

ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ ORAZ ESDZ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„WSPÓŁPRACA UE Z PAŃSTWAMI TRZECIMI W ZAKRESIE READMISJI: ODPOWIEDNIE DZIAŁANIA PRZYNIOSŁY OGRANICZONE REZULTATY”

STRESZCZENIE

Wspólne odpowiedzi Komisji do punktów I–IX:

Komisja z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego dotyczące współpracy UE z państwami trzecimi w zakresie readmisji. Komisja uważa, że treść sprawozdania wnosi aktualny wkład w bieżące starania UE w tej dziedzinie w ramach nowego paktu o migracji i azylu przedstawionego przez Komisję w dniu 23 września 2020 r.

Nowy pakt o migracji i azylu stanowi wzmocnioną podstawę do zapewnienia trwałej i długoterminowej reakcji w zakresie zarządzania migracją i azylem w wymiarze zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Pakt przewiduje wspieranie wzmocnionych, dostosowanych do potrzeb, kompleksowych i wzajemnie korzystnych partnerstw z krajami pochodzenia i tranzytu. Powroty i readmisja stanowią integralny element tych partnerstw. Konstrukttywne zaangażowanie w sprawy państw trzecich, wsłuchiwanie się w ich obawy i potrzeby oraz udzielanie w razie konieczności wsparcia stanowią zasadnicze elementy takiego partnerskiego podejścia i przyczyniają się do osiągnięcia trwałych rezultatów.

Bazując na postępach poczynionych od 2016 r., w nowym pakcie określono sprawiedliwsze, bardziej europejskie podejście do zarządzania migracją i azylem poprzez przedstawienie nowych inicjatyw i narzędzi. Stanowią one podstawę do odniesienia się do szeregu zaleceń sformułowanych przez Trybunał, w czasie gdy wdrażane są konkretne wnioski i prowadzone są rozmowy ze współprawodawcami na ich temat.

Komisja uważa, że pomimo zwiększonych starań na rzecz zwalczania migracji nieuregulowanej i zapewnienia sprawnego powrotu osób, które nie mają prawa pobytu w UE, wyniki są zróżnicowane i nierówne, w tym również w 10 krajach objętych sprawozdaniem Trybunału.

Jak Komisja podkreśliła w swoim komunikacie z dnia 10 lutego 2021 r. – COM(2021) 56 final – należy prowadzić dalsze zintegrowane, zorganizowane i skuteczne działania zmierzające do wyeliminowania wewnętrznych i zewnętrznych wyzwań związanych z powrotami i readmisją.

Aby zapewnić postęp w kierunku bardziej przewidywalnej i wiarygodnej współpracy w zakresie readmisji, UE powinna zachować elastyczność w odniesieniu do formy i treści instrumentu wykorzystywanego do systematyzowania współpracy z krajami partnerskimi oraz stosować szeroki wachlarz narzędzi i odpowiednich strategii politycznych.

Z doświadczeń zdobytych w ostatnich latach wynika, że aby instrumenty dotyczące readmisji mogły przynosić rzeczywiste rezultaty, konieczne jest stałe monitorowanie i przekazywanie informacji oraz ukierunkowane wsparcie, przy czym kluczowe znaczenie mają odpowiednie zachęty.

W art. 25a kodeksu wizowego powiązano już poziom współpracy państw trzecich w zakresie readmisji z polityką dotyczącą wydawania wiz, a pierwsze sprawozdanie oceniające zostało przyjęte w dniu 10 lutego 2021 r. Jest to ważny krok stanowiący uzupełnienie szeregu narzędzi, projektów i sieci UE stosowanych w celu wspierania readmisji (np. wsparcie operacyjne ze strony Fronteksu, elektroniczne platformy zarządzania sprawami, wymiana oficerów łącznikowych, warsztaty techniczne mające na celu szkolenie i mobilizację personelu zaangażowanego w realizację procesu readmisji itp.) Dzięki połączeniu informacji ilościowych i jakościowych ta rzeczowa ocena daje jasny obraz, prezentując wysokiej jakości szczegółowe informacje dotyczące praktyk na wszystkich etapach procesu, które to praktyki można następnie wyeliminować w sposób ukierunkowany.

Art. 7 proponowanego rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją określa mechanizm koordynacji umożliwiający Komisji identyfikowanie i uruchamianie dodatkowych środków, także w obszarach polityki, które nie dotyczą instrumentów związanych z wizami lub instrumentów finansowania, stosownie do potrzeb, interesów i priorytetów krajów partnerskich.

Zgromadzenie odpowiedniego zestawu narzędzi politycznych i uwzględnienie odpowiednich kompetencji poszczególnych podmiotów wymaga, aby UE i jej państwa członkowskie działały jednomyślnie oraz prowadziły skoordynowany i stały dialog z krajami partnerskimi.

Dobrowolne powroty pozostają najbardziej zrównoważonym wariantem, a UE będzie nadal wspierać reintegrację osób powracających, jak określono w strategii na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji z dnia 27 kwietnia 2021 r., która ma również na celu budowanie zdolności krajów partnerskich i zapewnienie ich aktywnego zaangażowania w ten proces.

Nastąpiła poprawa w zakresie dokładności danych dotyczących powrotów, a gromadzenie danych zostanie jeszcze bardziej usprawnione dzięki zmienionemu rozporządzeniu w sprawie statystyk z zakresu migracji, co pozwoli na uzupełnienie brakujących danych historycznych, zwłaszcza dotyczących dobrowolnych powrotów i reintegracji. Obraz sytuacji zostanie uzupełniony również dzięki wejściu w życie unijnego systemu wjazdu/wyjazdu oraz osiągnięciu pełnej operacyjności Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotów, a także zmienionemu wnioskowi w sprawie Eurodac. Za sprawą sprawozdań z orientacji i analizy sytuacyjnej w zakresie migracji (sprawozdania MISAA) w wyniku tych zmian zapewniony zostanie bardziej wiarygodny i kompletny przegląd informacji na temat dostępności, wykorzystania i skuteczności pomocy w dobrowolnym powrocie i środków reintegracyjnych przyznawanych w UE.

X. Komisja przyjmuje wszystkie zalecenia.

WPROWADZENIE

05. Zobowiązanie państwa do readmisji swoich obywateli jest zwyczajową zasadą prawa międzynarodowego. Istnieje ono niezależnie od tego, czy obowiązują konkretne instrumenty strukturyzujące współpracę w zakresie readmisji, a także w przypadku braku postanowień w większych umowach zawieranych przez UE z niektórymi państwami trzecimi lub regionami. Zasada ta została już skodyfikowana w ramach prac Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ, jest poparta poprzez *opinio juris* i spójną praktykę państw oraz potwierdzona w innych wielostronnych instrumentach systematyzujących współpracę w zakresie readmisji. W szczególności zobowiązanie państwa do readmisji swoich obywateli jest określone m.in. w Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (konwencji chicagowskiej).

UWAGI

25. W rozważaniach, czy, kiedy i w jaki sposób zaangażować się w readmisję, należy uwzględnić szereg elementów i kryteriów ilościowych i jakościowych, w tym polityczne możliwości angażowania się w kontekście ogólnych stosunków UE z danym państwem trzecim, interesów i celów polityki zagranicznej UE, a także rozwoju sytuacji politycznej w państwie trzecim oraz odpowiednich wewnętrznych uwarunkowań politycznych.

27. Komisja i ESDZ podkreślają, że wola polityczna jest rzeczywiście kluczowym elementem i może na nią wpływać kilka kwestii. Rozwój sytuacji w zakresie polityki wewnętrznej, gospodarki lub bezpieczeństwa może mieć wpływ na wolę polityczną i priorytety państwa trzeciego. W wielu państwach trzecich, podobnie jak w państwach członkowskich Unii Europejskiej, powroty i readmisja są kwestiami wrażliwymi i mającymi silnie polityczny wymiar. W związku z tym rządy państw trzecich często starają się unikać rozgłosu wokół tematu readmisji.

28. Zaangażowanie na najwyższym szczeblu politycznym okazało się użyteczne dla ułatwiania współpracy w dziedzinie migracji, a w szczególności readmisji, i pomogło w osiągnięciu postępów w negocjacjach. W związku z tym Komisja i ESDZ konsekwentnie uwzględniają kwestie związane z migracją w programach spotkań i wydarzeń politycznych wysokiego szczebla jako integralny element stosunków zewnętrznych, w tym również rozmowy na temat readmisji stanowiącej istotny element kompleksowego podejścia do migracji. Najlepsze rezultaty przynosi współpraca w ramach skoordynowanego podejścia z państwami członkowskimi UE (w celu zapewnienia spójnych komunikatów oraz, w miarę możliwości, wspólnych działań i inicjatyw).

Aby zwiększyć koordynację w zakresie realizacji zewnętrznej polityki migracyjnej UE, WP i przedstawiciele prezydencji portugalskiej współprzewodniczyli wspólnemu nieformalnemu posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych i ministrów spraw wewnętrznych, które odbyło się w dniu 15 marca 2021 r.

30. Refleksja na temat możliwości włączenia klauzuli dotyczącej obywateli państw trzecich do wytycznych negocjacyjnych lub jej wyłączenia z tych wytycznych ma nieustający charakter, jednak rozważania wykraczają poza wartość dodaną/użyteczność w praktyce dla konkretnej umowy – niektóre z nich wyjaśniono w ramce 3.

33. Na posiedzeniu ministerialnym UE-Nigeria w listopadzie 2020 r. podjęto zobowiązanie do ożywienia partnerstwa dwustronnego w wielu dziedzinach, w tym do kompleksowego zaangażowania w kwestie migracji i mobilności. Przyczyniło się to do osiągnięcia porozumienia w sprawie wznowienia negocjacji dotyczących umowy o readmisji. Od stycznia 2021 r. odbyło się pięć rund negocjacyjnych.

38. Komisja regularnie przekazuje Parlamentowi Europejskiemu informacje o aktualnej sytuacji w zakresie wdrażania unijnych umów i porozumień o readmisji.

39. Umowy o readmisji są zawierane w celu ułatwienia i zapewnienia wsparcia państwom w realizacji ich zobowiązania do readmisji swoich obywateli na mocy prawa międzynarodowego. Główną korzyścią, jaką państwo dokonujące readmisji może odnieść w związku z podpisaniem umowy o readmisji, jest zwiększenie kontroli nad procedurą powrotów i ochrona praw swoich obywateli podczas ich powrotu.

42. Komisja i ESDZ podkreślają znaczenie skutecznych negocjacji w sprawie readmisji dla zapewnienia politycznego zaangażowania zainteresowanych państw trzecich zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zapewniającej spójne komunikaty i możliwość korzystania z uprzywilejowanych stosunków, jakie niektóre państwa członkowskie utrzymują z określonymi państwami trzecimi. Podobnie jak w wielu innych obszarach polityki współpraca między UE a jej państwami

członkowskimi zgodnie z zasadą lojalnej współpracy stanowi obietnicę najlepszych rezultatów w zacieśnianiu współpracy z państwami trzecimi w zakresie migracji i mobilności.

43. Chociaż na tym etapie nie uzgodniono żadnych pakietów dostosowanych do potrzeb, kontynuowano dyskusje na temat współpracy w dziedzinie migracji, w tym readmisji, z poszczególnymi krajami, co doprowadziło do ustanowienia podejścia opartego na ramach partnerstwa. Przykładem może być Nigeria: w 2017 r. w oczekiwaniu na pomyślne zakończenie negocjacji w sprawie powrotów i readmisji UE uruchomiła „pakiet zachęt” w postaci planu działania w zakresie migracji i mobilności oraz inwestycji i zatrudnienia.

W ramach odpowiednich grup roboczych Rady regularnie prowadzone są rozmowy na temat kompleksowych partnerstw z kluczowymi krajami pochodzenia i tranzytu. Na poziomie strategicznym Komisja i ESDZ prowadziły konsultacje z państwami członkowskimi na kluczowych etapach negocjacji dotyczących unijnej umowy o readmisji i uzgodnień w ramach odpowiednich grup roboczych Rady. Działania te zostały wzmocnione za sprawą nowego paktu.

44. Choć środki te nie miały charakteru systematycznego, państwa członkowskie UE wspierały działania na rzecz ułatwiania negocjacji z państwami trzecimi dzięki podejściu polegającym na zaangażowaniu specjalnych przedstawicieli i szeregu wspólnych wizyt. Ponadto na poziomie strategicznym Komisja i ESDZ prowadziły konsultacje z państwami członkowskimi na kluczowych etapach negocjacji dotyczących unijnej umowy o readmisji i uzgodnień (w szczególności przed rozpoczęciem i zakończeniem negocjacji) w ramach odpowiednich grup roboczych Rady.

45. Komisja podkreśla wartość dodaną politycznego zaangażowania państw członkowskich oraz znaczenie przemawiania jednym głosem i polegania na zachętach krajowych.

47. Zachęty są rzeczywiście istotnym elementem wspierającym negocjacje. Kluczowe znaczenie ma jednak wprowadzenie zachęt do kompleksowych i konstruktywnych partnerstw, jak określono w nowym pakcie o migracji i azylu. Zachęty mogą pomóc we wspieraniu takich partnerstw, ale mogą one być skuteczne i trwałe tylko wtedy, gdy opierają się na wzajemnym zrozumieniu interesów, wrażliwych punktów i obaw obu stron. W związku z tym w nowym pakcie podkreślono potrzebę zastosowania szerokiego wachlarza narzędzi politycznych w celu wsparcia podejścia opartego na partnerstwie.

49. Legalna migracja i polityka wizowa są ważnymi elementami kompleksowego podejścia do migracji określonego w nowym pakcie.

50. Ułatwienia wizowe można również uznać za istotny element w rozwoju ogólnych stosunków dwustronnych (w tym handlu) lub partnerstw w dziedzinie migracji.

51. W ramach nowego paktu Komisja zaproponowała pójście o krok dalej. Art. 7 proponowanego rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją umożliwi Komisji dalsze korzystanie z oceny dotyczącej readmisji przeprowadzanej na podstawie kodeksu wizowego w celu określenia i zaproponowania wszelkich środków, które mogłyby sprzyjać współpracy państw trzecich w zakresie readmisji. W świetle ogólnych stosunków UE środki te będą musiały uwzględniać interesy i potrzeby danego państwa trzeciego oraz kwestię tego, jakie działania można zmobilizować na poziomie UE i państw członkowskich.

52. Nadrzędnym celem polityki migracyjnej UE jest zapewnienie, by migracja odbywała się w sposób bezpieczny i uporządkowany. Pomoc finansowa opiera się na kompleksowym podejściu, które obejmuje wszystkie aspekty migracji, takie jak eliminowanie podstawowych przyczyn migracji nieuregulowanej i przymusowych wysiedleń, walka z przemytem migrantów, zarządzanie granicami,

ochrona osób wymagających ochrony międzynarodowej, wsparcie dla społeczności przyjmujących, legalna migracja i legalne ścieżki migracji oraz powroty, readmisja i reintegracja.

53. Plan działania z Valletty obejmuje pięć filarów, w tym powroty i readmisję oraz eliminowanie podstawowych przyczyn, zarządzanie migracją i sprawowanie rządów w obszarze migracji, legalną migrację oraz zwalczanie migracji nieuregulowanej.

Kryzysowy fundusz powierniczy UE na rzecz stabilności oraz eliminowania przyczyn migracji nieuregulowanej i wysiedleń w Afryce zapewnił dodatkowe środki finansowe w celu wsparcia wdrażania wspólnego planu działania z Valletty dzięki uwzględnieniu wspomnianych pięciu filarów.

57. ISWMR – „Globalny wymiar Europy” przewiduje, że w ramach współpracy z partnerami będzie realizowane bardziej skoordynowane, holistyczne i ustrukturyzowane podejście do migracji oparte na elastyczności i stosowaniu zachęt. Podejście to jest częścią znacznie szerszego zestawu narzędzi, opracowanego w ramach nowego paktu o migracji i azylu. Wyważone zachęty związane z migracją mogą przynieść rezultaty i zmaksymalizować wpływ międzynarodowych partnerstw tylko wtedy, gdy będą stanowiły element wyważonego i kompleksowego podejścia UE.

58. Umowy o partnerstwie i współpracy są umowami politycznymi, które często są uzupełniane przez odrębne i samodzielne umowy handlowe. Układy o stowarzyszeniu obejmują najczęściej specjalny filar handlowy stanowiący uzupełnienie szerszych części dotyczących współpracy politycznej i gospodarczej.

62. Służby Komisji Europejskiej są w trakcie finalizowania wniosku ustawodawczego Komisji w sprawie ogólnego systemu preferencji taryfowych UE, który ma zostać przyjęty przez kolegium w drugiej połowie 2021 r.

Prowadzone jest badanie zewnętrzne na potrzeby oceny skutków w celu przygotowania przeglądu rozporządzenia nr 978/2012¹.

63. Legalna migracja jest integralną częścią zrównoważonych, kompleksowych i wzajemnie korzystnych partnerstw w dziedzinie migracji. Może przynieść korzyści zarówno państwom pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia, jak i samym migrantom. Może także wyeliminować zachęty do wyruszania w niebezpieczną podróż w celu dotarcia do Europy. Stanowi to również kluczową kwestię dla wielu partnerów, którzy często zwracają się o zapewnienie większych możliwości legalnej migracji.

Chociaż określanie liczby przyjmowanych migrantów zarobkowych rzeczywiście należy do kompetencji państw członkowskich, UE może wspierać państwa trzecie w propagowaniu legalnej migracji i mobilności. Na przykład, jak określono w nowym pakcie o migracji i azylu, Komisja zapoczątkuje inicjatywę partnerstwa w zakresie talentów z wybranymi państwami trzecimi, której celem będzie promowanie legalnej migracji i mobilności. Inicjatywa ta zostanie uruchomiona poprzez konferencję na wysokim szczeblu, w której wezmą udział państwa członkowskie, przedstawiciele sektora biznesu, kształcenia i inne podmioty.

¹ Wstępne sprawozdanie końcowe z badania jest publicznie dostępne pod adresem: <https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/impact-assessments/>

67. Stosowanie negatywnych zachęt należy postrzegać i rozważać w kontekście szerszych interesów i celów UE w danym kraju i regionie, a ich potencjalny wpływ i skuteczność wymaga szczegółowej oceny. Konstruktywne podejście do budowania wszechstronnych partnerstw z państwami trzecimi obejmujących wspólny pozytywny program stanowi obietnicę najlepszych trwałych rezultatów.

69. Grupa zadaniowa Komisji powołana w 2016 r., aby wesprzeć wdrażanie ram partnerstwa, pełni funkcję forum koordynacji i dyskusji między służbami Komisji a ESDZ. Koordynacja odbywa się na kilku poziomach: między służbami UE (służbami Komisji a ESDZ), między służbami UE a państwami członkowskimi oraz między samymi państwami członkowskimi.

Grupa zadaniowa ds. ram partnerstwa nadal funkcjonuje dzięki regularnej, cotygodniowej wymianie informacji.

Oprócz Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper) Grupa Robocza ds. Zewnętrznych Aspektów Azylu i Migracji oraz Strategiczny Komitet ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA) są głównymi forami koordynacji działań w dziedzinie migracji między państwami członkowskimi, Komisją i ESDZ.

78. Należy podkreślić, że w niektórych przypadkach trwałe zaangażowanie za pośrednictwem Wspólnego Komitetu ds. Powrotów/wspólnej grupy roboczej przyczyniło się do osiągnięcia trwałej poprawy w zakresie współpracy.

79. Dialog na temat migracji i mobilności może być skuteczny, ponieważ umieszcza problematykę powrotów i readmisji w szerszym kontekście współpracy w dziedzinie migracji i może ułatwić rozwiązanie konkretnych problemów.

95. W rzeczywistości sukces i skuteczność systemu zarządzania sprawami dotyczącymi readmisji (RCMS) zależy również od wielu innych czynników, takich jak zdolności, zasoby finansowe, zaangażowanie innych partnerów i wsparcie techniczne. Dlatego też w projektach UE zwykle przewiduje się kontynuację wsparcia operacyjnego i finansowego po wdrożeniu RCMS we wszystkich zainteresowanych państwach trzecich, w tym w celu zapewnienia szkoleń personelu korzystającego z tego systemu i uwzględnienia jego dalszego rozwoju technicznego.

98. Komisja przyjęła niedawno pierwszą strategię UE dotyczącą dobrowolnych powrotów i reintegracji, której celem jest zwiększenie udziału dobrowolnych powrotów z UE oraz poprawa jakości systemów dobrowolnych powrotów. Zaproponowano w niej bardziej jednolite i skoordynowane podejście państw członkowskich w celu uwolnienia pełnego potencjału dobrowolnych powrotów i reintegracji.

Jeśli chodzi o ocenę projektów wymienionych w załączniku IV, Komisja podkreśla, że niektóre z projektów realizowanych w Afganistanie i Bangladeszu zostały przedłużone w celu osiągnięcia oczekiwanych wyników. Jak wskazano w pkt 101, w celu osiągnięcia oczekiwanych rezultatów Komisja wprowadziła środki ograniczające w odpowiedzi na trudności napotkane przy realizacji projektów związane z trudnymi warunkami panującymi w poszczególnych krajach, a w przypadku Bangladeszu także w związku z niższą, niż przewidywano, liczbą osób powracających. W związku z tym Komisja oczekuje, że rezultaty pod względem uzyskanych wyników i trwałości będą co najmniej „częściowo zadowolające” do czasu zakończenia działań w ramach projektu.

99. b) liczba 820 000 powrotów z Iranu i Pakistanu do Afganistanu odnosi się do liczby powrotów (nie do poszczególnych osób) i obejmuje migrację cyrkulacyjną i sezonową, których natężenie jest szczególnie wysokie między Iranem a Afganistanem.

105. Na trwałość pomocy na rzecz reintegracji w Afganistanie negatywnie wpłynęło również nasycenie rynku pracy i ogólna recesja gospodarcza w tym kraju. W stosownych przypadkach Komisja i jej partnerzy wykonawczy wprowadzili środki ograniczające w celu promowania lepszego dostępu osób, które ukończyły kształcenie i szkolenie techniczne i zawodowe, do możliwości rynkowych. W wyniku oceny śródkresowej programów stwierdzono, że szkolenia w miejscu pracy i działania na rzecz promowania zatrudnienia przyjęte w ramach jednego programu stanowiły dobre podejście do rozwoju rynku pracy poprzez bezpośrednie zaangażowanie sektora prywatnego.

110. Oficjalne statystyki Eurostatu i dane operacyjne Fronteksu są gromadzone do różnych celów i nie powinny być bezpośrednio porównywane ze względu na różne ramy czasowe, częstotliwość i reguły zestawiania.

Komisja podkreśla istniejącą współpracę między Eurostatem a Fronteksem w zakresie danych dotyczących powrotów, której celem jest tworzenie synergii przy jednoczesnym zachowaniu wyraźnego, bardziej terminowego przepływu danych operacyjnych Fronteksu pochodzących z oficjalnych statystyk przekazywanych Eurostatowi przez państwa członkowskie.

111. Komisja zauważa, że państwa członkowskie nie wnoszą systematycznego wkładu na tym samym poziomie szczegółowości, zwłaszcza w kontekście posiedzeń grupy ekspertów ds. readmisji.

116. Średni czas trwania od momentu złożenia wniosku do wydania dokumentów został dodany w 2021 r. jako dodatkowa informacja, którą państwa członkowskie mają przekazywać, jeśli jest dostępna.

WNIOSKI I ZALECENIA

122. Komisja i ESDZ konsekwentnie uwzględniają kwestie związane z migracją w programach spotkań i wydarzeń politycznych wysokiego szczebla, aby ułatwiać współpracę w dziedzinie migracji oraz readmisji. Jak określono w nowym pakcie, podejście to będzie dalej realizowane i wzmocniane.

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

Komisja przyjmuje to zalecenie.

125. Komisja i ESDZ podkreślają znaczenie skutecznych negocjacji w sprawie readmisji dla zapewnienia politycznego zaangażowania zainteresowanych państw trzecich zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zapewniającej spójne komunikaty i możliwość korzystania z uprzywilejowanych stosunków, jakie niektóre państwa członkowskie utrzymują z określonymi państwami trzecimi. Podobnie jak w wielu innych obszarach polityki przemawianie jednym głosem, stanowiące wymóg traktatowy, oraz podejmowanie wspólnych starań stanowi obietnicę najlepszych rezultatów w zacieśnianiu współpracy z państwami trzecimi w zakresie migracji i mobilności. Działania te zostały wzmocnione za sprawą nowego paktu.

Zalecenie 2 – Tworzenie synergii z państwami członkowskimi

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Tret pierwsze. Polityka w zakresie powrotów musi zostać uwzględniona jako element kompleksowej polityki migracyjnej, o której mowa w nowym pakcie.

126. UE stosuje konstruktywne podejście do tworzenia kompleksowych i wzajemnie korzystnych partnerstw w dziedzinie migracji, aby osiągnąć długoterminowe i trwałe rezultaty oraz zrealizować

cele UE. Powroty i readmisja stanowią jeden z elementów tych partnerstw. Pozytywne zachęty mogą wspierać współpracę, jednak są najskuteczniejsze, jeśli są zintegrowane z danym partnerstwem z państwem trzecim i odpowiadają interesom i potrzebom partnera.

Ogólnie polityka handlowa, a w szczególności umowy handlowe, mają na celu przede wszystkim poprawę więzi gospodarczych oraz tworzenie miejsc pracy i wzrostu u obu partnerów. Dlatego też mają one pozytywny wpływ na państwa trzecie i przyczyniają się do rozwiązywania problemów u podstaw.

127. Osiągnięto postęp w zakresie zwiększenia koordynacji na kilku poziomach: między służbami UE (służbami Komisji a ESDZ), między służbami UE a państwami członkowskimi oraz między samymi państwami członkowskimi (zob. pkt 69).

Stosowanie zachęt negatywnych należy dokładnie przeanalizować, biorąc pod uwagę ogólne interesy i cele UE. Konstruktynne podejście do budowania wszechstronnych partnerstw z państwami trzecimi obejmujących wspólny pozytywny program stanowi obietnicę najlepszych trwałych rezultatów.

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

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W nowym pakcie o migracji i azylu określono podejście, zgodnie z którym pełen zakres strategii politycznych, narzędzi i instrumentów UE i państw członkowskich zostaje połączony i zmobilizowany w sposób strategiczny, aby umożliwić osiągnięcie zamierzonych celów ustanowionych w pakcie. Jest to element podejścia dostosowanego do potrzeb umożliwiającego tworzenie wzajemnie korzystnych partnerstw. Kluczowe znaczenie ma ścisła koordynacja pomiędzy służbami UE oraz z państwami członkowskimi, a niektóre narzędzia w tym zakresie opisano w pkt 127. Ponadto Komisja, poprzez konsultacje między służbami oraz prace grupy ds. stosunków międzyinstytucjonalnych (GRI) i grupy ds. koordynacji zewnętrznej (EXCO), zapewnia, aby potencjalny wpływ różnych strategii politycznych i instrumentów na migrację był szczegółowo analizowany. Powroty i readmisje są jednym z elementów kompleksowej polityki migracyjnej osadzonej w szerszych ramach politycznych.

134. Niedawno wprowadzone usprawnienia w zakresie gromadzenia przez Eurostat z większą częstotliwością bardziej szczegółowych oficjalnych danych statystycznych dotyczących powrotów pozwolą uzupełnić brakujące dane historyczne i umożliwią dalszą poprawę jakości danych.

Dane na temat szybkości readmisji są danymi operacyjnymi.

Główne zbiory danych dotyczących powrotów i readmisji są gromadzone przez Eurostat i Frontex od państw członkowskich (na temat nielegalnych przekroczeń granicy, nielegalnie przebywających migrantów, wydanych decyzji nakazujących powrót, powrotów do państw trzecich).

W zależności od potrzeb te zbiory danych są wykorzystywane wraz z kompleksowym zestawem wskaźników przewidzianych w kodeksie wizowym oraz informacjami pochodzącymi z państw członkowskich. Takie połączenie szczegółowych danych ilościowych i jakościowych pozwala znacznie dokładniej odzwierciedlić poziom współpracy w zakresie readmisji i dostarcza cennych informacji szczegółowych na temat praktyk stosowanych na wszystkich etapach procesu.

135. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 111.

Zalecenie 4 – Usprawnienie gromadzenia danych

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Tiret pierwsze. Jeśli chodzi o szybkość procesu readmisji (tj. w odniesieniu do terminowego udzielania przez państwa trzecie pomocy na wnioski państw członkowskich o identyfikację obywateli lub wydanie dokumentów podróży), kwestia rzeczywistej (średniej) długości tego procesu została uwzględniona w ramach gromadzenia danych w 2021 r. na podstawie art. 25a kodeksu wizowego. Wyniki zostaną przedstawione Radzie do końca 2021 r.

Tiret drugie. Komisja będzie dążyć do usprawnienia norm i procesów w dziedzinie monitorowania i oceny, w szczególności w oparciu o zharmonizowane narzędzia opracowane przez centrum zarządzania wiedzą UE-IOM oraz udoskonaloną analizę danych i usprawnione badania. Działania te pozwoliłyby na przeprowadzenie międzyregionalnych analiz porównawczych, w szczególności w dziedzinie trwałości reintegracji.