego wniosek, bez żadnych dodatkowych formalności [...]

Państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz państwo X zapewnią również swoim obywatelom odpowiednie do tego celu dokumenty tożsamości.

Artykuł B

Strony zgadzają się aby – w przypadku gdy jedna ze Stron wystąpi z takim wnioskiem – zostało podpisane porozumienie między państwem X a Wspólnotą Europejską regulujące szczególne obowiązki państwa X i państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej w zakresie readmisji, zawierające zobowiązanie do dokonania readmisji obywateli innych krajów i bezpaństwowców. [...]

06 W 2015 r. Rada Europejska zachęciła Komisję do opracowania specjalnego europejskiego programu powrotowego⁶. W odpowiedzi Komisja sformułowała plan działania UE w zakresie powrotów⁷. W planie określono natychmiastowe i średnioterminowe działania służące zapewnieniu większej skuteczności unijnego systemu powrotów. W 2017 r. Komisja przyjęła uaktualniony plan działania⁸ obejmujący dodatkowe inicjatywy, które miały być realizowane równolegle z obowiązującym planem działania.

⁶ Pkt 5 lit. g) konkluzji Rady Europejskiej z dni 25–26 czerwca 2015 r. (EUCO 22/15).

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Plan działania UE w zakresie powrotów” (COM(2015) 453 final).

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skuteczniejszej polityki powrotowej w Unii Europejskiej – uaktualniony plan działania (COM(2017) 200 final).

Umowy i porozumienia w sprawie readmisji

07 Państwa mogą zawierać umowy o readmisji, aby ułatwić od strony praktycznej wykonywanie ciężących na nich obowiązków w zakresie readmisji. Niemniej współpraca w tym obszarze może funkcjonować między państwami bez zawierania szczegółowych umów o readmisji, a jednocześnie zawarcie umowy o readmisji nie gwarantuje sprawnej współpracy.

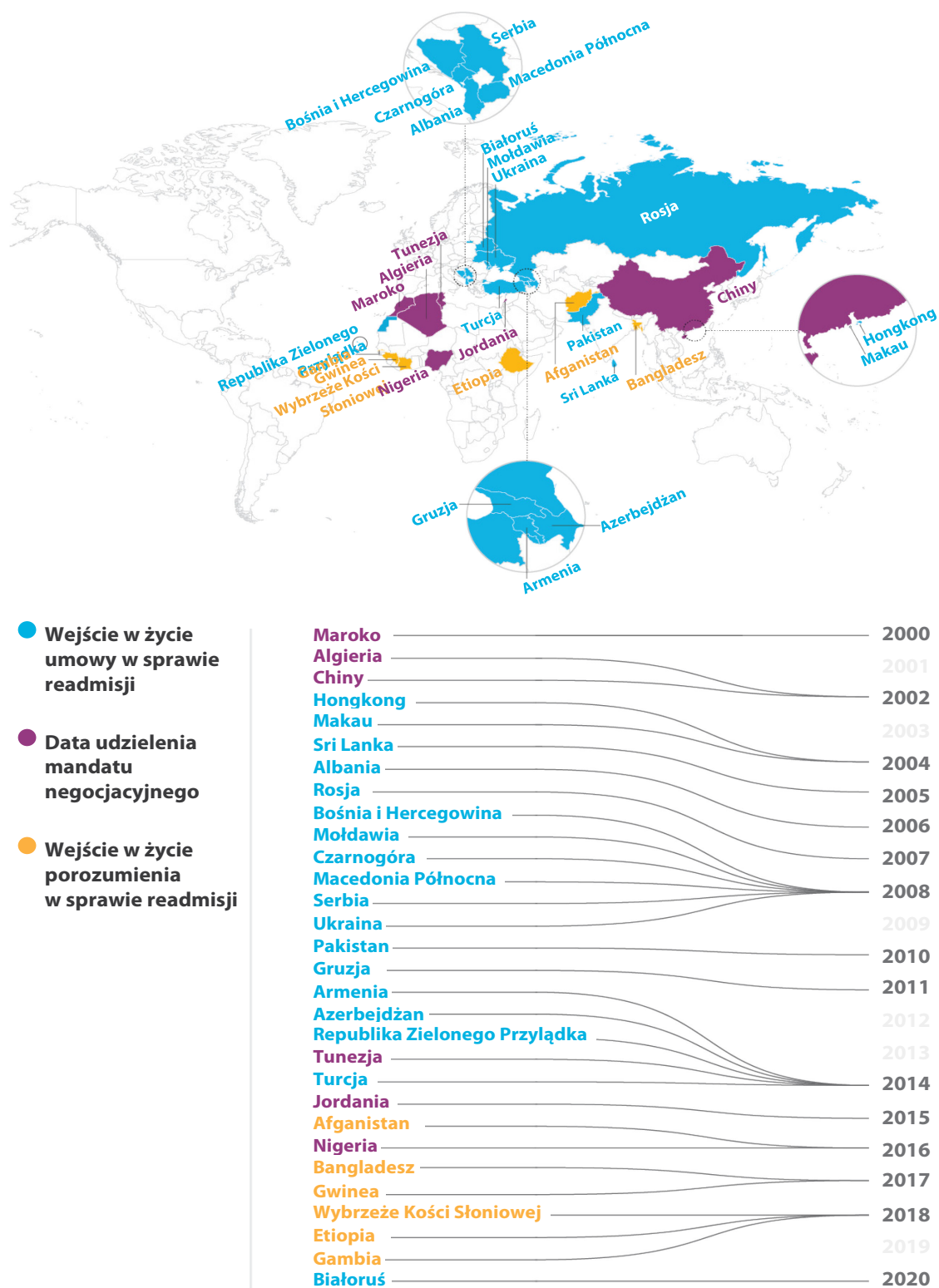
08 Unijne umowy o readmisji są zawierane między UE a państwami niebędącymi członkami UE. Obowiązują one równolegle do dwustronnych umów o readmisji zawieranych przez poszczególne państwa członkowskie, ale mają przed nimi pierwszeństwo⁹. UE zawarła 18 prawnie wiążących unijnych umów o readmisji. W odniesieniu do sześciu kolejnych państw Rada udzieliła Komisji mandatu na rozpoczęcie negocjacji (zob. [rys. 3](#)).

09 Państwa trzecie mogą niechętnie podejmować negocjacje dotyczące umów o readmisji, głównie ze względów związanych z polityką wewnętrzną (w niektórych państwach umowy te mogą wywołać sprzeciw społeczeństwa). Od 2016 r. Komisja skupia się zatem na opracowywaniu praktycznych rozwiązań dotyczących współpracy z państwami trzecimi oraz wynegocjowała sześć prawnie niewiążących porozumień w sprawie powrotów i readmisji (zob. [rys. 3](#)). Treść tych porozumień regulujących kwestie praktyczne – z wyjątkiem tych dotyczących Afganistanu¹⁰ – pozostaje poufna.

⁹ Briefing Biura Analiz Parlamentu Europejskiego pt. „EU Readmission Agreements, Facilitating the return of irregular migrants”, kwiecień 2015 r., EPRS_BRI(2015)554212_EN.

¹⁰ Zob. dokument pt. „Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU”.

Rys. 3 – Mapa unijnych umów o readmisji i niewiążących porozumień w sprawie readmisji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Mechanizmy zarządzania

10 Wraz z wejściem w życie traktatu z Amsterdamu w 1999 r.¹¹ UE przyznano uprawnienia w dziedzinie wiz, azylu i imigracji, w tym uprawnienia do zawierania umów o readmisji. Uprawnienia te są dzielone między UE a państwa członkowskie (należą do tzw. kompetencji dzielonych)¹².

11 Unijne umowy o readmisji są negocjowane z państwami trzecimi na podstawie mandatu negocjacyjnego udzielonego Komisji przez Radę. Komisja (jako organ wiodący) wraz z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ) jest odpowiedzialna za prowadzenie negocjacji w sprawie unijnych umów o readmisji i usprawnianie współpracy z państwami trzecimi w tym zakresie. Umowy te są przyjmowane decyzją Rady po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

12 W przypadku niewiążących prawnie porozumień w sprawie readmisji proces jest prostszy. Przed rozpoczęciem negocjacji Komisja zwraca się do Rady o udzielenie zezwolenia, a Rada musi potwierdzić wynik rozmów, zgoda Parlamentu Europejskiego nie jest jednak wymagana.

13 Po wejściu w życie unijna umowa o readmisji jest monitorowana przez Wspólny Komitet ds. Readmisji. W skład Komitetu wchodzi eksperci i przedstawiciele z państw członkowskich UE i państwa trzeciego, a współprzewodniczą mu Komisja i państwo trzecie. Realizacja porozumień w sprawie readmisji jest z kolei monitorowana przez wspólne grupy robocze.

¹¹ Art. 63. traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty.

¹² Art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

14 Trudności we współpracy z państwami pochodzenia migrantów są jedną z przyczyn niskiego wskaźnika powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie, co odnotowano w sprawozdaniu specjalnym nr 24/2019. Biorąc pod uwagę znaczenie tej kwestii, Trybunał postanowił zbadać ją dokładniej. Trybunał oczekuje, że niniejsze sprawozdanie zapewni wkład w bieżące działania UE oraz w debatę na temat nowego paktu Komisji o migracji i azylu, który został przedstawiony we wrześniu 2020 r.

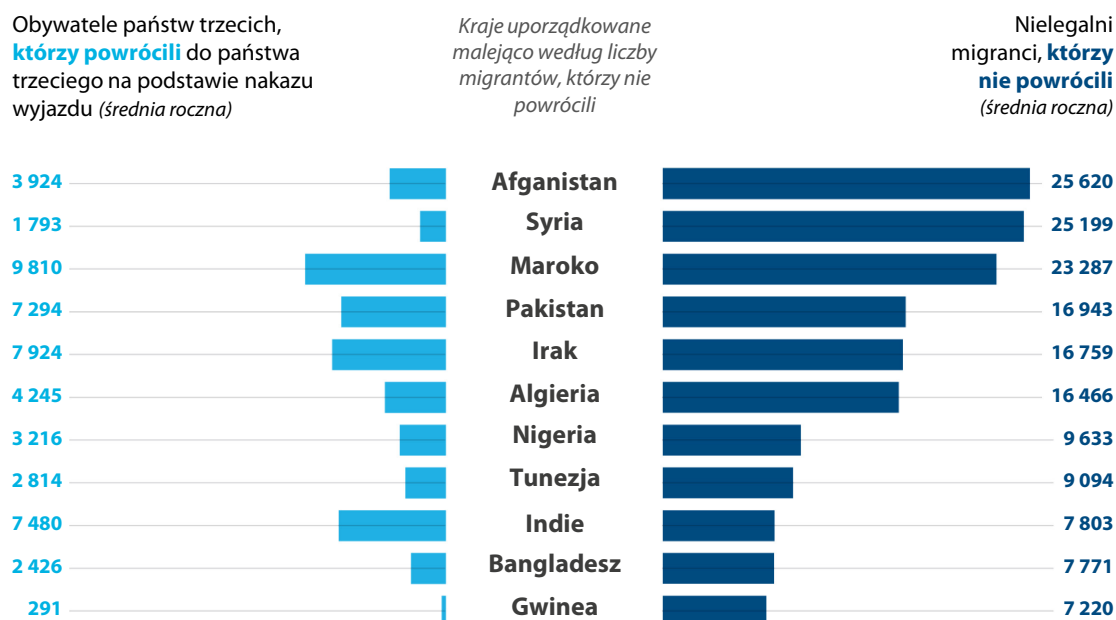
15 Celem niniejszej kontroli było ustalenie, czy UE skutecznie usprawniła współpracę z państwami trzecimi w zakresie readmisji. Aby udzielić odpowiedzi na to główne pytanie kontrolne, kontrolerzy Trybunału podzielili je na następujące dwa pytania szczegółowe:

- 1) Czy UE poczyniła postępy w zawieraniu odpowiednich umów o readmisji lub podobnych porozumień z państwami trzecimi?
- 2) Czy działania UE ułatwiły skuteczne wypełnianie zobowiązań państw trzecich w zakresie readmisji?

16 Kontrola dotyczyła okresu od 2015 r. – kiedy to Komisja uruchomiła plan działania w zakresie powrotów – do połowy 2020 r.

17 Jako kryterium dla sporządzenia wykazu dziesięciu państw trzecich, które miały zostać objęte badaniem, Trybunał przyjął średnią liczbę wszystkich migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy nie powrócili do swoich państw (zob. [rys. 4](#)). 38% wszystkich zarządzeń powrotu wydanych w latach 2014–2018 odnosiło się do obywateli tych dziesięciu państw (z wyjątkiem Syrii), a ponadto stanowili oni 46% wszystkich migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy nie powrócili z UE do swoich państw. Trybunał wyłączył Syrię z zakresu kontroli, ponieważ w maju 2011 r. UE zawiesiła wszelkie formy dwustronnej współpracy z władzami tego kraju.

Rys. 4 – Średnia roczna liczba powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie (2014–2018)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu (zbiory danych migr_eiord i migr_eirtn).

18 Głównymi jednostkami kontrolowanymi w ramach niniejszej kontroli były Komisja, ESDZ i Frontex. Trybunał przeprowadził również konsultacje z przedstawicielami sieci zintegrowanego systemu zarządzania powrotami (zob. pkt 80), Sekretariatem Generalnym Rady oraz z władzami Niemiec, Francji i Hiszpanii. Trybunał wybrał te trzy państwa członkowskie ze względu na ich znaczenie, jeśli chodzi o presję migracyjną i powroty (liczby wniosków o udzielenie azylu i decyzji nakazujących powrót), a także z uwagi na wcześniejszy zakres kontroli w tym obszarze obejmujący Włochy i Grecję.

19 Ze względu na ograniczenia związane z pandemią COVID-19 Trybunał nie mógł odbyć zaplanowanych wizyt kontrolnych w państwach trzecich. Oznacza to, że musiał w dużej mierze polegać na przeglądach dostępnej dokumentacji oraz na wywiadach z zainteresowanymi stronami w UE. Kontrolerzy Trybunału skontaktowali się jednak z ambasadami trzech państw trzecich, aby uzyskać opinie na temat współpracy z UE w zakresie readmisji. Ponadto Trybunał zasięgnął opinii zainteresowanych stron z Parlamentu Europejskiego, Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) oraz Europejskiej Rady ds. Uchodźców i Wypędzonych.

20 Aby można skutecznie przeprowadzać powroty migrantów o nieuregulowanym statusie, unijna polityka powrotowa musi posiadać skutecznie wdrażany wymiar wewnętrzny, a w szczególności umożliwiać identyfikowanie i lokalizowanie migrantów o nieuregulowanym statusie, odsyłanie osób ubiegających się o azyl, których wnioski odrzucono, oraz egzekwowanie decyzji nakazujących powrót przez państwa członkowskie. Ponieważ Trybunał uwzględnił już ten wymiar wewnętrzny unijnej polityki powrotowej¹³, w ramach niniejszej kontroli skoncentrowano się wyłącznie na współpracy z państwami trzecimi w obszarze readmisji.

21 Trybunał nie wnikał w zasadność poszczególnych decyzji nakazujących powrót. Decyzje te wydawane są przez organy krajowe, a wyłączną odpowiedzialność za nie ponoszą państwa członkowskie. Organy krajowe są ponadto odpowiedzialne za przeprowadzanie operacji powrotowych (przy ewentualnym wsparciu Frontexu). Wspomniane decyzje nakazujące powrót podlegają administracyjnym i prawnym środkom odwoławczym przewidzianym w przepisach europejskich i krajowych. W przypadku wniesienia odwołania organy lub sądy krajowe oceniają każdą sprawę pod względem merytorycznym, w tym pod kątem tego, czy migrant może bezpiecznie powrócić do danego państwa trzeciego.

22 Zakres kontroli nie objął dwustronnych umów o readmisji zawieranych przez państwa członkowskie UE, porozumień, protokołów ustaleń w sprawie readmisji ani żadnej innej formy dwustronnej współpracy między państwami członkowskimi i państwami trzecimi. Pozostają one w wyłącznej gestii państw członkowskich, a Komisja nie ma do nich dostępu.

¹³ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami”.

Uwagi

Negocjacje z państwami trzecimi nie przyniosły optymalnych wyników ze względu na niewystarczające wykorzystanie synergii z państwami członkowskimi i między różnymi strategiami unijnymi

23 W niniejszej sekcji Trybunał przeanalizował, czy Komisja i ESDZ:

- a) rozpoczęły negocjacje w sprawie readmisji z dziesięcioma państwami trzecimi o największej liczbie migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy nie powrócili do swoich państw;
- b) skutecznie prowadziły te negocjacje;
- c) opracowały narzędzia pozwalające tworzyć zachęty do wypełniania obowiązków w zakresie readmisji.

Komisja i ESDZ podjęły dialog w sprawie readmisji z państwami trzecimi o największej liczbie migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy nie powrócili do swoich państw

24 Dziesięć państw trzecich o największej liczbie migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy nie powrócili do swoich państw w okresie 2014–2018 (z wyjątkiem Syrii), to – począwszy od państwa o największej liczbie takich osób – Afganistan, Maroko, Pakistan, Irak, Algieria, Nigeria, Tunezja, Indie, Bangladesz i Gwinea (zob. pkt [17](#) i [rys. 4](#)). Rada i Komisja formalnie wskazały osiem z tych państw, których zaangażowanie w negocjowanie unijnej umowy o readmisji lub porozumień w sprawie readmisji jest priorytetem. Komisja:

- o otrzymała od Rady mandat na prowadzenie negocjacji w sprawie unijnych umów o readmisji z Algierią (2002 r.), Marokiem (2003 r.), Tunezją (2014 r.) i Nigerią (2016 r.). Unijna umowa o readmisji z Pakistanem obowiązuje od 2010 r.;
- o rozpoczęła negocjacje w sprawie niewiążących prawnie porozumień z Afganistanem (2016 r.), Bangladeszem (2016 r.) i Gwineą (2017 r.);

- o zaangażowała się w dialog na temat migracji z Irakiem i Indiami, mimo że formalnie nie wskazała ich jako państwa priorytetowe dla negocjacji (zob. [ramka 2](#)).

Ramka 2

Współpraca w zakresie readmisji w kontekście dialogu dotyczącego migracji z Irakiem i Indiami

Warunki polityczne i warunki bezpieczeństwa panujące w Iraku w latach 2014–2017 nie sprzyjały prowadzeniu dialogu w sprawie readmisji. W 2018 r. w strategii UE dla Iraku¹⁴ uznano nawiązanie z Irakiem dialogu w sprawie migracji, „w tym ustalenie procedur usprawniających identyfikację i powrót osób powracających”, za jeden z celów strategicznych UE. Działania podjęte od tego czasu przez UE nie przyniosły żadnych wymiernych rezultatów w zakresie współpracy dotyczącej powrotów przymusowych.

Przedstawiciele UE i rządu Indii organizowali regularne spotkania w ramach dialogu wysokiego szczebla UE–Indie w zakresie migracji i mobilności, a w 2016 r. ustanowiono wspólny program w obszarze migracji i mobilności. W kontekście migracji nieuregulowanej UE i Indie postanowiły „zbadać możliwość zawarcia umowy o readmisji”¹⁵, choć dotychczas nie poczyniono żadnych konkretnych postępów.

25 Przy podejmowaniu decyzji, czy rozpocząć negocjacje z państwem trzecim dotyczące readmisji oraz czy w takich przypadkach negocjować unijną umowę o readmisji czy też niewiążące prawnie porozumienie w sprawie readmisji, Komisja prawidłowo uwzględniła inne – obok presji migracyjnej i liczby osób oczekujących na powrót – czynniki. Do tych czynników należy zaliczyć:

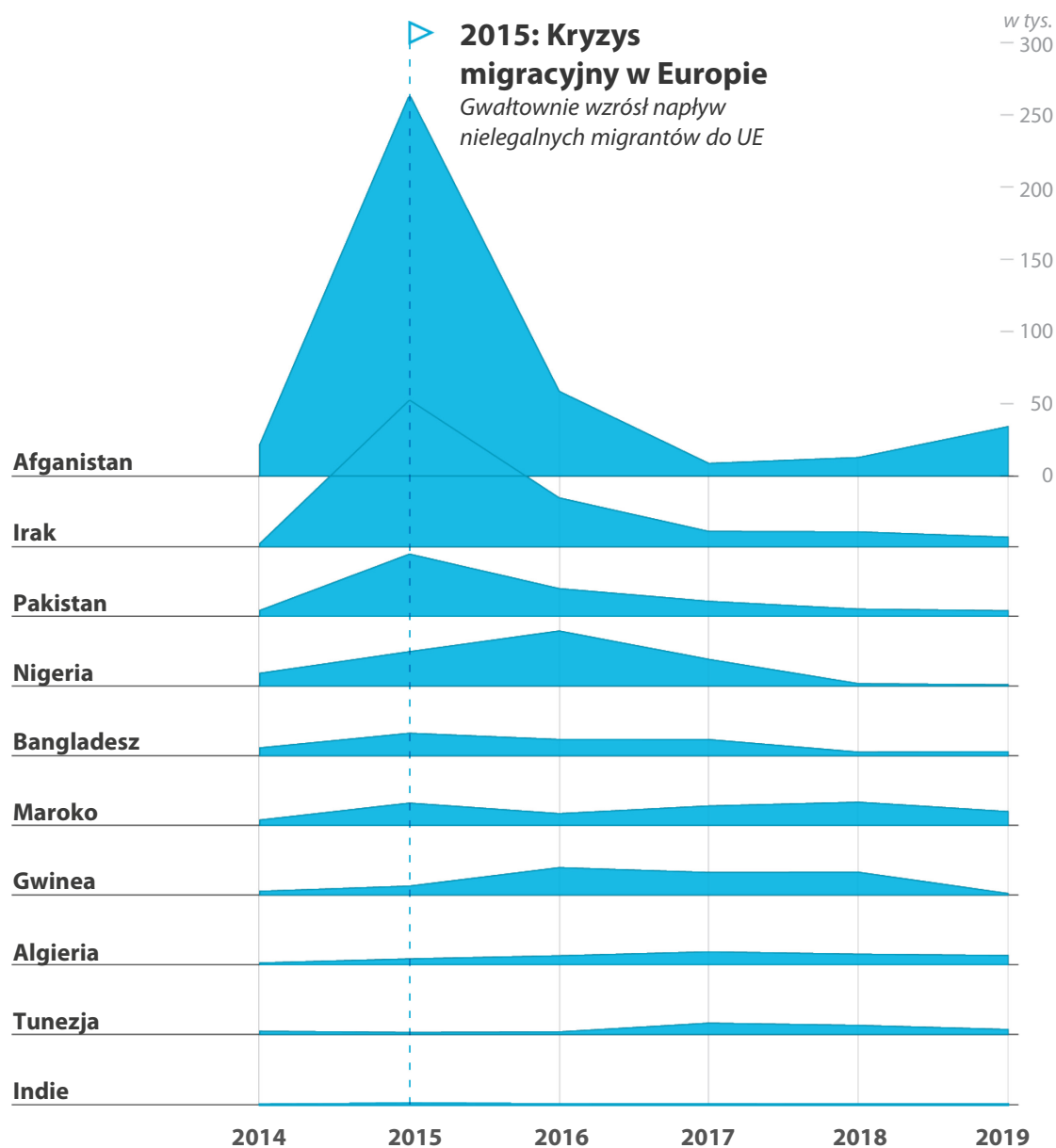
- a) możliwość negocjowania umowy o ułatwieniach wizowych. Umowy takie mogą stanowić zachętę dla państw trzecich do zawierania unijnych umów o readmisji (zob. pkt [50](#));

¹⁴ Elementy strategii UE dla Iraku (JOIN(2018) 1 final z 8.1.2018, Bruksela).

¹⁵ Pkt 4 ppkt (x) dokumentu pt. „Joint Declaration on a Common Agenda for Migration and Mobility between India and the European Union and its Member States”, Bruksela, 29 marca 2016 r.

- b) wolę polityczną. Niektóre państwa trzecie mogą być zainteresowane wynegocjowaniem unijnej umowy o readmisji zamiast negocjowania odrębnych umów z poszczególnymi państwami członkowskimi. Z kolei dla innych państw trzecich niewiążące prawnie porozumienia mogą być łatwiejsze do zaakceptowania z politycznego punktu widzenia;
- c) pilny charakter problemu. W 2015 r. liczba wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy UE wzrosła do 1,8 mln, w porównaniu z 0,3 mln przypadków w 2014 r. Na [rys. 5](#) przedstawiono, jak zmieniała się sytuacja, jeśli chodzi o państwa objęte kontrolą Trybunału. W przypadkach gdy współpraca z danym państwem pochodzenia wymagała pilnej poprawy, ale zawarcie unijnej umowy o readmisji nie wydawało się możliwe w perspektywie krótkoterminowej, Komisja dążyła do podpisania mniej formalnych (prawnie niewiążących) porozumień;
- d) aktualna sytuacja. Komisja może nie być w stanie rozpocząć negocjacji lub ich kontynuować ze względu na czynniki polityczne w państwie trzecim lub dotyczące tego państwa. Jednocześnie Komisja może rozpocząć takie negocjacje, gdy pojawi się taka możliwość (np. korzystna sytuacja polityczna), nawet jeżeli nie wymagają tego w danym momencie przepływy migracyjne.

Rys. 5 – Wykryte przypadki nielegalnego przekraczania granic z UE



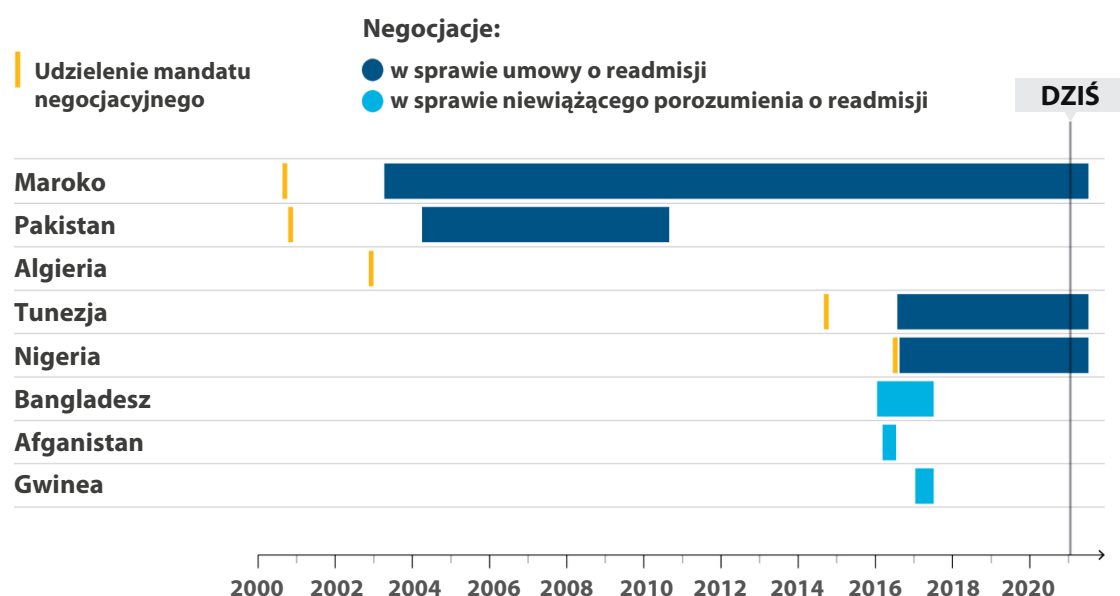
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych FRAN według stanu na dzień 28 lipca 2020 r.

Komisja i ESDZ poczyniły ograniczone postępy w zawieraniu umów o readmisji, ale odniosły większy sukces w negocjowaniu prawnie niewiążących porozumień w tej dziedzinie

26 Trybunał dokonał przeglądu negocjacji dotyczących unijnych umów o readmisji / porozumień w sprawie readmisji z państwami objętymi kontrolą, koncentrując się na

okresie po 2015 r. Oceniał przy tym oddzielnie prawnie wiążące i niewiążące porozumienia, z uwagi na istotne różnice w procesie negocjacji. Na [rys. 6](#) przedstawiono kalendarium negocjacji.

Rys. 6 – Kalendarium negocjacji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Unijne umowy o readmisji

27 Wola polityczna państw trzecich ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia negocjacji. Preferowana przez Algierię dwustronna współpraca z państwami członkowskimi w zakresie powrotów i readmisji oraz samodzielne zarządzanie migracjami bez wsparcia UE tłumaczy, dlaczego negocjacje nigdy oficjalnie się nie rozpoczęły. Fakt, że w grudniu 2015 r. zawieszono dialog wysokiego szczebla między UE a Marokiem ze względu na niepowiązaną problematyczną kwestię, tłumaczył również zawieszenie negocjacji dotyczących unijnej umowy o readmisji w latach 2015–2019. Konieczność uzyskania poparcia politycznego na wysokim szczeblu oznacza również, że istnieje ryzyko zawieszenia negocjacji w okresie wyborów.

28 Negocjacje w sprawie unijnych umów o readmisji są organizowane w formalnych rundach. Duże opóźnienia między otrzymaniem mandatu a faktycznym rozpoczęciem negocjacji (w przypadku Maroka, Pakistanu, Tunezji) oraz między poszczególnymi rundami negocjacji świadczą o tym, że władze państwa trzeciego nie wykazują woli prowadzenia negocjacji. Może to wynikać z krajowych względów politycznych, którym

nie można w prosty sposób zaradzić, ale również z niewystarczających zachęt UE do wspierania negocjacji (zob. pkt 47–72). Trybunał wykrył dowody świadczące o tym, że Komisja i ESDZ zapewniały wsparcie polityczne w celu wznowienia zawieszonych negocjacji. Przedstawiciele krajowych zainteresowanych stron, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, uważają jednak, że należy zwiększyć polityczne zaangażowanie Komisji i ESDZ we współpracę z państwami trzecimi, w tym uznanie polityczne i liczbę wizyt na wysokim szczeblu, oraz ściślej koordynować podejmowane działania z państwami członkowskimi.

29 Komisja prowadzi negocjacje w sprawie unijnych umów o readmisji zgodnie z wytycznymi negocjacyjnymi wydanymi przez Radę, które opierają się z kolei na wniosku Komisji. Treść wytycznych była w dużej mierze podobna w przypadku wszystkich unijnych umów o readmisji. Dwa elementy zawarte w wytycznych budzą zazwyczaj szczególne kontrowersje podczas negocjacji: klauzula dotycząca obywateli państw trzecich (zob. *ramka 3*) oraz stosowanie europejskiego dokumentu podróży wydawanego do celów powrotu¹⁶.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1953 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie ustanowienia europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz uchylające zalecenie Rady z dnia 30 listopada 1994 r.

Ramka 3

Klauzula dotycząca obywateli państw trzecich

Klauzula dotycząca obywateli państw trzecich umożliwia powrót osób do państwa trzeciego, przez które przejeżdżały one przed wjazdem do UE. Jest to standardowa klauzula we wszystkich unijnych umowach o readmisji zawartych do tej pory, również z bardziej odległymi państwami, takimi jak Pakistan. Państwa trzecie zwykle sprzeciwiają się włączeniu klauzuli dotyczącej obywateli państw trzecich, ponieważ jest ona bardzo drażliwa politycznie i nie jest umocowana w prawie międzynarodowym.

W praktyce klauzulę dotyczącą obywateli państw trzecich stosuje się sporadycznie ze względu na kwestie prawne, operacyjne i związane z prawami człowieka. Jeśli jest ona stosowana, to zazwyczaj w odniesieniu do państw sąsiadujących z UE. Niektóre państwa członkowskie nalegają jednak na uwzględnienie tej klauzuli ze względu na jej wartość symboliczną (przekładającą się na zobowiązanie państwa trzeciego do współpracy w zakresie zarządzania migracjami na jego terytorium) oraz ze względu na obawy przed stworzeniem szkodliwego precedensu.

W określonych przypadkach klauzula dotycząca obywateli państw trzecich może stanowić uzupełnienie podpisywanych przez państwa członkowskie umów dwustronnych, które takiej klauzuli nie zawierają. W innych przypadkach z kolei państwa członkowskie, które podpisują umowy dwustronne zawierające klauzulę dotyczącą obywateli państw trzecich, mogą nie poprzeć unijnej umowy o readmisji, która takiej klauzuli nie zawiera.

30 Jedyna ocena unijnych umów o readmisji przeprowadzona przez Komisję pochodzi z 2011 r.¹⁷ Z oceny wynika, że głównymi przyczynami nadmiernych opóźnień w negocjacjach w zakresie unijnych umów o readmisji są „brak zachęt i pewien brak elastyczności państw członkowskich, jeśli chodzi o niektóre kwestie (techniczne)” (przede wszystkim w odniesieniu do klauzuli dotyczącej obywateli państw trzecich). Komisja zaleciła¹⁸, aby w przypadku każdego państwa przeprowadzić dogłębną ocenę konieczności stosowania w konkretnym przypadku klauzuli dotyczącej obywateli państw trzecich i innych procedur, które nie są szeroko stosowane w praktyce, przed włączeniem tychże do wytycznych negocjacyjnych. W przypadku państw objętych kontrolą Trybunału nie postąpiono jednak w ten sposób.

¹⁷ Ocena unijnych umów o readmisji (COM(2011) 76 final z 23.2.2011).

¹⁸ COM(2011) 76 final, zalecenia 4, 5 i 8.

31 Wszystkie państwa trzecie prowadzące negocjacje w sprawie unijnych umów o readmisji, które zostały objęte zakresem kontroli Trybunału, od początku kategorycznie sprzeciwiały się włączeniu klauzuli dotyczącej obywateli państw trzecich (nawet jeżeli była ona uwzględniona w niektórych z zawartych przez nie umowach dwustronnych z państwami członkowskimi). Komisja i ESDZ postanowiły zatem zawiesić kwestię tej klauzuli – wraz z innymi kontrowersyjnymi kwestiami, których nie można rozwiązać na poziomie technicznym – w celu omówienia ich pod koniec negocjacji. Z reguły klauzula dotycząca obywateli państw trzecich pojawiała się jednak ponownie i zagrażała powodzeniu negocjacji.

32 W przeciwieństwie do klauzuli dotyczącej obywateli państw trzecich możliwość stosowania europejskich powrotowych dokumentów podróży może – według przedstawicieli zainteresowanych stron, z którymi kontrolerzy przeprowadzili wywiady – być skuteczna w rozwiązywaniu trudności we współpracy z określonymi państwami w zakresie readmisji (przegląd wspomnianych trudności znajduje się w pkt 74). Większość państw trzecich obstaje jednak przy swoim prawie do ponownego wydania dokumentów swoim obywatelom i sprzeciwia się przyjmowaniu europejskich dokumentów podróży. Komisji udało się włączyć europejskie dokumenty podróży tylko do jednej z wynegocjowanych umów objętych próbą.

33 Ogólnie rzecz biorąc, w latach 2015–2020 UE nie poczyniła wymiernych postępów w negocjacjach dotyczących unijnych umów o readmisji z Algierią i Marokiem. W ramach negocjacji z Tunezją i Nigerią w sprawie unijnej umowy o readmisji osiągnięto postępy w kwestiach technicznych, ale najbardziej sporne kwestie odłożono do późniejszego rozstrzygnięcia. Ponadto czas trwania negocjacji oznaczał, że postępy poczynione w jednej rundzie negocjacji mogą wymagać ponownego zatwierdzenia w kolejnej (np. z powodu zmiany partnerów lub zmieniającej się sytuacji politycznej w państwie trzecim).

Porozumienia w sprawie readmisji

34 Proces negocjowania porozumień dotyczących readmisji jest znacznie bardziej elastyczny niż w przypadku unijnych umów o readmisji – Komisja nie stosuje się wówczas do ścisłych wytycznych negocjacyjnych, nie organizuje się też formalnych rund negocjacyjnych. Nacisk kładziony jest na szybkość negocjacji i znalezienie pragmatycznych rozwiązań w celu usprawnienia współpracy w zakresie readmisji.

35 Komisji udało się wynegocjować – przy wsparciu ESDZ – trzy prawnie niewiążące porozumienia w sprawie readmisji, które zostały objęte niniejszą kontrolą Trybunału (z Bangladeszem, Afganistanem i Gwineą). Kwestie techniczne, które stanowiły wyzwanie podczas negocjacji, obejmowały stosowanie europejskich dokumentów podróży (we wszystkich trzech przypadkach) oraz loty czarterowe (w dwóch przypadkach). Kwestie sporne rozwiązano na szczeblu politycznym dzięki korzystnym zachętom, koordynacji działań z państwami członkowskimi (w tym dzięki wspólnym misjom wysokiego szczebla UE i państw członkowskich, zob. pkt **45**) oraz w jednym przypadku dzięki możliwości zastosowania ograniczeń wizowych.

36 Unijne umowy o readmisji są zestandaryzowanymi ogólnodostępnymi dokumentami. Porozumienia w sprawie readmisji mają z kolei bardziej elastyczną formę, ale posiadają też wspólne cechy. Z wyjątkiem porozumienia „Wspólna droga naprzód” zawartego z Afganistanem, porozumienia te są poufne, więc Trybunał nie może ujawnić treści poszczególnych dokumentów. Porównanie unijnej umowy o readmisji zawartej z Pakistanem i „Wspólnej drogi naprzód” pozwala jednak uzyskać przydatne informacje (zob. *rys. 7*).

Rys. 7 – Porównanie porozumienia „Wspólna droga naprzód” zawartego z Afganistanem i unijnej umowy o readmisji z Pakistanem

„Wspólna droga naprzód” Afganistan		EURA Pakistan
Prawnie niewiążące porozumienie	Rodzaj współpracy w zakresie readmisji	Unijna umowa o readmisji
4 października 2016 r.	Wejście w życie	1 grudnia 2010 r.
	Pierwszeństwo w stosunku do umów dwustronnych państw członkowskich	
Nie określono 	Readmisja obywateli państw trzecich	
	Korzystanie ze standardowego dokumentu podróży UE w celu powrotu	 Nie określono
W uzgodnionych granicach 	Przyjmowanie lotów rejsowych i czarterowych	 Nie określono
	Akceptacja operacji powrotowych organizowanych przez Frontex	 Nie określono
Wiza dla eskorty 	Szczegółowe wymagania dotyczące eskorty	 Określone w protokole wdrożenia
	Pakiet wsparcia określony w dokumencie	
Wspólna grupa robocza 	Regularne spotkania	 Wspólny Komitet ds. Readmisji
	Przepisy szczególne dotyczące opieki nad małoletnimi bez opieki	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

37 Porozumienia w sprawie readmisji mają ten sam cel co unijne umowy o readmisji, tj. ułatwienie współpracy w zakresie powrotów. Istotne różnice między tymi dwiema formami obejmują:

- a) brak odniesień do ochrony międzynarodowej uchodźców i praw człowieka. Spośród państw objętych kontrolą Trybunału jedynie porozumienie „Wspólna droga naprzód” z Afganistanem zawiera odniesienia odpowiadające odniesieniom zawartym w unijnych umowach o readmisji;
- b) brak wzajemności;
- c) dostosowanie do indywidualnych potrzeb każdego państwa, brak uwzględnienia określonych kwestii spornych w tekście (np. dotyczących obywateli państw trzecich);
- d) brak załączników zawierających wykaz dokumentów wymaganych do ustalenia obywatelstwa;
- e) większą elastyczność w uzgadnianiu wzajemnych celów, z możliwością włączenia do porozumienia pakietu wsparcia dla danego państwa. Porozumienie z Afganistanem obejmowało kompleksowe działania w zakresie wsparcia, ukierunkowane na potrzeby osób powracających do kraju i społeczności przyjmujących te osoby w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. Uwzględniono przy tym trwałą reintegrację i poprawę szans na zatrudnienie. Pomoc ta obejmowała również wsparcie na rzecz osób wewnętrznie przesiedlonych w Afganistanie, osób powracających z Iranu i Pakistanu, a także społeczności przyjmujących te osoby. Na tę formę wsparcia przeznaczono łącznie 219 mln euro¹⁹.

38 Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i Parlament Europejski skrytykowały porozumienia za brak przejrzystości i potencjalne skutki dla praw człowieka przysługujących osobom powracającym²⁰. Z kolei przedstawiciele krajowych

¹⁹ Odpowiedź Komisji na pisemne pytanie Parlamentu Europejskiego, sygnatura: E002442/2020(ASW), 18 sierpnia 2020 r.

²⁰ Zob. na przykład artykuł pt. „An »Informal« Turn in EU’s Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa” dostępny online oraz badanie Biura Analiz Parlamentu Europejskiego pt. „European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC”, PE 642.840 – czerwiec 2020 r., s. 11.

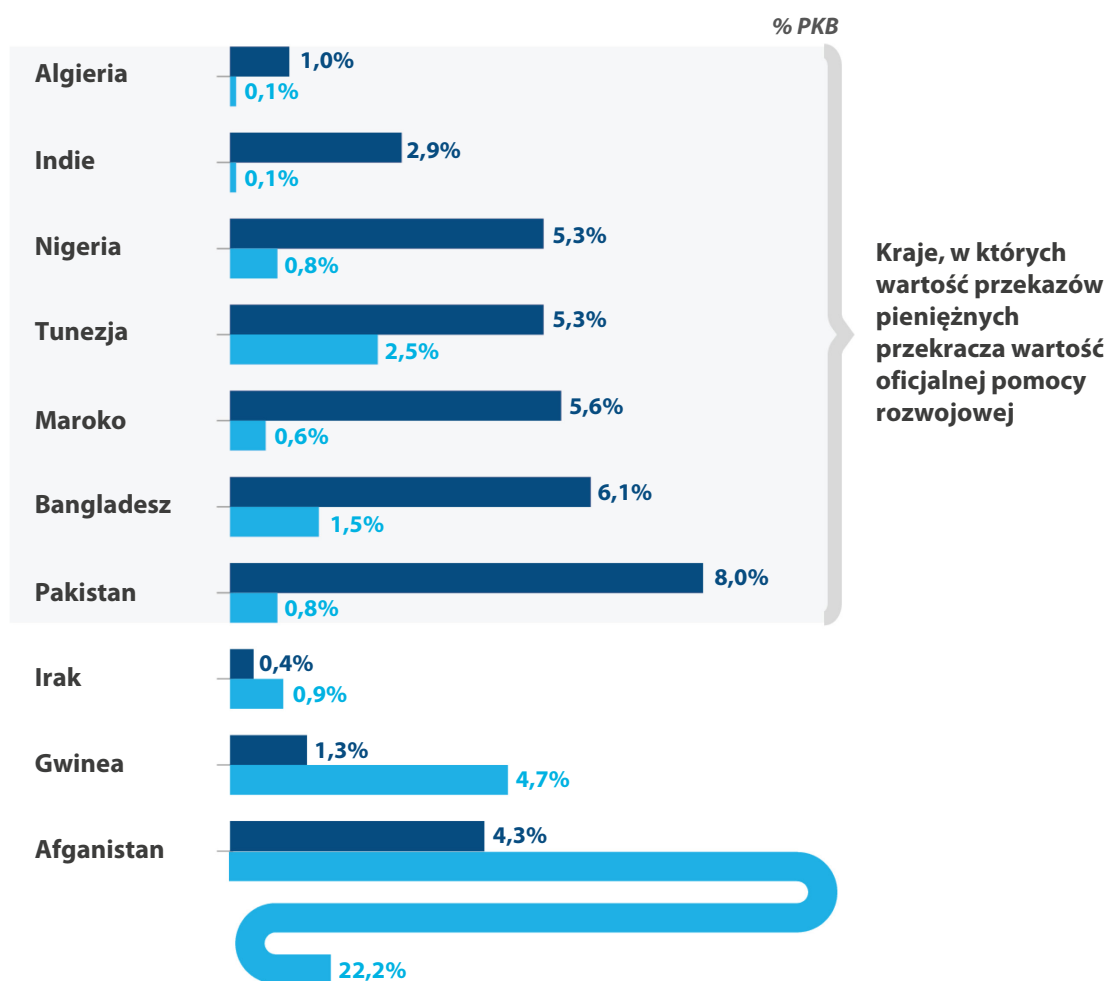
zainteresowanych stron, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, ogólnie z zadowoleniem przyjęli opracowane przez Komisję prawnie niewiążące porozumienia jako pragmatyczne narzędzie służące usprawnieniu współpracy z państwami trzecimi w zakresie readmisji, w szczególności w przypadkach, gdy należało szybko osiągnąć wymierne rezultaty. Państwa członkowskie rozważały również możliwość zawarcia podobnych porozumień w przypadku, gdy negocjacje w sprawie formalnych umów o readmisji nie postępowały. Formalny mandat negocjacyjny Komisji nie dopuszcza jednak zaprzestania negocjacji w sprawie formalnych unijnych umów o readmisji na rzecz szybszych porozumień.

Postępy w wypracowywaniu synergii z państwami członkowskimi i między różnymi strategiami unijnymi były niewystarczające

39 W obszarze stosunków międzynarodowych państwa zazwyczaj negocjują umowy przynoszące im wzajemne korzyści. Tymczasem umowy o readmisji – mimo że sporządza się je w oparciu o zasadę wzajemności – mogą być postrzegane przez państwa trzecie jako przynoszące korzyści głównie UE. Ponadto takie umowy (jak i powroty przymusowe) mogą wywołać w niektórych państwach sprzeciw społeczeństwa. Wiąże się to z faktem, że przekazy pieniężne wysyłane do bliskich przez diasporę (do której należą również migranci o nieuregulowanym statusie) mogą stanowić źródło utrzymania dla całej społeczności i kluczowe źródło waluty obcej, a także mogą znacznie przewyższać oficjalną pomoc rozwojową. Ta ostatnia uwaga odnosi się do siedmiu państw objętych próbą Trybunału (*rys. 8*). Względy te mogą mieć wpływ na stanowisko państw trzecich na temat umów o readmisji oraz na postrzeganie tej kwestii przez państwa trzecie, a także tłumaczą potrzebę opracowania przez UE zachęt wspierających negocjacje w zakresie readmisji.

Rys. 8 – Przekazy pieniężne i oficjalna pomoc rozwojowa jako odsetek PKB w 2019 r.

- Wpływy z przekazów pieniężnych przesyłanych przez migrantów
- Otrzymana oficjalna pomoc rozwojowa netto



Uwaga: Na wykresie przedstawiono ogólny obraz sytuacji. Nie dokonano przy tym rozróżnienia między państwami pochodzenia przekazów pieniężnych ani przekazami pieniężnymi pochodzącymi od migrantów o nieuregulowanym statusie i migrantów o uregulowanym statusie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie zbiorów danych Banku Światowego: PKB (w dolarach amerykańskich według cen bieżących), otrzymana oficjalna pomoc rozwojowa netto (w dolarach amerykańskich według cen bieżących) oraz wpływ przekazów pieniężnych od migrantów (w dolarach amerykańskich). Dane są dostępne pod adresem: data.worldbank.org.

40 Rada Europejska wielokrotnie wzywała do stworzenia i stosowania – przy pomocy odpowiednich strategii politycznych, instrumentów i narzędzi UE – niezbędnego nacisku, tak by osiągnąć wymierne rezultaty w zakresie zapobiegania migracji

nieuregulowanej oraz powrotu migrantów o nieuregulowanym statusie. Również Komisja wezwała do podjęcia dalszych działań w celu zastosowania nacisku, aby przyspieszyć readmisję (zob. [załącznik II](#)).

41 W punktach poniżej Trybunał ocenił postępy poczynione przez Komisję, jeśli chodzi o zwiększanie zdolności wpływania na wynik negocjacji w sprawie readmisji, przez:

- o mówienie jednym głosem i stworzenie synergii z państwami członkowskimi;
- o opracowywanie zachęt w ramach strategii politycznych objętych zakresem jej kompetencji.

Mówienie jednym głosem i synergia z państwami członkowskimi

42 Uzyskując od Rady mandat lub upoważnienie do rozpoczęcia negocjacji w sprawie unijnej umowy o readmisji bądź porozumienia dotyczącego readmisji, Komisja nie dążyła jednocześnie do osiągnięcia porozumienia z państwami członkowskimi w Radzie w sprawie ewentualnych zachęt i narzędzi służących wsparciu negocjacji ani nie przedstawiła żadnego pakietu wsparcia dostosowanego do potrzeb danego państwa trzeciego przy rozpoczynaniu negocjacji. Niektóre państwa trzecie niechętnie angażowały się w negocjacje, ponieważ trudno im było dostrzec, jaka wyraźna wartość dodana wiązała się z dążeniem do zawarcia unijnej umowy o readmisji w porównaniu z dwustronną współpracą z państwami członkowskimi. Dotyczyło to w szczególności państw Afryki Północnej, które korzystały z korzystnych dwustronnych układów z niektórymi państwami członkowskimi.

43 W 2016 r. Komisja i ESDZ opracowały wspólne dokumenty robocze w sprawie zacieśnienia współpracy w zakresie migracji, mobilności i readmisji w odniesieniu do 16 kluczowych państw pochodzenia lub tranzytu. Przedstawiono w nich ewentualne elementy pakietu UE – w tym zarówno pozytywne, jak i negatywne bodźce – na rzecz wsparcia negocjacji. Do udziału zaproszono państwa członkowskie, ale dyskusje²¹ na temat pakietów były bezowocne. Od tego czasu nie przeprowadzono podobnych działań.

²¹ Posiedzenia Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla ds. Azylu i Migracji z 23 lutego 2016 r. ([dokument Rady 6451/16](#)) i 22 kwietnia 2016 r. ([dokument Rady 8529/16](#)).

44 Poza konsultacjami w grupach roboczych Rady Komisja nie angażowała systematycznie kluczowych państw członkowskich (w odniesieniu do kwestii dwustronnych stosunków z państwem trzecim lub wpływu na przepływy migracyjne) w proces przyspieszania negocjacji z państwami trzecimi. Oznaczało to, że do celów wsparcia negocjacji Komisja nie mogła skutecznie korzystać z politycznej siły państw członkowskich ani ze strategii politycznych, które wymagają aktywnego zaangażowania tych państw (takich jak ułatwienia wizowe lub migracja pracowników; zob. również pkt 65).

45 W przypadkach gdy państwa członkowskie angażowały się w ułatwianie negocjacji w sprawie readmisji, zwiększał się ogólny wpływ polityczny UE, co przyniosło korzystne rezultaty, jeśli chodzi o zawieranie porozumień w sprawie readmisji lub odblokowywanie negocjacji. Na przykład w kwietniu 2017 r. cztery państwa członkowskie uczestniczyły wraz z Komisją we wspólnej misji w Gwinei, aby pomyślnie rozpocząć negocjacje w sprawie readmisji.

46 Z kolei brak wspólnego podejścia i równoległe negocjacje w sprawie umów dwustronnych prowadzone przez kluczowe państwa członkowskie mogły utrudnić np. rozpoczęcie negocjacji UE z Algierią²².

Podejście oparte na zachętach

47 UE i jej państwa członkowskie są nie tylko największymi na świecie darczyńcami oferującymi pomoc rozwojową, ale również głównymi światowymi partnerami handlowymi i inwestorami zagranicznymi²³. Komisja mogła doraźnie wykorzystywać różne strategie polityczne, aby wspierać negocjacje w sprawie readmisji. W szczególności w przypadku porozumień w sprawie readmisji Komisja skutecznie wykorzystywała pomoc finansową (projekty ukierunkowane na wsparcie rozwoju, reintegracji, zarządzania migracjami i budowania zdolności). Natomiast w przypadku państw, dla których pomoc finansowa nie była wystarczającą zachętą, Komisja miała trudności z zastosowaniem innych strategii politycznych w celu zapewnienia

²² Badanie pt. „EU Cooperation with third countries in the field of migration”, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Parlament Europejski, 2015, s. 89.

²³ Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, nota informacyjna, Komisja Europejska, czerwiec 2020 r., ISBN 978-92.76.19025-7 – doi: 10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

skutecznego wsparcia w zakresie negocjacji, nawet w przypadku gdy z danym państwem miała rozległe stosunki polityczne i gospodarcze.

48 W kolejnych punktach Trybunał przeanalizował postępy poczynione przez UE w stosowaniu kluczowych unijnych strategii politycznych (polityki wizowej, rozwojowej i handlowej) w celu opracowania zachęt strukturalnych dla państw trzecich do wypełnienia obowiązków w zakresie readmisji, do czego wielokrotnie wzywała Rada Europejska (zob. [załącznik II](#)). Trybunał przeanalizował również legalną migrację, która jest przedmiotem dużego zainteresowania państw trzecich, a także stosowanie negatywnych bodźców oraz działania ukierunkowane na zwiększenie koordynacji.

Polityka wizowa – znaczący postęp w opracowywaniu narzędzi

49 Polityka wizowa jest nieodłącznie związana z zarządzaniem migracjami i jako taka szczególnie nadaje się do wykorzystania w celu usprawnienia współpracy z państwami trzecimi w zakresie readmisji.

50 Negocjowanie umowy o ułatwieniach wizowych²⁴ równoległe z unijnymi umowami o readmisji okazało się w przeszłości skuteczne²⁵. Od 2005 r. – zgodnie z ustaleniami państw członkowskich w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli – każda propozycja wynegocjowania takiej umowy była uzależniona od jednoczesnego rozpoczęcia negocjacji w sprawie unijnej umowy o readmisji. Unijne umowy o ułatwieniach wizowych mogą same w sobie nie stanowić jednak wystarczająco atrakcyjnej zachęty dla państw trzecich, które czerpią już korzyści z preferencyjnych umów dwustronnych z kluczowymi państwami członkowskimi.

51 W kodeksie wizowym z 2009 r.²⁶ skonsolidowano procedury i warunki wydawania wiz krótkoterminowych. Kodeks nie zawiera jednak odpowiednich narzędzi służących do wykorzystania polityki wizowej w celu zacieśnienia współpracy w zakresie

²⁴ Pełen wykaz państw, które zawarły umowy o ułatwieniach wizowych z UE, jest dostępny na [stronie internetowej](#) Komisji.

²⁵ Zob. również [plan działania UE w zakresie powrotów](#) (COM(2015) 453 final), s. 14.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy).

readmisji²⁷. W 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmiany kodeksu, który przyjęto w czerwcu 2019 r.²⁸ Obecnie zmieniony kodeks wizowy zapewnia UE mechanizm i narzędzia wspierające współpracę państw trzecich w zakresie readmisji (możliwość stosowania nie tylko pozytywnych zachęt, ale również restrykcyjnych środków wizowych).

Pomoc rozwojowa – osiągnięto pewne postępy

52 UE udziela pomoc rozwojową za pośrednictwem wielu instrumentów. Przyczyniają się one przede wszystkim do promowania rozwoju społeczno-gospodarczego i zasadniczo nie przewidują powiązania pomocy ani kwot przydzielonych poszczególnym państwom trzecim ze współpracą ze strony tych państw ogólnie w zakresie zarządzania migracjami lub w szczególności w kwestii readmisji.

53 W momencie największego nasilenia kryzysu migracyjnego europejcy i afrykańscy szefowie państw i rządów podczas szczytu w Valletcie w listopadzie 2015 r. zainicjowali kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki²⁹ w celu uruchomienia funduszy na usunięcie podstawowych przyczyn migracji nieuregulowanej i wspierania współpracy w zakresie zarządzania migracjami. Zgodnie ze stanem na październik 2020 r. środki przeznaczone na fundusz powierniczy sięgnęły 5 mld euro. Kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki okazał się przydatny we wspieraniu rozmów na temat współpracy w zakresie readmisji.

54 Na okres 2021–2027 Komisja zaproponowała przegląd struktury unijnych instrumentów pomocy rozwojowej. Nowy Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy

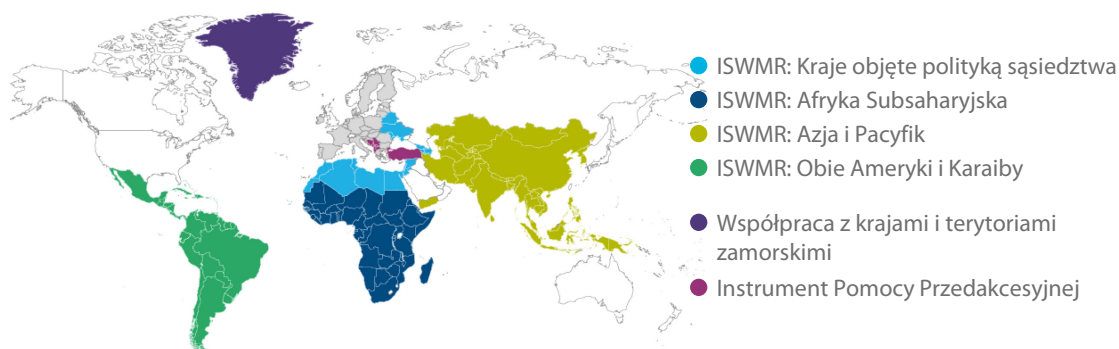
²⁷ Ocena skutków (SWD(2018) 77 final), s. 23.

²⁸ Rozporządzenie (UE) 2019/1155 z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 810/2009 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy).

²⁹ W 2018 r. Trybunał przeprowadził kontrolę funduszu powierniczego i opublikował sprawozdanie specjalne nr 32/2018 pt. „Kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki – narzędzie elastyczne, lecz niewystarczająco ukierunkowane”.

Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR)³⁰ – z budżetem w wysokości 79,5 mld euro – obejmie swoim zakresem praktycznie cały świat (zob. *rys. 9*).

Rys. 9 – Unijne instrumenty zewnętrzne przewidziane w WRF na lata 2021–2027



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie noty informacyjnej Komisji pt. „The Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument” z czerwca 2020 r., ISBN 978-92.76.19025-7 doi:10.2761/5991 KV-02-20-381-EN-N.

55 W szczególności w odniesieniu do krajów objętych polityką sąsiedztwa Komisja zaproponowała, by przyznać im 10% powiązanych funduszy w celu wynagrodzenia postępów poczynionych w dziedzinie „demokracji, praw człowieka, współpracy w zakresie migracji, zarządzania gospodarczego i reform”. Podejście oparte na zachętach w wymiarze 10% środków stosowano również w ramach poprzedniego Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa w celu docenienia postępów poczynionych w dziedzinie demokracji, praw człowieka i praworządności. Nowo wprowadzonymi wskaźnikami są współpraca w zakresie migracji i zarządzania gospodarczego. Komisja nie przewidziała takiego podejścia opartego na zachętach dla innych regionów.

56 Ponadto w ramach ISWMR Komisja zaproponowała cel horyzontalny w zakresie wydatków w wysokości 10%, aby pomóc „umożliwić Unii reagowanie na wyzwania, potrzeby i możliwości związane z migracją”³¹.

³⁰ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (COM(2018) 460 final z 14.6.2018).

³¹ COM(2018) 460 final, motyw 30.

57 Od października 2019 r. ISWMR jest przedmiotem negocjacji między Radą a Parlamentem Europejskim. Jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii poruszonych podczas negocjacji było to, czy migracja powinna być elementem warunkowości³². Po zakończeniu niniejszej kontroli Rada i Parlament osiągnęły w tym względzie porozumienie i w czerwcu 2021 r. przyjęły stosowne rozporządzenie³³.

Handel – nie osiągnięto jeszcze postępów

58 Od lat 90. unijne umowy handlowe (unijne układy o stowarzyszeniu oraz umowy o partnerstwie i współpracy) zawierają klauzule dotyczące readmisji (zob. pkt **05**). Jak zauważono jednak w badaniu Parlamentu Europejskiego³⁴, „klauzule nie są »automatycznie wykonalne« (co oznacza, że nie mogą wejść w życie bez umów wykonawczych)”. W umowach nie przewiduje się mechanizmu nagradzania współpracy ani karania państw trzecich za niepodjęcie współpracy w zakresie readmisji.

59 W umowie o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią³⁵ powiązано ułatwienie przepływu osób fizycznych odbywających wizyty służbowe ze zobowiązaniem do współpracy w zakresie powrotu i readmisji. W żadnym innym porozumieniu – z wyjątkiem jednej umowy o partnerstwie i współpracy będącej obecnie przedmiotem negocjacji – nie uwzględniono podobnych postanowień.

60 W 1971 r. Wspólnota Europejska po raz pierwszy wprowadziła ogólny system preferencji taryfowych, aby wesprzeć kraje rozwijające się. Sześć z dziesięciu państw objętych kontrolą Trybunału korzysta z uczestnictwa w tym programie. Program okazał się mieć istotny wpływ na tworzenie miejsc pracy – przykładowo szacuje się, że

³² Legislacyjny harmonogram dotyczący ISWMR według stanu na dzień 20 września 2020 r.

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z dnia 9 czerwca 2021 r. ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy.

³⁴ Badanie Biura Analiz Parlamentu Europejskiego pt. „European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC”, PE 642.840 – czerwiec 2020 r., s. 166–167.

³⁵ Art. 7 załącznika 8-C do umowy o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią (weszła w życie 1 lutego 2019 r.).

w Bangladeszu ze względu na uczestnictwo w tym programie zatrudnienie ma obecnie 5 mln osób³⁶.

61 Wszystkie kraje korzystające z systemu muszą przestrzegać zasad 15 podstawowych konwencji dotyczących praw człowieka i praw pracowniczych. Aby uzyskać dalsze korzyści, kwalifikujące się kraje muszą również przestrzegać 12 konwencji dotyczących ochrony środowiska i zasad zarządzania³⁷. Nie przewidziano przy tym żadnych warunków dotyczących współpracy w zakresie zarządzania migracjami i readmisji.

62 Aktualne rozporządzenie UE w sprawie ogólnego systemu preferencji taryfowych będzie obowiązywać do końca 2023 r. Do momentu przeprowadzenia kontroli Komisja nie dokonała żadnej oceny dotyczącej tego, czy i w jaki sposób kwestię współpracy w zakresie migracji i readmisji można włączyć do kolejnego rozporządzenia (np. kwestia zgodności z zasadami Światowej Organizacji Handlu oraz ewentualne koszty i korzyści).

Legalna migracja – praca i kształcenie – niezbędna synergia z państwami członkowskimi

63 Państwa trzecie uważają, że zacieśniona współpraca w zakresie legalnej migracji jest ważnym elementem współpracy z UE w zakresie zarządzania migracjami (i zachętą do niej). W szeregu dyrektyw unijnych zharmonizowano zasady dotyczące wjazdu i prawa do pozostania określonych kategorii pracowników. Państwa członkowskie zachowują jednak istotne uprawnienia (np. w zakresie określania liczby przyjmowanych migrantów zarobkowych), a aktywne zaangażowanie tych państw jest niezbędne do wdrażania strategii w tej dziedzinie.

³⁶ Publikacja Komisji Europejskiej pt. „Key facts on the 2019 Biennial Report on the Generalised Scheme of Preferences”, luty 2020 r.

³⁷ Zob. załącznik VIII do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z dnia 25 października 2012 r. wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008.

64 Zgodnie z ramami partnerstwa³⁸ Komisja we wrześniu 2017 r. przedstawiła pomysł dotyczący projektów pilotażowych w zakresie legalnej migracji³⁹. Dotychczas objęto wsparciem cztery projekty pilotażowe w ramach instrumentu partnerstwa na rzecz mobilności⁴⁰, jeden w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI)⁴¹ oraz jeden w ramach kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki⁴². Projekty te były przydatne w badaniu nowych rozwiązań. Komisja nie zdołała jednak jeszcze zwiększyć skali tych projektów, tak aby można było je wykorzystać jako skuteczną zachętę w odniesieniu do państw trzecich.

65 Jednocześnie państwa członkowskie wydały znaczną liczbę dokumentów pobytowych obywatelom państw trzecich, w tym na potrzeby migracji pracowników (zob. [rys. 10](#)). UE nie wykorzystwała jednak realizowanych z powodzeniem programów współpracy dwustronnej jako argumentu w ramach negocjacji w sprawie readmisji (zob. pkt [44](#)).

³⁸ Komunikat Komisji w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji (COM(2016) 385 final).

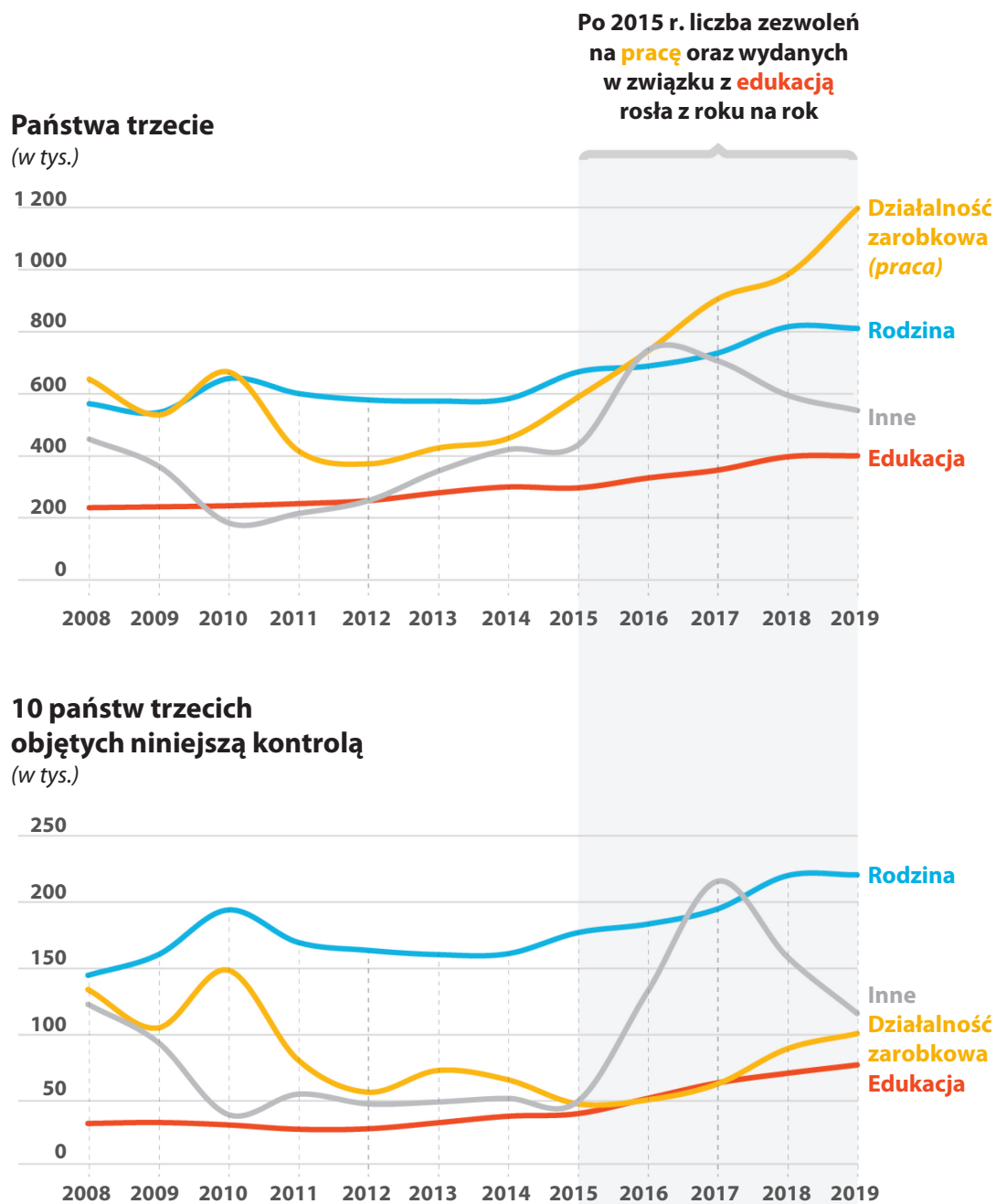
³⁹ Komunikat Komisji w sprawie realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji (COM(2017) 558 final).

⁴⁰ Opisy projektów są dostępne pod adresem mobilitypartnershipfacility.eu.

⁴¹ Projekt „MATCH”.

⁴² Projekt „Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa”.

Rys. 10 – Zezwolenia na pierwszy pobyt w podziale na przyczynę pobytu



Uwaga: kategoria „inne” obejmuje uznaniowe pozwolenia niezwiązane z azylem, emerytów posiadających niezależne środki, dyplomatów itp.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu dotyczących UE-27 (zbiór danych migr_resfirst).

66 Udział w wymianach studenckich jest interesującą formą zachęty dla państw trzecich. W 2019 r. do UE przyjechało w sumie prawie 4 000 studentów z dziesięciu państw objętych kontrolą Trybunału w ramach popularnych programów Erasmus+ zarządzanych przez Komisję. Jednocześnie było to jednak tylko 5,3% wszystkich zezwoleń na pierwszy pobyt wydanych przez państwa członkowskie w celach edukacyjnych w tym samym roku dla tych samych dziesięciu państw.

Stosowanie negatywnych bodźców – niejednoznaczne stanowiska państw członkowskich

67 UE podchodzi niechętnie do stosowania negatywnych bodźców w celu wsparcia negocjacji w sprawie readmisji. Dotyczy to nawet państw, które otrzymują rozległe wsparcie polityczne, gospodarcze lub wojskowe, a jednocześnie nadal odmawiają współpracy w zakresie readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie będących ich obywatelami. Obawiano się bowiem, że stosowanie negatywnych bodźców zaszkodzi partnerstwom z państwami trzecimi, a ostatecznie przyniesie efekty odwrotne do zamierzonych. Mogłoby to jeszcze bardziej pogorszyć (trudną) sytuację społeczno-gospodarczą w państwach trzecich lub sprawić, że państwa trzecie tranzytu byłyby mniej chętne do współpracy w zakresie zarządzania przepływami migracyjnymi, co mogłoby doprowadzić do zwiększenia migracji nieuregulowanej do UE. Możliwość zastosowania restrykcyjnych środków wizowych przyczyniła się jednak do przyspieszenia negocjacji w sprawie porozumienia dotyczącego readmisji z jednym z państw objętych kontrolą Trybunału.

68 Przedstawiciele państw członkowskich, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, potwierdzili niejednoznaczne stanowiska odnośnych państw w sprawie stosowania negatywnych bodźców. Chociaż niektórzy uważali to rozwiązanie za konieczne, inni sądzili, że może ono zaszkodzić stosunkom w perspektywie długoterminowej oraz że należy skupić się na wzmocnieniu ogólnych wzajemnych stosunków przez większe zaangażowanie polityczne i ściślejszą współpracę we wszystkich dziedzinach.

Lepsza koordynacja w celu stworzenia synergii i nacisku

69 W czerwcu 2016 r. Komisja powołała grupę zadaniową do spraw wsparcia wdrażania ram partnerstwa. Grupa zadaniowa stanowiła forum służące koordynacji działań i dyskusji między wysokimi rangą pracownikami Komisji i ESDZ odpowiedzialnymi zarówno za migrację, jak i szeroko pojęte stosunki zewnętrzne.

Podczas cotygodniowych posiedzeń uczestnicy omawiali najistotniejsze zmiany (głównie w dziedzinie migracji) dotyczące kluczowych państw będących przedmiotem zainteresowania. W grudniu 2019 r. Komisja powołała stałą grupę projektową do spraw migracji – w skład której weszli komisarze – w celu usprawnienia koordynacji na szczeblu politycznym. Jednym z celów grupy było „rozwijanie ściślejszej współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu oraz opracowanie sprawnego systemu readmisji i powrotu”⁴³.

70 Na posiedzeniu Rady w 2017 r. Komitet Stałych Przedstawicieli ustanowił nieformalny mechanizm wywierania nacisków w obszarze polityki wizowej⁴⁴.

W ramach mechanizmu przewidziano zestaw narzędzi obejmujący możliwe środki wizowe w przypadku, gdy współpraca z państwem trzecim w zakresie readmisji była niezadowalająca. Według zainteresowanych stron, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, samo wspomnienie o możliwości wykorzystania mechanizmu pomagało w usprawnieniu współpracy z szeregiem państw trzecich. W 2019 r. mechanizm sformalizowano w ramach zmienionego kodeksu wizowego (zob. pkt 51).

71 Pozytywne doświadczenia związane z mechanizmem nacisków w dziedzinie wiz skłoniły Komitet Stałych Przedstawicieli do opracowania „kompleksowego mechanizmu nacisków”⁴⁵. Jest to nieformalny ogólny mechanizm współpracy służący uruchomieniu różnych strategii (należących do kompetencji UE lub państwa członkowskiego) w celu usprawnienia współpracy w zakresie powrotów i readmisji ze strony państw trzecich. W czasie przeprowadzania kontroli mechanizm ten nie został jeszcze wykorzystany.

⁴³ Dokument określający kluczowe zasady i obszary pracy grupy komisarzy do spraw promowania naszego europejskiego stylu życia, 6 grudnia 2019 r. (dokument nie jest publicznie dostępny).

⁴⁴ Dokument na temat związków między polityką powrotową/readmisją a polityką wizową, 9097/1/17 REV 1, Bruksela, 19 maja 2017 r. (dokument nie jest publicznie dostępny).

⁴⁵ Wniosek dotyczących mechanizmu koordynacji służącego uruchomieniu różnych strategii w celu usprawnienia współpracy państw trzecich w zakresie powrotów i readmisji ich obywateli, 8954/1/20 REV 1, Bruksela, 25 czerwca 2020 r. (dokument nie jest dostępny publicznie).

72 We wrześniu 2020 r. Komisja przedstawiła nowy pakt o migracji i azylu⁴⁶. W art. 7 nowego rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, którego dotyczy wniosek⁴⁷, Komisja przedstawiła propozycję mechanizmu, który stanowi rozwinięcie nieformalnego kompleksowego mechanizmu nacisków opracowanego przez Komitet Stałych Przedstawicieli.

UE podjęła odpowiednie działania w celu ułatwienia readmisji, ale osiągnięto niejednoznaczne rezultaty, a ponadto nie można było ocenić oddziaływania

73 W niniejszej sekcji Trybunał przeanalizował, czy Komisja:

- a) we współpracy z Frontexem i państwami członkowskimi usprawniła – pod względem praktycznym – współpracę z państwami trzecimi w zakresie readmisji;
- b) zapewniła państwom trzecim odpowiednie wsparcie w zakresie budowania zdolności i reintegracji w celu ułatwienia readmisji;
- c) we współpracy z Frontexem monitorowała, w jakim zakresie państwa trzecie wypełniły ciążące na nich zobowiązania w zakresie readmisji.

Działania ukierunkowane na usprawnienie praktycznej współpracy w zakresie readmisji przyniosły niejednoznaczne rezultaty

74 W większości przypadków państwa trzecie formalnie nie kwestionują readmisji swoich obywateli. Mogą jednak na różne sposoby utrudniać proces readmisji i wstrzymywać skuteczne powroty, w szczególności w przypadku migrantów o nieuregulowanym statusie nieposiadających ważnych dokumentów podróży (zob. [rys. 11](#)). Ponadto na przebieg procesu powrotów w państwach członkowskich wpływa szereg wąskich gardeł (zob. sprawozdanie specjalne nr 24/2019 i [załącznik I](#)).

⁴⁶ COM(2020) 609 final.

⁴⁷ COM(2020) 610 final.

Rys. 11 – Zaangażowanie państw trzecich w proces readmisji i potencjalne wyzwania



WYZWANIA

- Ograniczenia co do rodzajów akceptowanych dokumentów
- Duże opóźnienia (niewystarczające zdolności administracyjne lub brak chęci do współpracy)
- Obywatelstwo potwierdzone tylko w ograniczonej liczbie przypadków (przede wszystkim dla dobrowolnych powrotów)
- Duże opóźnienia w wydawaniu dokumentów, skutkujące zwiększonym ryzykiem ucieczki
- Dokumenty podróży wydawane z krótkim terminem ważności lub nawet tylko na określony dzień powrotu
- Odmowa przyjęcia europejskiego dokumentu podróży w celu powrotu
- Wymogi wizowe dla eskortujących funkcjonariuszy (nawet jeśli nie opuszczają samolotu/lotniska) i procedury wydawania wiz stwarzające trudności
- Limity ilościowe (liczby lotów miesięcznie lub osób powracających na lot)
- Ograniczenia dotyczące akceptowanych środków transportu (ograniczenie korzystania z promów, łodzi, lotów czarterowych lub linii lotniczych)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

75 UE i państwa członkowskie starają się sprostać wyzwaniom dotyczącym współpracy w zakresie readmisji przez:

- zawieranie umów i porozumień w sprawie readmisji (choć ich wdrożenie w praktyce nie we wszystkich przypadkach było zadowalające);
- tworzenie sieci, które skutecznie łączą zasoby krajowe;
- zwiększenie wsparcia ze strony Frontexu.

Umowy i porozumienia w sprawie readmisji

76 Trybunał dokonał przeglądu zawartych umów dotyczących państw objętych kontrolą oraz sprawozdań Wspólnego Komitetu ds. Readmisji / wspólnych grup roboczych, aby ocenić skuteczność takich umów w usprawnianiu współpracy w zakresie readmisji. Trybunał stwierdził, że w unijnych umowach o readmisji lub porozumieniach w sprawie readmisji uwzględniono większość typowych przeszkód utrudniających sprawną readmisję. Wartymi odnotowania wyjątkami były:

- a) kwestia zatwierdzania unijnych powrotowych dokumentów podróży, którą uwzględniono tylko w jednym z czterech porozumień poddanych przeglądowi (zob. również pkt 32);
- b) obowiązki wizowe dotyczące eskorty – wizy były wymagane w jednej umowie, podczas gdy w trzech pozostałych nie zawarto żadnych szczegółowych postanowień w tym względzie. Wymóg wizowy miał negatywny wpływ na proces readmisji w przypadku dwóch z czterech przedmiotowych państw trzecich;
- c) w dwóch porozumieniach przewidziano ograniczenia ilościowe dotyczące maksymalnej liczby osób powracających na jeden lot lub na miesiąc (w praktyce nie utrudniało to readmisji). W pozostałych nie określono, czy można stosować jakiegokolwiek ograniczenia.

77 Fakt, że na mocy postanowień unijnej umowy o readmisji powstał określony obowiązek, niekoniecznie oznacza, że będzie on przestrzegany w praktyce ani że współpraca będzie przebiegać bez zakłóceń. Państwa trzecie wprowadzały niekiedy dodatkowe wymogi, procedury weryfikacji lub zezwolenia, stwarzając tym samym więcej trudności w praktycznej współpracy.

78 Posiedzenia Wspólnego Komitetu ds. Readmisji / wspólnej grupy roboczej organizowano regularnie, raz lub dwa razy w roku, aby ocenić realizację unijnej umowy o readmisji lub porozumienia w sprawie readmisji oraz aby omówić bieżącą sytuację polityczną i kwestię współpracy w innych obszarach zarządzania migracjami. Powtarzający się charakter niektórych problematycznych kwestii omawianych podczas posiedzeń Wspólnego Komitetu ds. Readmisji / wspólnych grup roboczych świadczy jednak o tym, że skuteczność tych ciał była ograniczona.

79 W przypadku państw, z którymi nie zawarto unijnych umów o readmisji ani porozumień w sprawie readmisji, nie wprowadzono żadnego mechanizmu porównywalnego do posiedzeń Wspólnego Komitetu ds. Readmisji / wspólnej grupy roboczej, który pozwalałby omówić praktyczne kwestie dotyczące współpracy w zakresie readmisji. Dialog na temat migracji i mobilności, który toczy się na innych forach, jest na ogół organizowany na wyższym szczeblu, jego zakres jest szerszy, a ponadto nie dotyczy on konkretnych przeszkód utrudniających współpracę w zakresie readmisji.

Sieci zintegrowanego systemu zarządzania powrotami

80 Aby usprawnić współpracę w zakresie readmisji w wymiarze praktycznym, Komisja wykorzystała FAMI do wsparcia opracowywania zintegrowanego systemu zarządzania powrotami. System obejmuje trzy sieci unijne, w których dobrowolnie uczestniczą państwa członkowskie, przy czym Komisja i Frontex pełnią w ramach tych sieci funkcję koordynatorów:

- a) sieć europejskiej inicjatywy zintegrowanego zarządzania powrotami (EURINT);
- b) sieć europejskich oficerów łącznikowych do spraw powrotów (EURLO);
- c) sieć europejskiego instrumentu reintegracji, która w 2018 r. przekształciła się w europejską sieć do spraw powrotów i reintegracji (ERRIN) o rozszerzonym zakresie.

81 Wraz z kolejnymi rozszerzeniami uprawnień (zob. pkt **84**) Frontex stopniowo przejmuje działania realizowane przez wspomniane sieci. Proces przejścia EURINT przez Frontex zakończono w grudniu 2019 r., również w grudniu 2019 r. rozpoczęto przekazywanie EURLO (przy czym stopniowo proces ten trwał do września 2021 r.), a zakończenie przejścia działań realizowanych przez ERRIN w zakresie reintegracji planuje się na lipiec 2022 r.

82 W momencie przeprowadzania kontroli przeniesienie EURINT zostało zakończone, a przeniesienie EURLO postępowało zgodnie z planem. Na potrzeby tych działań nie przydzielono jednak dodatkowych pracowników do Europejskiego Ośrodka Powrotów Frontexu ani w 2019 r., ani w 2020 r. Wiązało się to ze znaczną zmianą,

jakiej dokonała Komisja w odniesieniu do planu zatrudnienia Frontexu w 2018 r.⁴⁸, bez uprzedniej konsultacji z Agencją. W marcu 2019 r. Frontex zwrócił się – bezskutecznie – o odroczenie przeniesienia EURLO ze względu na braki kadrowe i brak środków finansowych. Z tego samego powodu planowane zakończenie przeniesienia ERRIN odroczone o dwa lata.

83 Sieci unijne skutecznie przyczyniały się do łączenia zasobów krajowych, a państwa uczestniczące ogólnie doceniły osiągnięte rezultaty:

- a) sieć **EURINT** wykazała swoją wartość dodaną jako platforma wymiany wiedzy i informacji dla specjalistów pracujących w tym obszarze. Istnienie takiej platformy stanowi warunek wstępny dla opracowania bardziej zintegrowanego i skoordynowanego podejścia na rzecz skutecznych powrotów⁴⁹.
- b) Choć wpływ **EURLO** na faktyczną realizację powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie był ograniczony, zainteresowane strony wskazywały na wyraźną wartość dodaną programu EURLO oraz wynikające z niego korzyści w zakresie skuteczności i efektywności w porównaniu z działaniami krajowymi w zakresie powrotów. Stała fizyczna obecność na miejscu oficerów łącznikowych do spraw powrotów umożliwiła nawiązanie stosunków z władzami państw trzecich i przyczyniła się do usprawnienia współpracy. Zainteresowane strony zwróciły również uwagę, że udało się uzyskać nieprzewidziane pierwotnie wyniki: w ramach EURLO wspierano inicjatywy strategiczne, takie jak negocjowanie umów o readmisji z władzami lokalnymi, lub podejmowano działania na rzecz poprawy wizerunku Frontexu i jego widoczności w państwach pochodzenia⁵⁰.
- c) Działania i wartość dodana **ERRIN** polegały przede wszystkim na przeprowadzaniu wspólnych postępowań o udzielenie zamówień dotyczących świadczenia pomocy w zakresie reintegracji przez usługodawców w państwach trzecich oraz na

⁴⁸ Zob. [COM\(2018\) 631](#), ocena skutków finansowych regulacji, pkt 3.2.3.1, pierwsza tabela, w porównaniu z [COM\(2015\) 671](#), ocena skutków finansowych regulacji, pkt 3.2.3.1, pracownicy zatrudnieni na czas określony (grupa funkcyjna AD).

⁴⁹ Ocena programu EURINT, PBLQ, grudzień 2018 r., s. 2–3 (dokument nie jest dostępny publicznie).

⁵⁰ Sprawozdanie oceniające program EURLO, BearingPoint, listopad 2018 r., s. 6–7 (dokument nie jest dostępny publicznie).

zarządzaniu tymi zamówieniami i ich monitorowaniu (poszczególne państwa członkowskie określiły parametry pomocy w zakresie reintegracji i kryteria kwalifikowalności). Od momentu przekształcenia w ERRIN zakres działania przedmiotowej sieci rozszerzono o wspieranie nowych inicjatyw i podejść do reintegracji. Sieci ERRIN udało się w dużej mierze z powodzeniem zrealizować zamierzone działania i przekroczyć wartości docelowe w zakresie udzielenia pomocy w zakresie reintegracji (w połowie 2020 r. liczba spraw zbliżała się do 22 000 osób powracających, podczas gdy wartość docelowa wynosiła 20 000)⁵¹.

Wsparcie udzielone przez Frontex

84 Od 2015 r. dwukrotnie rozszerzono uprawnienia Frontexu⁵². W związku z tym Agencja w coraz większym stopniu angażuje się we wspieranie państw członkowskich w ramach działań poprzedzających powrót oraz operacji powrotów do państw trzecich. Jeżeli chodzi o działania poprzedzające powrót, Frontex zapewniał państwom członkowskim wsparcie operacyjne (np. przez oddelegowanie specjalistów do spraw powrotów) oraz narzędzia służące usprawnieniu współpracy z państwami trzecimi (najlepsze praktyki, warsztaty konsularne, identyfikację za pośrednictwem wideokonferencji oraz misje identyfikacyjne).

85 Specjaliści ds. powrotów zapewniają państwom członkowskim dostosowane do indywidualnych potrzeb krajowych wsparcie w zakresie działań związanych z powrotem, np. przez udoskonalenie procedur powrotu, usprawnienie współpracy konsularnej z państwami trzecimi oraz zapewnienie wsparcia informatycznego i wsparcia innego rodzaju. Pierwsze oddelegowania tych specjalistów miały miejsce w 2016 r., gdy siedmiu urzędników zostało skierowanych do Grecji. Od tego czasu zakres działalności powoli się rozszerzał, a w 2019 r. Frontex rozmieścił łącznie 15 specjalistów do spraw powrotów w pięciu państwach członkowskich. Z uwagi na charakter ich pracy nie opracowano wspólnych wskaźników dotyczących ich skuteczności ani efektywności. W sprawozdaniach Frontexu⁵³ wymienia się jednak

⁵¹ Tablica wyników dla ERRIN, czerwiec 2020 r. (dokument nie jest dostępny publicznie).

⁵² [Rozporządzenie \(UE\) 2016/1624](#) i [rozporządzenie \(UE\) 2019/1896](#). W ramach tego ostatniego rozporządzenia zwiększono rolę Frontexu w operacjach powrotowych realizowanych zarówno przed powrotem, jak i po powrocie.

⁵³ Roczne sprawozdania oceniające Frontexu dotyczące elastycznych działań operacyjnych w zakresie powrotów (dokument nie jest dostępny publicznie).

konkretne osiągnięcia specjalistów, wykazując w ten sposób wnoszoną przez nich wartość dodaną.

86 Spośród dziesięciu państw trzecich objętych kontrolą Trybunału Frontex posiada dokumenty dotyczące **najlepszych praktyk** związane z dwoma z nich. Jeden z tych dokumentów odegrał zasadniczą rolę w ułatwieniu wspólnych operacji powrotowych, drugi natomiast posłużył za podstawę do zorganizowania jednego warsztatu konsularnego i szeregu misji identyfikacyjnych.

87 W celu zharmonizowania sposobu stosowania nowo wynegocjowanych porozumień Komisja lub Frontex organizowali **warsztaty dla odpowiednich urzędów konsularnych** w Europie. Program warsztatów objął wymianę poglądów na temat kwestii praktycznych, takich jak terminowe wydawanie dokumentów podróży oraz procedury organizowania lotów czarterowych. Osiągnięto jednak niejednoznaczne rezultaty – podczas kolejnych posiedzeń wspólnej grupy roboczej państwa członkowskie odnotowały pewną poprawę, ale również utrzymujące się trudności.

88 W 2018 r. Frontex uruchomił projekt pilotażowy dotyczący wykorzystania systemu **wideokonferencyjnego** do przeprowadzania procesu **identyfikacji**. Projekt ten realizowano we współpracy z programem EURLO (w ramach którego zakupiono sprzęt do prowadzenia wideokonferencji) oraz z IOM. W 2019 r. system skutecznie ułatwiał identyfikację migrantów. Trzy czwarte zidentyfikowanych osób złożyło jednak następnie wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, w związku z czym nie mogły one zostać objęte powrotami.

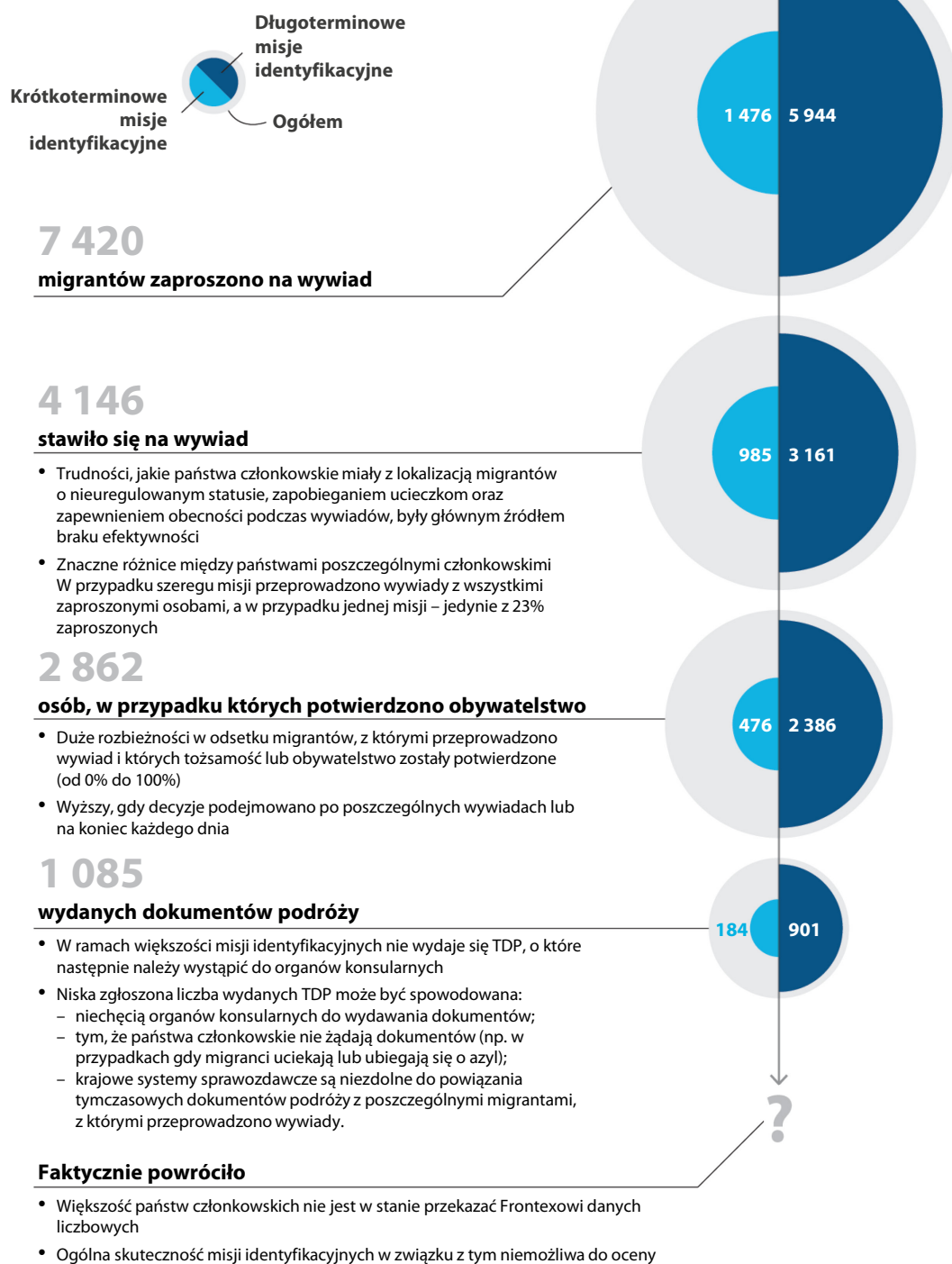
89 Państwa członkowskie opracowały koncepcję **misji identyfikacyjnych**, aby rozwiązać problemy związane ze współpracą konsularną z państwami trzecimi (np. gdy dany konsulat nie chce współpracować w zakresie identyfikacji, nie posiada odpowiednich uprawnień lub nie jest fizycznie zlokalizowany w państwie członkowskim). Frontex wspiera państwa członkowskie w realizacji misji identyfikacyjnych od końca 2016 r., kiedy przejął to zadanie od sieci EURINT, przy czym wsparcie to jest udzielane na podstawie wniosków państw członkowskich, a konkretną formę pomocy określa się indywidualnie dla poszczególnych przypadków.

90 Do połowy 2020 r. Frontex wsparł 25 misji krótkoterminowych (ogólnie rzecz biorąc, aby przeprowadzić działania w zakresie identyfikacji w jednym lub większej liczbie państw członkowskich, konieczna jest misja trwająca od jednego do dwóch

tygodni) i pięć misji długoterminowych (rozmieszczenie pracowników w jednym miejscu, potencjalnie na lata). Rezultaty osiągnięte w ramach tych misji przedstawiono na *rys. 12*.

Rys. 12 – Misje identyfikacyjne objęte wsparciem Frontexu (październik 2016 r.– maj 2020 r.)

Znaczące niedociągnięcia co do efektywności i wyników misji



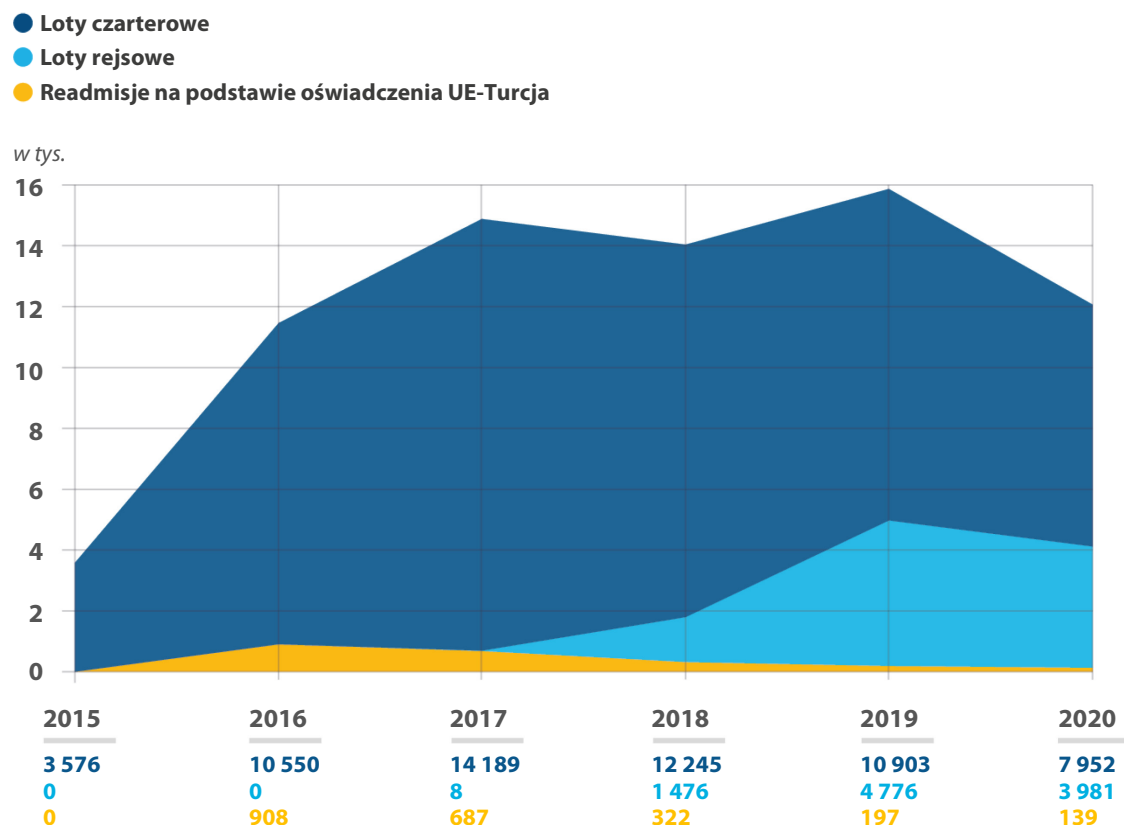
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Frontexu.

91 W przypadku **operacji powrotowych** Frontex zapewnia wsparcie finansowe i operacyjne (np. organizując loty i zapewniając eskortę i obserwatorów). Zazwyczaj Agencja obejmuje wsparciem głównie loty czarterowe. Szacuje się, że większość tych lotów odbywa się obecnie z jej pomocą, z czarteru można jednak skorzystać wyłącznie za zgodą poszczególnych państw powrotu. Dwa z dziesięciu państw objętych kontrolą Trybunału odmówiły przyjęcia lotów czarterowych Frontexu, a szereg czarterów zorganizowano z zaledwie kilkoma osobami powracającymi na pokładzie⁵⁴.

92 W uaktualnionym planie działania w sprawie powrotów z marca 2017 r. Komisja wezwała Frontex do „wprowadzenia mechanizmu wspierania państw członkowskich w przeprowadzaniu operacji powrotowych z wykorzystaniem lotów komercyjnych”. W rezultacie Frontex zawarł niezbędne umowy z liniami lotniczymi, a także wprowadził systemy wewnętrzne. Pierwszy lot komercyjny zorganizowano w grudniu 2017 r. Od tego czasu liczba tych operacji znacznie wzrosła (zob. [rys. 13](#)). Ponadto od 2019 r. Frontex udziela pomocy w zakresie dobrowolnych wyjazdów, a od 2020 r. w zakresie dobrowolnych powrotów. Liczba przypadków objętych wsparciem szybko rosła – ze 155 dobrowolnych wyjazdów w 2019 r. do 1 532 obywateli państw trzecich, którzy w 2020 r. dobrowolnie powrócili do swoich państw (liczba ta obejmuje zarówno dobrowolne wyjazdy, jak i powroty). Częściowo zrekompensowało to spadek liczby innych operacji powrotowych w 2020 r. spowodowany ograniczeniami związanymi z COVID-19.

⁵⁴ Więcej informacji na temat wsparcia operacji czarterowych i wyzwań związanych z ich opłacalnością znajduje się w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami”.

Rys. 13 – Liczba obywateli państw trzecich, którzy powrócili z pomocą Frontexu



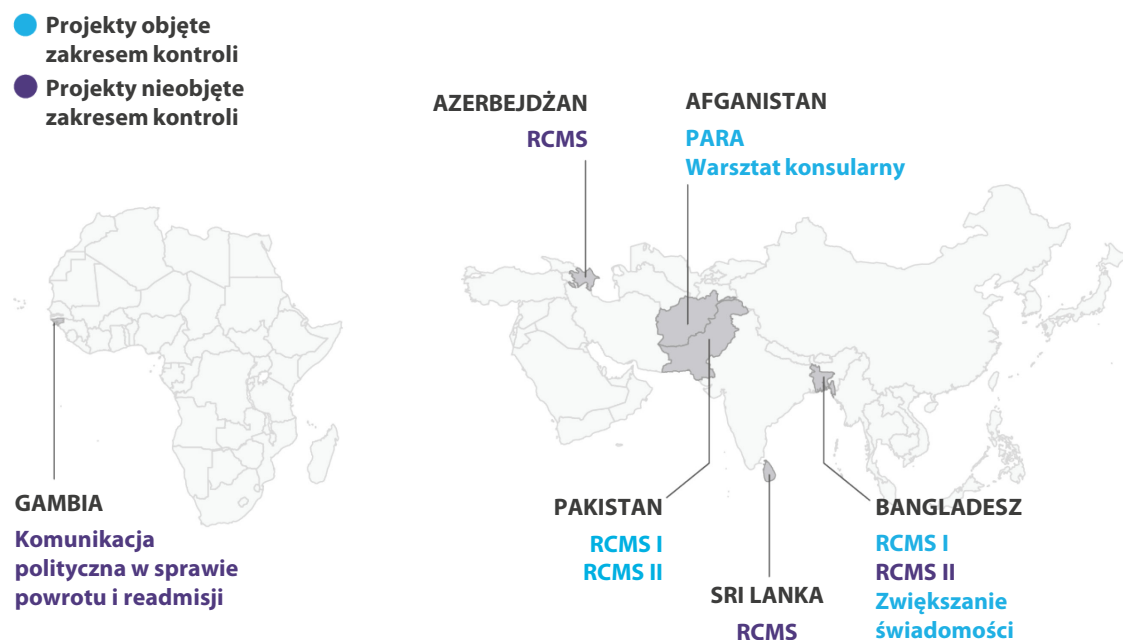
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Frontexu.

Projekty wsparcia na rzecz budowania zdolności i reintegracji były istotne i w większości przypadków przyniosły oczekiwane rezultaty

Wsparcie na rzecz budowania zdolności

93 W 2016 r. Komisja uruchomiła Instrument Budowania Zdolności w Zakresie Readmisji (RCBF/EURCAP). Jest on ukierunkowany na zwiększenie zdolności krajów partnerskich do zarządzania powrotami oraz współpracę z UE w zakresie readmisji, a także na zapobieganie migracji nieuregulowanej. Instrument dysponuje budżetem w wysokości 38,5 mln euro (finansowanie w ramach FAMI) i jest wdrażany przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (IOM). Na [rys. 14](#) przedstawiono przegląd działań wspierających realizowanych w ramach RCBF. Przeprowadzona przez Trybunał ocena sześciu działań zrealizowanych w państwach objętych kontrolą znajduje się w [załączniku III](#). Trybunał stwierdził, że działania były odpowiednie i zasadniczo przyniosły oczekiwane produkty. Osiągnięte wyniki były częściowo zadowalające.

Rys. 14 – Działania wspierające realizowane w ramach RCBF/EURCAP na lata 2016–2023



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie oryginalnego dokumentu IOM.

94 Trzy działania realizowane w ramach RCBF, które zbadał Trybunał, były ukierunkowane na stworzenie i obsługę elektronicznego systemu zarządzania sprawami dotyczącymi readmisji (Readmission Case Management System – RCMS). Celem RCMS jest automatyzacja procesów i procedur związanych z readmisją, integracja zainteresowanych stron (w państwach trzecich i państwach członkowskich), skrócenie całkowitego czasu rozpatrywania spraw oraz zapewnienie aktualnych danych statystycznych i informacji. W związku z tym RCMS może przyczynić się do strukturalnego usprawnienia współpracy z państwami trzecimi w zakresie readmisji.

95 RCMS w Bangladeszu został z powodzeniem opracowany i jest stosowany od listopada 2020 r. Państwa członkowskie zaczęły go używać do składania wniosków o readmisję. RCMS dla Pakistanu natomiast z powodzeniem zaprojektowano, opracowano i wdrożono w czterech państwach członkowskich objętych projektem pilotażowym (realizowanym od kwietnia 2018 r.). Przedstawiciele krajowi, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, wskazali na niejednoznaczne rezultaty osiągnięte na etapie pilotażowym. Doceniali RCMS jako narzędzie i stali na stanowisku, że system ten należy promować i rozszerzać jego zakres. Dzięki systemowi odnośne władze częściej i szybciej odpowiadały na wnioski o readmisję. Wiele problemów pozostało jednak

nierozwiązanych. Ostatecznie RCMS jest narzędziem technicznym, którego powodzenie zależy od gotowości władz państw trzecich do współpracy.

96 Pod koniec 2018 r. Komisja zatwierdziła drugi etap projektu RCMS dla Pakistanu, w ramach którego system miał zostać udostępniony innym państwom członkowskim. Podczas realizacji tego rozszerzenia systemu wystąpiły jednak duże opóźnienia. Z powodu przeszkód po stronie pakistańskiej IOM i władze Pakistanu podpisały wymaganą umowę o świadczenie usług dopiero około 18 miesięcy później, w lipcu 2020 r.

97 Trybunał przeprowadził przegląd trzech kolejnych działań w zakresie budowania zdolności, które stanowiły odpowiedź na konkretne potrzeby zidentyfikowane podczas posiedzenia wspólnych grup roboczych. Były one pomocne w nawiązywaniu współpracy w ramach nowo wynegocjowanych porozumień w sprawie readmisji.

Pomoc na rzecz reintegracji

98 Zgodnie z dyrektywą powrotową powrót dobrowolny należy przedkładać nad powrót przymusowy⁵⁵. Inną ważną zachętą dla migrantów do podjęcia dobrowolnego powrotu jest reintegracja społeczno-gospodarcza. Zapewnia ona osobom powracającym perspektywę utrzymania, dzięki czemu po powrocie mogą one liczyć na godne i bardziej stabilne warunki życiowe. Podczas negocjacji w sprawie unijnej umowy o readmisji oraz podczas kolejnych posiedzeń Wspólnego Komitetu ds. Readmisji / wspólnych grup roboczych państwa objęte kontrolą Trybunału regularnie podkreślały znaczenie godnego powrotu swoich obywateli oraz ich reintegracji. W *załączniku IV* przedstawiono przeprowadzoną przez Trybunał ocenę wsparcia na rzecz reintegracji udzielanego w państwach objętych kontrolą.

⁵⁵ Motyw 10 dyrektywy 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

99 Komisja finansowała pomoc na rzecz reintegracji we wszystkich dziesięciu państwach objętych kontrolą Trybunału, przy czym finansowanie to udostępniano za pośrednictwem FAMI oraz ze środków unijnych funduszy na rzecz rozwoju:

- a) w ramach FAMI Komisja współfinansowała powroty dobrowolne i przymusowe przeprowadzane przez państwa członkowskie. W latach 2015–2019 współfinansowano w sumie około 276 000 operacji powrotowych na całym świecie (z czego 159 000 stanowiły powroty dobrowolne). Około 40% osób powracających otrzymało pomoc w zakresie reintegracji⁵⁶. Komisja nie określiła jednak wspólnych minimalnych wymogów ani norm dotyczących takiej pomocy, której koncepcja była opracowywana w większości przypadków na szczeblu krajowym;
- b) w ramach unijnych funduszy na rzecz rozwoju finansowano dobrowolne powroty i pomoc na rzecz reintegracji osób wewnątrznie przesiedlonych, migrantów przebywających w państwach trzecich lub osób, które utknęły na szlakach migracyjnych. W ramach powiązanych projektów przewidziano wyraźny komponent humanitarny, rozwojowy lub związany z zarządzaniem migracjami. Ogólnie rzecz biorąc, osoby powracające z Europy stanowiły jedynie ułamek osób otrzymujących pomoc, ponieważ w większości przypadków była to nieliczna grupa. Na przykład ponad 820 000 osób powróciło do Afganistanu z Iranu i Pakistanu w 2018 r.⁵⁷, a tymczasem z UE powróciło 3 120 Afgańczyków.

100 Trybunał przeprowadził przegląd 14 projektów reintegracji i stwierdził, że odpowiadają one potrzebom osób powracających i państw trzecich. Projekty były ukierunkowane na reintegrację gospodarczą, społeczną i psychospołeczną osób powracających, poprawę warunków życia społeczności przyjmujących lub zwiększenie zdolności państw pochodzenia do zarządzania migracją oraz do reintegracji powracających migrantów.

101 Trybunał stwierdził, że w ramach 11 projektów udało się osiągnąć zaplanowane rezultaty (lub prawdopodobnie zostaną one osiągnięte). W dwóch z 11 przypadków

⁵⁶ Komisja Europejska, [sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem UE i jego wyników za 2019 r.](#) (COM(2020) 265 final), s. 32 i 155.

⁵⁷ [Wspólne sprawozdanie podsumowujące IOM-UNHCR za 2018 r. pt. „Returns to Afghanistan”](#), opublikowane w Kabulu w maju 2019 r., s. 4.

realizację projektów zakłóciły opóźnienia (wynikające z trudnej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w Afganistanie). W przypadku trzech z 14 projektów napotkano na poważniejsze trudności. W momencie przeprowadzania kontroli trzy projekty były w trakcie realizacji, a Komisja i jej partnerzy wdrażający podjęli szereg działań łagodzących skutki zaistniałej sytuacji w odpowiedzi na występujące trudności.

102 W kilku przypadkach (Afganistan, Gwinea i Nigeria) zapotrzebowanie na pomoc w zakresie reintegracji przekroczyło budżet pierwotnie przeznaczony na realizację projektów. W takich sytuacjach Komisja i kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki wykazywały się elastycznością w prowadzonych działaniach, zapewniając niezbędne dodatkowe wsparcie (zob. [ramka 4](#)).

Ramka 4

Wsparcie UE na rzecz przezwyciężenia kryzysu związanego z migrantami w Libii

W 2019 r. UE zatwierdziła regionalne działanie na rzecz Sahelu i regionu jeziora Czad na łączną kwotę 121 mln euro. W ramach działania zapewniono środki na ułatwienie 9 000 dobrowolnych (humanitarnych) powrotów, ochronę 12 400 migrantów, którzy utknęli na szlakach migracyjnych lub znaleźli się w trudnej sytuacji, na poszukiwanie i ratowanie 10 000 migrantów, którzy zbłądzili na pustyni, oraz na wsparcie 38 050 osób powracających w zakresie reintegracji. Działanie opracowała Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji na podstawie mandatu udzielonego przez wspólną grupę zadaniową Unii Afrykańskiej, UE i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Było ono realizowane obok innych programów UE–IOM mających na celu przezwyciężenie kryzysu związanego z migrantami w Libii.

Działanie stanowi uzupełnienie 13 działań krajowych realizowanych w regionie Sahelu i jeziora Czad od 2017 r. w ramach wspólnej inicjatywy UE–IOM. Okazały się one niewystarczające w świetle późniejszego kryzysu w Libii. Przykładowo w Gwinei pierwotnie planowano, że zakresem działania krajowego zostanie objętych 2 000 osób powracających, tymczasem do końca 2018 r. faktycznie o udzielenie wsparcia w zakresie reintegracji zwróciło się 9 200 osób.

Na koniec 2020 r. UE zgodziła się wydłużyć okres realizacji działania regionalnego o 18 miesięcy, zwiększając jednocześnie wkład ze środków unijnych do 188 mln euro. Celem było zapewnienie dalszej ochrony tysiącom migrantów, którzy utknęli na szlakach migracyjnych lub znaleźli się w trudnej sytuacji, i ułatwienie im dobrowolnych powrotów w bezpiecznych i godnych warunkach.

Ogólnie rzecz biorąc, kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki przyczynił się w istotnym stopniu do dobrowolnego powrotu ponad 50 000 migrantów z Libii oraz ich reintegracji w państwach pochodzenia w ramach działań grupy zadaniowej UE, Unii Afrykańskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Przyczynił się on również do stabilizacji społecznej w Libii, zapewniając 3,5 mln osób dostęp do lepszej opieki zdrowotnej, a 70 000 dzieci – kształcenie podstawowe⁵⁸.

103 W momencie przeprowadzania kontroli Trybunału projekty reintegracji były wciąż realizowane, a dostępne informacje nie pozwoliły Trybunałowi ocenić, na ile

⁵⁸ Kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki – nota informacyjna 2020 r., Libia, wersja skrócona V.17.

prawdopodobne jest osiągnięcie planowanych wyników. W tym kontekście projekty realizowane w Afganistanie, Bangladeszu, Gwinei, Iraku, Maroku, Nigerii i Tunezji zawierały elementy służące usprawnieniu zarządzania przepływami migracyjnymi, w tym zwiększeniu zdolności organów krajowych do zapewnienia pomocy po przybyciu do danego państwa i wsparcia w zakresie reintegracji. Osiągnięcie wyniku w postaci trwałej reintegracji powracających migrantów będzie również zależało od czynników zewnętrznych i dostępnych zasobów na dalsze udzielanie pomocy po zakończeniu projektu.

104 Przedstawiciele zainteresowanych stron, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, podkreślali znaczenie, jakie mają bezpieczne i godne warunki przeprowadzania powrotów i trwała reintegracja osób powracających. Wszystkie – z wyjątkiem jednego – projekty reintegracji objęte przeglądem Trybunału obejmowały w stosownych przypadkach komponent monitorowania, aby móc ocenić trwałość pomocy w czasie. W szczególności IOM (która realizuje siedem z 14 projektów reintegracji objętych kontrolą Trybunału) opracowała kompleksową metodykę oceny trwałości udzielanego wsparcia w zakresie reintegracji. Od 2017 r. stopniowo stosuje ją w odniesieniu do realizowanych projektów reintegracji⁵⁹. Może to pozwolić na porównanie rezultatów osiągniętych w ramach projektów, w danych państwach i w określonym czasie oraz na skuteczniejsze określenie czynników powodzenia reintegracji.

105 Zgodnie z definicją przedstawioną przez IOM „reintegrację można uznać za trwałą w przypadku, gdy osoby powracające osiągną poziom niezależności ekonomicznej, stabilności społecznej w swoich społecznościach oraz dobrostanu psychospołecznego, które pozwolą im poradzić sobie z czynnikami skłaniającymi do (ponownej) migracji”⁶⁰. Ze sprawozdań IOM w sprawie reintegracji opracowanych w ramach wspólnej inicjatywy UE–IOM⁶¹ oraz ze wstępnych danych z innych państw wynika, że w przypadku osób, które można było zlokalizować i które zgodziły się na udział w badaniu ankietowym, osiągnięto zasadniczo trwałe rezultaty (nawet jeżeli element reintegracji ekonomicznej uzyskał stosunkowo niższe oceny niż element społeczny i psychospołeczny). Z kolei ocena śródkresowa dwóch programów

⁵⁹ Szczegółowy opis metodyki zamieszczono w dokumencie pt. „IOM Biannual Reintegration Report #2”, listopad 2019 r., s. 32–37.

⁶⁰ „IOM Biannual Reintegration Report #2”, listopad 2019 r., s. 30.

⁶¹ Dokument jest dostępny pod adresem: migrationjointinitiative.org.

realizowanych w Afganistanie przez inne organizacje wykazała niewielką trwałość pomocy.

Dostępne dane nie umożliwiały kompleksowego monitorowania readmisji

106 Od 2008 r. Komisja (Eurostat) sporządza europejskie statystyki dotyczące migracji i ochrony międzynarodowej. Państwa członkowskie przekazują dane zgodnie z rozporządzeniem UE, które zaktualizowano w 2020 r.⁶² Statystyki dotyczące powrotów⁶³ obejmowały dane w ujęciu rocznym związane z:

- a) liczbą obywateli państw trzecich, którym nakazano opuszczenie państwa, w podziale na obywatelstwo;
- b) liczbą obywateli państw trzecich, którzy w wyniku decyzji administracyjnej lub sądowej lub aktu, o których mowa w lit. a), faktycznie opuścili terytorium danego państwa, w podziale na obywatelstwo osób, które powróciły (liczba obywateli państw trzecich, którzy powrócili).

107 W zaktualizowanym rozporządzeniu przewiduje się, począwszy od roku referencyjnego 2021, zwiększenie częstotliwości (z rocznej na kwartalną) i dodatkowy podział danych na kategorie (według wieku, płci, kategorii małoletni bez opieki, rodzaju powrotu, otrzymanej pomocy, kraju docelowego).

108 Kluczowym wskaźnikiem skuteczności polityki powrotowej jest „wskaźnik skutecznych powrotów” obliczany jako iloraz liczby osób, które faktycznie opuściły terytorium UE, i liczby osób, którym nakazano powrót (wartość wskaźnika opisanego w lit. b) powyżej w zestawieniu ze wskaźnikiem opisanym w lit. a)). Komisja stosuje ten wskaźnik w swoich dokumentach⁶⁴, przyznając jednocześnie, że dane leżące u jego

⁶² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/851 z dnia 18 czerwca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 862/2007 w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej.

⁶³ Art. 7 rozporządzenia (WE) nr 862/2007.

⁶⁴ Na przykład w COM(2018) 634 final, s. 2.

podstaw nie są wolne od problemów⁶⁵. Problemy te wynikają z różnic między poszczególnymi procedurami i przepisami krajowymi, a także z uchybień w unijnych ramach legislacyjnych i systemach informacyjnych w zakresie zarządzania granicami. Główne problematyczne kwestie oraz działania podjęte przez Komisję w ostatnich latach w celu ich rozwiązania podsumowano w [załączniku V](#).

109 Na potrzeby monitorowania działań Frontexu odpowiedzialny za analizę ryzyka od 2011 r. gromadzi co miesiąc – wobec braku odpowiednich danych na szczeblu europejskim – dane z państw członkowskich na temat decyzji nakazujących powrót obywatelom państw trzecich nielegalnie przebywającym na ich terytorium oraz faktycznie zrealizowanych powrotów.

110 W ramach swojej sieci analizy ryzyka (FRAN) Frontex gromadzi dane za pośrednictwem różnych kanałów, przy czym metodyka Frontexu różni się od tej stosowanej przez Eurostat. Oznacza to, że zgromadzone dane nie pozwalają na przeprowadzanie porównań (zob. [rys. 15](#)). Podobnie jak w przypadku Eurostatu, w danych Frontexu występują uchybienia⁶⁶, a ponadto szereg państw członkowskich nie dostarcza takich danych⁶⁷.

Rys. 15 – Dane Eurostatu i Frontexu dotyczące decyzji nakazujących powrót



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu (tablice statystyczne „Third country nationals ordered to leave EU28 in 2019”, [migr_eiord]) i danych Frontexu (publikacja pt. „Risk Analysis for 2020”, tabela 11 w załączniku pn. „Return decisions issued in 2019”).

111 Państwa członkowskie, Komisja i Frontex wymieniały się na różnych forach informacjami dotyczącymi współpracy w zakresie readmisji z najważniejszymi państwami trzecimi. W szczególności Komisja organizuje comiesięczne posiedzenia

⁶⁵ Zob. np. dokument Eurostatu pt. „Statistics explained – Enforcement of immigration legislation statistics”, 11 lipca 2019 r., sekcja „Non-EU citizens ordered to leave the EU”.

⁶⁶ Frontex wyjaśnił wspomniane uchybienia w sekcji 5.7 i 6.3 swojej [analizy ryzyka na 2019 r.](#)

⁶⁷ Zob. [analiza ryzyka Frontexu na 2019 r.](#), s. 25 oraz [analiza ryzyka Frontexu na 2020 r.](#), s. 32.

tw. grupy ekspertów do spraw readmisji w celu wymiany informacji operacyjnych z ekspertami krajowymi. Informacje te nie były jednak gromadzone i przekazywane systematycznie, a ponadto nie były kompletne.

112 W zmienionym kodeksie wizowym (zob. pkt [51](#)) zobowiązano Komisję do „dokonywania regularnie, co najmniej raz w roku, oceny współpracy odnośnych państw trzecich w zakresie readmisji na podstawie wiarygodnych danych”⁶⁸. Przedmiotowe wskaźniki dotyczą:

- a) liczby decyzji nakazujących powrót;
- b) liczby faktycznie zrealizowanych przymusowych powrotów wyrażonej jako odsetek wydanych decyzji;
- c) liczby wniosków o readmisję zaakceptowanych przez dane państwo trzecie wyrażonej jako odsetek liczby takich wniosków skierowanych do tego państwa;
- d) poziomu współpracy – w wymiarze praktycznym – w odniesieniu do powrotów na poszczególnych etapach procedury powrotu (identyfikacja, wydawanie dokumentów podróży i akceptowanie unijnych dokumentów podróży, akceptowanie readmisji osób oraz akceptowanie lotów i operacji powrotowych).

113 Wymagane dane dotyczące powrotów i współpracy w zakresie readmisji nie są jednak ani kompletne, ani nie pozwalają na porównania między państwami członkowskimi (lit. a) i b) powyżej; zob. pkt [108](#) i [załącznik V](#)) lub też nie istnieją na szczeblu UE (lit. c)⁶⁹ i d)).

114 Aby skompensować brak dostępnych danych, Komisja wraz z Frontexem rozpoczęła w styczniu 2020 r. badanie ankietowe służące gromadzeniu danych, czemu towarzyszyły szczegółowe kwestionariusze jakościowe na temat poziomu współpracy w zakresie readmisji między państwami członkowskimi i 39 państwami trzecimi będącymi przedmiotem zainteresowania.

⁶⁸ Art. 25a ust. 2 [rozporządzenia w sprawie kodeksu wizowego](#).

⁶⁹ W 2020 r. Frontex rozpoczął gromadzenie tych danych od państw członkowskich w rytmie miesięcznym.

115 Zgromadzono następujące dane ilościowe: liczba wydanych zarządzeń powrotu (jeśli chodzi o liczbę decyzji i liczbę osób); liczba skutecznie zrealizowanych powrotów; liczba wniosków o wydanie tymczasowych dokumentów podróży (TDP) i liczba wydanych TDP. Wskaźniki dotyczące zarządzeń powrotów (decyzji nakazujących powrót) i skutecznie zrealizowanych powrotów odpowiadają wskaźnikom zgromadzonym wcześniej za pośrednictwem sieci analizy ryzyka Frontexu i charakteryzują się tymi samymi uchybieniami (zob. pkt **108**). Wskaźniki dotyczące wniosków o wydanie TDP i liczby wydanych TDP są nowe i tylko 20 państw członkowskich dostarczyło dane w tym zakresie. Z danych tych wynika, że państwa członkowskie wystąpiły z wnioskiem o wydanie TDP jedynie w odniesieniu do części wydanych decyzji nakazujących powrót (w przypadku 12 państw członkowskich ten odsetek wyniósł poniżej 3%). Wprawdzie TDP nie zawsze są konieczne (przykładowo migranci mogą posiadać dokumenty podróży, powrócić do kraju pochodzenia w sposób dobrowolny lub uciec), a wobec jednej osoby wydanych może zostać kilka decyzji nakazujących powrót, dane wskazują jednak, że w przeważającej większości przypadków państwa członkowskie nie dążyły do współpracy z państwami pochodzenia w zakresie ponownego wydania dokumentów i readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie. W przypadkach, w których starano się nawiązać współpracę, odnotowano znaczne różnicowanie między poszczególnymi państwami członkowskimi w zakresie zgłaszanego odsetka otrzymanych TDP w stosunku do wnioskowanych TDP, przy czym wartości te wahały się od 13% do 100%.

116 Kwestionariusz jakościowy zawierał 14 szczegółowych pytań dotyczących współpracy w zakresie readmisji w odniesieniu do każdego z wspomnianych 39 państw trzecich. Jedno z pytań dotyczyło przestrzegania terminów wydawania dokumentów podróży przewidzianych w umowach o readmisji. Nie zebrano jednak danych na temat rzeczywistego (średniego) czasu trwania tego procesu.

117 Komisja zakończyła proces oceny wyników ankiety i przekazała je Radzie 10 lutego 2021 r.⁷⁰ Rada może – na podstawie wniosku Komisji i po uwzględnieniu

⁷⁰ Sprawozdanie Komisji do Rady pt. „Ocena poziomu współpracy z państwami trzecimi w zakresie readmisji w 2019 r.” (COM(2021) 55 final – dokument nie jest dostępny publicznie).

ogólnych stosunków Unii z danym państwem trzecim – uruchomić pozytywne lub negatywne bodźce przewidziane w zmienionym kodeksie wizowym⁷¹.

118 Ten nowy proces może przyczynić się do usprawnienia współpracy UE z państwami trzecimi w zakresie readmisji dzięki:

- a) zwiększeniu skuteczności gromadzenia i wymiany danych przez państwa członkowskie w obszarze współpracy w zakresie readmisji. Po raz pierwszy na szczeblu UE dostępne będą dane ilościowe i jakościowe dotyczące współpracy z najważniejszymi państwami trzecimi w zakresie readmisji;
- b) sporządzaniu regularnej rocznej oceny współpracy z istotnymi państwami trzecimi, co umożliwi (po przeprowadzeniu szeregu takich ocen) ustalenie wyraźnych tendencji we współpracy;
- c) umożliwieniu podejmowania decyzji politycznych w oparciu o dowody w obszarze współpracy w zakresie readmisji.

119 Brak równoważnego procesu gromadzenia danych dotyczących współpracy w zakresie readmisji w przeszłości w połączeniu z niedociągnięciami w danych na temat powrotów (zob. pkt **108–110** oraz **załącznik V**) uniemożliwił Trybunałowi ocenę ogólnego oddziaływania inicjatyw UE ukierunkowanych na zacieśnianie współpracy z państwami trzecimi w zakresie readmisji.

⁷¹ Art. 25a ust. 5 i 8 **rozporządzenia w sprawie kodeksu wizowego**.

Wnioski i zalecenia

120 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że działania UE ukierunkowane na zacieśnianie współpracy z państwami trzecimi w zakresie readmisji były odpowiednie, ale przyniosły ograniczone rezultaty.

121 Trybunał wybrał dziesięć państw, w przypadku których w latach 2014–2018 odnotowano największą – w wartościach bezwzględnych – liczbę migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy nie powrócili do swoich państw (zob. pkt 17). Ustalił jednocześnie, że Rada i Komisja formalnie uznały osiem z tych dziesięciu państw trzecich za priorytetowe i zaangażowały się w negocjacje z nimi w sprawie readmisji. Komisja zaangażowała się również w dialog na temat migracji z pozostałymi dwoma państwami z próby Trybunału, ale nie osiągnęła żadnych wymiernych postępów w zakresie readmisji (pkt 24–25).

122 W okresie 2015–2020 UE poczyniła ograniczone postępy w zawieraniu umów o readmisji, ale odniosła większy sukces w negocjowaniu prawnie niewiążących porozumień w tej dziedzinie. Zasadnicze znaczenie dla powodzenia negocjacji w sprawie readmisji miała wola polityczna po stronie państw trzecich. Chociaż Komisja i ESDZ zapewniły wsparcie polityczne w celu wznowienia zawieszonych negocjacji, przedstawiciele krajowych zainteresowanych stron, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, uważali, że należy zwiększyć polityczne zaangażowanie Komisji i ESDZ wobec państw trzecich (pkt 26–28).

123 Komisja i państwa członkowskie nie uwzględniły w wystarczającym stopniu doświadczeń z wcześniejszych unijnych umów o readmisji, a od dawna nierozwiązane problemy (przede wszystkim nacisk na uwzględnienie klauzuli dotyczącej obywateli państw trzecich i niechęć państw trzecich do zaakceptowania jej, nawet jeśli jest ona zawarta w umowach dwustronnych) pozostały głównymi punktami spornymi w negocjacjach w sprawie unijnych umów o readmisji. Z kolei Komisja i państwa członkowskie nie nalegały na włączenie europejskiego dokumentu podróży do umów będących przedmiotem negocjacji, mimo że takie dokumenty mogą przyczynić się do skutecznego rozwiązania problemów związanych ze współpracą w zakresie readmisji (pkt 29–33).

124 Porozumienia w sprawie readmisji mają ten sam cel co unijne umowy o readmisji, ale zapisy takich porozumień są bardziej elastyczne. Formalny mandat negocjacyjny Komisji nie pozwala jednak na zaniechanie nieudanych negocjacji w sprawie unijnych umów o readmisji i dążenie do szybszego zawarcia porozumień (pkt 34–38).

Zalecenie 1 – Stosowanie elastycznego podejścia w negocjacjach dotyczących unijnych umów o readmisji

Komisja powinna uzgodnić z Radą bardziej elastyczne podejście w negocjacjach dotyczących unijnych umów o readmisji:

- przez dostosowanie treści unijnych umów o readmisji do szczególnych parametrów współpracy z danymi państwami trzecimi w zakresie readmisji oraz ocenę rzeczywistej potrzeby uwzględniania (lub nieuwzględniania) klauzuli dotyczącej obywateli państw trzecich, europejskiego dokumentu podróży i innych drażliwych politycznie klauzul przy przedstawianiu Radzie projektów wytycznych negocjacyjnych;
- w przypadku długotrwałych niepowodzeń w negocjacjach w sprawie unijnych umów o readmisji – przez uzgodnienie w stosownych przypadkach procedury negocjowania alternatywnych porozumień w sprawie readmisji.

Termin realizacji: 31 grudnia 2022 r.

125 Komisja i państwa członkowskie nie opracowały strategicznego podejścia obejmującego politykę unijną i krajową w celu stworzenia kompleksowych pakietów służących wsparciu negocjacji w sprawie unijnych umów o readmisji. Ponadto Komisja i państwa członkowskie nie przemawiały systematycznie jednym głosem w kontaktach z państwami trzecimi, a Komisja nie zawsze włączała kluczowe państwa członkowskie w proces ułatwiania negocjacji z państwami trzecimi. W przypadkach gdy państwa członkowskie były w ten proces angażowane, przyczyniało się to do zwiększenia zbiorowego wpływu politycznego UE i okazywało się korzystne w osiąganiu rezultatów (pkt 39–46).

Zalecenie 2 – Tworzenie synergii z państwami członkowskimi

Komisja powinna wypracować synergii z państwami członkowskimi w celu ułatwienia negocjacji w sprawie unijnych umów o readmisji i porozumień dotyczących readmisji:

- przed rozpoczęciem negocjacji dzięki uzgodnieniu z państwami członkowskimi unijnych i krajowych strategii politycznych, które ewentualnie mogłyby zostać wykorzystane jako zachęty;
- przez systematyczne angażowanie kluczowych państw członkowskich w proces ułatwiania negocjacji z państwami trzecimi.

Termin realizacji: niezwłocznie.

126 UE poczyniła ograniczone postępy, jeśli chodzi o tworzenie zachęt strukturalnych dla państw trzecich do wypełniania ciężących na nich obowiązków związanych z readmisją. W obszarze polityki wizowej dzięki zmianie kodeksu wizowego UE zyskała mechanizm i narzędzia do stymulowania współpracy państw trzecich w zakresie readmisji, natomiast w ramach nowego Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej Komisja zaproponowała, aby zachować zachętę opartą na wynikach dla krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa i jednocześnie dodać współpracę w zakresie migracji do kryteriów nagradzania postępów w zakresie dobrych rządów. Komisja zaproponowała również cel horyzontalny w zakresie wydatków w wysokości 10%, aby pomóc „umożliwić Unii reagowanie na wyzwania, potrzeby i możliwości związane z migracją”. Tymczasem w obszarze polityki handlowej od 2015 r. nie poczyniono żadnych konkretnych postępów w tworzeniu zachęt do stymulowania współpracy państw trzecich w zakresie readmisji. Jeżeli chodzi o legalną migrację, na szczęblu UE nie wykorzystywano w wystarczającym stopniu dwustronnych programów państw członkowskich dotyczących pracy i kształcenia. UE podchodzi niechętnie do stosowania negatywnych bodźców w celu wsparcia negocjacji w sprawie readmisji, aby nie przyniosło to skutków odwrotnych do zamierzonych (pkt [47–68](#)).

127 Poczyniono postępy w zakresie zwiększenia koordynacji działań między poszczególnymi służbami Komisji i między państwami członkowskimi. Grupa zadaniowa Komisji utworzona w 2016 r. w celu wspierania wdrażania ram partnerstwa odegrała rolę forum służącego koordynacji i dyskusji między służbami Komisji i ESDZ. W grudniu 2019 r. Komisja powołała stałą grupę projektową do spraw migracji – w skład której weszli komisarze – w celu usprawnienia koordynacji na szczęblu politycznym. Za

sprawą nieformalnego mechanizmu nacisków w dziedzinie polityki wizowej opracowanego przez Komitet Stałych Przedstawicieli udostępniono zestaw narzędzi obejmujący środki wizowe w przypadku braku woli współpracy ze strony państw trzecich w zakresie readmisji. Samo istnienie mechanizmu kilkakrotnie przyczyniło się do usprawnienia współpracy w tej dziedzinie. To pozytywne doświadczenie doprowadziło do opracowania nieformalnego kompleksowego mechanizmu nacisków w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli, umożliwiającego ewentualne uruchomienie różnych strategii politycznych w celu usprawnienia współpracy ze strony państw trzecich w zakresie powrotów i readmisji (pkt 69–72).

Zalecenie 3 – Zwiększenie skuteczności zachęt dla państw trzecich do współpracy w zakresie readmisji

Komisja powinna ocenić – na początkowym etapie prac – w jakim zakresie wszystkie nowo proponowane umowy, instrumenty i strategie polityczne dotyczące państw trzecich można zastosować jako zachęty w dziedzinie zarządzania migracjami i współpracy w zakresie readmisji.

Termin realizacji: 31 grudnia 2022 r.

128 Przy przeprowadzeniu readmisji mogą wystąpić liczne problemy. W unijnych umowach o readmisji lub porozumieniach w sprawie readmisji uwzględniono większość typowych przeszkód utrudniających sprawną readmisję. W tym kontekście Wspólny Komitet ds. Readmisji / wspólne grupy robocze odgrywały rolę forów pozwalających przeprowadzić okresową ocenę współpracy w zakresie readmisji. Powtarzający się charakter niektórych omawianych problematycznych kwestii świadczy jednak o tym, że skuteczność tych ciał była ograniczona (pkt 74–79).

129 Sieci unijne zajmujące się kwestią powrotów (EURINT, EURLO, ERRIN) skutecznie przyczyniały się do łączenia zasobów krajowych, a państwa uczestniczące ogólnie doceniały osiągnięte przez nie wyniki. Wraz z kolejnymi rozszerzeniami uprawnień Frontex stopniowo przejmuje działania prowadzone przez sieci. Proces przeniesienia EURLO i ERRIN napotkał jednak trudności wynikające z braków kadrowych i braku środków finansowych we Frontexie (pkt 80–83).

130 Od 2015 r. dwukrotnie rozszerzono uprawnienia Frontexu, co poskutkowało zwiększeniem wsparcia na rzecz państw członkowskich w zakresie działań

poprzedzających powrót i operacji powrotowych. Trudności, jakie państwa członkowskie miały z lokalizacją migrantów o nieuregulowanym statusie, zapobieganiem ucieczkom oraz zapewnieniem obecności podczas wywiadów, były głównym źródłem braku efektywności misji identyfikacyjnych. W przypadku operacji powrotowych zakres wsparcia Frontexu na rzecz powrotów lotami rejsowymi oraz dobrowolnych wyjazdów i powrotów szybko się rozszerzał (pkt [84–92](#)).

131 Trybunał stwierdził, że sześć poddanych przeglądowi projektów, które Komisja sfinansowała w ramach RCBF, przyczyniło się do usprawnienia współpracy w zakresie readmisji. Trybunał uważa, że w szczególności rozwój elektronicznych systemów zarządzania sprawami dotyczącymi readmisji z udziałem państw trzecich może przyczynić się do strukturalnego usprawnienia współpracy (pkt [93–97](#)).

132 Komisja sfinansowała projekty pomocy na rzecz reintegracji we wszystkich dziesięciu państwach objętych kontrolą Trybunału. Trybunał stwierdził, że projekty poddane analizie odpowiadały potrzebom osób powracających i państw trzecich. W ramach 11 z 14 projektów osiągnięto większość zaplanowanych rezultatów (lub prawdopodobnie zostaną one osiągnięte), choć w dwóch przypadkach wystąpiły opóźnienia (pkt [98–103](#)).

133 Przedstawiciele zainteresowanych stron, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady na potrzeby niniejszej kontroli, podkreślali znaczenie, jakie mają bezpieczne i godne warunki powrotów i trwała reintegracja osób powracających. Wszystkie – z wyjątkiem jednego – projekty reintegracji objęte przeglądem Trybunału obejmowały komponent monitorowania, aby móc ocenić trwałość pomocy w czasie. Ponieważ w momencie przeprowadzania kontroli Trybunału projekty te były nadal realizowane, ostateczne wyniki dotyczące trwałości nie są jeszcze dostępne. Ze wstępnych danych wynika jednak, że rezultaty są obiecujące (pkt [104](#) i [105](#)).

134 Trybunał stwierdził, że w unijnych danych dotyczących powrotów występują niedociągnięcia, jeśli chodzi o kompletność i możliwość przeprowadzania porównań między poszczególnymi państwami członkowskimi. Wynikają one z różnic w procedurach i przepisach krajowych, a także z uchybień w unijnych ramach legislacyjnych i systemach informacyjnych służących do zarządzania granicami. W ostatnich latach Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze dotyczące większości tych uchybień, niemniej wiele proponowanych zmian znajduje się wciąż na różnych etapach cyklu legislacyjnego lub nie weszło jeszcze w pełni w życie. Ponadto nadal

brakuje danych na temat tempa realizowania procedur readmisji i trwałości procesu reintegracji migrantów, którzy powrócili (pkt [106–110](#) oraz [załącznik V](#)).

135 Państwa członkowskie, Komisja i Frontex podczas regularnych spotkań wymieniają się informacjami dotyczącymi współpracy w zakresie readmisji z najważniejszymi państwami trzecimi. Informacje te nie były jednak gromadzone i przekazywane systematycznie, a ponadto nie były kompletne. Zgodnie ze zmienionym kodeksem wizowym z 2019 r. Komisja jest zobowiązana przeprowadzać regularną ocenę współpracy państw trzecich w zakresie readmisji na podstawie wiarygodnych danych. Ta regularna ocena może przyczynić się do usprawnienia procesu gromadzenia i wymiany danych w UE oraz do ułatwienia podejmowania decyzji politycznych w oparciu o dowody w obszarze współpracy w zakresie readmisji. Brak równoważnego procesu gromadzenia danych dotyczących współpracy w zakresie readmisji w przeszłości w połączeniu z niedociągnięciami w danych na temat powrotów uniemożliwił Trybunałowi ocenę ogólnego oddziaływania działań UE na rzecz zacieśnienia współpracy z państwami trzecimi w zakresie readmisji (pkt [111–119](#)).

Zalecenie 4 – Usprawnienie gromadzenia danych

Komisja powinna usprawnić gromadzenie danych na temat readmisji i trwałości procesu reintegracji przez:

- wprowadzenie dodatkowej szczegółowej kategorii danych na temat tempa procedur readmisji, z wykorzystaniem danych udostępnionych przez państwa członkowskie;
- systematyczne gromadzenie danych na temat trwałości procesu reintegracji migrantów, którzy powrócili.

Termin realizacji: 31 grudnia 2023 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczy Bettina Jakobsen, członkini Trybunału Obrachunkowego, w Luksemburgu w dniu 6 lipca 2021 r.

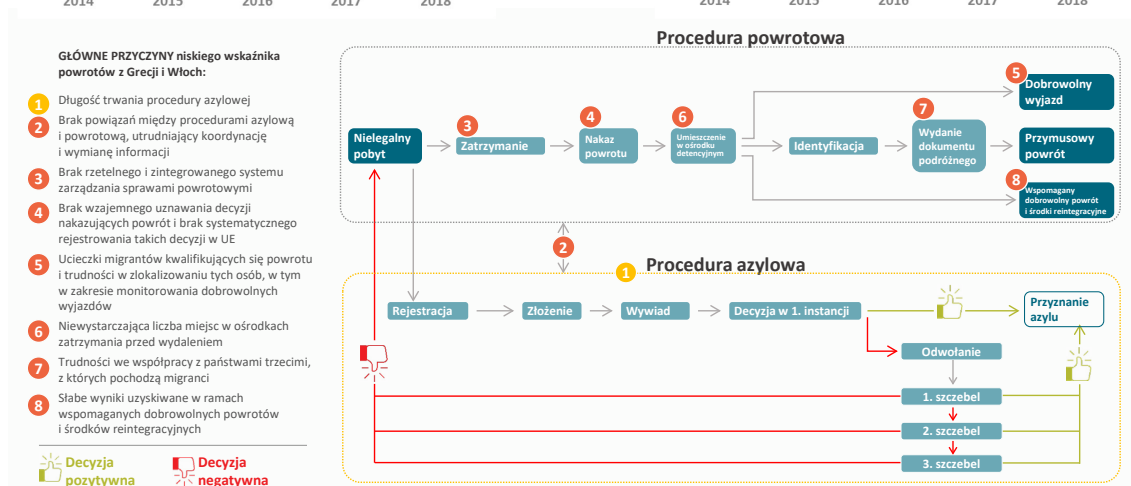
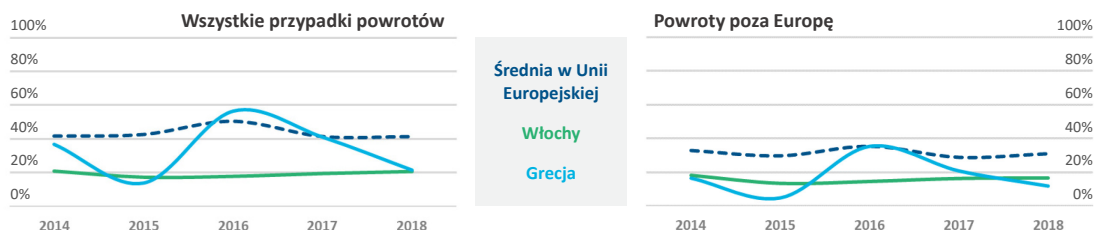
W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Główne przyczyny niskiego wskaźnika powrotów z Grecji i Włoch

WSKAŹNIK FAKTYCZNIE ZREALIZOWANYCH POWROTÓW W UE W LATACH 2014–2018



Źródło: sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 pt. „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami”, rys. 25.

Załącznik II – Wezwania do stworzenia i stosowania zachęt

Konkluzje Rady Europejskiej

Posiedzenie Rady Europejskiej (18 października 2018 r.) – Konkluzje EUCO 13/18

„Należy podjąć więcej działań w celu ułatwienia skutecznych powrotów. Należy sprawniej wdrażać istniejące umowy o readmisji – w sposób niedyskryminujący żadnego państwa członkowskiego – oraz zawierać nowe umowy i uzgodnienia tego rodzaju, jednocześnie tworząc i stosując **niezbędne środki nacisku** poprzez wykorzystanie wszystkich stosownych unijnych polityk, instrumentów i narzędzi, **w tym w dziedzinie rozwoju, handlu i wiz**”.

Posiedzenie Rady Europejskiej (19 października 2017 r.) – Konkluzje EUCO 14/17

„[...] Rada Europejska wzywa również do [...] stworzenia i stosowania **niezbędnych środków oddziaływania** – przy wykorzystaniu wszelkich stosownych unijnych polityk, instrumentów i narzędzi, w tym w obszarze **rozwaju, handlu i wiz** – aby osiągnąć wymierne rezultaty w zakresie zapobiegania nielegalnej migracji i w zakresie powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie”.

Posiedzenie Rady Europejskiej (22 i 23 czerwca 2017 r.) – Konkluzje EUCO 8/17

„W oparciu o uaktualniony plan działania w zakresie powrotów należy bez dalszej zwłoki i z zastosowaniem wszelkich możliwych **środków nacisku** wprowadzić na szczeblu UE sprawnie funkcjonujące umowy o readmisji i pragmatyczne uzgodnienia z państwami trzecimi, w tym poprzez dokonanie w razie potrzeby przeglądu **polityki wizowej** wobec państw trzecich”.

Posiedzenie Rady Europejskiej (20 i 21 października 2016 r.) – Konkluzje EUCO 31/16

„Rada Europejska przypomina, jak ważne jest kontynuowanie prac na rzecz realizacji ram partnerstwa w zakresie współpracy z poszczególnymi krajami pochodzenia lub tranzytu, [...] [których] celem jest [...] stworzenie i zastosowanie **niezbędnych środków oddziaływania**, przy wykorzystaniu wszelkich stosownych unijnych polityk, instrumentów i narzędzi, w tym w dziedzinie **rozwaju i handlu**”.

Posiedzenie Rady Europejskiej (28 czerwca 2016 r.) – Konkluzje EUCO 26/16

„UE wprowadzi i sprawnie wdroży [...] ramy [partnerstwa] oparte na skutecznych **zachętach** i odpowiednio określonych **warunkach** – na początku w ograniczonej liczbie priorytetowych krajów pochodzenia i tranzytu – mając na uwadze [...] stworzenie i zastosowanie **niezbędnych środków nacisku**, z wykorzystaniem wszystkich stosownych unijnych polityk, instrumentów i narzędzi, w tym w zakresie **rozwoju i handlu**”.

Posiedzenie Rady Europejskiej (25 i 26 czerwca 2015 r.) – Konkluzje EUCO 22/15

„**Należy uruchomić wszystkie narzędzia** pozwalające propagować readmisję migrantów o nieuregulowanym statusie do krajów pochodzenia i tranzytu. [...] zgodnie z zasadą »więcej za więcej«, unijna pomoc i polityki UE będą wykorzystywane, aby tworzyć **zachęty** do wdrażania istniejących umów o readmisji i zawierania nowych”.

Komunikaty Komisji

Komunikat Komisji w sprawie skuteczniejszej polityki powrotowej w Unii Europejskiej – uaktualniony plan działania (COM(2017) 200 final)

„Wspólne działanie z państwami trzecimi z wykorzystaniem ram partnerstwa przy zastosowaniu **wszystkich dostępnych polityk i narzędzi** zapewni lepszą współpracę w celu identyfikowania ich obywateli, ponownego wydawania im dokumentów oraz ich readmisji. Zasadniczo należy przyjąć zindywidualizowane podejście do poszczególnych krajów [partnerskich], aby określić **wszelkie [istotne] interesy, zachęty i atuty**, co] poprawi współpracę w zakresie powrotów i readmisji”.

Komunikat Komisji w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi (COM(2016) 385 final)

„[UE i jej państwa członkowskie] powinny połączyć swoje odpowiednie **instrumenty i narzędzia**, aby uzgodnić treść porozumień z państwami trzecimi w celu lepszego zarządzania migracjami. Wymaga to stworzenia dla każdego państwa partnerskiego zestawu **pozytywnych i negatywnych bodźców**, których wykorzystanie powinno podlegać wyraźnie określonemu warunkowi, że ogólne stosunki między UE a tym krajem będą zależeć przede wszystkim od zdolności i gotowości tego kraju do współpracy w zakresie zarządzania migracją. Potrzebny będzie w tym celu **pełen wachlarz polityk, instrumentów finansowych i instrumentów polityki zewnętrznej UE**”.

Komunikat Komisji, Plan działania UE w zakresie powrotów (COM(2015) 453 final)

„UE musi **poprawić swoje możliwości nacisku** w kwestiach readmisji względem krajów

partnerskich, aby zapewnić wdrożenie istniejących zobowiązań i umów oraz ułatwić negocjowanie i zawieranie nowych. [...] Powrót i readmisja powinny stanowić element wyważonego i skonsolidowanego pakietu UE dla danego państwa trzeciego, z wykorzystaniem **wszystkich istotnych dziedzin polityki**, w szczególności spraw wewnętrznych, polityki zagranicznej, pomocy rozwojowej, handlu, bezpieczeństwa, w celu osiągnięcia celów polityki migracyjnej UE. **Warunkowość** powinna być stosowana w stosownych przypadkach”.

Załącznik III – Podsumowanie oceny Trybunału dotyczącej projektów budowania zdolności (RCBF)

Rozpoczęcie działań	Zakończenie działań	Opis	Zakontrak-towana kwota (w EUR)	Program	Zakres geograficzny	Istotność <i>Uwzględniono potrzeby państw trzecich / problemy utrudniające współpracę w wymiarze praktycznym</i>	Uzyskane produkty <i>Planowane produkty zostały uzyskane (lub prawdopodobnie zostaną uzyskane)</i>	Uzyskany wynik <i>Osiągnięto spodziewane rezultaty (lub rezultaty prawdopodobnie zostaną osiągnięte)</i>
grudzień 2016 r.	marzec 2017 r.	PARA – pomoc udzielona po przybyciu 152 osobom powracającym, które zostały odesłane do Afganistanu w dniach 12 grudnia 2016 r. – 31 marca 2017 r., w ramach działania „Wspólna droga naprzód w kwestiach migracji w stosunkach między UE a Afganistanem”	267 525	RCBF/EURCAP I	Afganistan			
czerwiec 2017 r.	lipiec 2017 r.	Warsztaty konsularne – warsztaty poświęcone budowaniu zdolności urzędników konsularnych ambasad afgańskich w Europie	33 826	RCBF/EURCAP I	Afganistan			
styczeń 2017 r.	kwiecień 2018 r.	Zwiększanie świadomości – kształtowanie świadomości w zakresie głównych tematów dotyczących bezpiecznej migracji w 12 okręgach, a mianowicie odporności i powodzenia migrantów z Bangladeszu o uregulowanym statusie, ryzyka wynikającego z migracji nieuregulowanej do Europy i alternatywnych rozwiązań dla takiej migracji oraz sposobu dostępu do legalnych mechanizmów migracji.	920 800	RCBF/EURCAP I	Bangladesz			
wrzesień 2018 r.	grudzień 2020 r.	RCMS I – budowanie zdolności władz Bangladeszu w zakresie obsługi systemu zarządzania sprawami dotyczącymi readmisji i zarządzania nim z zamiarem zapewnienia skutecznego kierowania procesem powrotu migrantów nielegalnie przebywających w państwach przeznaczenia.	4 813 000	RCBF/EURCAP II	Bangladesz			

Rozpoczęcie działań	Zakończenie działań	Opis	Zakontrak- towana kwota (w EUR)	Program	Zakres geograficzny	Istotność <i>Uwzględniono potrzeby państw trzecich / problemy utrudniające współpracę w wymiarze praktycznym</i>	Uzyskane produkty <i>Planowane produkty zostały uzyskane (lub prawdopodobnie zostaną uzyskane)</i>	Uzyskany wynik <i>Osiągnięto spodziewane rezultaty (lub rezultaty prawdopodobnie zostaną osiągnięte)</i>
grudzień 2016 r.	czerwiec 2018 r.	RCMS I – budowanie zdolności władz Pakistanu w zakresie obsługi systemu zarządzania sprawami dotyczącymi readmisji i zarządzania nim oraz opracowania i wdrożenia tego systemu.	1 476 000	RCBF/EURCAP I	Pakistan			
styczeń 2018 r.	grudzień 2020 r.	RCMS II – rozbudowa systemu zarządzania sprawami dotyczącymi readmisji	1 415 220	RCBF/EURCAP I	Pakistan			



Zadowolające



Niezadowolające



Częściowo zadowolające



Nie dotyczy/brak danych

Załącznik IV – Podsumowanie oceny Trybunału dotyczącej projektów reintegracji

Rozpoczęcie działań	Zakończenie działań	Tytuł	Zakontrak-towana kwota (wkład UE, w EUR)	Program	Zakres geograficzny	Istotność <i>Uwzględniono potrzeby osób powracających / państw trzecich</i>	Uzyskane produkty w obszarze reintegracji <i>Planowane produkty zostały uzyskane (lub prawdopodobnie zostaną uzyskane)</i>	Monitorowanie <i>Działanie przewiduje monitorowanie trwałości wsparcia na rzecz reintegracji</i>	Trwałość <i>Udzielona pomoc pozwala na trwałą reintegrację</i>
15.3.2017	14.3.2022	Pomoc w zakresie reintegracji i pomoc rozwojowa w Afganistanie (RADA)	50 000 000	DCI	Afganistan				 Na podstawie wstępnych danych
14.7.2017	31.3.2021	Trwała reintegracja i alternatywne rozwiązania dla migracji nieuregulowanej Afgańczyków znajdujących się w trudnej sytuacji	13 000 000	DCI	Afganistan				
21.11.2017	5.4.2022	Program zachęt mający na celu poprawę reintegracji w Afganistanie osób powracających	39 260 500	DCI	Afganistan				
23.12.2017	22.12.2021	Afganistan – Inicjatywa dotycząca etycznego stylu życia na rzecz gospodarczej reintegracji osób powracających i osób wewnętrznie przesiedlonych	8 788 046	DCI	Afganistan				
29.3.2018	28.9.2021	Budowa trwałych osiedli ludzkich na obszarach miejskich w celu wsparcia reintegracji w Afganistanie (SHURA)	16 700 000	DCI	Afganistan				
4.8.2019	5.10.2023	Program reagowania gospodarczego na przesiedlenia regionalne w Afganistanie („EZ-Kar”)	27 000 000	DCI	Afganistan				

Rozpoczęcie działań	Zakończenie działań	Tytuł	Zakontrak-towana kwota (wkład UE, w EUR)	Program	Zakres geograficzny	Istotność <i>Uwzględniono potrzeby osób powracających / państw trzecich</i>	Uzyskane produkty w obszarze reintegracji <i>Planowane produkty zostały uzyskane (lub prawdopodobnie zostaną uzyskane)</i>	Monitorowanie <i>Działanie przewiduje monitorowanie trwałości wsparcia na rzecz reintegracji</i>	Trwałość <i>Udzielona pomoc pozwala na trwałą reintegrację</i>
13.4.2017	12.4.2022	Trwała reintegracja i poprawa zarządzania migracją w Bangladeszu (PROTTASHA)	15 900 000	DCI	Bangladesz				 Na podstawie wstępnych danych
5.4.2017	4.10.2020	Inicjatywa EUTF-IOM na rzecz ochrony i reintegracji migrantów – Gwinea	5 400 000	EUTF	Gwinea				 Na podstawie wstępnych danych
6.12.2018	5.12.2023	BEZPIECZNY POWRÓT – pomoc w reintegracji i odbudowie na obszarach powrotu w Iraku (AWDA AMINA)	9 000 000	DCI	Irak				
13.4.2017	12.6.2021	Inicjatywa EUTF-IOM – Poprawa zarządzania migracją w Nigerii oraz trwała reintegracja powracających migrantów	15 500 000	EUTF	Nigeria				 Na podstawie wstępnych danych
1.12.2017	31.5.2022	Inicjatywa EUTF-IOM na rzecz ochrony i reintegracji migrantów – regionalne działanie na rzecz Sahelu i regionu jeziora Czad	188 222 021	EUTF	Burkina Faso, Czad, Gambia, Ghana, Gwinea, Gwinea Bissau, Kamerun, Mali, Mauretania, Niger, Nigeria, Senegal i Wybrzeże Kości Słoniowej				 Na podstawie wstępnych danych
15.8.2018	31.12.2021	Instrument EUTF-IOM na rzecz ochrony i reintegracji migrantów w Afryce Północnej	58 000 000	EUTF	Algieria, Egipt, Libia, Maroko i Tunezja				

Rozpoczęcie działań	Zakończenie działań	Tytuł	Zakontrak- towana kwota (wkład UE, w EUR)	Program	Zakres geograficzny	Istotność <i>Uwzględniono potrzeby osób powracających / państw trzecich</i>	Uzyskane produkty w obszarze reintegracji <i>Planowane produkty zostały uzyskane (lub prawdopodobnie zostaną uzyskane)</i>	Monitorowanie <i>Działanie przewiduje monitorowanie trwałości wsparcia na rzecz reintegracji</i>	Trwałość <i>Udzielona pomoc pozwala na trwałą reintegrację</i>
22.5.2017	12.2.2021	Program migracji w Tunezji PROGRES (w tym ustanowienie mechanizmu reintegracji kierowanego przez Tunezję)	12 800 000 (w tym 2,5 mln EUR na reintegrację)	EUTF	Tunezja				
1.6.2016	1.7.2022	Europejska sieć ds. powrotów i reintegracji (ERRIN)	58 455 000	FAMI	34 państwa na świecie				



Zadawalające



Częściowo zadawalające



Niezadawalające



Nie dotyczy / brak danych

Załącznik V – Uchybienia w danych UE dotyczących powrotów i działania mające na celu wyeliminowanie tych uchybień

Wskaźnik	Problem	Oddziaływanie	Czy problem został rozwiązany?	Czy problem rozwiązano skutecznie?
Wskaźnik skutecznych powrotów	Liczba decyzji nakazujących powrót wydanych w danym roku nie odpowiada liczbie osób, które faktycznie powróciły w tym samym okresie, ponieważ między wydaniem decyzji nakazujących powrót a ich wykonaniem upływa pewien czas.	Wskaźnik błędny pod względem metodycznym. W rezultacie dane mogą wskazywać na anomalie, takie jak rzeczywista liczba powrotów przewyższająca liczbę wydanych zarządzeń powrotu. Na przykład z danych Eurostatu dotyczących Albańczyków z 2017 r. wynika, że wskaźnik powrotów wyniósł 100,9%.	Nie	
Obywatele państw trzecich, którym nakazano opuszczenie terytorium UE	W ramach prawnych poszczególnych państw członkowskich różnie zdefiniowano sytuacje, w których należy wydać zarządzenie powrotu. Zarządzenia powrotu mogą być: – niesystematycznie wydawane w związku z upływem terminu legalnego pobytu („pobyt tolerowany”); – automatycznie wydawane każdemu, kto został uznany za nielegalnie wjeżdżającego na terytorium lub przebywającego na nim nielegalnie, a następnie wycofywane lub zawieszane w przypadku wydania zezwolenia na pobyt (np. ze względów humanitarnych); – wydawane kilkakrotnie tej samej osobie (np. ze względu na ograniczony okres obowiązywania).	Ogranicza to możliwość porównywania danych między poszczególnymi państwami członkowskimi.	Przekształcona dyrektywa powrotowa – Komisja przedstawiła odnośny wniosek w 2018 r. (COM(2018) 634 final) – stanowi w art. 8 ust. 6, że „państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót bezzwłocznie po przyjęciu decyzji o zakończeniu legalnego pobytu obywatela państwa trzeciego, w tym decyzji o nieprzyznaniu statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej”.	 Według stanu na koniec 2020 r. współprawodawcy nie osiągnęli jeszcze porozumienia w sprawie tego wniosku ustawodawczego.

Wskaźnik	Problem	Oddziaływanie	Czy problem został rozwiązany?	Czy problem rozwiązano skutecznie?
Obywatele państw trzecich, którzy rzeczywiście opuścili terytorium UE	Nie istnieje system, w którym rejestrowano by, kiedy i w jakim miejscu obywatel państwa trzeciego przekracza granice UE (strefy Schengen). W szczególności, w przypadku dobrowolnych wyjazdów, państwa członkowskie stosują różne kryteria rejestrowania i zgłaszania powrotu danej osoby.	Dane niekompletne	W unijnym systemie wjazdu/wyjazdu (EES) (ustanowionym na mocy rozporządzenia (UE) 2017/2226) będą rejestrowani wszyscy podróżni z państw trzecich za każdym razem, gdy przekroczą granicę zewnętrzną UE, a ponadto systematycznie będą identyfikowane osoby przekraczające okres dozwolonego pobytu (osoby pozostające w strefie Schengen po upływie okresu dozwolonego pobytu).	 Przewiduje się, że system wjazdu/wyjazdu nie zostanie uruchomiony przed pierwszą połową 2022 r.
	Państwo członkowskie, które wydało decyzję nakazującą powrót, nie jest informowane, gdy osoba powracająca opuszcza terytorium UE przez terytorium innego państwa członkowskiego.	Dane niekompletne	W ramach pakietu ustawodawczego Komisji mającego na celu wzmocnienie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) przepisami rozporządzenia (UE) 2018/1860 nałożono na państwa członkowskie obowiązek wprowadzania do SIS wszystkich decyzji nakazujących powrót (art. 3). W przypadku gdy obywatel państwa trzeciego, który podlega zarejestrowanej decyzji nakazującej powrót, zostanie poddany kontroli przy wyjeździe z terytorium państwa członkowskiego przez granice zewnętrzne, organy krajowe muszą poinformować państwo członkowskie wydające decyzję nakazującą powrót o miejscu i czasie wyjazdu (art. 6).	 Usprawnienie SIS powinno przełożyć się na poprawę kompletności i poprawności danych dotyczących stosowania się do decyzji nakazujących powrót. Do 28 grudnia 2021 r. Komisja ma podjąć decyzję o dacie rozpoczęcia stosowania rozporządzenia (UE) 2018/1860, po zweryfikowaniu, w jakim stopniu poszczególne zainteresowane strony są przygotowane.
	Dane gromadzone przez Eurostat nie są wystarczająco szczegółowe (nie są rozbite na wystarczająco szczegółowe kategorie), jeżeli chodzi o stosowaną procedurę powrotu, i nie są ze sobą powiązane.	Dane nie pozwalają zmierzyć skuteczności systemów powrotów państw członkowskich.	Począwszy od roku referencyjnego 2014 Eurostat gromadzi dane roczne pochodzące od państw członkowskich dotyczące powracających obywateli państw trzecich w podziale na rodzaj powrotu, udzielonego wsparcia oraz umowy w sprawie readmisji, na podstawie której prowadzono działania.	 Z uwagi na brak podstawy prawnej przekazywanie danych było dobrowolne i nie wszystkie państwa członkowskie w nim uczestniczyły, w związku z czym dane były niekompletne i nie pozwalały na przeprowadzanie porównań rok do roku.

Wskaźnik	Problem	Oddziaływanie	Czy problem został rozwiązany?	Czy problem rozwiązano skutecznie?
			W maju 2018 r. Komisja zaproponowała wprowadzenie zmian w procesie gromadzenia danych statystycznych na temat azylu i migracji przez Eurostat. Rozporządzenie (UE) 2020/851 zostało przyjęte w czerwcu 2020 r. i w odniesieniu do statystyk dotyczących powrotów przewiduje: a) podział danych według wieku i płci, z wyszczególnieniem małoletnich bez opieki; b) skrócenie czasu trwania sprawozdawczych okresów referencyjnych z roku do trzech miesięcy kalendarzowych; c) w odniesieniu do liczby obywateli państw trzecich, którzy faktycznie opuścili terytorium danego państwa członkowskiego, podział danych nie tylko według obywatelstwa osób objętych nakazem powrotu, ale również według rodzaju powrotu i otrzymanej pomocy oraz według kraju docelowego.	 Zmienione rozporządzenie jest krokiem we właściwym kierunku, a nowe szczegółowe kategorie danych dostarczą cennych informacji na temat powrotów. Niemniej jednak: – bez danych dotyczących tempa przeprowadzania procedur readmisji i trwałości procesu reintegracji migrantów, którzy powrócili, prawodawcy i decydenci nadal nie będą dysponować pełnym obrazem sytuacji; – dane nie będą wzajemnie powiązane. Oznacza to, że nadal niemożliwe będzie udzielenie odpowiedzi na pytania takie jak: „Ilu obywateli państwa X powróciło do kraju docelowego Y?” lub „Ilu migrantów, wobec których wydano zarządzenie powrotu w roku Z, faktycznie opuściło UE i w którym roku?”.



Problem rozwiązano skutecznie



Opracowano rozwiązanie, ale nie zostało ono jeszcze wprowadzone lub jest jedynie częściowo skuteczne



Nie rozwiązano problemu / nie przyjęto rozwiązania

Wykaz akronimów i skrótów

ERRIN – europejska sieć ds. powrotów i reintegracji

ESDZ – Europejska Służba Działań Zewnętrznych

EURINT – sieć europejskiej inicjatywy zintegrowanego zarządzania powrotami

EURLO – sieć europejskich oficerów łącznikowych do spraw powrotów

FAMI – Fundusz Azylu, Migracji i Integracji

Frontex – Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej

IOM – Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji

ISWMR – Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej

RCBF/EURCAP – Instrument Budowania Zdolności w zakresie Readmisji

RCMS – system zarządzania sprawami dotyczącymi readmisji

TDP – tymczasowy dokument podróży

Glosariusz

Azyl – ochrona udzielana przez dane państwo osobom pochodzącym z innego państwa, które uciekają przed prześladowaniami lub poważnym niebezpieczeństwem.

Coreper – skrót od nazwy Komitetu Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej. Rola i różne składy Komitetu jako głównego organu przygotowawczego Rady zostały wyjaśnione w art. 240 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Decyzja nakazująca powrót – decyzja administracyjna, orzeczenie sądowe lub akt, w których stwierdza się, że cudzoziemiec przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada się na niego zobowiązanie do powrotu.

Dobrowolny powrót – wspomagany lub samodzielny powrót do kraju pochodzenia lub tranzytu lub do innego kraju na podstawie dobrowolnej decyzji osoby powracającej.

Dobrowolny wyjazd – wywiązanie się ze zobowiązania do opuszczenia kraju w terminie określonym w decyzji nakazującej powrót.

Migracja – przemieszczanie się dowolnej osoby lub grupy osób na okres powyżej jednego roku albo przez granicę międzynarodową, albo w obrębie kraju.

Migrant o nieuregulowanym statusie – osoba wjeżdżająca lub przebywająca na terytorium danego państwa nieposiadająca koniecznego zezwolenia.

Powrót – proces powrotu obywatela państwa trzeciego – w ramach dobrowolnego wywiązania się z zobowiązania do powrotu lub przymusowo – do swojego kraju pochodzenia, kraju tranzytu lub – dobrowolnie – do innego państwa trzeciego.

Readmisja – działanie państwa polegające na wyrażeniu zgody na ponowny wjazd osoby, najczęściej własnego obywatela, lub obywatela innego państwa, który wcześniej przejeżdżał przez ten kraj tranzytem, lub stałego rezydenta.

Umowa o readmisji – umowa między co najmniej dwoma państwami określająca ramy i procedury sprawnego i uporządkowanego powrotu migrantów o nieuregulowanym statusie do kraju pochodzenia lub kraju tranzytu.

Umowa o ułatwieniach wizowych (UE) – umowa ułatwiająca wydawanie obywatelom państw niebędących członkami UE zezwolenia na tranzyt przez terytorium państw członkowskich UE lub planowany pobyt na tym terytorium nieprzekraczający trzech miesięcy w ciągu każdego sześciomiesięcznego okresu. Ułatwienia wizowe są środkiem odrębnym i oddzielnym od liberalizacji reżimu wizowego.

Wskaźnik powrotów – stosunek liczby faktycznie zrealizowanych powrotów obywateli państw trzecich do liczby nakazów opuszczenia UE wydanych w danym roku. Stanowi on niedoskonałą miarę skuteczności procedur powrotowych ze względu na opóźnienie między wydaniem decyzji a faktycznie zrealizowanym powrotem.

Odpowiedzi Komisji, ESDZ i Frontexu

Odpowiedzi Komisji i ESDZ

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Odpowiedzi Frontexu (Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej)

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału prezentują wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III – której przewodniczy członkini Trybunału Bettina Jakobsen – zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Kontrolą kierował członek Trybunału Leo Brincat, a w działania kontrolne zaangażowani byli ponadto: Romuald Kayibanda, szef gabinetu; Annette Farrugia, attaché; Sabine Hiernaux-Fritsch, kierownik; Karel Meixner, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Jiri Lang i Piotr Zych. Mark Smith zapewnił wsparcie językowe.



Leo Brincat



Romuald Kayibanda



Karel Meixner



Jiri Lang



Piotr Zych

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2021.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania niedozwolone jest zmienianie oryginalnego znaczenia albo przesłania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-847-6488-4	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/551281	QJ-AB-21-017-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6461-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/14916	QJ-AB-21-017-PL-Q

Trudności w prowadzeniu współpracy z państwami pochodzenia sprawiają, że wskaźnik powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie jest niski. W ramach niniejszej kontroli Trybunał ocenił, czy UE w skuteczny sposób usprawniła współpracę z państwami trzecimi w zakresie readmisji, i stwierdził, że odnośne negocjacje z państwami trzecimi nie przyniosły optymalnych wyników, ponieważ w niewystarczającym stopniu wykorzystano synergię z państwami członkowskimi i między poszczególnymi obszarami polityki. UE podjęła stosowne działania, aby ułatwić współpracę w zakresie readmisji, ale osiągnięte rezultaty nie były jednoznacznie pozytywne, a niedociągnięcia występujące w danych na temat powrotów i readmisji uniemożliwiły kontrolerom Trybunału ocenę ogólnego oddziaływania. Trybunał zaleca Komisji, by stosowała bardziej elastyczne podejście przy negocjowaniu umów o readmisji, wypracowała synergię z państwami członkowskimi, aby ułatwić negocjacje w tej dziedzinie, zapewniła większe zachęty państwom trzecim oraz usprawniła gromadzenie danych na temat readmisji.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors