

KATARZYNA STRĄK

Wspólny system powrotów Unii Europejskiej – ku zwiększeniu skuteczności powrotów obywateli państw trzecich. Analiza porównawcza postępowania w zakresie powrotów na podstawie dyrektywy 2008/115 i projektu rozporządzenia ustanawiającego wspólny system powrotów (COM (2025) 101)

**Common Return System of the European Union – Towards More
Effective Returns of Third-Country Nationals. A Comparative
Analysis of Return Procedures under Directive 2008/115
and the Draft Regulation Establishing a Common Return System
(COM (2025) 101)**

Abstract

The article provides a comparative analysis of the return procedure under Directive 2008/115 and under recently tabled regulation establishing a common European return system. The aim of the proposed reform is to make EU return policy more effective, still based on the 2008 Directive, and to adapt it to the challenges arising from the development of migration and asylum law within the European Union. The conclusion is that the Commission's proposal will, at least in theory, have a positive impact on the effectiveness of returns of third-country nationals staying illegally in the territory of Member States. This will be due to the appropriate choice of legal instrument, namely an EU regulation, which provides for uniform application of its provisions in all Member States, but also due to the fact that it leaves Member States a certain degree of flexibility.

KATARZYNA STRĄK – doktor nauk prawnych, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ORCID – 0000-0002-4561-2815,
e-mail: katarzyna.strak@inp.pan.pl

KEYWORDS: common European return system, directive 2008/115, return procedure, European Return Order, effectiveness, EU regulation

SŁOWA KLUCZOWE: wspólny europejski system powrotów, dyrektywa 2008/115, postępowanie w zakresie powrotów, europejski nakaz powrotów, skuteczność, rozporządzenie unijne

1 | Wprowadzenie

Zaprezentowany 11 marca 2025 r. projekt rozporządzenia (dalej: projekt, rozporządzenie, rozporządzenie powrotowe) ustanawiającego wspólny system powrotów obywateli państw trzecich^[1] stanowi od dawna oczekiwaną propozycję Komisji Europejskiej (dalej: Komisja, KE) mającą doprowadzić do rozwiązania problemu, którego ewidentnie nie udało się rozwiązać na podstawie przyjętej w 2008 r. dyrektywy 2008/115^[2] (dalej: dyrektywa 2008/115, dyrektywa powrotowa), a mianowicie do zwiększenia skuteczności powrotów obywateli państw trzecich z terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej (dalej: UE). Projekt ten jest jednocześnie próbą wprowadzenia rozwiązań zaprezentowanych już częściowo, jednak bez powodzenia, przez Komisję we wniosku z 2018 r.^[3] mającym na celu przekształcenie dyrektywy powrotowej.

¹ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólny system powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w Unii oraz uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115, dyrektywę Rady 2001/40/WE i decyzję Rady 2004/191/WE, COM(2025) 101 final, 11.03.2025. Na wniosek składają się w rzeczywistości trzy elementy: 1) uzasadnienie (s. 1 – 14), 2) projekt rozporządzenia (s. 0 – 45), 3) ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji (s. 1 – 34).

² Dyrektywa 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 (Dz.U. L 348 z 24.12.2008 r., 98 – 107).

³ Wniosek Dyrektywa 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) 634 final, 12.09.2018.

Zamierzeniem Komisji jest ustanowienie prawidłowo funkcjonującego systemu, jednak tym razem opartego na pogłębionych badaniach, analizach i konsultacjach, również ze światem nauki.

Celem tego artykułu jest przede wszystkim analiza postępowania w zakresie powrotów wynikającego z projektu rozporządzenia na tle rozwiązań przyjętych na podstawie obecnie obowiązującej dyrektywy 2008/115. W związku z tym przedstawione zostaną poszczególne etapy postępowania w zakresie powrotów, wskazane różnice i wyjaśniona potrzeba wprowadzenia określonych rozwiązań, również tych, które na wcześniejszych etapach tworzenia unijnego systemu powrotów okazały się nie do zaakceptowania przez państwa członkowskie działające w ramach Rady UE czy też przez Parlament Europejski (dalej: PE) i nie uzyskały akceptacji na etapie negocjacji ostatecznego tekstu dyrektywy powrotowej. Kwestia ochrony praw podstawowych (art. 5), w tym zabezpieczeń i środków prawnych (Rozdział IV, art. 24–28), nie będzie przedmiotem tego artykułu.

Metodologia pracy oparta jest przede wszystkim na analizie dokumentów źródłowych: tekstu projektu rozporządzenia przedstawionego przez KE wraz z uzasadnieniem do projektu i oceną skutków z marca 2025 r., a także dokumentu roboczego KE^[4] przedstawionego w maju 2025 r. W celu wskazania kontrowersji wynikających z wprowadzenia określonych rozwiązań, najczęściej postrzeganych jako restrykcyjne w porównaniu do rozwiązań przyjętych w dyrektywie 2008/115, przedstawiony zostanie dorobek nauki w tym zakresie. Bardzo istotnym materiałem badawczym jest również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości (dalej: TS) dotyczące wykładni dyrektywy powrotowej, w tym artykule wykorzystane w głównej mierze do wskazania, które rozwiązania zaproponowane we wniosku zostały z niego przejęte.

⁴ Analytical Supporting Document Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Common System for the Return of Third-Country Nationals Staying Illegally in the Union, and Repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, SWD(2025) 250, 16.05.2025.

2 | Od „wspólnych norm i procedur” do „wspólnego systemu powrotów”

Wiarygodna i skuteczna polityka UE w zakresie powrotów od zawsze stanowiła główny filar unijnej polityki migracyjnej^[5]. Obecnie natomiast ustanowienie skutecznego i wspólnego unijnego systemu powrotów łączone jest z Paktem o migracji i azylu^[6] (dalej: Pakt) i określane jako główny jego filar^[7]. Chociaż dyrektywa powrotowa nie została włączona do prac nad Paktem^[8], to już o rozporządzeniu mówi się, że uzupełnia ono jego ramy legislacyjne^[9] i że ma za zadanie wspierać jego wdrażanie^[10]. Ponieważ współpracę w dziedzinie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (dalej: PWBIS) od początku ustanowienia PWBIS budowano jako spójny system^[11], również zmianę polityki UE w zakresie powrotów postrzega się jako istotny element realizowanej obecnie reformy przepisów odnoszących się do zarządzania migracją. Odniesienia do dyrektywy

⁵ Katarzyna Strąk, *Polityka Unii Europejskiej w zakresie powrotów. Aspekty prawne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 23 – 43.

⁶ Zob. Joanna Markiewicz-Stanny, „Nowy Pakt o migracji i azylu – pomiędzy spójnością a fragmentacją prawa,” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 2 (2025).

⁷ Uzasadnienie wniosku, 1. Wdrożeniu Paktu o migracji i azylu towarzyszyć ma wypracowanie podejścia, które zapewni bezpieczeństwo granic zewnętrznych i szybkie procedury azylowe i powrotowe. Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Program prac Komisji na 2025 r. Razem ku odważniejszej, prostszej, szybszej Unii, COM(2025) 45 final, 11.02.2025.

⁸ Madalina Moraru i Carmen López Esquitino, “The Impact of the 2024 CEAS Reform on the EU’s Return System: Amending the Return Directive Through the Backdoor,” *EU Immigration and Asylum Law Policy*, 25.09.2024. <https://eumigrationlawblog.eu/the-impact-of-the-2024-ceas-reform-on-the-eus-return-system-amending-the-return-directive-through-the-backdoor/> [dostęp: 17.10.2025].

⁹ Uzasadnienie wniosku, 4. Zob. też motyw 6 preambuły.

¹⁰ Ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji, 4. Jako przykład można wskazać te przepisy projektu rozporządzenia, które wypełniają luki między odmownymi decyzjami azylowymi i decyzjami nakazującymi powrót w odniesieniu do wydawania decyzji i środków prawnych na podstawie rozporządzenia 2024/1348 ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową a powrotową procedurą graniczną określoną w rozporządzeniu 2024/1349. Zob. motyw 9 preambuły.

¹¹ Elżbieta Borawska-Kędzierska i Katarzyna Strąk, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna* (Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2011), 203.

2008/115 znajdują się w poszczególnych instrumentach wchodzących w skład Paktu, to samo można powiedzieć o odniesieniach do Paktu w treści projektu rozporządzenia powrotowego^[12]. Już sam cel rozporządzenia nawiązuje do kompleksowego podejścia do zarządzania azylem i migracją, co zostało powtórzone w motywie 3 preambuły. W tym samym sensie rozporządzenie stanowi wdrożenie strategicznych wytycznych planowania prawodawczego i operacyjnego w PWBIS^[13] przyjętych przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w grudniu 2024 r., w których wzywano do opracowania i wdrożenia bardziej stanowczego i kompleksowego podejścia do powrotów w drodze pilnej aktualizacji ram prawnych^[14]. Stąd z perspektywy zarówno instytucji unijnych, jak i państw członkowskich zasadniczego znaczenia nabiera możliwość wykonania szybkiego powrotu wobec osób, którym odmówiono ochrony międzynarodowej czy przekraczających okres pobytu dopuszczony wizą^[15]. Chociaż traktowane priorytetowo przez KE, w tej chwili jednak rozporządzenie powrotowe pozostaje brakującym elementem tworzonego systemu i pojawiają się obawy, że o ile nie zostanie ono szybko przyjęte, sytuacja ta może negatywnie wpłynąć na wdrażanie Paktu ze względu na niską liczbę skutecznych powrotów na podstawie dyrektywy 2008/115 w kontekście kompleksowego podejścia do azylu i migracji wyrażonego w rozporządzeniu 2024/1351^[16].

Dotychczas skuteczność polityki UE w zakresie powrotów definiowana była poprzez odniesienie się do dwóch głównych postulatów: doprowadzenia do sytuacji, w której liczba wydanych decyzji będzie się równać liczbie przeprowadzonych powrotów, przy założeniu, że powrót będzie odbywał się z zachowaniem godności i praw podstawowych obywateli państw

¹² Zob. art. 1 ust. 2, art. 4 pkt 3 lit. e) i f), art. 4 pkt 13, art. 6 ust. 2, art. 21 ust. 2 lit. f).

¹³ Strategiczne wytyczne dotyczące planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, dokument Rady 16343/24, 28.11.2024.

¹⁴ Motyw 5 preambuły.

¹⁵ Uzasadnienie wniosku, 2.

¹⁶ Commission Staff Working Document, Analytical Supporting Document Accompanying the Proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Common System for the Return of Third-Country Nationals Staying Illegally in the Union, and Repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, SWD(2025) 250 final, 16.05.2025, 16.

trzecich^[17]. Niewątpliwie orzecznictwo TS przyczyniło się do realizacji tego drugiego postulatu. Stąd dyrektywa powrotowa, która w momencie przyjęcia określana była jako „dyrektywa wstydu” (ang. *directive of shame*), postrzegana jest obecnie, z zastrzeżeniem jej restrykcyjnych postanowień, jako „dyrektywa ochrony” (ang. *directive of protection*)^[18]. Dyrektywa jako instrument prawny okazała się również właściwym wyborem w okresie, w którym projektowano politykę UE w zakresie powrotów w pierwszej dekadzie XXI wieku, pozwalając państwom członkowskim na większą elastyczność co do przyjmowanych rozwiązań, z czego państwa te skorzystały.

Tymczasem w toku stosowania dyrektywy powrotowej, która – o czym warto pamiętać – ustanawia jedynie „wspólne normy i procedury stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich”, wyszły na jaw słabości tego rozwiązania. Dyrektywa 2008/115 charakteryzuje się niskim poziomem harmonizacji, w rzeczywistości pozostawiając państwom członkowskim zbyt wiele swobody w odniesieniu do wdrażania jej postanowień i w dalszym ciągu, mimo spójnego orzecznictwa TS, w odniesieniu do prawidłowej ich wykładni i właściwego stosowania przepisów krajowych przez sądy krajowe. Stąd „wspólne normy i procedury” wskazane w tytule dyrektywy powrotowej w rzeczywistości funkcjonują jako „wspólne minimalne normy i procedury”^[19], a proces wykładni jej przepisów przez TS i stosowania jej przez sądy krajowe postrzegany jest przez KE – paradoksalnie – jako czynnik sprawiający, że wdrażanie jej przepisów jest bardzo skomplikowane^[20]. Co ciekawe, również same państwa członkowskie zwracają uwagę na konieczność wyjaśnienia i doprecyzowania definicji występujących w dyrektywie powrotowej, określając je jako niespójne^[21].

Niewątpliwie do słabych punktów dyrektywy, na które zwraca uwagę sama KE, należy zaliczyć niewystarczająco skuteczne wykonywanie decyzji

¹⁷ Zob. podobnie Tamás Molnár, „The European Union «Expulsion of Aliens» and the Return Directive: A Repressive or Protective Framework?,” *Griffith Law Review* (2025): 10.

¹⁸ Florian Lutz, „Prologue: The Genesis of the EU’s Return Policy,” w *Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union*, red. Madalina Moraru, Galina Cornelisse i Philippe de Bruycker (Oxford, New York: Hart Publishing, 2020), 2.

¹⁹ Katarzyna Strąk, „The Impact of the Return Directive on Polish Return Law and Practice – Recent Developments,” *Polish Yearbook of International Law XLII* (2022): 369.

²⁰ Uzasadnienie wniosku, 10.

²¹ Commission Staff Working Document, 27.

nakazujących powrót^[22], związane z brakiem współpracy ze strony obywateli państw trzecich, którzy niejednokrotnie przemieszczają się do innych państw członkowskich, stawiają opór, uciekają przed wykonaniem wobec nich decyzji nakazującej powrót lub w inny sposób utrudniają postępowanie w zakresie powrotów. Skutek jest taki, że osoby, wobec których orzeczono dobrowolny wyjazd i które przemieściły się do innego państwa członkowskiego, bardzo często obejmowane są kolejnym postępowaniem w zakresie powrotów w tym innym państwie członkowskim.

Innym słabym punktem, który wymienia KE, jest fakt, że dyrektywą powrotową objętych jest 27 państw o zróżnicowanych krajowych systemach powrotów, z których każdy ma własne podejście i własne procedury^[23]. W postępowaniu w zakresie powrotów uczestniczy często wiele organów i podmiotów, co czyni go bardzo złożonym. Prowadzi to do sytuacji, w których państwa członkowskie odstępują od wykonania decyzji nakazujących powrót wydanych w innych państwach członkowskich ze względu na istotne różnice proceduralne i brak pewności co do prawidłowości wykonania takiej decyzji. Skutkuje to prowadzeniem postępowania w zakresie powrotu od samego początku^[24]. Rozbieżności między praktykami państw członkowskich obejmują między innymi sposób i termin wydawania decyzji nakazujących powrót, wynikają one również z braku wspólnego formatu i treści takich decyzji^[25].

Wskazywana jest również niewystarczająca współpraca z państwami trzecimi w zakresie readmisji ich obywateli, ale także są różne podejścia do procedury readmisji reprezentowane przez państwa członkowskie.

Niejednokrotnie też wyznaczenie terminu dobrowolnego wyjazdu prowadzi do ucieczki obywatela państwa trzeciego do innego państwa członkowskiego, a to z kolei stanowi przeszkodę w przeprowadzeniu wydalenia bądź wręcz je uniemożliwia^[26].

Według KE powyższe rozbieżności w krajowych systemach powrotowych, a co za tym idzie – praktykach krajowych, przyczyniają się do braku

²² Jonas Bornemann, "Efficiency, but at What Cost, The Commission's Proposal for a Common European System for Returns," *Verfassungsblog*, 21.03.2025.

²³ Jacek Chlebny, "Public Order, National Security and the Rights of Third-Country Nationals in Immigration Cases," *European Journal of Migration and Law* 20, nr 2 (2018): 117 – 119.

²⁴ Commission Staff Working Document, 17.

²⁵ Commission Staff Working Document, 16.

²⁶ Commission Staff Working Document, 19.

właściwej skuteczności polityki powrotowej na poziomie unijnym^[27]. Tym samym projekt rozporządzenia jest odpowiedzią na polityczne apele o nowe podejście do zarządzania powrotami^[28].

Droga ku wspólnemu europejskiemu systemowi powrotów prowadziła od szeregu dokumentów o charakterze programowym (białe i zielone księgi), których autorem była głównie KE, przez instrumenty wiążące, którym towarzyszyły instrumenty o charakterze *soft law*. Zadaniem tych drugich było przede wszystkim wsparcie państw członkowskich przy interpretacji postanowień dyrektywy powrotowej i zachęta do zmian praktyk krajowych w celu podniesienia skuteczności procedur powrotowych.

Pierwszy wiążący akt prawny – dyrektywa 2001/40 w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich^[29] – została przyjęta już w 2001 r., jednak nie zyskała ona dużego znaczenia praktycznego, nawet po przyjęciu w 2004 r. decyzji 2004/191 określającej kryteria i uzgodnienia praktyczne dotyczące rekompensaty dysproporcji finansowych wynikających ze stosowania tejże dyrektywy^[30]. Pierwsze lata stosowania dyrektywy 2008/115 przyjętej w 2008 r. nie przyniosły ani satysfakcjonującego wzrostu liczby powrotów, ani pozytywnej oceny wdrażania przez państwa członkowskie jej postanowień, co KE wykazała w sprawozdaniu z 2014 r.^[31] Kryzys uchodźczy z 2015 r. spowodował dodatkowo, że na terytorium państw członkowskich UE przybyła znaczna liczba obywateli państw trzecich, z których większość – ok. 1,2 miliona – złożyła wnioski o ochronę międzynarodową. Jednak w tamtym czasie planowano rozwiązać problem osób, które nie spełniały kryteriów przyznania ochrony międzynarodowej za pomocą już istniejących instrumentów prawa unijnego, w tym przede wszystkim wykorzystania krajowych i unijnych umów readmisyjnych. Dla wsparcia państw członkowskich w realizacji skuteczniejszych powrotów w 2017 r. wydane zostały dwa zalecenia – zalecenie 432/2017 w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów przy

²⁷ Uzasadnienie wniosku, 2.

²⁸ Ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji, 4.

²⁹ Dyrektywa Rady nr 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz.U. L 149 z 2.06.2001 r., 34 – 36).

³⁰ Decyzja Rady z dnia 23 lutego 2004 r. określająca kryteria oraz uzgodnienia praktyczne dotyczące rekompensaty dysproporcji finansowych wynikających ze stosowania dyrektywy 2001/40/WE w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz.U. L 60 z 27.02.2004 r., 55 – 57).

³¹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie polityki UE w zakresie powrotów, KOM(2014) 199 z dnia 28 marca 2014 r.

wdrażaniu dyrektywy 2008/115^[32] i zalecenie 2017/2338, do którego załącznikiem był podręcznik dotyczący powrotów^[33], kompendium wiedzy i reguł interpretacyjnych do wykorzystania przez organy krajowe wykonujące zadania związane z powrotami. Dodatkowo w 2018 r. KE przedstawiła wniosek przekształcony dyrektywy powrotowej, już wtedy wpisujący się w tendencję odchodzenia od ustanawiania norm minimalnych na rzecz zwiększania spójności w całej UE, jednak negocjacje nad nim zakończyły się niepowodzeniem: co prawda w 2019 r. Rada UE przyjęła częściowe podejście ogólne, jednak PE nie był w stanie osiągnąć wspólnego stanowiska. W 2020 r. rozpoczęto prace nad Paktem i od tego czasu przyjęto jeszcze kilka dokumentów, w tym między innymi zalecenie KE 2023/682 w sprawie wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót i przyspieszonych powrotów podczas wdrażania dyrektywy 2008/115^[34] czy Decyzję wykonawczą Rady ustanawiającą zalecenia dotyczące zidentyfikowanych wspólnych obszarów wymagających poprawy na podstawie wyników oceny tematycznej Schengen z 2024 r. pt. „Niwelowanie luk na poziomie krajowym: w kierunku skutecznego unijnego systemu powrotów dzięki wspólnym rozwiązaniom i innowacyjnym praktykom”^[35].

W wytycznych politycznych na lata 2024–2029 przewodnicząca KE Ursula von der Leyen zapowiedziała przedstawienie nowego wspólnego podejścia do powrotów wraz z nowymi ramami prawnymi w celu przyspieszenia i uproszczenia tego procesu, zapewnienia przeprowadzania

³² Zalecenie Komisji (UE) 2017/432 w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów przy wdrażaniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE (Dz.U. L 66 z 11.03.2017 r., 15 – 21).

³³ 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. C(2017) 6505 (Dz.U. L 339 z 19.12.2017 r., 83 – 159).

³⁴ Zalecenie Komisji (UE) 2023/682 z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót i przyspieszonych powrotów podczas wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE (Dz.U. L 86 z 24.03.2023 r., 58 – 64).

³⁵ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 6 marca 2025 r. ustanawiająca zalecenia dotyczące zidentyfikowanych wspólnych obszarów wymagających poprawy na podstawie wyników oceny tematycznej Schengen z 2024 r. pt. „Niwelowanie luk na poziomie krajowym: w kierunku skutecznego unijnego systemu powrotów dzięki wspólnym rozwiązaniom i innowacyjnym praktykom,” Dokument Rady 6775/25, 6.03.2025.

powrotów w godny sposób, cyfryzacji zarządzania sprawami i zapewnienia wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót w całej Europie^[36].

W ten sposób antycypowano konieczność zmiany podejścia do polityki UE w zakresie powrotów. Podkreślano, że istniejące ramy prawne w dziedzinie powrotów nie odpowiadają już potrzebom unijnej polityki migracyjnej i przede wszystkim nie są wystarczające, ponieważ w rozwoju prawa w PWBis nastąpiły znaczne zmiany, a prawo unijne w obszarze migracji zmieniło się z prawodawstwa przewidującego minimalne normy na zbliżające praktyki państw członkowskich^[37]. Stąd potrzeba aktualizacji przepisów dotyczących powrotów przyjętych jeszcze w 2008 r. i w ten sposób dostosowania ich do rozwoju sytuacji w dziedzinie migracji, w tym Paktu, oraz do aktualnych potrzeb i wyzwań^[38].

W przedstawionym przez KE 11 marca 2025 r. wniosku legislacyjnym przedmiotem nowego rozporządzenia powrotowego uczyniono zatem ustanowienie wspólnego systemu powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w UE^[39], a w dalszej części doprecyzowano, że system ten składać się będzie z następujących elementów: 1) wspólnej procedury powrotu (wspólnego postępowania w zakresie powrotów), w tym wspólnej procedury readmisji; 2) systemu uznawania i wykonywania decyzji nakazujących powrót; 3) niezbędnych zasobów i wystarczającej liczby kompetentnych pracowników; 4) cyfrowych systemów zarządzania powrotami, readmisją i reintegracją obywateli państw trzecich; 5) współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i 6) organów i jednostek organizacyjnych UE zapewniających wsparcie państwom członkowskim^[40]. Z kolei ustanowienie wspólnego systemu powrotów ma służyć realizacji celu, jakim jest zapewnienie skutecznych powrotów i readmisji obywateli państw trzecich zgodnie z kompleksowym podejściem wyrażonym w rozporządzeniu 2024/1351 w sprawie zarządzania azylem i migracją^[41].

Innymi słowy, jak zostało to wyjaśnione przez samą KE, celem przedłożonego przez nią wniosku jest zwiększenie skuteczności postępowania w zakresie powrotów poprzez zapewnienie państwom członkowskim

³⁶ Wybór Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej 2024–2029, 20.

³⁷ Motyw 7 preambuły.

³⁸ Ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji, 7.

³⁹ Art. 1 ust. 1.

⁴⁰ Art. 42.

⁴¹ Art. 1 ust. 2.

jasnych, nowoczesnych, uproszczonych i wspólnych przepisów^[42]. Co ważne, oprócz precyzyjnie określonych przedmiotu i celu wniosku, KE przedstawiła również opracowane przez nią modele^[43] i dokonała ich analizy pod kątem dobrania optymalnego rodzaju środka (instrumentu prawnego), który byłby najwłaściwszą odpowiedzią na wyzwania związane z ustanowieniem skutecznej polityki UE w zakresie powrotów. Model A umożliwiłby wprowadzenie ulepszeń do obowiązujących ram prawnych (dyrektywy 2008/115), co jednak wiązałoby się z wykorzystywaniem dostępnych narzędzi z zakresu prawa miękkiego, takich jak zalecenia czy wytyczne. Model B ustanowiłby nowe ramy prawne – dyrektywę lub rozporządzenie – które wprowadziłyby nowe narzędzia, usprawnione zasady i uproszczenia w celu zwiększenia skuteczności przepisów i wprowadzenia bardziej zharmonizowanego wspólnego systemu powrotów. Ten model zwiększałby spójność i przejrzystość wspólnych przepisów unijnych i obejmowałby określone istotne modyfikacje przy jednoczesnym zachowaniu pewnego stopnia elastyczności uwzględniającego realia poszczególnych państw członkowskich. Z kolei model C wprowadziłby nowe ramy prawne w formie rozporządzenia określające uproszczone i w pełni zharmonizowane zasady. Ten model przewidywałby w pełni zharmonizowany wspólny unijny system powrotów.

Ostatecznie KE zdecydowała się, po przeprowadzeniu szeregu konsultacji, na wybór modelu B, uzasadniając swoją decyzję faktem, iż należało wziąć pod uwagę pewne istotne względy horyzontalne, ponieważ przejście bezpośrednio od obecnej dyrektywy powrotowej do rozporządzenia ujednoliciącego powroty byłoby przedwczesne, technicznie trudne do wdrożenia i politycznie ciężkie do zaakceptowania przez państwa członkowskie. Taki wniosek legislacyjny mógłby skutkować niełatwymi i długimi negocjacjami, wbrew i mimo wezwania państw członkowskich do szybkiego wprowadzenia zmienionych ram prawnych dotyczących powrotów^[44]. Takie podejście zostało jednocześnie wzmocnione brzmieniem motywu 3 preambuły do rozporządzenia, zgodnie z którym wspólny system powrotów powinien opierać się na zintegrowanym kształtowaniu polityki, aby zapewnić spójność i skuteczność działań i środków wprowadzanych przez UE i jej państwa członkowskie działające w ramach ich odpowiednich kompetencji.

⁴² Uzasadnienie wniosku, 3.

⁴³ Commission Staff Working Document, 23 – 24.

⁴⁴ Commission Staff Working Document, 38.

W ramach wykorzystania modelu B KE zdecydowała się na wybór rozporządzenia jako instrumentu względniejszego dla realizacji postawionych celów. W tym kontekście rozporządzenie zapewni wejście w życie w tym samym czasie, bezpośrednie stosowanie przepisów, jednolitą wykładnię i jednolite zarządzanie powrotami we wszystkich państwach członkowskich. Zagwarantuje w ten sposób niezbędny stopień jednolitości i skuteczności, wymagany do przyjęcia nowego wspólnego podejścia do powrotów i zapewni spójne uwzględnienie we wszystkich państwach członkowskich nowych rozwiązań wprowadzonych w celu zwiększenia skuteczności powrotów.

W dokumentach towarzyszących wnioskowi zwraca uwagę oczekiwanie, że instrument prawny, jakim jest rozporządzenie, umożliwi „lepsze i skoordynowane”, „strategiczne” czy też „spójne” podejście do rozwiązań w nim zaproponowanych, co okazało się niemożliwe w przypadku „wspólnych norm i procedur” ustanowionych w dyrektywie 2008/115.

KE zakłada, że rozporządzenie będzie w stanie zapewnić jednocześnie kompromis między potrzebą wspólnych przepisów unijnych a przyznaniem państwom członkowskim pewnego stopnia elastyczności w dostosowaniu zarządzania migracjami do krajowych realiów i kontekstów, w szczególności w odniesieniu do obowiązku współpracy, skutków niewywiązywania się z tego obowiązku, którego zakres będzie jednolity we wszystkich państwach członkowskich, wyboru i rodzajów środków stanowiących alternatywę dla detencji oraz proceduralnych aspektów postępowania w zakresie powrotów^[45]. Powyższe skutkować będzie tym, że obywatele państw trzecich będą podlegać jednolitym zasadom i procedurom we wszystkich państwach członkowskich, co oznacza usunięcie dotychczas wykorzystywanych przez nich luk w systemie w celu przedłużenia pobytu lub pozostania w UE^[46]. Zwraca się również uwagę, że rozporządzenie zapewni lepszą spójność z Paktem i zasadami Schengen, które są prawie w całości regulowane rozporządzeniami^[47].

Zaprezentowane przez KE podejście, w którym akcentuje się wyższy poziom ujednolicenia przepisów na gruncie prawa UE, spotkało się również z aprobatą doktryny. Tytułem przykładu J. Bornemann zwraca uwagę, że obecnie wiążący system oparty na dyrektywie 2008/115 pozostawia zbyt dużą przestrzeń dla zupełnie odmiennych rozwiązań krajowych,

⁴⁵ Ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji, 4.

⁴⁶ Commission Staff Working Document, 21.

⁴⁷ Commission Staff Working Document, 36.

co sama KE określiła jako źródło braku skuteczności polityki UE w zakresie powrotów^[48].

Rozporządzenie powrotowe swoim zakresem podmiotowym obejmuje obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na terytorium państw członkowskich, z wyłączeniem osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się^[49], po raz pierwszy też reguluje wprost powroty obywateli państw trzecich stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa^[50]. Ustanawia ono jednocześnie wyraźne odstępstwo, z którego państwa członkowskie mogą skorzystać. W przypadku stosowania takich odstępstw w odniesieniu do osób, którym odmówiono wjazdu na granicach zewnętrznych UE, a także do osób, które zostały zatrzymane lub ujęte w związku z nielegalnym przekraczaniem granicy zewnętrznej, państwa członkowskie będą opierać się na prawie krajowym w celu dokonania ich powrotu. Zobowiązane są jednocześnie do przestrzegania zasady *non-refoulement* i stosowania wobec takich osób przepisów rozporządzenia dotyczących: wymogu proporcjonalnego stosowania środków przymusu podczas przeprowadzania wydalenia, warunków odroczenia wydalenia, zapewnienia opieki zdrowotnej i uwzględniania szczególnych potrzeb osób wymagających szczególnego traktowania, a także warunków stosowania detencji.

Powyższe odstępstwa funkcjonują również na gruncie dyrektywy 2008/115. Stanowią one przykład tzw. przypadków granicznych, popartych orzecznictwem TS. Ich celem jest umożliwienie państwom członkowskim dalszego stosowania uproszczonych krajowych postępowań w zakresie powrotów na ich granicach zewnętrznych, bez konieczności przechodzenia wszystkich etapów proceduralnych wskazanych w dyrektywie, tak aby sprawnie móc wydalać obywateli państw trzecich ujętych przy przekraczaniu tych granic. Tym samym zasadne może być umożliwienie państwu członkowskiemu nieprzechodzenia wszystkich etapów proceduralnych wskazanych w dyrektywie powrotowej, tak aby przyspieszyć wydalenie obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na jego terytorium do państwa trzeciego, niezwłocznie zabierając ich z powrotem na granicę zewnętrzną, która została przez nich nielegalnie przekroczona^[51]. W odniesieniu do projektu rozporządzenia słusznie doprecyzowano, że państwa

⁴⁸ Bornemann, "Efficiency, but at What Cost. The Commission's Proposal for a Common European System for Returns".

⁴⁹ Art. 2.

⁵⁰ Art. 16.

⁵¹ Wyrok TS z dnia 7 czerwca 2016 r., C-47/15 *Sélina Affum przeciwko Préfet du Pas-de-Calais i Procureur général de la Cour d'appel de Douai*, pkt 74; wyrok TS z dnia

członkowskie będą opierać się na prawie krajowym w celu zapewnienia powrotu obywateli państw trzecich. Określenia „odstąpienie od stosowania” czy też „wyłączenia z zakresu stosowania” dyrektywy (art. 2 ust. 2) czy rozporządzenia (art. 3) nie należy zatem rozumieć jako odstąpienie od przeprowadzenia postępowania w zakresie powrotu w ogóle, tylko jako objęcie obywatela państwa trzeciego uproszczoną procedurą krajową w zakresie powrotu i tym samym utratę przez taką osobę pełni uprawnień procesowych wynikających z dyrektywy/rozporządzenia^[52].

Dyrektywa 2008/115 przewidywała również odstępstwo obejmujące osoby podlegające sankcji karnej. W projekcie rozporządzenia nie zostało ono uwzględnione, co prowadzi do wniosku, że takie osoby objęte są jego zakresem zastosowania. Tymczasem nie wynika to z analizy źródłowej. Motyw 28 preambuły stanowi, że rozporządzenie powrotowe nie powinno wpływać na możliwość nakładania przez państwa członkowskie sankcji karnych zgodnie z krajowym prawem karnym na obywateli państw trzecich objętych jego zakresem, a następnie KE wyjaśnia, że wzajemne powiązania między prawem karnym a przepisami dotyczącymi powrotów pozostałyby niezmienione, a skazani przestępcy mogliby pozostać poza zakresem nowych ram prawnych, jako że nic nie stoi na przeszkodzie, aby państwa członkowskie, w stosownych przypadkach, nakładały sankcje karne na nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich zgodnie z krajowym prawem karnym^[53].

19 marca 2019 r., C-444/17 *Préfet des Pyrénées-Orientales przeciwko Abdelazizowi Aribowi i in.*, pkt 55.

⁵² Katarzyna Strąk, “Safeguarding the Rights at Internal Borders. Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union of 19 March 2019 in Case C-444 17 *Prefet Des Pyrenees-Orientales V. Abdelaziz Arib and Others*,” *Annales Pomorienses. Ius*, nr 3 (2024): 117.

⁵³ Commission Staff Working Document, 34.

3 | Model postępowania w zakresie powrotów na podstawie projektu rozporządzenia

Przebieg postępowania w zakresie powrotów i jego poszczególne etapy na gruncie prawa UE zostały wyinterpretowane z treści dyrektywy 2008/115 przez TS. Już w 2011 r. w wyroku w sprawie *El Dridi* TS wskazał, że dyrektywa 2008/115 dokładnie określa procedurę, jaką ma stosować każde państwo członkowskie, i ustala kolejność poszczególnych etapów tej procedury. Po pierwsze, państwo członkowskie wydaje obywatelowi państwa trzeciego decyzję nakazującą powrót. W ramach tego początkowego etapu wyznacza się termin dobrowolnego wyjazdu. Tylko w szczególnych okolicznościach państwo członkowskie może się wstrzymać lub nawet odstąpić od wyznaczenia takiego terminu. W takim przypadku dyrektywa 2008/115 nakazuje państwu członkowskiemu, które wydało decyzję nakazującą powrót, przeprowadzić wydalenie, a jeśli zachowanie danej osoby może wpłynąć negatywnie na wydalenie, państwo członkowskie może zastosować wobec takiej osoby detencję. Postępowanie w zakresie powrotów opiera się zatem na gradacji środków, poczynsz od środka przyznającego obywatelom państwa trzeciego najwięcej swobody (dobrowolny wyjazd) do środka najbardziej ich ograniczającego (detencja)⁵⁴. Tak określone postępowanie w zakresie powrotów zostało następnie doprecyzowane w późniejszym orzecznictwie TS i w Podręczniku dotyczącym powrotów. Natomiast dyrektywa sama w sobie nie zawiera wprost precyzyjnie opisanego postępowania w zakresie powrotu. TS wyinterpretował je z Rozdziału II (Zakończenie nielegalnego pobytu) i Rozdziału IV (Środek detencyjny w celu wydalenia). Tym samym to do TS należało określenie momentu, w którym następuje rozpoczęcie takiego postępowania i jego zakończenie. Wedle przedstawionego powyżej modelu postępowanie w zakresie powrotu rozpoczyna się z chwilą wydania decyzji nakazującej powrót. W późniejszym orzecznictwie TS doprecyzował, że dyrektywa nie sprzeciwia się umieszczeniu obywatela państwa trzeciego w ośrodku detencyjnym celem ustalenia, czy jego pobyt ma charakter legalny. Właściwe organy powinny dysponować terminem, krótkim, lecz rozsądnym, w celu ustalenia tożsamości osoby kontrolowanej oraz wyszukania danych pozwalających na ustalenie, czy jest ona nielegalnie przebywającym obywatelem państwa trzeciego.

⁵⁴ Wyrok TS z dnia 28 kwietnia 2011, C-61/11 PPU *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, pkt 34-41.

Po ustaleniu, że pobyt ma charakter nielegalny, organy te są zobowiązane, na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115, wydać decyzję nakazującą powrót^[55]. Należy jednak pamiętać, że na podstawie dyrektywy powrotowej przesłanki początkowego zatrzymania obywateli państw trzecich podejrzanych o nielegalny pobyt na terytorium państwa członkowskiego reguluje prawo krajowe. Wynika to z jej motywu 17, popartego orzecznictwem TS^[56]. Postępowanie powinno się natomiast zakończyć wraz z wyjazdem danej osoby z terytorium państw członkowskich. Problem pojawia się wtedy, gdy ze względu na różne okoliczności to nie nastąpiło, obywatel państwa trzeciego w dalszym ciągu pozostaje w UE, a maksymalny termin stosowania detencji już upłynął. W takiej sytuacji KE dopuszcza możliwość nałożenia łagodniejszych od detencji środków przymusu na tak długo i w takim zakresie, w jakim mogą być wciąż uważane za środek niezbędny do wykonania decyzji nakazującej powrót^[57].

Na tak zarysowanym tle należy stwierdzić, że postępowanie w zakresie powrotu zostało o wiele lepiej opisane w projekcie rozporządzenia – wyodrębniono etap rozpoczęcia tego postępowania, jak i jego kolejne etapy, a także możliwe do zastosowania środki po upływie maksymalnego okresu detencji. W tym sensie projekt przynosi znaczące i potrzebne zmiany, zgodnie z postulatem uproszczenia postępowania w zakresie powrotu i uczynienia go bardziej przejrzystym zarówno dla organów krajowych, jak i dla obywateli państw trzecich objętych takim postępowaniem^[58]. Postępowanie w zakresie powrotu zostało uregulowane w Rozdziale II (Procedura powrotu), Rozdziale V (Zapobieganie ucieczkom i detencja) i Rozdziale VI (Readmisja). W uzasadnieniu podkreśla się ustanowienie ogólnego obowiązku przeprowadzania przez odpowiedzialne organy niezbędnych weryfikacji na wczesnym etapie postępowania w zakresie powrotu w celu wsparcia identyfikacji i weryfikacji wszelkich możliwych zagrożeń dla bezpieczeństwa^[59]. W konsekwencji postępowanie w zakresie powrotu rozpoczyna się od etapu obejmującego wykrywanie obywateli państw

⁵⁵ Wyrok TS z dnia 6 grudnia 2011 r., C-329/11 *Alexandre Achughbabian przeciwko Préfet du Val-de-Marne*, pkt 29, 31; wyrok TS z dnia 7 czerwca 2016 r., C-47/15 *Sélina Affum przeciwko Préfet du Pas-de-Calais i Procureur général de la Cour d'appel de Douai*, pkt. 53.

⁵⁶ Wyrok TS z dnia 6 grudnia 2011 r., C-329/11 *Alexandre Achughbabian przeciwko Préfet du Val-de-Marne*, pkt 30.

⁵⁷ Podręcznik, 146.

⁵⁸ Uzasadnienie wniosku, 12.

⁵⁹ Uzasadnienie wniosku, 13.

trzecich przebywających nielegalnie w celu przeprowadzenia takiego postępowania, a także wszelkie dodatkowe niezbędne kontrole, w tym pod kątem konieczności zapewnienia szczególnego traktowania i kontroli bezpieczeństwa^[60]. Z całokształtu postanowień projektu rozporządzenia należy wysnuć wniosek, że ten pierwszy etap służy przede wszystkim dokonaniu oceny danej osoby pod kątem zagrożenia dla bezpieczeństwa i nawiązuje do procedury kontroli przesiewowej, która będzie przeprowadzana wobec obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych na podstawie rozporządzenia 2024/1356.

Kolejny etap stanowi procedura wydawania decyzji nakazującej powrót^[61] zasadniczo wobec każdej osoby przebywającej nielegalnie na terytorium państw członkowskich. Artykuł 7 rozporządzenia jest odpowiednikiem art. 6 dyrektywy 2008/115 i po wejściu w życie rozporządzenia będzie pełnić tę samą rolę – podstawę polityki UE w zakresie powrotów – a jego głównym celem będzie doprowadzenie do zakończenia nielegalnego pobytu w tym sensie, że obywatel państwa trzeciego albo opuszcza terytorium państw członkowskich, albo – uwzględniając wyjątki od obowiązku wydania decyzji nakazującej powrót wymienione w art. 8 – otrzymuje tytuł do dalszego, już legalnego, tam przebywania. Decyzję wydaje się na piśmie, podając w niej uzasadnienie faktyczne i prawne, a także informacje o dostępnych środkach prawnych i terminach na skorzystanie z tych środków, a adresata decyzji powiadamia się o niej bez zbędnej zwłoki. Można odstąpić od przekazania informacji na temat uzasadnienia faktycznego, między innymi gdy jest to konieczne ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego bądź w związku z prawem karnym. Wtedy obywatela państwa trzeciego informuje się o zasadniczych powodach podjęcia decyzji w celu uzyskania dostępu do skutecznego środka prawnego. W każdym razie decyzję nakazującą powrót należy wydać szybko, na podstawie indywidualnej oceny uwzględniającej wszystkie fakty i okoliczności^[62]. Co istotne, definicja „decyzji nakazującej powrót” została doprecyzowana. W dalszym ciągu jest to decyzja administracyjna lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się lub uznaje, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie. W drugiej części definicji doprecyzowano, że w decyzji nakazującej powrót nakłada się lub stwierdza zobowiązanie

⁶⁰ Rozdział II, Sekcja 1 – Rozpoczęcie procedury powrotu, art. 6 ust. 1.

⁶¹ Sekcja 2, art. 7–9.

⁶² Motyw 15.

do opuszczenia UE^[63], podczas gdy na podstawie obecnie obowiązującej definicji dana osoba jest jedynie „zobowiązana do powrotu”. Dodatkowo wprowadzono definicję „kraju powrotu”, wymieniając kategorie państw trzecich, do których dana osoba będzie zmuszona się udać^[64]. Co ciekawe, dyrektywa 2008/115 również zawiera taką listę, tyle że stanowiącą dopełnienie definicji „powrotu”. A zatem według dyrektywy powrotu można dokonać do: państwa pochodzenia, kraju tranzytu zgodnie z umowami readmisyjnymi i innymi porozumieniami, innego państwa trzeciego, do którego dana osoba zdecyduje się powrócić i przez które zostanie przyjęta. Rozporządzenie listę tę rozszerza poprzez dodanie kategorii państwa trzeciego będącego państwem formalnego miejsca zwykłego pobytu, państwa trzeciego, w którym dana osoba ma prawo do wjazdu i pobytu, bezpiecznego kraju trzeciego, kraju pierwszego azylu i państwa trzeciego, z którym zawarto umowę lub uzgodnienie, na podstawie których przyjmuje ono obywateli państw trzecich, uchylając jednocześnie ostatnią kategorię państw wymienionych w dyrektywie.

Rozporządzenie stanowi dodatkowo, że jeśli w momencie wydawania decyzji nie można określić kraju powrotu, można w niej tymczasowo wskazać jeden lub kilka krajów powrotu^[65]. Motyw 17 preambuły posługuje się w tym kontekście określeniem „najbardziej prawdopodobny kraj lub kraje”. Dyrektywa 2008/115 w żadnym miejscu nie odnosi się do konieczności wskazania kraju powrotu, jednak taki obowiązek wynika z orzecznictwa TS^[66] i związany jest z koniecznością zbadania, czy wykonanie wydalenia nie narusza zasady *non-refoulement*.

Kolejną modyfikacją jest obowiązek wydania, w stosownym przypadku, decyzji nakazującej powrót wraz z decyzją o zakończeniu legalnego pobytu^[67].

Zgodnie z art. 7 ust. 7 rozporządzenia po wydaniu decyzji nakazującej powrót jej główne elementy wprowadza się do wspólnego formularza europejskiego nakazu powrotu (dalej: ENP) i udostępnia za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Schengen lub w drodze wymiany informacji z innym państwem członkowskim.

⁶³ Art. 4 pkt 4.

⁶⁴ Art. 4 pkt 3.

⁶⁵ Art. 7 ust. 4.

⁶⁶ Wyrok TS z dnia 17 października 2024 r., C-156/23 *Ararat*, pkt 34.

⁶⁷ Art. 7 ust. 6.

ENP określany jest w uzasadnieniu jako uzupełnienie decyzji nakazującej powrót wydawanej samodzielnie przez państwa członkowskie („własne decyzje nakazujące powrót”^[68]), współistniejące z nią. W rozporządzeniu stanowić będzie niezbędną podstawę do uznawania i wykonywania przez jedno państwo członkowskie decyzji wydanej przez inne państwo członkowskie i w związku z tym postrzegany jest jako istotny czynnik wzmocnienia wspólnego systemu powrotów^[69]. Elementy wspólnego formularza ENP zostaną ustalone w drodze aktu wykonawczego KE^[70], przy czym przyjęcie tego aktu planowane jest w terminie 3–6 miesięcy od daty rozpoczęcia stosowania rozporządzenia^[71].

Państwa członkowskie w dalszym ciągu zachowują prawo do wydawania – na podstawie prawa krajowego – dokumentów upoważniających obywateli państw trzecich do pobytu na ich terytorium ze względu na ich ciężką sytuację, z przyczyn humanitarnych lub z innych powodów^[72]. Wtedy też decyzję nakazującą powrót cofa się lub zawiesza.

Rozporządzenie nakazuje państwu członkowskiemu, które wydało decyzję nakazującą powrót, aby zastosowało ono wszelkie niezbędne środki w nim przewidziane, aby zapewnić skuteczny powrót^[73]. Takiego zobowiązania do skutecznego działania w zakresie powrotów nałożonego wyraźnie na państwa członkowskie nie wprowadzono do dyrektywy 2008/115.

Natomiast tak jak w przypadku dyrektywy 2008/115 propozycja KE pozostawia państwom członkowskim pewną dowolność co do tego, które decyzje administracyjne będą wydawane łącznie (na przykład decyzja nakazująca powrót, której towarzyszy zakaz wjazdu i nakaz zastosowania środka detencyjnego), a które oddzielnie, w zależności od uregulowań krajowych i od tego, jakie rozwiązanie jest skuteczniejsze w danym porządku prawnym^[74].

Instytucja uznawania i wykonywania decyzji nakazującej powrót wydanej przez inne państwo członkowskie to kolejna istotna modyfikacja włączona do nowego modelu postępowania. Została ona wprowadzona już w 2001 r. na mocy dyrektywy 2001/40 w sprawie wzajemnego uznawania

⁶⁸ Uzasadnienie wniosku, 13.

⁶⁹ Commission Staff Working Document, 31.

⁷⁰ Art. 7 ust. 8.

⁷¹ Ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji, 6.

⁷² Art. 7 ust. 9.

⁷³ Art. 7 ust. 10.

⁷⁴ Commission Staff Working Document, 31 – 32.

decyzji o wydaleniu obywateli państw trzecich^[75]. Jednak nie była ona szeroko wykorzystywana przez państwa członkowskie, które wśród przyczyn niechęci do stosowania dyrektywy 2001/40 wymieniały między innymi jej szeroki zakres, bardzo ogólne brzmienie jej postanowień i różne praktyki krajowe w zakresie wydaleń, w tym brak harmonizacji podstaw wydalenia, możliwość szybszego i skuteczniejszego wydalenia obywatela państwa trzeciego na podstawie przepisów krajowych, a także klauzulę uchylającą tę dyrektywę w projekcie dyrektywy 2008/115 (klauzula ta ostatecznie nie została włączona do dyrektywy powrotowej w związku ze sprzeciwem państw członkowskich). Stosowanie tego mechanizmu ma obecnie charakter dobrowolny. W doktrynie twierdzi się, że dyrektywa 2001/40 jest dopiero pierwszym krokiem ku automatycznemu uznawaniu i wykonywaniu decyzji o wydaleniu bez potrzeby wydania nowej decyzji w państwie członkowskim wykonującym decyzję, a kolejnym krokiem powinno być przyjęcie instrumentu wprowadzającego taki obowiązek, pod warunkiem przestrzegania praw jednostek^[76]. Obecnie tylko niektóre państwa członkowskie uznają i wykonują takie decyzje, natomiast inne zobowiązane są na podstawie prawa krajowego do wydania własnej decyzji^[77]. Aby wesprzeć państwa członkowskie w tym zakresie, KE przedstawiła w 2017 r. reguły, jakim powinno podlegać stosowanie dyrektywy 2001/40 w kontekście jej współistnienia z dyrektywą powrotową^[78]. Natomiast przy konstruowaniu odpowiedniego postanowienia rozporządzenia powrotowego uwzględniono wnioski wynikające z wdrażania zalecenia KE 2023/682 w sprawie wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót i przyspieszonych powrotów podczas wdrażania dyrektywy PE i Rady 2008/115/WE z marca 2023 r.

Projekt rozporządzenia wprowadza obowiązek uznawania przez państwa członkowskie wykonalnej decyzji nakazującej powrót wydanej przez inne państwa członkowskie wobec obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na ich terytorium, na podstawie ENP, i wykonania ich wydalenia^[79] (przeniesienie się obywatela państwa trzeciego podlegającego decyzji nakazującej powrót do innego państwa członkowskiego bez zezwolenia stanowi jedną z przesłanek wykonania wydalenia). Obowiązek ten wchodzi w życie od momentu publikacji decyzji wykonawczej KE w sprawie

⁷⁵ Strąk, *Polityka Unii Europejskiej w zakresie powrotów. Aspekty prawne*, 315 – 334.

⁷⁶ Izabela Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 384.

⁷⁷ Commission Staff Working Document, 28.

⁷⁸ Podręcznik, 102 – 103.

⁷⁹ Art. 9.

stosowania instytucji uznawania i wykonywania decyzji nakazujących powrót przez inne państwa członkowskie, po przeprowadzeniu oceny skuteczności rozwiązań prawnych i technicznych wprowadzonych przez państwa członkowskie w celu udostępnienia ENP za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Schengen^[80]. Do tego czasu państwa członkowskie mogą uznawać i wykonywać decyzje, ale nie mają takiego obowiązku^[81]. Co ciekawe, projekt rozporządzenia zawiera datę graniczną dla przyjęcia decyzji wykonawczej, *de facto* wprowadzającą obowiązek uznawania wykonalnych decyzji nakazujących powrót, popartych ENP – 1 lipca 2027 r. W uzasadnieniu nie wyjaśniono, dlaczego wskazana została właśnie ta data, jedynie w motywie 19 preambuły łączy się ją z ponad roczną już w 2027 r. praktyką stosowania rozporządzenia 2024/1351 w sprawie zarządzania azylem i migracją, być może nawiązując w ten sposób do koncepcji kompleksowego podejścia do zarządzania azylem i migracją. Do tego czasu KE sprawdzi również, czy państwa członkowskie ustanowiły odpowiednie rozwiązania prawne i techniczne, aby możliwe było przetwarzanie ENP za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Schengen. Państwo członkowskie może nie uznać lub nie wykonać decyzji wydanej przez inne państwo członkowskie, jeżeli wykonanie będzie sprzeczne z porządkiem publicznym lub gdy dana osoba ma zostać wydalona do innego państwa trzeciego niż wskazane w decyzji^[82]. W takiej sytuacji to państwo członkowskie musi wydać własną decyzję nakazującą powrót.

Instytucja uznawania i wykonywania decyzji nakazujących powrót określana jest jako istotne uproszczenie proceduralne, pozwalające na wyeliminowanie pewnego etapu postępowania w zakresie powrotów i uniknięcie powielania działań^[83]. Ze swojego założenia jest elementem wzmacniającym postępowanie w zakresie powrotów. KE zakłada, że jej prawidłowe funkcjonowanie opierać się będzie na współpracy państw członkowskich i wzajemnym zaufaniu i dopiero w ten sposób przyczyni się do powstrzymania nielegalnej migracji i do zniechęcenia do przemieszczania się obywateli państw trzecich w obrębie UE, co z kolei zaowocuje ograniczeniem opóźnień w postępowaniu w zakresie powrotów^[84]. Tym samym jest to mechanizm mający na celu wyeliminowanie sytuacji, kiedy

⁸⁰ Art. 9 ust. 2–3.

⁸¹ Art. 9 ust. 1.

⁸² Art. 9 ust. 4.

⁸³ Uzasadnienie wniosku, 14.

⁸⁴ Motyw 18 preambuły.

zostaje wydana nowa decyzja tej samej osobie przez inne państwo członkowskie w przypadku, gdy osoba ta przemieszcza się nielegalnie do innego państwa członkowskiego. Dodatkowo wykorzystanie ENP ma wzmocnić efekt stosowania tego mechanizmu.

Tymczasem pojawiają się obawy, że instytucja uznawania i wykonywania decyzji nakazujących powrót nie spełnia wymogów zgodności z prawami podstawowymi^[85] zarówno na gruncie Karty praw podstawowych, ale przede wszystkim Europejskiej konwencji praw człowieka, która to wymaga przeprowadzenia oceny pod kątem zgodności z zasadą *non-refoulement* i prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Wskazuje się w tym zakresie, że możliwość odstąpienia od wykonania prawomocnej decyzji na podstawie art. 9 ust. 4 rozporządzenia jest w tym przypadku niewystarczająca.

Również stosowanie zakazu wjazdu uległo zaostrzeniu w projekcie rozporządzenia powrotowego^[86]. Na gruncie dyrektywy 2008/115 zakaz wjazdu jest przede wszystkim instytucją zapewniającą obowiązywanie decyzji nakazującej powrót we wszystkich państwach członkowskich. Definiowany jest jako decyzja administracyjna lub orzeczenie sądowe, które zakazują na określony czas wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich oraz którym towarzyszy decyzja nakazująca powrót. Stąd ma on wymiar europejski, ponieważ wydanie zakazu wjazdu przez jedno państwo członkowskie wywołuje skutek w pozostałych państwach członkowskich. Ten wniosek potwierdza orzecznictwo TS^[87]. Jest to więc środek mający na celu zwiększenie skuteczności polityki powrotów UE poprzez zagwarantowanie, że przez pewien okres osoba, której pobyt był nielegalny, nie będzie mogła powrócić legalnie na terytorium państw członkowskich^[88].

Zgodnie z definicją zawartą w projekcie rozporządzenia „zakaz wjazdu” oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, które zakazują na określony czas wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich. W porównaniu do definicji zawartej w dyrektywie 2008/115 zabrakło elementu wskazującego na to, że zakazowi wjazdu towarzyszy decyzja

⁸⁵ Elspeth Guild, “European Returns Orders and the European Human Rights Convention: the Commission’s Proposal for a Return Regulation,” *EU Law Analysis*, 2.06.2025.

⁸⁶ Sekcja 3, art. 10–11.

⁸⁷ Wyrok TS z dnia 26 lipca 2017 r., C-225/2016 *Postępowanie karne przeciwko Mossie Ouhramiemu*, pkt 39; wyrok TS z dnia 16 stycznia 2018 r. C-240/17 E, pkt 43.

⁸⁸ Wyrok TS z dnia 26 lipca 2017 r., C-225/2016 *Postępowanie karne przeciwko Mossie Ouhramiemu*, pkt. 51.

nakazująca powrót. Ma to swoje konsekwencje w konstrukcji zakazu wjazdu na podstawie rozporządzenia. Zakaz wjazdu towarzyszy obowiązkowo decyzji nakazującej powrót w trzech sytuacjach: gdy obywatel państwa trzeciego podlega wydaleniu, gdy zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane w terminie w ramach dobrowolnego powrotu i gdy obywatel państwa trzeciego stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa^[89]. Ta ostatnia sytuacja daje nową podstawę dla wydania zakazu wjazdu w porównaniu z treścią dyrektywy 2008/115. W innych przypadkach właściwe organy ustalają, czy decyzji musi towarzyszyć zakaz wjazdu, biorąc pod uwagę istotne okoliczności, a w szczególności poziom współpracy ze strony obywatela państwa trzeciego^[90]. Co ciekawe, w dyrektywie 2008/115 ta opcjonalność nie została wyrażona w tak radykalny sposób, posłużono się natomiast sformułowaniem „W innych przypadkach decyzjom nakazującym powrót może towarzyszyć zakaz wjazdu”. Zakaz wjazdu wydawany będzie na piśmie w ramach decyzji nakazującej powrót lub oddzielnie. Może on być wydany bez wydawania decyzji nakazującej powrót wobec osoby, której nielegalny pobyt został wykryty w związku z odprawą graniczną przeprowadzaną przy wyjeździe, jeżeli jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami danej sprawy i jest zgodne z zasadą proporcjonalności i prawem do obrony oraz aby uniknąć w jak największym stopniu odroczenia wyjazdu danej osoby. Motyw 20 preambuły dodatkowo wyjaśnia, że służyłoby to zapobiegnięciu ponownego wjazdu danej osoby w przyszłości, a tym samym ograniczyłoby ryzyko nielegalnej imigracji. Dyrektywa 2008/115 takiej sytuacji nie przewidywała, jednak przyjęty w 2017 r. podręcznik dotyczący powrotów dopuszczał już wydawanie zakazu wjazdu przy wyjeździe, jednak zawsze jako środek towarzyszący decyzji nakazującej powrót^[91]. Wstrzymać wydanie zakazu wjazdu mogą względy humanitarne lub współpraca z organami^[92]. Zasadniczo czas trwania zakazu wjazdu może zostać wyznaczony na maksymalnie 10 lat, jednak może on zostać przedłużony o kolejne okresy nieprzekraczające 5 lat. Przed takim przedłużeniem należy dokonać indywidualnej oceny z należyтым uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności, a w szczególności należy z uzasadnionych powodów, dla których właściwe organy uzasadniają konieczność dalszego uniemożliwienia danemu obywatelowi

⁸⁹ Art. 10 ust. 1.

⁹⁰ Art. 10 ust. 2.

⁹¹ Podręcznik, 125.

⁹² Art. 10 ust. 5.

państwa trzeciego wjazdu na terytorium państw członkowskich^[93]. Okres obowiązywania zakazu wjazdu rozpoczyna się w dniu, w którym obywatel państwa trzeciego opuścił terytorium państw członkowskich^[94]. Reguła ta, niewyrażona wprost w dyrektywie, wynika z orzecznictwa TS^[95].

Sekcja 4 Rozdziału II (art. 12–17) rozporządzenia reguluje kwestię wykonania decyzji nakazującej powrót i rozpoczyna się od przesłanek zastosowania wydalenia^[96]. Wydalenie to wykonanie decyzji nakazującej powrót przez właściwe organy poprzez fizyczny przewóz osoby poza terytorium państwa członkowskiego, a jego definicja jest tożsama z definicją ujętą w dyrektywie 2008/115.

Wydalenie obywatela państwa trzeciego podlegającego decyzji nakazującej powrót następuje, gdy: odmawia on współpracy z organami w trakcie procesu powrotu, przenosi się do innego państwa członkowskiego bez zezwolenia, w tym w okresie, w którym powinien zostać wykonany powrót dobrowolny, objęty jest zakresem art. 16 rozporządzenia – jest uznany za osobę stwarzającą zagrożenie dla bezpieczeństwa – lub nie opuścił terytorium państw członkowskich w terminie wyznaczonym na wykonanie powrotu dobrowolnego. Wykonanie wydalenia może zostać nakazane w odrębnej decyzji administracyjnej lub orzeczeniu sądowym nakazującym wydalenie. Co istotne, rozporządzenie nakazuje przeprowadzenie oceny przestrzegania zasady *non-refoulement*^[97] poprzez odniesienie do kraju powrotu.

Z kolei instytucja dobrowolnego powrotu^[98], czyli wypełnienia przez nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego obowiązku opuszczenia terytorium państw członkowskich w terminie określonym w decyzji nakazującej powrót, uległa znacznym zmianom w porównaniu z regulacją ujętą w dyrektywie 2008/115. Przede wszystkim zrezygnowano z terminu „dobrowolny wyjazd” użytego w dyrektywie powrotowej na rzecz „dobrowolnego powrotu”. Ten zabieg należy z jednej strony traktować jako uproszczenie terminologii i oparcie się na dualizmie przeciwstawiającym powrót przymusowy/ wydalenie powrotowi dobrowolnemu. Z drugiej jednak strony do tej pory termin „powrót dobrowolny” bardzo często

⁹³ Art. 10 ust. 6–7.

⁹⁴ Art. 10 ust. 8.

⁹⁵ Wyrok TS z dnia 26 lipca 2017 r., C-225/2016 *Postępowanie karne przeciwko Mossie Ouhramiemu*, pkt. 58.

⁹⁶ Art. 12.

⁹⁷ Art. 12 ust. 3.

⁹⁸ Art. 13.

był rozumiany jako wyjazd z terytorium państw członkowskich jeszcze przed wydaniem wobec danej osoby decyzji nakazującej powrót. Następnie, zmieniło się również usytuowanie przepisu regulującego dobrowolny powrót – w dyrektywie 2008/115 umiejscowiony jest on przed przepisem regulującym wydalenie, co bardzo dobrze oddawało ideę oparcia polityki UE w zakresie powrotów na powrotach dobrowolnych i dania pierwszeństwa dobrowolnym wyjazdom^[99], natomiast w projekcie rozporządzenia – po tym przepisie. Jeśli weźmie się pod uwagę, że TS wskazał poszczególne etapy postępowania w sprawie powrotów na gruncie dyrektywy powrotowej, kierując się kolejnością występowania przepisów, to oznacza to, że na gruncie rozporządzenia pierwszeństwo nadaje się powrotom przymusowym, czyli wydaleniu^[100]. Taki wniosek wypływa też z motywu 21 preambuły, według którego wydalenie i dobrowolne wykonanie obowiązku wyjazdu, czyli dobrowolny powrót, powinny być ze sobą powiązane tak, aby uniknąć luk w systemie. Co prawda, wobec obywateli państw trzecich, którzy współpracują z organami krajowymi, powinien mieć zastosowanie dobrowolny powrót, to jednak zastrzone przepisy dotyczące wydalenia mają na celu zapewnienie bezpośrednich i natychmiastowych konsekwencji, jeśli obywatel państwa trzeciego nie dotrzymuje terminu, do którego ma opuścić terytorium państw członkowskich. KE wskazuje, że takie podejście wręcz sprzyja dobrowolnym powrotom, ponieważ powroty przymusowe, ze względu na jasno określone negatywne konsekwencje, stają się bardziej wiarygodnym instrumentem.

Jeżeli zatem obywatel państwa trzeciego nie podlega wydaleniu, opuszcza on terytorium państw członkowskich w ramach dobrowolnego powrotu. Organ krajowy wskazuje w decyzji nakazującej powrót datę, do której ma on opuścić terytorium państw członkowskich. W decyzji określa się również możliwość wcześniejszego opuszczenia terytorium przez tę osobę^[101]. Termin wyjazdu nie może przekroczyć 30 dni od daty powiadomienia danej osoby o decyzji nakazującej powrót^[102]. W przeciwieństwie do obecnie obowiązujących reguł w treści projektu rozporządzenia nie wskazano dolnej granicy terminu wyjazdu. Co prawda na mocy dyrektywy powrotowej

⁹⁹ Zob. motyw 10 dyrektywy 2008/115.

¹⁰⁰ Zob. też podobnie Izabella Majcher, "The New EU «Common System for Returns» under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns," *EU Law Analysis*, 2.04.2025; Meijers Committee Comment on the Proposal for a Return Regulation, 04.2025, 8.

¹⁰¹ Art. 13 ust. 1.

¹⁰² Art. 13 ust. 2.

termin krótszy niż 7 dni można wyznaczyć, jeżeli istnieje ryzyko ucieczki lub jeżeli wniosek o pozwolenie na legalny pobyt został odrzucony jako oczywiście bezzasadny lub zawierający fałszywe informacje, lub jeżeli dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, jednak w dalszym ciągu jest to, przynajmniej formalnie, wyjątek od zasady. Obywatela państwa trzeciego informuje się pisemnie o każdym przedłużeniu okresu opuszczenia kraju^[103]. W przeciwieństwie do treści dyrektywy 2008/115 rozporządzenie zawiera wyrażony wprost obowiązek opuszczenia terytorium państw członkowskich w określonym terminie i konsekwencje niespełnienia tego obowiązku – wykonanie wobec obywatela państwa trzeciego wydalenia^[104].

Projekt rozporządzenia reguluje w odrębny sposób określone zasady postępowania w zakresie powrotów w odniesieniu do konkretnej kategorii obywateli państw trzecich^[105]. Chodzi tu o osoby, które: stanowią zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego; wobec których istnieją poważne podstawy, by sądzić, że popełnili oni określone poważne przestępstwa; i wobec których istnieją wyraźne przesłanki wskazujące na zamiar popełnienia takiego przestępstwa na terytorium państwa członkowskiego. Wobec takich osób z zasady wykonuje się wydalenie^[106], projekt rozporządzenia nie przewiduje wskazania terminu dobrowolnego powrotu. W stosunku do tej grupy obywateli państw trzecich przewidziana jest również samodzielna podstawa do zastosowania detencji^[107]. Rozporządzenie umożliwia państwom członkowskim stosowanie, na zasadzie odstępstwa od zasad, na jakich opierać się ma postępowanie w zakresie powrotu, następujących modyfikacji: wydawania zakazu wjazdu na okres nawet 20 lat; możliwości umieszczania w więzieniach, oddzielnie od zwykłych więźniów; podlegania detencji na okres przekraczający maksymalny okres przewidziany w rozporządzeniu^[108]. Ponadto wykonanie decyzji nakazującej powrót wydanej wobec osoby uznanej za niebezpieczną nie ulega zawieszeniu w przypadku odwołania do sądu, chyba że istnieje ryzyko naruszenia zasady *non-refoulement*^[109]. Odstępstwa w stosowaniu rozporządzenia w odniesieniu do osób stanowiących zagrożenie dla

¹⁰³ Art. 13 ust. 3.

¹⁰⁴ Art. 13 ust. 4.

¹⁰⁵ Art. 16.

¹⁰⁶ Art. 16 ust. 2.

¹⁰⁷ Art. 29 ust. 3 lit. c)

¹⁰⁸ Art. 16 ust. 3.

¹⁰⁹ Art. 16 ust. 4.

bezpieczeństwa, a przede wszystkim dłuższa detencja, postrzegane są jako środki szczególne, których celem jest ochrona praw i wolności innych osób, i w ten sposób usprawiedliwiane^[110].

Jednym z krajów powrotu, do którego możliwe jest odesłanie obywatela państwa trzeciego na podstawie rozporządzenia, jest państwo trzecie, z którym zawarto umowę lub uzgodnienie, na podstawie których przyjmuje się takie osoby^[111]. Z treści rozporządzenia wynika, że to poszczególne państwa członkowskie będą uprawnione do zawierania tego rodzaju umów i porozumień^[112]. Taka umowa lub takie uzgodnienie mogą zostać zawarte z państwem trzecim tylko wtedy, gdy przestrzegane są międzynarodowe standardy i zasady praw człowieka zgodnie z prawem międzynarodowym, w tym z zasadą *non-refoulement*. Treść umowy lub porozumienia musi obowiązkowo zawierać określone elementy: procedury mające zastosowanie do przekazywania osób; warunki ich pobytu w państwie trzecim; warunki ewentualnego dalszego etapu powrotu do państwa pochodzenia lub innego państwa; obowiązki państwa trzeciego; niezależny organ lub mechanizm monitorowania stosowania umowy lub uzgodnienia; konsekwencje, jakie należy wyciągnąć w przypadku naruszenia umowy lub uzgodnienia^[113]. Na podstawie tych umów nie będą mogli być odsyłani małoletni bez opieki i rodziny z dziećmi.

To oznacza, że taką osobę można odesłać do państwa, z którym nie ma ona w rzeczywistości żadnych związków. W stosunku do postanowień dyrektywy stanowi to „drastyczną” zmianę, gdzie lista kategorii krajów, do których może nastąpić odesłanie, jest ograniczona^[114]. Takie podejście KE stanowi też zmianę w stosunku do tego, co prezentowała ona w 2018 r.^[115], a mianowicie, że odsyłanie do ośrodków przyjęć poza terytorium państw członkowskich byłoby sprzeczne z prawem unijnym właśnie ze względu na brak związku z krajem trzecim, w którym utworzony by został taki ośrodek. Wyrażane są również wątpliwości, czy państwa członkowskie byłyby w stanie zagwarantować przestrzeganie w nich praw podstawowych, mimo ustanowienia mechanizmu monitorowania stosowania danej umowy

¹¹⁰ Motyw 33.

¹¹¹ Art. 17.

¹¹² Art. 17 ust. 3.

¹¹³ Art. 17 ust. 2.

¹¹⁴ Bornemann, “Efficiency, but at What Cost. The Commission’s Proposal for a Common European System for Returns”.

¹¹⁵ Ibidem.

z państwem trzecim^[116]. Nie jest też do końca jasna różnica pomiędzy umową i uzgodnieniem^[117]. Poza tym wyrażane są obawy, że zasady stosowania detencji nie będą dotrzymane, co doprowadzi ostatecznie do detencji o charakterze arbitralnym^[118]. Pojawia się też stwierdzenie, że ośrodki przyjęć zakładane na podstawie umów i uzgodnień nigdy ostatecznie nie powstaną ze względu na polityczne, prawne i finansowe przeszkody^[119].

Brak współpracy ze strony obywatela państwa trzeciego od zawsze uznawany był za jeden z głównych czynników utrudniających powrót. W Rozdziale III rozporządzenie nakłada na obywateli państw trzecich wyraźny obowiązek współpracy z organami krajowymi na wszystkich etapach postępowania w zakresie powrotów i readmisji^[120]. Obowiązki te będą jednakowe we wszystkich państwach członkowskich, w związku z czym obywatele państw trzecich nie będą mogli wykorzystywać różnic obecnie w nich występujących^[121]. Brak obowiązku współpracy o wymiarze europejskim postrzegany jest jako przeszkoda w osiągnięciu skuteczności powrotów, w szczególności w odniesieniu do ustalania i weryfikacji tożsamości tych osób w celu uzyskania ważnego dokumentu podróży oraz przekazania danych osobowych, informacji o podróży i danych biometrycznych. W proponowanych przepisach rozporządzenia określono zakres współpracy (art. 21) oraz skutki niewywiązywania się z obowiązku współpracy (art. 22). Oprócz tego nakazano pozostawanie w dyspozycji podczas postępowania w zakresie powrotu (art. 23). Dla przeciwwagi projekt zawiera określone zachęty służące zagwarantowaniu współpracy, które obejmują doradztwo w zakresie powrotów i wsparcie dobrowolnego powrotu^[122], jednak nawet one wymienione są wśród obowiązków nałożonych na obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie^[123]. Wprowadzenie przepisów dotyczących obowiązku współpracy to również konieczny element

¹¹⁶ Ibidem. Zob. podobnie Majcher, "The New EU «Common System for Returns» under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns".

¹¹⁷ Jonas Bornemann i Isabela Brockmann. "Return Hubs – Innovative Lawmaking or a Dangerous Legal Experiment," *EU Law Analysis*, 25.06.2025.

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ Berndt Parusel, "The EU's New Agenda for Returning Irregular Migrants. Questions and Answers," 05.2025.

¹²⁰ Art. 21.

¹²¹ Niektóre państwa członkowskie wprowadziły już obowiązek współpracy do swojego ustawodawstwa.

¹²² Uzasadnienie, 12 – 13.

¹²³ Art. 21 ust. 2 lit. l).

dostosowania do postanowień Paktu, który taką współpracę przewiduje w rozporządzeniu 2024/1348 ustanawiającym wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w UE i w rozporządzeniu 2024/1347 w sprawie kwalifikowania.

Rozdział V projektu rozporządzenia reguluje instytucję detencji, w tym warunki jej stosowania, środki alternatywne do detencji i zapobieganie ucieczkom.

Instytucja detencji, ujęta w art. 15 dyrektywy 2008/115, przynajmniej na początku stosowania dyrektywy uważana była za jej najbardziej kontrowersyjne uregulowanie ze względu na swój z założenia restrykcyjny charakter^[124], wydaje się jednak, że wykładnia TS przyczyniła się ostatecznie do lepszego zrozumienia reguł jej stosowania.

W projekcie rozporządzenia postanowienia dotyczące detencji oprócz tego, że wpisują się w jego ogólny cel, jakim jest zwiększenie skuteczności powrotów, oparte są również na wypracowanym do tej pory orzecznictwie TS. Na podstawie rozporządzenia umieszczenie w ośrodku detencyjnym może nastąpić po przeprowadzeniu indywidualnej oceny danego przypadku i wyłącznie w zakresie, w jakim detencja jest proporcjonalna^[125]. Tak jak w przypadku dyrektywy powrotowej państwa członkowskie mogą umieścić obywatela państwa trzeciego w ośrodku detencyjnym wyłącznie w celu przygotowania powrotu lub przeprowadzenia procesu wydalenia^[126]. Znaczącemu poszerzeniu uległy natomiast podstawy detencji. Umieszczenie obywatela państwa trzeciego w ośrodku detencyjnym może nastąpić na co najmniej jednej z następujących podstaw: ryzyko ucieczki; dana osoba unika lub utrudnia przygotowania do powrotu lub procesu wydalenia; dana osoba stwarza ryzyko dla bezpieczeństwa; w celu ustalenia lub weryfikacji jej tożsamości lub obywatelstwa^[127]; niezgodność ze środkami będącymi alternatywą dla detencji^[128]. Trzy ostatnie podstawy nie są wymienione

¹²⁴ Zob. tytułem przykładu, Strąk, *Polityka Unii Europejskiej w zakresie powrotów. Aspekty prawne*, 199; Mólnar, „«Expulsion of Aliens» and the Return Directive: A Repressive or Protective Framework?», 13; Bas Schotel i Ingo Ventzke, „The Pre-Removal Detention of Immigrants: A Return to Ordinary Meaning,” *German Law Journal*, nr 26, (2025): 95.

¹²⁵ Art. 29 ust. 1. Zob. wyrok TS z dnia 14 maja 2020 r., sprawy połączone C-924/19 i 925/19 PPU *FMS i in. przeciwko Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 274.

¹²⁶ Art. 29 ust. 2.

¹²⁷ Wyrok TS z dnia 6 grudnia 2011 r., C-329/11 *Alexandre Achughbabian przeciwko Préfet du Val-de-Marne*, 29, 32.

¹²⁸ Art. 29 ust. 3.

w dyrektywie powrotowej. Dodatkowo podstawy detencji określone mają zostać w prawie krajowym.

Z założenia detencja ma trwać jak najkrócej i dopóki spełnione będą warunki określone w art. 29 rozporządzenia i będzie to konieczne do zapewnienia skutecznego powrotu. Jeżeli natomiast okaże się, że warunki te nie są już spełniane, detencja przestaje być uzasadniona, co skutkuje zwolnieniem obywatela państwa trzeciego. Takie zwolnienie nie będzie wykluczać zastosowania środków zapobiegających ryzyku ucieczki. Okres detencji^[129] w danym państwie członkowskim nie będzie mógł przekraczać 12 miesięcy, jednak detencja będzie mogła ulec przedłużeniu o okres nieprzekraczający kolejne 12 miesięcy w danym państwie członkowskim, jeżeli istnieje prawdopodobieństwo, że procedura powrotu potrwa dłużej ze względu na brak współpracy ze strony danej osoby lub opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od państw trzecich. Upływ tego maksymalnego okresu detencji nie będzie wykluczać zastosowania środków alternatywnych do detencji^[130]. Jednocześnie państwa członkowskie zachowują możliwość ustanawiania innych podstaw dla zastosowania detencji na podstawie prawa krajowego, niezwiązanych z nielegalnym pobytem obywatela państwa trzeciego, np. zatrzymanie w ramach postępowania karnego. Ten wniosek wynika z motywu 35 preambuły.

W pierwszych komentarzach zwraca się uwagę, że środek detencyjny przestaje być środkiem ostatecznym w tym sensie, że znika nakaz nałożenia „wystarczających, lecz mniej represyjnych środków” przed zastosowaniem środka detencyjnego^[131]. Przeciwno takiej interpretacji świadczy jednak treść motywu 32 preambuły stwierdzającego, że można zastosować detencję dopiero wtedy, między innymi, gdy nie można zastosować wobec obywateli państw trzecich środków będących alternatywą dla detencji.

Uwagę doktryny zwróciła możliwość zastosowania środka detencyjnego w celu ustalenia lub weryfikacji tożsamości lub obywatelstwa danej osoby, co może prowadzić do długiego i niepotrzebnego stosowania tego środka w przypadku bezpaństwowców lub osób, których tożsamość lub obywatelstwo trudno jest ustalić^[132]. TS dopuścił już co prawda możliwość

¹²⁹ Art. 32.

¹³⁰ Art. 32 ust. 4.

¹³¹ Majcher, “The New EU «Common System for Returns» under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns”; Meijers Committee Comment on the Proposal for a Return Regulation, 04.2025, 4.

¹³² Majcher, “The New EU «Common System for Returns» under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns”.

stosowania detencji, jak najkrótszej, na początkowym etapie postępowania, jeszcze przed wydaniem decyzji nakazującej powrót, jednak ta podstawa ma bardziej ogólny zakres i odnosi się również do okresu po wydaniu decyzji. Wprawdzie obywatele państw trzecich przebywający nielegalnie zobowiązani są do współpracy z organami krajowymi, ale nie można wykluczyć również sytuacji takich, jak podniesionych w krytyce.

W odniesieniu do zastosowania środka detencyjnego wobec osób stwarzających ryzyko dla bezpieczeństwa podkreśla się, powołując się na sprawę *Kadzoev*^[133], że TS uznał, że możliwość zastosowania wobec danej osoby środka detencyjnego ze względów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego nie może opierać się na dyrektywie 2008/115^[134]. Jest to o tyle uprawniony wniosek, że dyrektywa 2008/115 rzeczywiście nie zawiera tego rodzaju podstawy dla detencji, a wykładnia TS dotyczy tekstu konkretnego instrumentu prawa UE.

W odniesieniu do okresu trwania detencji projekt rozporządzenia przewiduje, że środek ten nie może być stosowany dłużej niż 12 miesięcy, a detencja może zostać przedłużona o kolejne 12 miesięcy w „danym państwie członkowskim”. Treść tego postanowienia nieuchronnie prowadzi do wniosku, że w każdym innym państwie członkowskim okres detencji będzie biegł od nowa wobec tej samej osoby.

Ryzyko ucieczki jest pierwszą z wymienionych podstaw dla zastosowania detencji zarówno w dyrektywie powrotowej, jak i w projekcie rozporządzenia, natomiast dopiero w tym drugim instrumencie zostało ono znacznie rozbudowane, czerpiąc również z projektu KE z 2018 r. dotyczącego przekształcenia dyrektywy 2008/115. Można powiedzieć, że w projekcie ustanowiono wyczerpujący wykaz kryteriów badania ryzyka ucieczki, podzielonych na dwie grupy: w art. 30 ust. 1 – stosowanych praktycznie automatycznie, w art. 30 ust. 2 – gdy spełnione jest jedno z wymienionych w nim kryteriów, przy czym dodatkowo należy przeprowadzić ogólną ocenę szczególnych okoliczności danego przypadku, aby stwierdzić istnienie ryzyka ucieczki. A zatem istnienie ryzyka ucieczki stanowi w projekcie rozporządzenia domniemanie obalalne, w tym sensie, że stwierdza się istnienie ryzyka ucieczki w indywidualnym przypadku, gdy spełnione jest jedno z wymienionych kryteriów: dana osoba przeniosła się bez zezwolenia na

¹³³ Wyrok TS z dnia 30 listopada 2009 r., C-357/09 *Kadzoev*, pkt 70.

¹³⁴ Majcher, “The New EU «Common System for Returns» under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns”; Meijers Committee Comment on the Proposal for a Return Regulation, 04.2025, 4.

terytorium innego państwa członkowskiego lub próbowała tego dokonać; podlega ona decyzji nakazującej powrót lub wykonaniu decyzji wydanej przez inne państwo członkowskie inne niż państwo członkowskie, na którego terytorium dana osoba aktualnie przebywa nielegalnie; niezgodność z obowiązkiem bycia dyspozycyjnym^[135]. W art. 30 ust. 2 projekt wymienia dalsze kryteria dla stwierdzenia istnienia ryzyka ucieczki, które w takiej sytuacji określać się będzie na podstawie ogólnej oceny szczególnych okoliczności danego przypadku.

Po raz pierwszy też odrębną podstawę prawną w art. 31 rozporządzenia uzyskują środki będące alternatywą do detencji, dyrektywa 2008/115 odwoływała się do nich w sposób pośredni za pomocą sformułowania: „o ile w danej sprawie nie mogą zostać zastosowane wystarczające, lecz mniej represyjne środki [...]” w przepisie art. 15 ustanawiającego przesłanki stosowania detencji.

Rozporządzenie tworzy obowiązek skierowany do państw członkowskich, aby ustanowiły one w swoim prawie krajowym środki będące alternatywą dla detencji. Zastosowanie takich środków nakazuje się z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności danego obywatela państwa trzeciego, w tym wszelkich podatności na zagrożenia, przy czym środki te muszą być proporcjonalne do poziomu ryzyka ucieczki. Rozporządzenie zawiera listę takich środków, a państwa członkowskie ustanawiają wybrane z nich w swoim prawodawstwie. Są to: obowiązek regularnego zgłaszania się do właściwych organów nawet co 3 dni, w zależności od indywidualnych okoliczności; obowiązek oddania właściwym organom dokumentów tożsamości lub dokumentów podróży; obowiązek zamieszkiwania w miejscu wyznaczonym przez właściwe organy; złożenie odpowiedniej gwarancji finansowej; stosowanie dozoru elektronicznego, w tym gwarancji i procedur przewidzianych w prawie krajowym.

Nowością w porównaniu z dyrektywą 2008/115 jest również wprowadzenie do projektu rozporządzenia procedury readmisji^[136] rozumianej jako „integralna część procesu powrotu”^[137], którą wszczyna się obowiązkowo – systematycznie i bez zbędnej zwłoki po wydaniu wykonalnej decyzji nakazującej powrót. Według KE taki zabieg gwarantuje wspólne podejście proceduralne do składania wniosków o readmisję, które obejmuje stosowanie standardowego formularza wniosków o readmisję oraz podejmowanie

¹³⁵ Art. 30 ust. 1.

¹³⁶ Rozdział VI, art. 36.

¹³⁷ Uzasadnienie wniosku, 14.

systematycznych działań następczych w związku z decyzjami nakazującymi powrót w odniesieniu do wniosków o readmisję^[138]. Taki wniosek o readmisję, składany przez właściwy organ krajowy do właściwego organu państwa trzeciego, zawiera wniosek o potwierdzenie obywatelstwa oraz wniosek o wydanie dokumentu podróży. Składany jest on niezwłocznie i w miarę możliwości przy użyciu standardowego formularza określonego w akcie wykonawczym, który KE jest uprawniona przyjąć w terminie 3–6 miesięcy od daty rozpoczęcia stosowania rozporządzenia.

Rozdział VI zawiera również przepis dopuszczający kontaktowanie się w razie potrzeby z nieuznanymi podmiotami z państw trzecich odpowiedzialnymi za co najmniej jeden etap procedury readmisji, z zastrzeżeniem jednak, że takie kontakty ograniczają się do czynności niezbędnych do przeprowadzenia procedury readmisji i nie są równoznaczne z dyplomatycznym uznaniem danych podmiotów^[139]. W krytycznych komentarzach podaje się przykład współpracy z Talibami w Afganistanie^[140].

W podsumowaniu należy stwierdzić, że model postępowania w zakresie powrotów na podstawie rozporządzenia ulegnie uszczegółowieniu i w ten sposób – paradoksalnie – uproszczeniu. W przeciwieństwie do modelu reprezentowanego w dyrektywie powrotowej rozporządzenie szczegółowo określa moment początkowy postępowania (wykrywanie i kontrole wstępne) i moment końcowy (zastosowanie detencji w celu wydalenia, w tym zastosowanie środków alternatywnych z momentem upływu maksymalnego okresu detencji, a także wykorzystanie procedury readmisji). Łatwo zauważyć, że te rozwiązania, które potencjalnie przyczyniają się do usprawnienia i większej skuteczności postępowania w zakresie powrotów, zostały ujednolicone i poprzez instrument prawny, jakim jest rozporządzenie unijne, będą stosowane w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich. Taki też efekt wywołuje również orzecznictwo TS, szczególnie wyjaśniając zakres określonych pojęć na gruncie dyrektywy 2008/115.

¹³⁸ Uzasadnienie wniosku, 14.

¹³⁹ Art. 37.

¹⁴⁰ Meijers Committee Comment on the Proposal for a Return Regulation, 04.2025, 6.

4 | Zakończenie

Dnia 27 czerwca 2025 r. upłynął termin przesyłania przez parlamenty narodowe państw członkowskich uwag na temat stosowania we wniosku rozporządzenia zasad subsydiarności i proporcjonalności. Wszystkie państwa potwierdziły tę zgodność, z dokumentacji przesłanej przez Włochy wynika chęć jeszcze większego zaostrożenia polityki UE w zakresie powrotów^[141]. PE wyznaczył też już swojego sprawozdawcę^[142]. Przyjęcie i wejście w życie rozporządzenia planowane jest na 2026 r.^[143] Dotrzymanie tych terminów jest ważne ze względu na datę rozpoczęcia stosowania Paktu o migracji i azylu, z którym rozporządzenie powrotowe ma tworzyć skuteczny system. Wydaje się, że prace w ramach Rady UE będą przebiegać mniej problemowo niż na łonie PE. Należy mieć w pamięci, że ten ostatni już raz zablokował przyjęcie propozycji KE z 2018 r. i nie podjął dalszych prac po przedstawieniu raportu przez sprawozdawcę. Abstrahując od języka, którym posługuje się KE, tym razem przeprowadziła ona szerokie konsultacje z różnymi podmiotami i wydaje się, że rzetelnie przygotowała zarówno sam wniosek, jak i dokument mu towarzyszący. To, co może martwić, to fakt, że wśród publikacji dołączonych do wniosku, które KE brała pod uwagę, pracując nad projektem rozporządzenia, w rzeczywistości nie znajdziemy najnowszych publikacji PE, w przeciwieństwie do dokumentów Rady UE, która w okresie przed przedstawieniem wniosku przejawiała dużą aktywność, skupiając się głównie na kwestii zakresu ujednolicenia postępowania w zakresie powrotów, w tym wspólnej decyzji nakazującej powrót, ale też podejścia w nowych ramach systemu powrotów do osób stwarzających zagrożenie.

Można zatem postawić tezę, że nie do końca jest oczywiste, czy wniosek uzyska akceptację w procedurze decyzyjnej, a jeśli tak, to jaki będzie ostateczny kształt poszczególnych przepisów rozporządzenia powrotowego. Z jednej bowiem strony państwa członkowskie życzą sobie i potrzebują zmian, wprowadzając już teraz w miarę swoich indywidualnych potrzeb uregulowania krajowe, które nie zawsze, a najczęściej w ogóle nie są zgodne ze standardem unijnym i konwencyjnym. Z drugiej strony krytyka poszczególnych rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu nakazuje

¹⁴¹ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2025-0101> [dostęp: 17.10.2025].

¹⁴² <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-era-for-european-defence-and-security/file-new-common-approach-on-returns> [dostęp: 17.10.2025].

¹⁴³ Ocena skutków finansowych i cyfrowych regulacji, 6.

pogłębioną analizę kwestii szczegółowych. Łatwo jest zgodzić się ze stwierdzeniem, że niektóre „innovacyjne rozwiązania” mogą okazać się trudne w realizacji¹⁴⁴.

O ile rozporządzenie powrotowe zostanie przyjęte, niewątpliwie na początku jego funkcjonowania przynajmniej część państw członkowskich będzie musiała dostosować swoje praktyki do nowych wymogów, co zostało wykazane w tym artykule poprzez przedstawienie różnic w konstrukcji postępowania w zakresie powrotów na podstawie dyrektywy 2008/115 i projektu rozporządzenia. Można jednocześnie postawić tezę, że treść rozporządzenia to efekt ewolucji w stosowaniu postanowień dyrektywy, popartej pracą orzeczniczą TS i działaniami KE na rzecz wsparcia i zwiększenia skuteczności powrotów, na długo przed przedstawieniem projektu rozporządzenia. W każdym razie przyjęcie nowych ram prawnych oznacza, że właściwe instytucje muszą być dobrze przygotowane na wyzwania związane ze stosowaniem nowego rozporządzenia i tworzeniem wspólnego europejskiego systemu powrotów.

Bibliografia

- Borawska-Kędzierska, Elżbieta i Katarzyna Strąk. *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i migracyjna*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2011.
- Bornemann, Jonas. “Efficiency, but at What Cost. The Commission’s Proposal for a Common European System for Returns.” *Verfassungsblog*, 21.03.2025. <https://verfassungsblog.de/eu-return-directive/>.
- Bornemann, Jonas i Isabela Brockmann. “Return Hubs – Innovative Lawmaking or a Dangerous Legal Experiment.” *EU Law Analysis*, 25.06.2025. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/06/return-hubs-innovative-lawmaking-or.html>.
- Chlebny, Jacek. “Public Order, National Security and the Rights of Third-Country Nationals in Immigration Cases.” *European Journal of Migration and Law* 20, nr 2 (2018): 115 – 134.
- Commission Staff Working Document. Analytical Supporting Document Accompanying the Proposal for the Regulation of the European Parliament and of

¹⁴⁴ Majcher, “The New EU «Common System for Returns» under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns”.

- the Council Establishing a Common System for the Return of Third-Country Nationals Staying Illegally in the Union, and Repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, SWD(2025) 250 final, 16.05.2025.
- Commission Staff Working Document. On the Return of Illegally Staying Third-Country Nationals Posing a Security Threat, SWD(2024) 287 final, 16.12.2024.
- Decyzja Rady z dnia 23 lutego 2004 r. określająca kryteria oraz uzgodnienia praktyczne dotyczące rekompensaty dysproporcji finansowych wynikających ze stosowania dyrektywy 2001/40/WE w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydaleniu obywateli państw trzecich (Dz.U. L 60 z 27.02.2004 r., 55 – 57).
- Decyzja wykonawcza Rady ustanawiająca zalecenia dotyczące zidentyfikowanych wspólnych obszarów wymagających poprawy na podstawie wyników oceny tematycznej Schengen z 2024 r. pt. “Niwelowanie luk na poziomie krajowym: w kierunku skutecznego unijnego systemu powrotów dzięki wspólnym rozwiązaniom i innowacyjnym praktykom,” dokument Rady 6775/25, 6.03.2025.
- Dyrektywa Rady nr 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydaleniu obywateli państw trzecich. Dz.U. L 149 z 2.06.2001 r., 34 – 36.
- Dyrektywa 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 (Dz.U. L 348 z 24.12.2008 r., 98 – 107).
- Guild, Elspeth. European Returns Orders and the European Human Rights Convention: the Commission’s Proposal for a Return Regulation. *EU Law Analysis*, 2.06.2025, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/06/european-return-orders-and-european.html>.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Program prac Komisji na 2025 r. Razem ku odważniejszej, prostszej, szybszej Unii, COM(2025) 45 final, 11.02.2025.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie polityki UE w zakresie powrotów, KOM(2014) 199, 28.03.2014.
- Lutz, Florian. “Prologue: The Genesis of the EU’s Return Policy.” W *Law and Judicial Dialogue on the Return of Irregular Migrants from the European Union*, red. Madalina Moraru, Galina Cornelisse i Philippe de Bruycker, 1 – 17. Oxford, New York: Hart Publishing, 2020.
- Majcher, Izabella. “The New EU «Common System for Returns» under the Return Regulation: Evidence-Lacking Lawmaking and Human Rights Concerns.” *EU Law Analysis*, 2.04.2025. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/04/the-new-eu-common-system-for-returns.html>.

- Markiewicz-Stanny, Joanna. "Nowy Pakt o migracji i azylu – pomiędzy spójnością a fragmentacją prawa." *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 2 (2025): 4 – 12.
- Meijers Committee Comment on the Proposal for a Return Regulation, 04.2025. <https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2025/04/CM2505.pdf>.
- Molnár, Tamás. "The European Union «Expulsion of Aliens» and the Return Directive: A Repressive or Protective framework?" *Griffith Law Review*. <https://doi.org/10.1080/10383441.2025.2507461>.
- Moraru, Madalina, i Carmen López Esquitino. "The Impact of the 2024 CEAS Reform on the EU's Return System: Amending the Return Directive through the Backdoor." *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 25.09.2025. <https://eumigrationlawblog.eu/the-impact-of-the-2024-ceas-reform-on-the-eus-return-system-amending-the-return-directive-through-the-backdoor/>.
- Parusel, Berndt. "The EU's New Agenda for Returning Irregular Migrants. Questions and Answers," 05.2025. <https://sieps.se/en/publications/2025/the-eu-s-new-agenda-for-returning-irregular-migrants/>.
- Schotel, Bas i Ingo Ventzke. "The Pre-Removal Detention of Immigrants: A Return to Ordinary Meaning." *German Law Journal*, nr 26 (2025): 94 – 113. <https://doi.org/10.1017/glj.2024.67>.
- Strategiczne wytyczne dotyczące planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, dokument Rady 16343/24, 28.11.2024.
- Strąk, Katarzyna. *Polityka Unii Europejskiej w zakresie powrotów. Aspekty prawne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Strąk, Katarzyna. "Safeguarding the Rights at Internal Borders. Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union of 19 March 2019 in Case C-444 17 Prefet Des Pyrenees-Orientales V. Abdelaziz Arib and Others." *Annales Pomorienses. Ius*, nr 3 (2024): 108 – 121. <https://doi.org/10.34858/api.3.2024.72>.
- Strąk, Katarzyna. "The Impact of the Return Directive on Polish Return Law and Practice – Recent Developments." *Polish Yearbook of International Law* 42 (2022): 351 – 370. <https://doi.org/10.24425/PYIL.2023.147335>.
- Wniosek Dyrektywa 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) 634 final, 12.09.2018.
- Wniosek Decyzja wykonawcza Rady ustanawiająca zalecenia dotyczące zidentyfikowanych wspólnych obszarów wymagających poprawy na podstawie wyników oceny tematycznej Schengen z 2024 r. pt. "Niwelowanie luk na poziomie krajowym: w kierunku skutecznego unijnego systemu systemu powrotów dzięki wspólnym rozwiązaniom i innowacyjnym praktykom," COM(2024) 589 final, 16.12.2024.

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólny system powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w Unii oraz uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115, dyrektywę Rady 2001/40/WE i decyzję Rady 2004/191/WE, COM(2025) 101 final, 11.03.2025.

Wróbel, Izabela. *Wspólnotowe prawo migracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.

Wybór Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej 2024-2029. https://commission.europa.eu/document/download/e6cd-4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_pl?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_PL.pdf.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2009 r., C-357/09 *Kadzoev*.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 kwietnia 2011 r., C-61/11 PPU *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 grudnia 2011 r., C-329/11 *Alexandre Achughbaban przeciwko Préfet du Val-de-Marne*.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 czerwca 2016 r., C-47/15 *Sélina Affum przeciwko Préfet du Pas-de-Calais i Procureur général de la Cour d'appel de Douai*.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 lipca 2017 r., C-225/16 *Postępowanie karne przeciwko Mossie Ouhramiemu*.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 marca 2019 r., C-444/17 *Préfet des Pyrénées-Orientales przeciwko Abdelazizowi Aribowi i in.*

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 maja 2020 r., sprawy połączone C-924/19 i 925/19 PPU *FMS i in. przeciwko Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 października 2024 r., C-156/23 *Ararat*.

Zalecenie Komisji (UE) 2017/432 w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów przy wdrażaniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE (Dz.U. L 66 z 11.03.2017 r., 15 – 21).

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. C(2017) 6505 (Dz.U. L 339 z 19.12.2017 r., 83 – 159).

Zalecenie Komisji (UE) 2023/682 z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót i przyspieszonych powrotów podczas wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE (Dz.U. L 86 z 24.03.2023 r., 58 – 64).

