

Czwartek, 17 grudnia 2020 r.

P9_TA(2020)0362

Wdrożenie dyrektywy powrotowej

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy powrotowej (2019/2208(INI))

(2021/C 445/04)

Parlament Europejski,

- uwzględniając Powszechną deklarację praw człowieka przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 r.,
- uwzględniając Konwencję ONZ o prawach dziecka,
- uwzględniając europejską konwencję praw człowieka,
- uwzględniając Konwencję z 1951 r. i Protokół z 1967 r. dotyczące statusu uchodźców (konwencja genewska), w szczególności zasadę non-refoulement,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 1, 3, 4, 6, 7, 18, 19, 20 i 47,
- uwzględniając Globalne porozumienie na rzecz bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 19 grudnia 2018 r.,
- uwzględniając „Dwadzieścia wytycznych w sprawie powrotów przymusowych” przyjętych przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 4 maja 2005 r.,
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich ⁽¹⁾ („dyrektywę powrotową”),
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1860 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich ⁽²⁾ (rozporządzenie „SIS powroty”),
- uwzględniając 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 ⁽³⁾,
- uwzględniając wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odnoszące się do dyrektywy 2008/115/WE, w tym w sprawach C-357/09 Kadzoev ⁽⁴⁾, C-61/11 El Dridi ⁽⁵⁾, C-534/11 Arslan ⁽⁶⁾, C-146/14 Mahdi ⁽⁷⁾, C-554/13 Z. Zh. ⁽⁸⁾, C-47/15 Sélina Affum ⁽⁹⁾, C-82/16 K.A. i in. ⁽¹⁰⁾ oraz C-181/16 Gnandi ⁽¹¹⁾,
- uwzględniając wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszące się do dyrektywy 2008/115/WE, w tym w sprawach *Amie i inni przeciwko Bułgarii* (skarga nr 58149/08), *N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii* (skarga nr 8675/15 i 8697/15) oraz *Haghilo przeciwko Cyprowi* (skarga nr 47920/12),

⁽¹⁾ Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 98.

⁽²⁾ Dz.U. L 312 z 7.12.2018, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. L 198 z 22.6.2020, s. 1.

⁽⁴⁾ ECLI:EU:C:2009:741.

⁽⁵⁾ ECLI:EU:C:2011:268.

⁽⁶⁾ ECLI:EU:C:2013:343.

⁽⁷⁾ ECLI:EU:C:2014:1320.

⁽⁸⁾ ECLI:EU:C:2015:377.

⁽⁹⁾ ECLI:EU:C:2016:408.

⁽¹⁰⁾ ECLI:EU:C:2018:308.

⁽¹¹⁾ ECLI:EU:C:2018:465.

Czwartek, 17 grudnia 2020 r.

- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie polityki UE w zakresie powrotów (COM(2014)0199),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie Europejskiego programu w zakresie migracji (COM(2015)0240),
- uwzględniając konkluzje Rady ze szczytów, które odbyły się w październiku 2016 r. i czerwcu 2018 r.,
- uwzględniając niewiążące wspólne standardy Rady z dnia 11 maja 2016 r. dotyczące realizowanych przez państwa członkowskie programów wspomaganych dobrowolnych powrotów (i reintegracji),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie skuteczniejszej polityki powrotowej w Unii Europejskiej – uaktualniony plan działania (COM(2017)0200),
- uwzględniając zalecenie Komisji (UE) 2017/432 z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów przy wdrażaniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE⁽¹²⁾,
- uwzględniając zalecenie Komisji (UE) 2017/2338 z dnia 16 listopada 2017 r. ustanawiające wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów” przeznaczony do stosowania przez właściwe organy państw członkowskich wykonujące zadania związane z powrotami⁽¹³⁾,
- uwzględniając sprawozdanie podsumowujące Europejskiej Sieci Migracyjnej z 2017 r. zatytułowane „Skuteczność powrotów w państwach członkowskich UE: wyzwania i dobre praktyki związane z przepisami i normami unijnymi” [„The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards”],
- uwzględniając wniosek Komisji z dnia 12 września 2018 r. dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (wersja przekształcona) (COM(2018)0634),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 4 grudnia 2018 r. zatytułowany „Zarządzanie migracją we wszystkich jej aspektach: postępy w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji” (COM(2018)0798),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 16 kwietnia 2020 r. zatytułowany „COVID-19: Wskazówki dotyczące wdrażania odpowiednich przepisów UE w dziedzinie azylu, procedur powrotu oraz przesiedleń” (C(2020)2516),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji⁽¹⁴⁾,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie rozwiązań dotyczących przepływu uchodźców i migrantów: rola działań zewnętrznych UE⁽¹⁵⁾,
- uwzględniając swoje stanowisko z dnia 13 marca 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz Azylu i Migracji⁽¹⁶⁾,
- uwzględniając sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 24/2019 z listopada 2019 r. zatytułowane „Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami”,
- uwzględniając przygotowaną przez Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS) zastępczą ocenę skutków z marca 2019 r. dotyczącą proponowanej wersji przekształconej dyrektywy powrotowej,

⁽¹²⁾ Dz.U. L 66 z 11.3.2017, s. 15.

⁽¹³⁾ Dz.U. L 339 z 19.12.2017, s. 83.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 58 z 15.2.2018, s. 9.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 298 z 23.8.2018, s. 39.

⁽¹⁶⁾ Teksty przyjęte, P8_TA(2019)0175.

Czwartek, 17 grudnia 2020 r.

- uwzględniając przygotowaną przez EPRS europejską ocenę z czerwca 2020 r. zawierającą ocenę wdrażania dyrektywy powrotowej oraz ocenę zewnętrznego wymiaru dyrektywy powrotowej,
 - uwzględniając sprawozdanie oceniające Fronteksu z dnia 15 czerwca 2020 r. w sprawie operacji powrotowych w drugiej połowie 2019 r.,
 - uwzględniając czwarte sprawozdanie roczne Europejskiego Centrum Zwalczenia Przemytu Migrantów działające przy Europolu z dnia 15 maja 2020 r.,
 - uwzględniając sprawozdania dotyczące stosowania dorobku Schengen w dziedzinie powrotów sporządzone zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1053/2013 z dnia 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylenia decyzji komitetu wykonawczego z dnia 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen ⁽¹⁷⁾,
 - uwzględniając podręcznik Rady Europy z 17 września 2019 r. pt. „Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results” [„Praktyczne wytyczne dotyczące rozwiązań alternatywnych wobec środków detencyjnych związanych z imigracją: dążenie do skutecznych wyników”];
 - uwzględniając analizę Komitetu Sterującego ds. Praw Człowieka (CDDH) Rady Europy z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie prawnych i praktycznych aspektów skutecznych alternatyw dla środka detencyjnego w kontekście migracji,
 - uwzględniając porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 13 kwietnia 2016 r. zawarte pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa ⁽¹⁸⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie interpretacji i wdrażania porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa ⁽¹⁹⁾,
 - uwzględniając art. 54 Regulaminu oraz art. 1 ust. 1 lit. e) i załącznik 3 do decyzji Konferencji Przewodniczących z dnia 12 grudnia 2002 r. dotyczącej procedury udzielania zgody na sporządzenie sprawozdań z własnej inicjatywy,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A9-0238/2020),
- A. mając na uwadze, że Komisja przeprowadziła tylko jedną ocenę wdrożenia dyrektywy powrotowej (w 2014 r.), mimo iż zgodnie z art. 19 tej dyrektywy jest ona prawnie zobowiązana do składania sprawozdania dotyczącego jej stosowania co trzy lata, począwszy od roku 2013; mając na uwadze, że w 2015 r. Komisja opublikowała komunikat zawierający plan działania UE w zakresie powrotów; mając na uwadze, że w 2017 r. Komisja wydała zalecenie w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów przy wdrażaniu dyrektywy powrotowej oraz opublikowała podręcznik dotyczący powrotów; mając na uwadze, że we wrześniu 2018 r., bez przeprowadzenia oceny skutków, Komisja przedstawiła wniosek dotyczący przekształcenia dyrektywy powrotowej w celu osiągnięcia bardziej skutecznej i spójnej polityki powrotowej; mając na uwadze, że Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego (LIBE) zwróciła się do EPRS o przedstawienie zastępczej oceny skutków proponowanego przekształcenia; mając na uwadze, że w ocenie stwierdzono brak dowodów na poparcie stanowiska, iż proponowane przekształcenie przyczyniłoby się do zwiększenia skuteczności powrotów;
- B. mając na uwadze dwojaki cel dyrektywy powrotowej, jakim jest ustanowienie wspólnych przepisów dotyczących skutecznych powrotów z poszanowaniem praw podstawowych i zgodnie z zasadą proporcjonalności; mając na uwadze, że w zaleceniu w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów Komisja koncentruje się na odsetku powrotów jako wskaźniku skuteczności dyrektywy powrotowej oraz zaleca środki mogące mieć niepożądany wpływ na ograniczenie wielu gwarancji uwzględnionych w dyrektywie, takich jak prawo do odwołania oraz wykorzystywania dłuższych okresów zatrzymania; mając na uwadze, że trwałość powrotów i skuteczna reintegracja stanowią istotne wskaźniki w ocenie skuteczności powrotów; mając na uwadze, że monitorowanie po powrocie nie jest obecnie wystarczająco obszerne i dokładne; mając na uwadze, że z uzyskanych dowodów wynika, iż nie wszystkie powroty są trwałe, w szczególności w przypadku małoletnich bez opieki, ze względu na brak planu reintegracji osób powracających lub wsparcia udzielanego po powrocie;

⁽¹⁷⁾ Dz.U. L 295 z 6.11.2013, s. 27.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 76 z 9.3.2020, s. 86.

Czwartek, 17 grudnia 2020 r.

- C. mając na uwadze, że Komisja zwróciła uwagę, iż państwa członkowskie zmagają się z kilkoma barierami o charakterze proceduralnym, technicznym i operacyjnym, które utrudniają skuteczne powroty i do których można zaliczyć m.in. poziom współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym z państwami trzecimi; mając na uwadze, że jako główny powód zastosowania zasady non-refoulement Komisja wskazała identyfikację osób powracających i potrzebę uzyskania niezbędnej dokumentacji od państw trzecich;
- D. mając na uwadze, że brak harmonizacji ma poważny wpływ na praktyki państw członkowskich dotyczące powrotów; mając na uwadze, że z ocen przeprowadzonych przez Komisję przy okazji publikacji zalecenia w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów wynika, że „margines swobody pozostawiony państwom członkowskim przez dyrektywę powrotową doprowadził do jej niespójnej transpozycji do ustawodawstw krajowych, co ma negatywny wpływ na skuteczność unijnej polityki w zakresie powrotów” oraz że „bardziej skuteczne wdrożenie tej dyrektywy zmniejszy możliwości nadużywania procedur i wyeliminuje niedociągnięcia przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony praw podstawowych zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej”;
- E. mając na uwadze, że w opublikowanym w 2015 r. planie działania UE w zakresie powrotów Komisja stwierdziła, że dobrowolny powrót jest, w miarę możliwości, wariantem preferowanym, oraz że zgodnie z szacunkami Komisji zawartymi we wspomnianym planie działania „w 2013 r. około 40 % powrotów stanowiły powroty dobrowolne, podczas gdy w 2009 r. było to zaledwie 14 %”; mając na uwadze, że według szacunków Komisji 300 tys. osób rocznie nie można zobowiązać do powrotu ze względu na przeszkody administracyjne, kwestie zdrowotne lub ryzyko naruszenia zasady non-refoulement; mając na uwadze, że należy zaradzić sytuacji tych osób, w tym przez zapewnienie im statusu prawnego ze względów humanitarnych;
- F. mając na uwadze, że dane dotyczące wdrażania dyrektywy powrotowej są publicznie dostępne za pośrednictwem Eurostatu, ale nie we wszystkich przypadkach są segregowane i porównywalne; mając na uwadze, że wdrożenie rozporządzenia (UE) 2018/1860 w sprawie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich („SIS powroty”) oraz rozporządzenia (UE) 2020/851 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 862/2007 w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej zapewni dostępność obszerniejszych informacji;
- G. mając na uwadze, że w latach 2014–2018 liczba przypadków nielegalnego przekroczenia granicy spadła z 1,82 mln do 142 000; mając na uwadze, że w 2019 r. państwa członkowskie wydały około 3 mln pierwszych dokumentów pobytowych; mając na uwadze, że liczba wniosków o udzielenie azylu spadła z 1,29 mln w 2015 r. do 698 000 w 2019 r.; mając na uwadze, że w 2018 r. państwa członkowskie wydały 283 880 decyzji nakazujących powrót, na podstawie których 147 815 osób powróciło do swoich krajów;
- H. mając na uwadze, że państwa członkowskie nie prowadzą systematycznej wymiany informacji dotyczących wydanych przez siebie decyzji nakazujących powrót lub zakazów wjazdu, co w praktyce uniemożliwia wzajemne uznawanie decyzji nakazujących powrót wydanych w państwach członkowskich i ich egzekwowanie w całej Unii; mając na uwadze, że aby zwiększyć skuteczność readmisji i zapewnić spójność powrotów na szczeblu europejskim, oficjalne umowy na szczeblu UE powinny mieć pierwszeństwo wobec umów dwustronnych zawartych przez państwa członkowskie z państwami trzecimi;

Uwagi ogólne

1. zwraca uwagę, że Komisja nie dokonała oceny wdrożenia, i wzywa Komisję do przeprowadzenia takiej oceny, której termin upłynął w 2017 r., zgodnie z art. 19 dyrektywy powrotowej i zasadą lepszego stanowienia prawa;
2. ponownie przypomina o znaczeniu, jakie dla spójnego kształtowania polityki i prowadzenia dyskursu publicznego na podstawie rzetelnych informacji ma wspólne podejście oparte na dowodach, a także wzywa Komisję, by zachęcała państwa członkowskie do gromadzenia i publikowania danych jakościowych i ilościowych dotyczących wdrożenia dyrektywy powrotowej, w szczególności danych na temat zakazów wjazdu i stosowania środka detencyjnego, ponieważ są to kategorie danych, których nie gromadzi obecnie Eurostat, oraz wspierała je w tym zadaniu, w szczególności przy wykorzystaniu nowo dostępnych instrumentów, takich jak SIS do celów powrotu i rozporządzenie (UE) 2020/851 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 862/2007 w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej; zachęca państwa członkowskie do jak najszybszego gromadzenia danych statystycznych na podstawie rozporządzenia (UE) 2020/851 oraz do udziału w powiązanych badaniach pilotażowych; z zaniepokojeniem zwraca uwagę na brak dostępnych danych dotyczących wdrażania dyrektywy powrotowej, w tym danych w podziale według płci i wieku;
3. wyraża zaniepokojenie faktem, że od 2015 r. liczba decyzji nakazujących powrót maleje, i zwraca uwagę, że liczba ta niekoniecznie odpowiada wzrostowi lub zmniejszeniu liczby nielegalnych wjazdów; podkreślono, że skuteczna polityka powrotowa jest jednym z najważniejszych elementów sprawnej polityki azylowej i migracyjnej UE; zwraca uwagę, że zgodnie z oświadczeniem Komisji odsetek powrotów zmniejszył się z 46 % w 2016 r. do 37 % w 2017 r., i być może nie jest to pełen obraz ze względu na nieodłączny margines swobody, jakim dysponują państwa członkowskie we wdrażaniu dyrektywy powrotowej, w szczególności trudności we współpracy z państwami trzecimi, fakt, że niektóre państwa

Czwartek, 17 grudnia 2020 r.

członkowskie wydają więcej niż jedną decyzję nakazującą powrót jednej osobie, że decyzje nie zostają cofnięte, jeżeli powrót nie dojdzie do skutku z przyczyn humanitarnych, fakt, że niektóre osoby nie mają możliwości powrotu, ponieważ ich powrót naruszałoby zasadę non-refoulement, a także że niektóre osoby wracają z własnej woli, a ich powrót nie jest rejestrowany; podkreśla, że nie każdej decyzji nakazującej powrót towarzyszą szybkie procedury powrotu i readmisji ze względu na przeszkody praktyczne i prawne, oraz zauważa z zaniepokojeniem, że może to powodować znaczne obciążenia nie tylko dla ośrodków lokalnych, ale także dla zainteresowanych osób;

4. wyraża poparcie dla celu Komisji, jakim jest poprawa skutecznego wdrażania dyrektywy powrotowej i skuteczności procedur powrotu w państwach członkowskich; wzywa Komisję do wszczęcia w stosownych przypadkach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom; podkreśla, że skuteczność dyrektywy powrotowej należy mierzyć za pomocą odniesienia do odsetka powrotów, a także stabilności powrotów i wdrażania gwarancji praw podstawowych, poszanowania gwarancji proceduralnych i skuteczności dobrowolnych powrotów; podkreśla, że należy usprawnić i dopracować pomiary skutecznego wdrażania dyrektywy powrotowej w państwach członkowskich, aby zwiększyć przejrzystość i porównywalność danych;

5. zwraca uwagę na stwierdzenie Komisji, zgodnie z którym brak identyfikacji i readmisji osób powracających w państwach trzecich stanowi jedną z głównych przyczyn braku powrotów; podkreśla potrzebę poprawy stosunków z państwami trzecimi w ramach konstruktywnego dialogu na temat migracji opartego na równości, aby zapewnić wzajemnie korzystną współpracę na rzecz skutecznych i trwałych powrotów;

6. zwraca uwagę na nieformalny charakter współpracy z państwami trzecimi; wzywa państwa członkowskie, by zaangażowały do Komisji i umożliwiły jej zawieranie formalnych unijnych umów o readmisji połączonych z kontrolą parlamentarną i nadzorem sądowym UE; podkreśla, że w celu ułatwienia współpracy należy zapewnić zachęty; zwraca uwagę, że dwustronne umowy o readmisji stosowane zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy powrotowej nie zapewniają odpowiednich gwarancji proceduralnych, w tym powiadomienia odnośnej osoby o podjęciu indywidualnego środka oraz poinformowania jej o dostępnych skutecznych środkach odwoławczych i możliwości złożenia apelacji; stwierdza, że państwa członkowskie z trudnością regularnie wypełniają wszystkie miejsca dostępne dla osób powracających w ramach operacji powrotowych w lotach czarterowych koordynowanych przez Frontex; z zaniepokojeniem odnotowuje, że w niektórych przypadkach możliwość prowadzenia wspólnych operacji powrotowych koordynowanych przez Frontex wykluczają umowy dwustronne zawierane przez państwa członkowskie organizujące operację lub uczestniczące w niej z krajami docelowymi spoza UE;

7. podkreśla potrzebę zacieśnienia współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie powrotów, w tym wymiany informacji i stosowania dyrektywy 2001/40/WE w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich, z poszanowaniem gwarancji dotyczących praw podstawowych; podkreśla potrzebę wsparcia, w tym o charakterze operacyjnym, ze strony właściwych agencji unijnych; podkreśla potrzebę zacieśnienia współpracy między państwami członkowskimi i Fronteksem;

8. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia odpowiednich zdolności, w tym zasobów ludzkich i dostatecznych szkoleń, organom odpowiedzialnym za podejmowanie i wdrażanie decyzji nakazujących powrót, aby dokonać inwestycji w jakość podejmowanych przez nie decyzji i ich wdrażania;

9. podkreśla znaczenie sprawiedliwych, szybkich i skutecznych procedur powrotu obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na terytorium Unii, w tym tych, których wnioski odrzucono, przebiegających z poszanowaniem praw podstawowych odnośnych osób;

Decyzje nakazujące powrót i dobrowolny wyjazd

10. podkreśla znaczenie zapewnienia w dyrektywie powrotowej przestrzegania przez migrantów decyzji nakazujących powrót, a także przypomina główną zasadę zapisaną w dyrektywie, zgodnie z którą dobrowolne powroty należy przedkładać nad powroty przymusowe, w przypadku gdy nie ma poważnych powodów, by sądzić, że wpłynie to niekorzystnie na realizację celu procedury powrotu, ponieważ dobrowolne powroty są bardziej trwałe, mniej kosztowne i obciążające dla państw oraz wiążą się z większym prawdopodobieństwem poszanowania praw podstawowych osoby powracającej; wzywa Komisję, aby nadal traktowała dobrowolne powroty jako wariant preferowany w stosunku do przymusowych powrotów, a także aby zachęcała państwa członkowskie do opracowania skutecznych ram umożliwiających dostęp do programów dobrowolnych powrotów;

11. wzywa Komisję do dalszego finansowania i do zwiększenia środków udostępnionych na programy wspomaganych dobrowolnych powrotów, aby zachęcać do korzystania z takich programów, czego ostatecznym celem jest zapewnienie trwałych powrotów i reintegracji;

12. zwraca uwagę, że zgodnie z art. 7 dyrektywy powrotowej decyzji nakazującej powrót wyznacza się zasadniczo odpowiedni termin dobrowolnego wyjazdu, wynoszący od 7 do 30 dni, który państwa członkowskie przedłużają, jeżeli jest to konieczne, uwzględniając w danym przypadku szczególnie okoliczności; zwraca uwagę na wyjątki określone w art. 7 ust. 4 dyrektywy powrotowej; zwraca uwagę, że programy krajowe państw członkowskich dotyczące pomocy

Czwartek, 17 grudnia 2020 r.

w dobrowolnym wyjeździe czasem są niewystarczające pod względem zakresu i dostępnych środków; przypomina, że państwa członkowskie, które proponują termin dobrowolnego powrotu tylko w następstwie złożenia wniosku, mają obowiązek poinformowania zainteresowanych obywateli państw trzecich o możliwości złożenia takiego wniosku;

13. z zadowoleniem przyjmuje przyjęte w wielu państwach członkowskich przepisy umożliwiające zapewnienie należytego uwzględnienia indywidualnych okoliczności na potrzeby przedłużenia terminu dobrowolnego wyjazdu; przypomina, że w przypadkach gdy dyrektywa powrotowa wymaga od państw członkowskich wstrzymania wydalenia, w tym gdy stanowiłoby ono naruszenie zasady non-refoulement, zgodnie z art. 14 ust. 2 dyrektywy powrotowej państwa członkowskie mają obowiązek dostarczenia osobom, których to dotyczy, pisemnego potwierdzenia, że decyzja nakazująca powrót tymczasowo nie będzie podlegać wykonaniu;

14. podkreśla, że szeroka definicja ryzyka ucieczki może prowadzić do tego, że państwa członkowskie będą wstrzymywały się od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu; przypomina, że niewyznaczenie terminu dobrowolnego wyjazdu prowadzi również do wydania zakazu wjazdu, co może dodatkowo zmniejszyć szanse na dobrowolny wyjazd; podkreśla potrzebę poprawy stosowania obecnych ram prawnych, aby zwiększyć odsetek skutecznych dobrowolnych powrotów;

15. wzywa państwa członkowskie i Frontex do wymiany informacji i najlepszych praktyk dotyczących skutecznych powrotów respektujących godność ludzką oraz do zapewnienia pomocy operacyjnej między państwami członkowskimi na ich wniosek w celu wzmocnienia i poprawy skuteczności operacyjnej dobrowolnych powrotów;

16. podkreśla znaczenie odrębnego rozpatrywania poszczególnych przypadków i udzielania pomocy dostosowanej do indywidualnych okoliczności i perspektyw osoby powracającej, ze zwróceniem szczególnej uwagi na małoletnich bez opieki;

Gwarancje proceduralne

17. podkreśla, że zgodnie z wymogami dyrektywy powrotowej decyzje nakazujące powrót i decyzje o zakazie wjazdu oraz decyzje dotyczące wydalenia powinny być zindywidualizowane i wydawane w formie pisemnej, a także powinny zawierać precyzyjne uzasadnienie prawne i faktyczne oraz informacje o dostępnych środkach odwoławczych i odnośnych terminach; podkreśla znaczenie przekazywania tych informacji w języku zrozumiałym dla danej osoby; wyraża zaniepokojenie z powodu braku dostatecznej szczegółowości i uzasadnienia decyzji nakazujących powrót;

18. jest zdania, że nie należy odsyłać dzieci pozbawionych opieki, chyba że można dowieść, że jest to dla dobra dziecka, oraz że należy informować dzieci o przysługujących im prawach i środkach odwoławczych w sposób przystępny i w zrozumiałym dla nich języku;

19. przypomina, że zasada non-refoulement jest wiążąca dla państw członkowskich w każdych okolicznościach, w tym w odniesieniu do procedur powrotu nieobjętych zakresem stosowania dyrektywy powrotowej;

20. zwraca uwagę na istotne różnice w stosowaniu przez państwa członkowskie prawa do odwołania, zwłaszcza pod względem rodzaju organu odwoławczego i terminów, w jakich można wnieść odwołanie; podkreśla potrzebę zagwarantowania prawa do skutecznego środka odwoławczego, w tym przez udzielanie odpowiednich i przystępnych informacji oraz świadczenie pomocy prawnej, a także odpowiednich środków finansowych na świadczenie pomocy prawnej;

21. uważa, że zastosowanie klauzuli fakultatywnej w art. 2 ust. 2 lit. a) może prowadzić do ograniczenia wdrażania zabezpieczeń na granicach w porównaniu z normalną procedurą powrotu; wzywa zatem państwa członkowskie do zapewnienia gwarancji proceduralnych i poszanowania praw człowieka oraz do stosowania dyrektywy powrotowej w sytuacjach granicznych;

22. zwraca uwagę, że w dyrektywie powrotowej przewidziano tymczasowe zawieszenie wykonania wydalenia w oczekiwaniu na kontrolę decyzji dotyczącej powrotu; podkreśla potrzebę zapewnienia takiego zawieszenia w sytuacjach, w których istnieje ryzyko naruszenia zasady non-refoulement; zwraca uwagę, że w większości państw wniesienie odwołania od decyzji dotyczącej powrotu nie ma automatycznie skutku zawieszającego, co może prowadzić do zmniejszenia poziomu ochrony; podkreśla, że środek odwoławczy z automatycznym skutkiem zawieszającym zagwarantowałyby, że osoby nie będą odsyłane przed podjęciem ostatecznej decyzji w sprawie procedury powrotu; podkreśla, że dobro dziecka musi być pierwszym aspektem rozważanym w przypadku wszystkich decyzji dotyczących dzieci, w tym w oczekiwaniu na decyzje dotyczące powrotu;

23. przypomina, że art. 6 ust. 4 dyrektywy powrotowej umożliwia państwom członkowskim wydanie obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium niezależnego zezwolenia na pobyt za względu na jego trudną sytuację, ze względów humanitarnych lub z innych względów; podkreśla znaczenie skutecznego wyczerpania wszystkich możliwości przewidzianych w dyrektywie powrotową do wykonania decyzji nakazujących powrót, ze szczególnym podkreśleniem dobrowolnych powrotów; zwraca jednak uwagę na ograniczone stosowanie art. 6 ust. 4 dyrektywy powrotowej i zachęca państwa członkowskie do szerszego stosowania tej klauzuli; wyraża zaniepokojenie tym, że państwa członkowskie nie wydają zezwoleń na pobyt czasowy w przypadku, gdy powrót okazuje się niemożliwy, co

Czwartek, 17 grudnia 2020 r.

sprawa, że migranci, którzy nie mogą zostać odesłani, często nie mogą korzystać z przysługujących im praw podstawowych; podkreśla, że wydawanie zezwoleń na pobyt osobom, które nie mogą powrócić do swojego kraju pochodzenia, mogłoby pomóc zapobiegać przedłużającym się nielegalnym pobytom, ograniczyć ich narażenie na wyzysk jako pracowników i ułatwić tym osobom włączenie społeczne i wniesienie wkładu w życie społeczne; zwraca uwagę, że przyczyniłoby się to również do wyeliminowania stanu niepewności administracyjnej, w którym te osoby mogą pozostawać; podkreśla jednocześnie, że koordynacja w obrębie Unii jest konieczna, aby zapobiegać dalszemu nielegalnemu przemieszczaniu się osób objętych decyzją nakazującą powrót;

Zakazy wjazdu

24. z zaniepokojeniem zauważa powszechną praktykę automatycznego wydawania zakazów wjazdu, które w niektórych państwach członkowskich są stosowane w trakcie realizacji dobrowolnego wyjazdu; podkreśla, że takie podejście może ograniczać motywację do dobrowolnych powrotów; wzywa państwa członkowskie do przestrzegania obowiązku przewidzianego w dyrektywie powrotowej, zgodnie z którym należy rozważyć cofnięcie lub zawieszenie zakazu wjazdu, jeżeli obywatel państwa trzeciego jest w stanie wykazać, że opuścił terytorium jednego z państw członkowskich;

25. zwraca uwagę, że sytuacja danej osoby może zmieniać się w okresie objętym zakazem wjazdu i osoba ta może być zagrożona przesładowaniem w państwie, do którego została odesłana; wzywa państwa członkowskie, by w takich przypadkach ze względów humanitarnych znosiły zakazy wjazdu; przypomina, że zakaz wjazdu nie powinien być automatycznie stosowany, lecz powinien opierać się na indywidualnej ocenie; wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia skutecznych procedur składania wniosków o zniesienie zakazu wjazdu, gwarantujących indywidualną ocenę, w której dobro dziecka jest sprawą nadrzędną, a prawo do życia rodzinnego, prawo do łączenia rodzin oraz zasada proporcjonalności są przestrzegane;

26. zauważa, że chociaż groźba otrzymania zakazu wjazdu może stanowić bodziec do opuszczenia kraju w terminie dobrowolnego wyjazdu, to już wydanie takiego zakazu w rzeczywistości zmniejsza motywację do przestrzegania zapisów decyzji nakazującej powrót i może zwiększyć ryzyko ucieczki; wzywa państwa członkowskie do rozważenia koordynacji wydawania zakazów wjazdu w czasie, aby umożliwić skuteczne wykonanie decyzji nakazujących powrót; podkreśla, że w dyrektywie powrotowej przewidziano przepisy zezwalające na znoszenie zakazów wjazdu, i wzywa państwa członkowskie do stosowania ich w razie potrzeby;

27. podkreśla, że zakazy wjazdu mogą mieć nieproporcjonalne skutki, zwłaszcza dla rodzin i dzieci; z zadowoleniem przyjmuje wprowadzoną przez niektóre państwa członkowskie możliwość wyłączenia dzieci z zakresu stosowania zakazu wjazdu, podkreśla jednak, że dobro dziecka powinno być także najważniejszym czynnikiem uwzględnianym podczas podejmowania decyzji dotyczącej (wycofania) zakazu wjazdu dla jego rodziców; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia łączenia rodzin i poszanowania prawa do życia rodzinnego, w tym poprzez stosowanie tych zasad jako podstawy do powstrzymania się od nakładania zakazów wjazdu;

Środek detencyjny i ryzyko ucieczki

28. przypomina, że w art. 3 ust. 7 dyrektywy powrotowej przewidziano, że „ryzyko ucieczki” oznacza istnienie w indywidualnych przypadkach powodów, opartych na obiektywnych kryteriach określonych przez prawo, pozwalających sądzić, że obywatel państwa trzeciego, który jest objęty procedurami dotyczącymi powrotu, może uciec; zwraca uwagę na różnice w transpozycji do przepisów krajowych definicji „ryzyka ucieczki”; podkreśla, że zgodność z art. 3 ust. 7 dyrektywy powrotowej wymaga należytego rozpatrzenia indywidualnych okoliczności, w jakich znalazła się dana osoba, przy określaniu ryzyka ucieczki uzasadniającego zatrzymanie;

29. wyraża zaniepokojenie tym, że w przepisach kilku państw członkowskich uwzględniono rozległe i niekiedy rozbieżne wykazy „obiektywnych kryteriów” służących zdefiniowaniu ryzyka ucieczki, wśród których wymieniono ogólne kryteria takie jak brak pieniędzy; wyraża zaniepokojenie tym, że zróżnicowane definicje obiektywnych kryteriów służących do oceny ryzyka ucieczki, zawarte w prawodawstwie krajowym państw członkowskich, mogą prowadzić do niespójnego stosowania środka detencyjnego na terenie Unii; ubolewa, że kryteria te są często stosowane w sposób mniej lub bardziej automatyczny, podczas gdy indywidualne okoliczności rozpatruje się w bardzo ograniczonym zakresie; podkreśla, że w wielu państwach członkowskich doprowadziło to do systematycznego stosowania środka detencyjnego; podkreśla potrzebę zharmonizowanej definicji i stosowania obiektywnych kryteriów służących ustaleniu ryzyka ucieczki;

30. podkreśla, że zgodnie z międzynarodowym prawem dotyczącym praw człowieka zatrzymanie musi być środkiem stosowanym w ostateczności, musi być określone w prawie oraz konieczne, rozsądne i proporcjonalne do zamierzonych celów i powinno obejmować możliwie jak najkrótszy okres, a decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego zawsze musi opierać się na ocenie indywidualnych okoliczności z uwzględnieniem interesów danej osoby;

31. ponownie stwierdza, że dłuższy okres zatrzymania nie zwiększa automatycznie szans na powrót i jest zasadniczo bardziej kosztowny niż alternatywy dla środka detencyjnego, oraz dodaje, że państwa nie powinny automatycznie stosować maksymalnego okresu dozwolonego na mocy dyrektywy powrotowej i powinny ponadto zagwarantować przestrzeganie wszystkich warunków zgodności z prawem środka detencyjnego w całym okresie zatrzymania;

Czwartek, 17 grudnia 2020 r.

32. zwraca uwagę, że zgodnie z dyrektywą powrotową przewidziano okoliczności, w których wobec osób powracających można zgodnie z prawem zastosować środek detencyjny; zwraca uwagę, że zastosowanie środka detencyjnego jest możliwe wyłącznie, jeżeli nie ma możliwości skutecznego zastosowania innych wystarczających, lecz łagodniejszych środków przymusu w konkretnym przypadku; z ubolewaniem stwierdza, że w praktyce państwa członkowskie opracowują i stosują bardzo niewiele realnych alternatyw dla środka detencyjnego; wzywa państwa członkowskie, aby w trybie pilnym zapewniły realne, oparte na społeczności alternatywy dla środka detencyjnego, które miałyby mniej szkodliwe skutki dla migrantów, a zwłaszcza dzieci i osób wymagających szczególnego traktowania; wzywa państwa członkowskie, aby przedstawiły środki, które stosują jako alternatywy dla środka detencyjnego;

33. wzywa do poszanowania przez państwa członkowskie mandatów właściwych i kompetentnych organów krajowych i międzynarodowych, takich jak krajowe instytucje praw człowieka, instytucje rzecznika praw obywatelskich i krajowe mechanizmy prewencyjne, które prowadzą niezależny nadzór nad warunkami przetrzymywania;

34. zwraca uwagę, że w ośrodkach detencyjnych w Unii Europejskiej nadal przebywa znaczna liczba dzieci zatrzymanych w ramach procedur powrotu, zgadza się z Komitetem Praw Dziecka ONZ, który wyjaśnił, że wobec dzieci nie należy nigdy stosować środka detencyjnego do celów związanych z imigracją, a zatrzymanie nigdy nie można uzasadnić dobrem dziecka, co jest również zgodne z Deklaracją nowojorską w sprawie uchodźców i migrantów z dnia 19 września 2016 r.; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia odpowiednich, humanitarnych i nieizolacyjnych alternatyw dla zatrzymania;

35. wzywa Komisję do dopilnowania, aby państwa członkowskie i Frontex dysponowały odpowiednio umocowanymi organami monitorującymi, które mają zdolności i kompetencje, wysoki poziom niezależności i wiedzy fachowej, a także przejrzyste procedury; podkreśla, że monitorowanie powrotów powinno obejmować wszystkie etapy operacji powrotowych, przy zapewnieniu odpowiednich zasobów; wzywa Komisję i państwa członkowskie do wykorzystywania istniejących niezależnych organów monitorujących, takich jak organizacje krajowe i międzynarodowe oraz krajowe instytucje praw człowieka, przez współpracę z nimi lub przez ich wyznaczenie jako systemów monitorowania przymusowych powrotów; wzywa Komisję do zapewnienia ustanowienia mechanizmu monitorowania po powrocie, aby móc poznać losy osób zobowiązanych do powrotu, gdy jest to prawnie i praktycznie możliwe, ze szczególnym uwzględnieniem grup wymagających szczególnego traktowania, takich jak małoletni bez opieki i rodziny; wzywa państwa członkowskie do odpowiedniego przekazywania obowiązków służb odpowiedzialnych za ochronę dzieci między organami krajowymi, aby zadbać o opiekę nad dziećmi zobowiązanymi do powrotu oraz zapewnić im dostęp do krajowych instytucji ochrony dzieci; podkreśla potrzebę monitorowania planów reintegracji osób powracających w celu zapewnienia ich skutecznej realizacji; wzywa Komisję do ułatwienia wymiany dobrych praktyk między państwami członkowskimi w odniesieniu do monitorowania po powrocie oraz do przydzielenia odpowiednich środków finansowych na ten cel;

36. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia właściwego wdrożenia dyrektywy powrotowej we wszystkich jej aspektach; wzywa Komisję do dalszego monitorowania tego procesu wdrażania oraz do podjęcia działań w razie stwierdzenia nieprawidłowości;

o

o o

37. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.
