

DOBROWOLNY POWRÓT

JAKO PRIORYTET POLITYKI POWROTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ

ДОБРОВОЛЬНОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ

КАК ПРИОРИТЕТ ПОЛИТИКИ ВОЗВРАЩЕНИЙ ЕС

VOLUNTARY RETURN

AS A PRIORITY OF EU RETURN POLICY



DOBROWOLNY POWRÓT

JAKO PRIORYTET POLITYKI POWROTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Anna Kosińska
Paweł Wojtasik (red.)

Publikacja wydana w ramach projektu „Wsparcie Dobrowolnych Powrotów na Lubelszczyźnie” realizowanego przez Fundację Instytut na rzecz Państwa Prawa. Projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów oraz budżetu państwa.



Copyright by Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa

Autorzy: Anna Kosińska
Paweł Wojtasik (red.)

Tłumaczenie na język rosyjski i konsultacja językowa:
Wiktor Święcicki, Jolanta Demianiuk, Vitalij Nabiev

Tłumaczenie na język angielski i konsultacja językowa:
Karina Morawska, prof. Delaine R. Swenson

Wydawca: Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa
ul. Chopina 14/70, 20-023 Lublin
tel./fax: +48 81 743 68 05
e-mail: fundacja@panstwoprawa.org
www.panstwoprawa.org

ISBN 978-83-62551-36-1

Za treść niniejszego informatora odpowiada wyłącznie Instytut na rzecz Państwa Prawa i opinie zawarte w niniejszej publikacji nie odzwierciedlają w żadnym wypadku oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej, która nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania udostępnionych informacji.

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne.....	7
Rozdział 1. Polityka powrotowa Unii Europejskiej	
1.1. Polityka migracyjna Unii Europejskiej	9
1.2. Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów	11
1.3. Dyrektywa powrotowa	13
Rozdział 2. Polskie regulacje prawne w zakresie powrotów	
2.1. Zagadnienia wstępne	17
2.2. Powroty dobrowolne	18
2.2.1. Ustawa o cudzoziemcach	18
2.2.2. Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP	21
2.2.3. Dobrowolny powrót realizowany przez UDSC	23
2.2.4. Wspomagany dobrowolny powrót z IOM	24
2.2.5. Samodzielna organizacja dobrowolnego powrotu	28
2.3. Powroty przymusowe	28
2.3.1. Decyzja wydalenkowa	29
2.3.2. Decyzja zobowiązaniowa	31
2.3.3. Pobyt w ośrodku strzeżonym lub w areszcie w celu wydalenia.....	33
2.3.4. Wykaz osób uznanych za niepożądane na terytorium RP	34
Rozdział 3. Doświadczenia realizacji projektu	
3.1. Potrzeba ochrony praw nieregularnych migrantów	37
3.2. Działania projektowe	38
3.3. Rekomendacje.....	39
Wykaz aktów prawnych i dokumentów	41

SŁOWO WSTĘPNE

Szanowni Państwo,

Niniejsza publikacja jest kolejnym wydawnictwem w ramach projektu „Wsparcie Dobrowolnych Powrotów na Lubelszczyźnie”, który realizowany był przez Instytut na rzecz Państwa Prawa od 1 stycznia 2010 r.

Polska i Europa stale doświadczają napływu migrantów z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej, czego owocem są akty prawa unijnego regulujące zarządzanie migracjami. Jednym z problemów migracyjnych Europy jest duża liczba cudzoziemców pozostających na terytorium Unii nielegalnie – osoby te, funkcjonując poza systemem prawnym, nie mogą liczyć na pomoc socjalną ani pomoc integracyjną i często nie potrafią odnaleźć się w nowej rzeczywistości.

W celu uniknięcia wydaleń siłowych i umożliwienia migrantom godnego powrotu do kraju pochodzenia, Unia wypracowała mechanizm dobrowolnego powrotu, wdrożony w krajach członkowskich poprzez tzw. dyrektywę powrotową (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE). Dobrowolny powrót to instrument wciąż wymagający promocji i informowania o nim. Publikacja niniejsza stara się tę wiedzę szerzyć.

W kolejnych rozdziałach omówione zostały priorytety polityki migracyjnej UE i regulacje zawarte w dyrektywie powrotowej, polskie akty prawne dotyczące powrotów oraz zasady realizacji powrotu samodzielnego, wspomaganego przez Międzynarodową Organizację do Spraw Migracji i realizowanego przez Urząd do Spraw Cudzoziemców.

Dzięki implementacji w 2012 r. dyrektywy powrotowej do polskiego systemu prawnego Autorzy publikacji mają nadzieję, że liczba powrotów dobrowolnych będzie w kolejnych latach znacząco wzrastać. Aby tak się stało, potrzebna jest zarówno decyzja cudzoziemców jak też wiedza i zaangażowanie po stronie administracji publicznej w zakresie promowania tej formy powrotu do kraju pochodzenia.

Autorzy

Rozdział 1.

Polityka powrotowa Unii Europejskiej

1.1. POLITYKA MIGRACYJNA UNII EUROPEJSKIEJ

Ruchy migracyjne na terenie Unii Europejskiej (UE) są konsekwencją rozwoju gospodarczego Europy po II wojnie światowej. Poza migracjami wewnętrznymi, tj. przepływem osób będących obywatelami UE, duże znaczenie mają migracje zewnętrzne z krajów trzecich, także tych pozaeuropejskich – są to przede wszystkim kraje azjatyckie, a także, w przypadku Polski, kraje Kaukazu Południowego, Azji Centralnej i Federacji Rosyjskiej. Migracja jest uwarunkowana czynnikami politycznymi, ale też ekonomicznymi – migranci z krajów uboższych przyjeżdżają do krajów rozwiniętych. Od lat widoczna jest tendencja migracji z krajów Południa do bogatszych krajów Północy.

W wyniku transformacji i integracji europejskiej Polska również stała się krajem migracyjnym. Początkowo obywatele byłych państw satelickich ZSRR migrowali do Europy Zachodniej, jednak na początku XXI w. Europa Środkowa stała się celem migracji dla osób z państw rosyjskojęzycznych, które poprzez wjazd na terytorium RP wjeżdżają jednocześnie do Unii Europejskiej i znajdują się w strefie Schengen.

Traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich nie regulowały kwestii polityki migracyjnej, zaś państwa członkowskie samodzielnie regulowały zasady przyjmowania migrantów na swoim terytorium. Po przyjęciu Układu z Schengen z 1985 r. i Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z roku 1990 pojawiły się pierwsze przepisy dotyczące wspólnej polityki migracyjnej – wówczas utworzony został m.in. **SIS (System Informacyjny Schengen)**, do którego wpisywani są cudzoziemcy, którzy nie mają prawa wjazdu na terytorium UE. Po wejściu w życie przepisów Traktatu Amsterdamskiego (1997 r.) rozpoczęto tworzenie tzw. **Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości**. Zgodnie z art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej: „*Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości*”¹. Zgodnie z art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej działania w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości są kompetencjami dzielonymi UE i państw członkowskich².

W 2004 r. Rada Europejska zatwierdziła tzw. „**Program Haski**”, 5-letni program umacniający funkcjonowanie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, którego główne działania dotyczyły polityki migracyjnej, integracji cudzoziemców oraz ochrony granic zewnętrznych. W 2004 r. decyzją Rady 2007/2004 z 26 października 2004 r. powołana została do życia Agencja Frontex (Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej) z siedzibą w Warszawie. Zadaniem Frontexu jest promocja, koordynacja i rozwój zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE w zgodzie z postanowieniami Karty Praw Podstawowych.

W 2009 r. Rada Europejska przyjęła wieloletni **Program Sztokholmski** na lata 2010-2014. Program wyznacza kierunki realizacji polityki UE w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, opierając się na doświadczeniach programu z Tampere i programu haskiego³. W programie stwierdzono, że Europa powinna stać się przestrzenią solidarności, odpowiedzialności i partnerstwa w dziedzinie migracji⁴, zaś celem działań Unii powinno być wypracowanie kompleksowej polityki migracyjnej. Polityka ta powinna wziąć pod uwagę zwłaszcza rosnącą ilość nielegalnych migrantów przybywających do krajów granicznych UE. W podrozdziale VI dokumentu, który dotyczy migracji i azylu, podkreślono, że dobrze zarządzana migracja jest korzystna dla obu stron, zwłaszcza w kontekście niżu demograficznego w Europie. Jednym z priorytetów polityki migracyjnej ma

¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83/13 z 30 marca 2010 r.

² Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83/47 z 30 marca 2010 r.

³ Więcej informacji na temat założeń Programu Sztokholmskiego można znaleźć na stronie www.europa.eu w sekcji streszczenia legislacji – prawa podstawowe.

⁴ Dokument Program Sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz. Urz. UE C 115 z 4 maja 2010 r.

być zwalczanie nielegalnej migracji poprzez organizowanie powrotów migrantów do krajów pochodzenia. Rada Europejska uznała, że państwa członkowskie we wdrażaniu polityki migracyjnej powinny „zachęcać do dobrowolnego powrotu, w tym przez opracowanie systemu zachęt, szkolenia, reintegracji i subsydiów oraz z wykorzystaniem możliwości, jakie oferują istniejące instrumenty finansowe”⁵.

Dla wspomagania działań państw członkowskich w zakresie realizacji polityki migracyjnej UE powołane zostały cztery fundusze: Europejski Fundusz Uchodźczy (EFU), Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI), Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów (EFPI) oraz Fundusz Granic Zewnętrznych (FGZ).

1.2. EUROPEJSKI FUNDUSZ POWROTÓW IMIGRANTÓW

W 2004 r. Rada Europejska wezwała w „Programie Haskim” do rozpoczęcia fazy przygotowawczej tworzenia Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów (*European Return Fund*) i powołania go do 2007 r. **Fundusz ustanowiono** decyzją nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 maja 2007 r.⁶ **na okres od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2013 r.** Całkowity budżet Funduszu na lata 2008-2013 wynosi 676 mln euro⁷. Cele Funduszu realizowane są w ramach wieloletniego okresu programowania w latach 2008-2013. Natomiast w związku z obowiązującą zasadą kwalifikowalności wydatków do 30 czerwca roku „n+1,5”, projekty współfinansowane przez EFPI, mogą być w praktyce realizowane w latach 2008-2015.

Fundusz jest jednym z czterech **głównych instrumentów finansowych programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”**, ustanowiony na lata 2007-2012, którego celem jest polepszenie zarządzania ruchami migracyjnymi na poziomie Unii Europejskiej i wzmocnienie solidarności pomiędzy państwami członkowskimi. Działania programu dotyczą kontroli granic zewnętrznych, powrotów nielegalnych migrantów do krajów pochodzenia, integracji migrantów legalnie przebywających w Unii Europejskiej i kwestii azylowych. Pozostałe trzy Fundusze to wspomniane wcześniej EFU, EFI oraz FGZ.

Zgodnie z art. 2 decyzji ustanawiającej EFPI, **celem ogólnym Funduszu** jest wspieranie wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie zmierzających do usprawnienia zarządzania powrotami imigrantów we wszystkich jego wymiarach poprzez stosowanie koncepcji zintegrowanego zarządzania oraz

⁵ Pkt 6.1.6. Programu Sztokholmskiego.

⁶ Decyzja nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, Dz. Urz. UE L 144/45 z 6 czerwca 2007 r.

⁷ Ogólna kwota dostępna dla Polski w ramach Funduszu wynosi **18 084 375,67 euro**.

poprzez umożliwianie państwom członkowskim realizacji wspólnych działań lub działań krajowych ukierunkowanych na osiągnięcie celów Unii Europejskiej zgodnie z zasadą solidarności, z uwzględnieniem prawodawstwa unijnego w tej dziedzinie i z pełnym poszanowaniem praw podstawowych.

Cele szczegółowe, do których osiągnięcia powinien przyczynić się Fundusz, to m.in.: wprowadzenie i usprawnienie organizacji oraz realizacji zintegrowanego zarządzania powrotem imigrantów przez państwa członkowskie, wzmocnienie współpracy między państwami członkowskimi w ramach zintegrowanego zarządzania powrotami imigrantów czy też promowanie skutecznego i jednolitego stosowania wspólnych norm w kwestii powrotów imigrantów zgodnie z rozwojem polityki w tej dziedzinie.

Grupy docelowe Funduszu obejmują:

- 1) wszystkich **obywateli państw trzecich**⁸, którzy **nie otrzymali jeszcze ostatecznej decyzji odmownej** w sprawie ich wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej⁹ w państwie członkowskim i którzy mogą zdecydować się na dobrowolny powrót, pod warunkiem, że nie uzyskali nowego obywatelstwa i nie opuścili terytorium tego państwa członkowskiego;
- 2) wszystkich **obywateli państw trzecich objętych jedną z form międzynarodowej ochrony w rozumieniu dyrektywy 2004/83/WE lub tymczasowej ochrony w rozumieniu dyrektywy 2001/55/WE** w danym państwie członkowskim, którzy decydują się na dobrowolny powrót, pod warunkiem, że nie uzyskali nowego obywatelstwa i nie opuścili terytorium tego państwa członkowskiego;
- 3) wszystkich **obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków zezwalających na wjazd lub pobyt** na terytorium danego państwa członkowskiego **lub którzy przestali je spełniać** i którzy, zgodnie z obowiązkiem opuszczenia terytorium tego państwa członkowskiego, korzystają z możliwości dobrowolnego powrotu;
- 4) wszystkich **innych obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków zezwalających na wjazd lub pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego lub którzy przestali je spełniać**.

Państwa członkowskie zobligowane są do wyznaczenia **instytucji odpowiedzialnej**, która nadzoruje programy finansowane ze środków Funduszu; **instytucji certyfikującej**, która poświadcza deklaracje wydatków; oraz **instytucji audytowej**, która odpowiada za weryfikację skuteczności działania systemu zarządzania i kontroli. Możliwe jest także, w stosownych przypadkach, wyznaczenie **instytucji delegowanej**.

⁸ Obywatel państwa trzeciego oznacza każdą osobę niebędącą obywatelem Unii Europejskiej w rozumieniu art. 20 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁹ Zgodnie z dyrektywą 2004/83/WE za „ochronę międzynarodową” należy rozumieć status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą.

W Polsce w ramach systemu implementacji **instytucją odpowiedzialną** jest Departament Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, natomiast Władza Wdrażająca Programy Europejskie pełni funkcję **instytucji delegowanej**. Instytucją Audytu jest Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, zaś Instytucją Certyfikującą jest Departament Instytucji Płatniczej Ministerstwa Finansów.

Postulat ochrony praw podstawowych migrantów nieregularnych podniesiony został w pkt 15 preambuły decyzji ustanawiającej Fundusz, zgodnie z którym państwa członkowskie powinny wykonywać działania w ramach Funduszu przestrzegając przepisów Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r. oraz innych aktów prawnych, na przykład Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka z 1989 r.

Zgodnie z pkt 25 preambuły do decyzji ustanawiającej Fundusz, Unia wspiera państwa członkowskie „(...) w podejmowaniu w stosunku do osób powracających szczególnych środków w krajach powrotu”. Środki te zapewnić mają trwałość powrotu i skuteczną reintegrację migranta w kraju pochodzenia.

Działania wspierane przez Fundusz wyszczególniane są w programach rocznych, zatwierdzanych przez Komisję Europejską. W dotychczas zatwierdzonych programach rocznych znajdowały się cztery priorytety, dotyczące działań podejmowanych w celu wsparcia dla opracowania strategicznego podejścia do zarządzania powrotem imigrantów przez państwa członkowskie, działań podejmowanych w celu wsparcia dla współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania, działań podejmowanych w celu wsparcia dla konkretnych, innowacyjnych krajowych i międzynarodowych narzędzi zarządzania powrotami oraz wsparcia dla opracowania unijnych standardów i najlepszych praktyk w dziedzinie zarządzania powrotami.

1.3. DYREKTYWA POWROTOWA

Aktem prawnym dotyczącym polityki powrotowej UE jest tzw. „**dyrektywa powrotowa**” z 16 grudnia 2008 r.¹⁰ Dyrektywa określa, zgodnie z art. 1, wspólne normy i procedury w stosunku do powrotów nielegalnych migrantów, oparte na poszanowaniu praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa UE. Celem przyjęcia aktu była m.in. potrzeba ustalenia jasnych, przejrzystych i sprawiedliwych

¹⁰ 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. Urz. UE L 144/45 z 6 czerwca 2007 r.

zasad, które pozwoliłyby określić skuteczną politykę powrotów stanowiącą integralną część dobrze zarządzanej polityki migracyjnej. Państwa członkowskie w procesie implementacji zostały zobowiązane do przestrzegania zasady dobra dziecka, ochrony życia rodzinnego, stanu zdrowia danego obywatela państwa trzeciego oraz do przestrzegania zasady non-refoulement.

Przepisy dyrektywy zobowiązują państwa członkowskie, aby podczas realizacji dobrowolnych powrotów uwaga skierowana została na **osoby wymagające szczególnego traktowania** (małoletnich, małoletnich bez opieki, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety w ciąży, osoby samotnie wychowujące małoletnie dzieci, ofiary tortur, zgwałcenia lub innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej).

Zgodnie z założeniami dyrektywy, powrót dobrowolny powinien być preferowaną formą wyjazdu cudzoziemca. Zgodnie z pkt 10 Preambuły do dyrektywy powrotowej: *„Aby zachęcać do powrotów dobrowolnych, państwa członkowskie powinny zapewnić lepszą pomoc i doradztwo w tym zakresie oraz jak najlepiej wykorzystywać stosowne możliwości finansowania dostępne w ramach Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów”*.

Dyrektywa definiuje pojęcia powrotu oraz dobrowolnego powrotu. **Powrót** oznacza *„powrót obywatela państwa trzeciego wynikający z dobrowolnego lub przymusowego wykonania zobowiązania do powrotu do: państwa pochodzenia, lub kraju tranzytu, zgodnie ze wspólnotowymi lub dwustronnymi umowami o readmisji lub z innymi porozumieniami, lub innego państwa trzeciego, do którego dany obywatel państwa trzeciego zdecyduje się dobrowolnie powrócić i przez które zostanie przyjęty”*.

„Dobrowolny wyjazd” oznacza zastosowanie się do zobowiązania do powrotu w terminie, który został w tym celu określony w decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Zgodnie z art. 7 dyrektywy powrotowej, w decyzji nakazującej cudzoziemcowi powrót do kraju pochodzenia, wyznaczany jest **termin dobrowolnego powrotu**, który wynosi **od 7 do 30 dni**. Prawo krajowe może przewidywać, że taki termin będzie wyznaczany na wniosek cudzoziemca. Ponadto termin może ulec wydłużeniu, jeśli zachodzą szczególne okoliczności, na przykład uczęszczanie dzieci do szkoły. Aby uniknąć ryzyka ucieczki cudzoziemca, w trakcie okresu umożliwiającego dobrowolny powrót, może on być zobowiązany do zgłaszania się do odpowiedniego organu, wpłacenia kaucji lub przebywania stale w określonym miejscu.

Warto zwrócić uwagę na pojęcia stosowane w prawie europejskim w odniesieniu do kilku form powrotów. Pojęcia te zostały zdefiniowane w Raporcie European Migration Network (EMN) dotyczącym realizacji dobrowolnego powrotu w państwach członkowskich¹¹. Zgodnie z przytoczoną tam terminologią **„volun-**

¹¹ *Programmes and strategies In the EU Member States fostering Assisted Voluntary Returns to and Reintegration in Third Countries*, European Migration Network, March 2011, dostępny na stronie www.emn.intrasoft-intl.com.

tary return” to wyjazd do kraju pochodzenia, wspomagany lub niezależny, oparty na wolnej woli powracającego – mamy wtedy do czynienia z dobrowolnym powrotem. Węższą kategorią są oczywiście wspomagane dobrowolne powroty, z którymi związane są różnego rodzaju profity dla powracającego, jak np. pomoc pieniężna – mamy wtedy do czynienia z tzw. „**assisted voluntary return**”. Ponadto mówić możemy o pojęciu „**voluntary departure**”, czyli dobrowolnym wyjeździe. Ma on miejsce w sytuacji, kiedy, na podstawie dyrektywy 115/2008, cudzoziemiec wyjeżdża dobrowolnie w terminie wyznaczonym w decyzji zobowiązującej go do powrotu. Ostatnim pojęciem jest oczywiście powrót przymusowy, czyli tzw. „**forced return**”, który polega na przymusowej realizacji decyzji organu administracyjnego nakazującej cudzoziemcowi wyjazd z kraju członkowskiego.

Termin transponowania dyrektywy do porządków prawnych państw członkowskich został wyznaczony na dzień **24 grudnia 2010 r.** Niestety wiele państw nie dotrzymało tego terminu, implementując dyrektywę powrotową dopiero w 2012 r., jak to miało miejsce w przypadku Polski.

Rozdział 2.

Polskie regulacje prawne w zakresie powrotów

2.1. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Polskie prawo reguluje kwestię powrotu cudzoziemca do kraju pochodzenia, z rozróżnieniem na powrót dobrowolny i przymusowy. Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi powroty cudzoziemców są:

- **Ustawa o cudzoziemcach** z dnia 13 czerwca 2003 r. w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy¹², która to ustawa wdrożyła tzw. dyrektywę powrotową do polskiego systemu prawnego.
- **Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP** z dnia 13 czerwca 2003 r.¹³

Ponadto kwestie powrotów dobrowolnych uregulowane zostały w:

- **Porozumieniu między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji**

¹² Dz.U.2012.589.

¹³ T.j. Dz.U.2012.680.

w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2005 r.¹⁴

- Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy z dnia 10 listopada 2011 r.¹⁵

Powroty dobrowolne powinny być instrumentem preferowanym w zakresie realizacji polityki powrotowej – zarówno ze względu na większe gwarancje poszanowania praw człowieka w procesie powrotowym, jak również na trwałość powrotu, poprzez możliwość zorganizowania cudzoziemcowi godnych warunków życia po powrocie do kraju pochodzenia.

Na podstawie obecnie obowiązujących regulacji prawnych, dobrowolny powrót cudzoziemca może być:

- 1) realizowany samodzielnie,
- 2) mieć charakter wspomagany i być realizowany przy wsparciu Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM),
- 3) organizowany przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UDSC).

2.2. POWROTY DOBROWOLNE

2.2.1. USTAWA O CUDZOZIEMCACH

Ustawa o cudzoziemcach z 2003 r. regulowała dotychczas kwestie dobrowolnego powrotu cudzoziemców w ograniczonym zakresie, gdyż Polska nie implementowała w terminie dyrektywy powrotowej. Termin implementacji upłynął 24 grudnia 2010 r., natomiast prace nad kolejną nowelizacją prawa o cudzoziemcach przeciągnęły się aż do roku 2012, kiedy to 27 kwietnia uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Przed nowelizacją kwestię dobrowolnych powrotów regulował art. 97, zgodnie z którym cudzoziemiec mógł być zobowiązany do opuszczenia terytorium RP w terminie do 7 dni, gdy z okoliczności sprawy wynikało, że dobrowolnie wykona ten obowiązek.

Początkowo planowano wdrożenie dyrektyw unijnych do polskiego porządku prawnego już w nowej ustawie o cudzoziemcach, jednak jej przygotowanie wymagało zbyt wiele czasu i rozbudowanych konsultacji społecznych, zaś termin transpozycji dyrektyw minął. W związku z tym po raz kolejny została zmieniona ustawa o cudzoziemcach z 2003 r.

¹⁴ M.P. 2006.3.46.

¹⁵ Dz.U.2011.261.1564.

Dnia 22 lutego 2012 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy został przekazany posłom jako druk sejmowy, zaś 23 lutego wniesiony do łaski marszałkowskiej. Inicjatorem procedury ustawodawczej była Rada Ministrów. Prace nad projektem trwały początkowo w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, zaś II i III czytanie odbyło się 14 i 15 marca 2012 r.¹⁶ W głosowaniu nad projektem ustawy, za jej przyjęciem opowiedziała się większość 62% posłów, przeciw głosowało 12 posłów (3,6%) zaś 30 % wstrzymało się od głosu. Poprawki Senatu rozpatrywane były na posiedzeniu Sejmu 27 kwietnia 2012 r., zaś Prezydent podpisał ustawę 15 maja – publikacja nastąpiła w Dzienniku Ustaw 28 maja 2012 r.

Ustawa w zakresie powrotów znowelizowała rozdział VIII zatytułowany „Wydalenie cudzoziemców i zobowiązanie ich do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Zgodnie ze znowelizowanym art. 90: *„W decyzji o wydaleniu: 1) określa się termin dobrowolnego opuszczenia przez cudzoziemca terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który wynosi od 7 do 30 dni, z wyłączeniem przypadków, w których decyzja podlega przymusowemu wykonaniu na podstawie art. 95”¹⁷.*

Termin dobrowolnego wyjazdu może być, na podstawie art. 90 ust. 1 a, przedłużony jednorazowo do roku w sytuacji, gdy:

- a) przepisy prawa polskiego wymagają osobistego stawiennictwa przed organami władzy publicznej
- b) obecności cudzoziemca na terytorium RP wymaga jego wyjątkowa sytuacja osobista lub interes Rzeczypospolitej Polskiej.

Sytuacją, w której termin wyjazdu może być przedłużony, jest na przykład okoliczność, w której dzieci cudzoziemca uczęszczają do szkoły lub gdy cudzoziemiec jest świadkiem w toczącym się postępowaniu. Zgodnie z art. 1 b, przedłużenie terminu może nastąpić na wniosek cudzoziemca, w drodze decyzji. Przedłużenie terminu dobrowolnego wyjazdu może nastąpić również po wydaniu decyzji wydaleniowej.

Zgodnie z art. 95 ust. 4 ustawy, decyzja o wydaleniu podlega przymusowemu wykonaniu przez doprowadzenie cudzoziemca do granicy, jeśli cudzoziemiec nie zastosował się do określonego w decyzji terminu dobrowolnego wyjazdu.

Zgodnie z art. 97 ust. 1: *„(...) cudzoziemiec może być zobowiązany do opuszczenia terytorium RP w terminie 7 do 30 dni, gdy z okoliczności sprawy wynika, że dobrowolnie wykona ten obowiązek”.*

Zobowiązanie do opuszczenia RP wydawane jest cudzoziemcowi w sytuacji, gdy:

- 1) przebywa na terytorium Polski bez ważnej wizy,

¹⁶ Patrz: www.sejmometr.pl.

¹⁷ Ponadto w decyzji o wydaleniu określa się, zgodnie z art. 95, okres zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP i państw Schengen.

- 2) nie opuścił Polski po wykorzystaniu dopuszczalnego czasu pobytu na terytorium Schengen przez 3 miesiące w okresie 6 miesięcy od dnia pierwszego wjazdu,
- 3) wykonywał pracę niezgodnie z ustawą,
- 4) nie posiada środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu na terytorium Polski,
- 5) niezgodnie z przepisami przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę,
- 6) przebywa poza strefą przygraniczną określoną w przepisach o małym ruchu granicznym (MRG),
- 7) przebywa w Polsce po upływie terminu, na który posiadał zgodę w ramach małego ruchu granicznego.

Zakaz ponownego wjazdu na terytorium państw Schengen określa się na podstawie art. 99 b, w oparciu o przesłanki wydania decyzji wydaleniowej z art. 88 (termin zakazu wjazdu może wynosić od 6 miesięcy do 5 lat).

W przypadku, gdy cudzoziemiec nie wykona dobrowolnie powrotu w terminie określonym w decyzji o zobowiązaniu do powrotu, decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub decyzji o cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, to zgodnie z art. 99 b pkt 3, termin zakazu ponownego wjazdu wynosi od 3 do 5 lat.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy *„brak jest możliwości określenia terminu zakazu wjazdu z należytym uwzględnieniem wszystkich istotnych dla danego przypadku okoliczności, gdyż termin ten wynika obecnie wprost z przepisów prawa i nie uwzględnia możliwości zindywidualizowania oceny stanu faktycznego. Dodano zatem przepis umożliwiający orzekanie w decyzji o wydaleniu z terytorium RP, a także w decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP, o zakazie ponownego wjazdu na terytorium RP (...)*¹⁸ Zmiana wprowadzona nowelizacją z maja 2012 r. umożliwiła określenie w decyzji wydaleniowej i zobowiązaniowej terminu zakazu wjazdu dostosowanego do sytuacji faktycznej cudzoziemca.

Obecnie trwają prace nad nową ustawą o cudzoziemcach. Dyskusja nad opracowaniem polityki migracyjnej była przedmiotem prac Rady Ministrów z wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych 31 lipca 2012 r. i została ostatecznie zaakceptowana. Założenia polityki migracyjnej przygotowane zostały w dokumencie **„Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”**, przyjętym 20 lipca 2011 r., a następnie zaktualizowanym w marcu 2012 r.¹⁹ W kontekście dobrowolnych powrotów, interesujące są wnioski dotyczące zapobiegania nielegalnej imigracji. Powroty imigrantów realizowane są poprzez wydalenia, realizację umów o readmisji oraz powroty dobrowolne. Zgodnie ze wspomnianym dokumentem *„polityka powrotów jest powszechnie postrzegana jako ważne*

¹⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy dostępne w serwisie www.lex.pl lub na stronach www.sejmometr.pl.

¹⁹ *Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Dokument przygotowany przez grupę roboczą ds. przygotowania Strategii Migracyjnej Polski, powołaną w ramach Zespołu do Spraw Migracji, przyjęty przez Zespół do Spraw Migracji podczas posiedzenia w dniu 20 lipca 2011 r., zaktualizowany wg stanu na dzień 8 marca 2012. Dokument jest dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej MSW – www.bip.msw.gov.pl.

*narzędzie przeciwdziałania nielegalnym migracjom, ograniczające stan niepożądany, jakim jest nielegalny pobyt cudzoziemców, a także spełniające istotną rolę prewencyjną*²⁰.

Dokument prezentuje również statystyki dotyczące realizowanych w Polsce wspomaganych dobrowolnych powrotów – w 2010 r. było to 1622 osoby, zaś w 2011 r. 1170 – liczba osób powracających spada ze względu na mniejszą ilość osób ubiegającą się o nadanie statusu uchodźcy; być może wpływ na statystyki będzie miała abolicja dla cudzoziemców z 2012 r.

Ciekawe są również zaproponowane przez autorów rekomendacje w zakresie polityki powrotowej. Jeśli chodzi o powroty dobrowolne, są to:

- *„rozszerzenie kategorii cudzoziemców, którzy mogą skorzystać z programu dobrowolnego powrotu o osoby, które uzyskały na terytorium Polski ochronę uzupełniającą oraz o osoby będące ofiarami handlu ludźmi, również te, które nie wyraziły chęci udziału w programie wsparcia świadka/ofiary handlu ludźmi;*
- *zapewnienie możliwości korzystania z pomocy reintegracyjnej cudzoziemcom, których powroty są w całości organizowane przez Urząd do Spraw Cudzoziemców;*
- *systematyczne prowadzenie badań na temat skuteczności przeprowadzanych dobrowolnych powrotów oraz pomocy reintegracyjnej*²¹.

W zakresie zwalczania nielegalnej imigracji dokument zwraca uwagę na problem wydaleń – rekomendacją w kierunku zmniejszenia liczby wydaleń jest organizowanie kampanii informacyjnych w krajach pochodzenia migrantów na temat możliwości legalnego wjazdu na terytorium RP oraz o konsekwencjach nielegalnego pobytu w Polsce .

2.2.2. USTAWA O UDZIELANIU CUDZOZIEMCOM OCHRONY NA TERYTORIUM RP

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określa, zgodnie z art. 1, zasady, warunki i tryb udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz organy właściwe w tych sprawach²².

Zagadnienie dobrowolnego powrotu uregulowane zostało w artykułach 70 i 75 ustawy (poprzednio dobrowolny powrót przewidziany był w znowelizowa-

²⁰ *Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, s. 48.

²¹ Tamże, s. 55.

²² T.j. Dz.U.2012.680.

nym obecnie art. 68 ustawy), znajdujących się w rozdziale 5 „Pomoc dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy”.

Zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy „wnioskodawcy oraz osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, zapewnia się pomoc socjalną i opiekę medyczną oraz można zapewnić: 1) pomoc w dobrowolnym powrocie do kraju, do którego mają prawo wjazdu, zwaną dalej “pomocą w dobrowolnym powrocie”.

Pomoc w dobrowolnym powrocie nie może być, zgodnie z art. 70 ust. 2, przyznana **osobie**, która:

- 1) korzysta z ochrony uzupełniającej;
- 2) przebywa na terytorium RP na podstawie zgody na pobyt tolerowany po upływie okresów, o których mowa w art. 74 ust. 1 - czyli:
 - po zakończeniu postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy,
 - po upływie 2 miesięcy od momentu doręczenia decyzji ostatecznej w sprawie nadania statusu uchodźcy albo przez okres 14 dni od dnia doręczenia decyzji ostatecznej o umorzeniu postępowania, w przypadku gdy postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy zostało umorzone;
- 3) przebywa na terytorium RP na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich;
- 4) przebywa w placówce opiekuńczo-wychowawczej;
- 5) przebywa w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia;
- 6) jest tymczasowo aresztowana lub odbywa karę pozbawienia wolności.

Zgodnie z art. 70 ust. 3 ustawy, **wniosek o pomoc w dobrowolnym powrocie, złożony przez osoby wymienione w pkt 1-6, pozostawia się bez rozpoznania.**

Zgodnie z art. 75 ustawy „pomoc w dobrowolnym powrocie można zapewnić cudzoziemcowi, który zawiadomi na piśmie Szefa Urzędu o zamiarze dobrowolnego powrotu, nie później niż przed upływem terminu, do którego jest on obowiązany opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

Pomoc w dobrowolnym powrocie obejmuje:

- 1) Koszty **zakupu biletu** na przejazd środkiem komunikacji publicznej, do kraju wybranego przez cudzoziemca, do którego przysługuje mu prawo wjazdu albo do państwa członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy.
- 2) Pokrycie kosztów **opłat administracyjnych związanych z uzyskaniem wiz i zezwoleń** niezbędnych w organizacji powrotu.
- 3) Koszty **wyżywienia** w podróży.

Decyzję w sprawie przyznania pomocy w dobrowolnym powrocie wydaje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców na wniosek cudzoziemca. Powrót, zgodnie z art. 75 ust. 4, następuje w sposób zorganizowany przez Urząd. Szef Urzę-

du może zlecić organizacjom międzynarodowym organizację dobrowolnego powrotu.

Na podstawie znowelizowanego art. 86, ustawodawca udzielił delegacji ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, do określenia w drodze rozporządzenia wysokości pomocy na pokrycie kosztów wyżywienia cudzoziemca w podróży w związku z dobrowolnym powrotem do kraju, do którego cudzoziemiec ma prawo wjazdu oraz terminu i sposobu wypłaty tych świadczeń.

Ustalając wysokość i charakter świadczeń, zgodnie z delegacją minister miał obowiązek uwzględnić, zgodnie z art. 86 ust. 2, m.in. konieczność zaspokojenia usprawiedliwionych potrzeb cudzoziemca oraz jego rodziny.

Obecnie obowiązuje **Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy** z dnia 10 listopada 2011 r.²³, które zastąpiło rozporządzenie z dnia 26 maja 2009 r. o tym samym tytule.

Zgodnie z par. 8 rozporządzenia „wysokość pomocy na pokrycie kosztów wyżywienia cudzoziemca w podróży w związku z dobrowolnym powrotem do kraju, do którego cudzoziemiec ma prawo wjazdu (...) wynosi 23 zł na dzień podróży”. Pomoc taka jest udzielana na czas nie dłuższy niż 3 dni. Zgodnie z ust. 3 niniejszego paragrafu „kwota przeznaczona na pomoc, o której mowa w ust. 1, jest wypłacana nie wcześniej niż na 7 i nie później niż na 2 dni przed dobrowolnym powrotem cudzoziemca do kraju, do którego ma prawo wjazdu”.

2.2.3. DOBROWOLNY POWRÓT REALIZOWANY PRZEZ UDSC

Powrót organizowany przy pomocy Szefa Urzędu dotyczy wyłącznie cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium RP. **Z pomocy w dobrowolnym powrocie skorzystać mogą:**

- cudzoziemcy, którzy złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy w RP a następnie **zrezygnowali z postępowania o nadanie statusu;**
- cudzoziemcy, którzy otrzymali decyzję odmawiającą nadania statusu uchodźcy, w której udzielono **ochrony uzupełniającej** bądź przyznano **pobyt tolerowany**, jeżeli zgłosili chęć dobrowolnego powrotu **przed upływem dwóch miesięcy od daty doręczenia decyzji;**
- cudzoziemcy, którzy otrzymali decyzję **odmawiającą nadania statusu uchodźcy**, w której **nie udzielono ochrony uzupełniającej ani nie przyznano pobytu tolerowanego** i powiadomili Szefa UDSC o zamiarze dobrowolnego powrotu,

²³ Dz.U.2011.261.1564. Rozporządzenie obowiązuje od dnia 1 stycznia 2012 r.

nie później niż przed upływem terminu, do którego byli zobowiązani opuścić terytorium Polski.

Cudzoziemcy, którzy podejmują decyzję o powrocie będąc w procedurze uchodźczej, muszą złożyć do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców wniosek o umorzenie postępowania w związku z chęcią powrotu do kraju pochodzenia.

Pomoc oferowana przez UDSC nie obejmuje całości kosztów związanych z wyżywieniem. Urząd nie zapewnia również pomocy reintegracyjnej. Z tego też powodu większość powracających cudzoziemców korzysta z pomocy IOM.

Dane przedstawione przez Urząd i dostępne m.in. w raporcie dotyczącym realizacji powrotów w Polsce, przygotowanym przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej wskazują, że w 2006 r., korzystając z pomocy UDSC, wyjechało 138 osób, w 2007 r. 48 osób, w 2008 r. 514 osób, w 2009 r. 265 osób. Natomiast w 2010 r. 25 osób, zaś w 2011 r. 15 osób.

Cudzoziemcy, którzy chcą wracać przy pomocy Urzędu, powinni zgłosić się do Biura Organizacji Ośrodków Urzędu do Spraw Cudzoziemców w Podkowie Leśnej - Dębaku. Natomiast cudzoziemcy będący mieszkańcami ośrodków mogą złożyć stosowny wniosek w miejscu pobytu.

2.2.4. WSPOMAGANY DOBROWOLNY POWRÓT Z IOM

Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji (**International Organization for Migration**) jest organizacją międzynarodową, która powstała w 1951 r. i rozpoczęła swoją działalność w 1952 r. Konstytucja Organizacji została uchwalona 19 października 1953 r.²⁴ Siedzibą IOM jest Genewa. Celami organizacji jest m.in. działanie na rzecz sprawnego zarządzania migracjami z poszanowaniem praw człowieka i prawa międzynarodowego²⁵ oraz organizowanie dobrowolnych powrotów migrantów do ich krajów pochodzenia oraz wspieranie ich reintegracji. Polskie Biuro IOM działa w Warszawie od 2002 r.²⁶

Polska współpracuje z IOM od 1993 r. Program wspomaganých dobrowolnych powrotów jest realizowany przez IOM w oparciu o **porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 12 lipca 2005 r.** i funkcjonuje od 2006 r. Program jest współfinansowany z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów.

²⁴ Konstytucja jest dostępna w wersji angielskojęzycznej na stronie www.iom.int.

²⁵ Źródło: www.iom.pl.

²⁶ Siedziba polskiego biura IOM mieści się w Warszawie przy ul. Mariensztat 8.

W arendzie porozumienia stwierdzono, że „roszczenie i umocnienie obecnej współpracy w sprawach związanych z organizacją dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może przyczynić się do zwiększenia skuteczności polskiej polityki migracyjnej”.

Zgodnie z art. 1 porozumienia **grupami cudzoziemców będącymi beneficjentami programu są:**

- cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy:
 - a) których wnioski ze względów formalnych zostały pozostawione bez rozpoznania,
 - b) którzy otrzymali decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy i odmowie udzielenia zgody na pobyt tolerowany;
- cudzoziemcy, którzy złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy, a następnie zrezygnowali z ubiegania się o ten status;
- cudzoziemcy ubiegający się o udzielenie azylu w RP, którzy otrzymali decyzję o odmowie udzielenia azylu;
- cudzoziemcy, którzy otrzymali decyzję, z której wynika obowiązek opuszczenia terytorium RP.

Jak widać, w porozumieniu nie wymieniono osób, które uzyskały status uchodźcy, mimo, że w decyzji ustanawiającej Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów traktowani są jako beneficjenci tego funduszu. Tym samym prawo polskie nie przewiduje obecnie możliwości wspomaganego powrotu dla osoby będącej uchodźcą. W wielu przypadkach powrót taki byłby jednak uzasadniony, zwłaszcza, gdy zmianie ulega sytuacja w kraju pochodzenia cudzoziemca.

Zgodnie z art. 2 porozumienia, **dobrowolny powrót** „oznacza (...) sytuację, w której cudzoziemiec zgadza się na wyjazd z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do kraju, którego jest obywatelem, a w przypadku, gdy taki powrót nie jest możliwy lub jeśli cudzoziemiec nie posiada żadnego obywatelstwa - do kraju, w którym ma miejsce zamieszkania, lub do innego kraju, który zgadza się lub jest zobowiązany go przyjąć, przy czym decyzja dotycząca powrotu wynika z wolnego wyboru cudzoziemca dokonanego bez jakiegokolwiek nacisku fizycznego, psychicznego lub materialnego i została podjęta na podstawie dokładnej i obiektywnej informacji o warunkach powrotu i sytuacji w kraju, do którego cudzoziemiec wyjeżdża”.

Kraj powrotu natomiast definiowany jest jako kraj, którego cudzoziemiec jest obywatelem, w którym ma miejsce zamieszkania lub który zgadza się albo jest zobowiązany go przyjąć.

Zadania IOM w zakresie realizacji dobrowolnych powrotów wymienione zostały w art. 4 porozumienia i **obejmują:**

- opracowywanie materiałów informacyjnych dotyczących dobrowolnych powrotów i niezwłoczne przekazywanie ich cudzoziemcom – materiały takie w formie ulotek w językach krajów pochodzenia rozdawane są cudzoziemcom,

- pozostawiane w ośrodkach dla cudzoziemców, przekazywane organizacjom pracującym z cudzoziemcami oraz umieszczone na stronie internetowej IOM;
- pomoc w uzyskiwaniu dla cudzoziemców zezwoleń i wiz związanych z wyjazdem;
 - zapewnienie środków transportu dla cudzoziemców w celu realizacji dobrowolnego powrotu (wyjazd z Polski, tranzyt, przejazd przez terytorium kraju powrotu). Należy podkreślić, że w ramach dobrowolnego powrotu z IOM cudzoziemiec ma zapewniony powrót do wskazanej przez niego miejscowości, nawet, jeśli wymaga to podróży kilkoma środkami transportu;
 - przygotowywanie i aktualizacja materiałów szkoleniowych oraz informacji dotyczących krajów pochodzenia cudzoziemców;
 - szkolenie przedstawicieli polskich organizacji rządowych i pozarządowych, w których zakresie działania znajdują się sprawy cudzoziemców;
 - ponadto, na wniosek Ministra, IOM wspiera proces integracji cudzoziemców w kraju ich powrotu.

Zadania Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie realizacji programu dobrowolnych powrotów, wymienione w art. 5 porozumienia, polegają na informowaniu grup cudzoziemców wskazanych w art. 1 porozumienia o możliwości dobrowolnych powrotów i przekazywaniu IOM informacji dotyczących cudzoziemców za ich zgodą, w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań wynikających z porozumienia.

Dla usprawnienia wykonywania działań przewidzianych w porozumieniu, powołana została **Wspólna Komisja Konsultacyjna**. Zadaniem Komisji są: kontrola realizacji postanowień porozumienia, ocena współpracy z polskimi organizacjami rządowymi i pozarządowymi pracującymi z cudzoziemcami oraz opiniowanie propozycji dotyczących dobrowolnych powrotów cudzoziemców.

Komisja składa się z 4 przedstawicieli – 2 wyznaczonych przez Ministra i 2 wyznaczonych przez IOM. Zgodnie z art. 6 ust. 4 porozumienia „*w razie potrzeby Komisja może zaprosić do udziału w posiedzeniach Komisji przedstawicieli organizacji rządowych i pozarządowych, w których zakresie działania znajdują się sprawy cudzoziemców*”. Posiedzenia Komisji zwoływane są w razie potrzeby, nie rzadziej jednak niż co 6 miesięcy.

Podstawą realizacji dobrowolnych powrotów cudzoziemców na podstawie porozumienia jest plan zadań, przedstawiany Ministrowi przez IOM do realizacji do 31 stycznia każdego roku kalendarzowego. **Wydatki poniesione przez IOM są refundowane przez:**

Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w stosunku do: cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy, a następnie zrezygnowali z ubiegania się o ten status oraz cudzoziemców ubiegających się o udzielenie azylu w RP, którzy otrzymali decyzję o odmowie udzielenia azylu;

Komendanta Głównego Straży Granicznej w stosunku do: cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, których wnioski ze względów

formalnych zostały pozostawione bez rozpoznania lub którzy otrzymali decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy i odmowie udzielenia zgody na pobyt tolerowany oraz cudzoziemców, którzy otrzymali decyzję, z której wynika obowiązek opuszczenia terytorium RP.

Biuro Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji w Polsce ma obowiązek przedstawienia sprawozdania o poniesionych wydatkach do 31 lipca każdego roku kalendarzowego (za I półrocze) oraz za każdy rok w ciągu 90 dni od zakończenia roku kalendarzowego.

Pomoc w dobrowolnym powrocie udzielana przez IOM obejmuje, w przeciwieństwie do osób objętych działaniami UDSC, również cudzoziemców pozostających w Polsce nielegalnie. Jednak należy mieć na uwadze, że **żadna pomoc nie jest udzielana cudzoziemcom, którzy otrzymali od wojewody decyzję o wydaleniu z terytorium Polski z rygorem natychmiastowej wykonalności.**

Pomoc w dobrowolnym powrocie z IOM obejmuje:

- **Indywidualne doradztwo** – cudzoziemiec otrzymuje informacje o swojej sytuacji prawnej w Polsce oraz o sytuacji, jaką zastanie w kraju powrotu. Decyzję o powrocie cudzoziemiec podejmuje samodzielnie – jeśli jest w procedurze uchodźczej, to jednocześnie składa wniosek o wycofanie wniosku o nadanie statusu uchodźcy;
- **Pomoc w uzyskaniu dokumentów podróży** (paszportu, wiz);
- **Pomoc w przeprowadzeniu badań medycznych** (zwłaszcza, jeśli zachodzi podejrzenie, że stan zdrowia byłby przeciwwskazaniem do podróży);
- **Zakup biletów;**
- **Organizację podróży do lotniska lub dworca oraz asystę i pomoc w tranzycie;**
- **Pomoc reintegracyjną.**

Szczególną opieką obejmuje się w trakcie realizacji powrotu kobiety w ciąży, samotnych rodziców z małymi dziećmi, osoby chore i niepełnosprawne. Powrót wspomagany z IOM opiera się na zasadzie dobrowolności – oznacza to, że cudzoziemiec może wycofać się z wyjazdu na każdym etapie jego organizacji i nie ponosi przy tym żadnych konsekwencji.

Pomoc reintegracyjna obejmuje przede wszystkim kieszonkowe – jest to suma przekazywana cudzoziemcowi, aby mógł zaspokoić swoje podstawowe potrzeby po powrocie do kraju pochodzenia. Obecnie oferowana wysokość pomocy wynosi 1200 zł na osobę. **Plan pomocy reintegracyjnej** przygotowują przez cudzoziemca. Środki pieniężne przyznane w ramach pomocy mogą być przeznaczone na:

- Rozpoczęcie lub prowadzenie działalności gospodarczej
- Edukację
- Odbudowę domu
- Subsydiowanie zatrudnienia

Ponadto **dotatkowa pomoc reintegracyjna przyznawana jest**: małoletnim bez opieki, ofiarom handlu ludźmi oraz osobom wymagającym pomocy medycznej. **Wysokość pomocy reintegracyjnej przyznawanej przez IOM** wynosi obecnie 2000 zł na edukację, szkolenia zawodowe lub językowe, 6500 zł na rozpoczęcie działalności gospodarczej, 4500 zł na kontynuowanie leczenia i w wyjątkowych sytuacjach 2500 zł na dodatkową pomoc.

Program wspomaganych dobrowolnych powrotów IOM cieszy się dużym zainteresowaniem wśród cudzoziemców, którym nie udało się zintegrować z polskim społeczeństwem i najlepszym rozwiązaniem dla nich jest wyjazd do kraju pochodzenia. W Polsce w 2007 r. z dobrowolnego powrotu skorzystało 743 cudzoziemców, w 2008 r. 962 cudzoziemców, zaś w 2009 r. 1394 cudzoziemców, w 2010 r. 1625 osób, a w 2011 r. 1149 osób.

2.2.5. SAMODZIELNA ORGANIZACJA DOBROWOLNEGO POWROTU

W sytuacji, gdy cudzoziemiec **nie jest w procedurze uchodźczej** i jego pobyt na terytorium RP ma charakter nielegalny, może samodzielnie zorganizować swój wyjazd z Polski i powrót do kraju pochodzenia. Cudzoziemiec powinien stawić się na przejściu granicznym i poinformować funkcjonariusza Straży Granicznej, że przebywa w Polsce nielegalnie oraz chce dobrowolnie opuścić jej granice.

Jeśli osoba **jest w procedurze uchodźczej** i chce wyjechać dobrowolnie, to powinna złożyć wniosek do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o umorzenie postępowania w związku z zamierzonym dobrowolnym powrotem. Po odebraniu z depozytu paszportu i innych dokumentów cudzoziemiec może udać się na granicę – tam zobowiązany jest oddać Komendantowi Placówki Straży Granicznej tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca wydane w związku z prowadzeniem postępowania uchodźczego.

2.3. POWROTY PRZYMUSOWE

Większa część powrotów, jakie mają miejsce na terenie UE, są to powroty przymusowe. W Polsce podstawą prawną powrotu przymusowego jest decyzja wydalenkowa lub zobowiązanie do powrotu. Wówczas cudzoziemiec ma obowiązek opuszczenia terytorium RP, a w wyszczególnionych w ustawie przypadkach osoba taka jest wydalana siłowo z terytorium RP.

Zgodnie z danymi przedstawionymi w Raporcie na temat praw migrantów nieregularnych, przygotowanym przez FRA²⁷, w 2010 r. na terenie UE wydanych zostało 505 140 nakazów wyjazdu, z czego wykonanie 280 000 nie zostało potwierdzonych.

2.3.1. DECYZJA WYDALENIOWA

Regulacje dotyczące powrotów przymusowych zostały zawarte w ustawie o cudzoziemcach, przede wszystkim w rozdziale 6 „**Wydalenie cudzoziemców i zobowiązanie ich do opuszczania terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**”.

Przesłanki wydania decyzji wydaleniovej określone zostały w art. 88 ustawy o cudzoziemcach. Tym samym decyzję wydaleniową wydaje się w przypadku, gdy cudzoziemiec:

- Przebywa w Polsce bez ważnej wizy lub ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu lub gdy nie opuścił Polski po wykorzystaniu terminu pobytu na obszarze Schengen (3 miesiące w ciągu 6 miesięcy od dnia pierwszego wjazdu);
- Wykonywał pracę niezgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- Nie ma odpowiednich środków utrzymania się na terytorium RP;
- Jego dane znajdują się w wykazie osób niepożądanych na terytorium RP (lub w SIS pod warunkami z art. 88 ust. 4a);
- Jego pobyt stanowiłby zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo naruszałby interes RP;
- Niezgodnie z prawem przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę;
- Nie opuścił dobrowolnie terytorium RP w terminie określonym w decyzjach w art. 88 ust. 1 pkt 7;
- Nie wywiązuje się ze zobowiązań podatkowych;
- Zakończył odbywanie kary pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe;
- Został skazany prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności i kara ta może zostać odbyta poza granicami RP;
- W związku z małym ruchem granicznym przebywa poza strefą przygraniczną lub przekroczył okres pobytu w RP do którego był uprawniony w ramach MRG.

²⁷ Fundamental Rights of migrants in irregular situation in the European Union, FRA 2011, raport dostępny jest na stronie internetowej Fundamental Rights Agency: www.fra.europa.eu.

Sytuacje, w których **nie wydaje się decyzji wydaleniowej**, określone zostały w art. 88 ust. 2 i art. 89. Są to m.in. przypadki, gdy cudzoziemiec posiada zezwolenie na osiedlenie się lub pobyt rezydenta długoterminowego UE, zachodzą przesłanki udzielenia mu pobytu tolerowanego lub jest małżonkiem obywatela polskiego.

W **decyzji wydaleniowej**, jak zostało już wspomniane, określa się termin dobrowolnego wyjazdu cudzoziemca z Polski i orzeka się o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Polski i państw strefy Schengen. Ponadto można w decyzji określić trasę przejazdu, wyznaczyć cudzoziemcowi miejsce zamieszkania do czasu wykonania decyzji i zobowiązać go do zgłaszania się do organu wskazanego w decyzji.

Decyzji wydaleniowej można nadać rygor natychmiastowej wykonalności, jeśli dalszy pobyt cudzoziemca stanowiłby zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo naruszałby interes RP.

Decyzja o wydaleniu powoduje:

- Unieważnienie wizy krajowej,
- Cofnięcie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony,
- Cofnięcie zezwolenia na pracę,
- Unieważnienie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach MRG w przypadku art. 88 ust. 1 pkt 11 i 12.

Decyzja wydaleniowa jest wydawana przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca lub miejsce ujawnienia czy wystąpienia faktu będącego podstawą wystąpienia z wnioskiem o wydalenie:

- 1) z urzędu,
- 2) na wniosek - Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji, komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, komendanta placówki Straży Granicznej lub organu Służby Celnej.

Wojewoda odnotowuje, zgodnie z art. 92 ust. 2, wydanie decyzji wydaleniowej w dokumencie podróży cudzoziemca. Na wniosek cudzoziemca dokonywane jest tłumaczenie podstawy prawnej wydalenia w języku zrozumiałym dla cudzoziemca.

Wydalenie małoletniego może być dokonane tylko wtedy, gdy, zgodnie z art. 94, **będzie on miał w kraju powrotu zapewnioną opiekę rodziców**, innych osób pełnoletnich lub instytucji opiekuńczych zgodnie ze standardami określonymi w Konwencji o prawach dziecka.

Decyzja wydaleniowa podlega w określonych przypadkach przymusowemu wykonaniu. Przesłanki wykonania przymusowego określone zostały w art.

95 ustawy. Przymusowe wykonanie polega na doprowadzeniu cudzoziemca do granicy albo do granicy państwa, do którego zostaje wydany lub doprowadzeniu do portu lotniczego lub morskiego państwa, jeśli cudzoziemiec:

- 1) przebywa w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia,
- 2) nie opuścił terytorium Polski terminie określonym w decyzji wydaleniowej,
- 3) wymagają tego względy bezpieczeństwa i obronności państwa,
- 4) wydana została w związku z tym, że cudzoziemiec dobrowolnie nie opuścił terytorium RP w terminie określonym w decyzji zobowiązaniowej, w decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, w decyzji o cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

Obowiązek doprowadzenia cudzoziemca do granicy wykonuje komendant oddziału Straży Granicznej, zaś obowiązek doprowadzenia cudzoziemca od granicy do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego następuje wydalenie, wykonuje Komendant Główny Straży Granicznej lub komendant oddziału Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce, w którym cudzoziemiec przekracza granicę.

Koszty wydalenia ponosi co do zasady cudzoziemiec. Na podstawie art. 96 ust. 2 koszty wydalenia ponosi zapraszający, zaś na podstawie art. 96 ust. 3 pracodawca lub osoba która powierzyła cudzoziemcowi wykonanie pracy. **Koszty wydalenia** obejmują w szczególności koszty postępowania, pobrania odcisków papilarnych i zrobienia fotografii, pobytu w ośrodku strzeżonym lub areszcie, koszt badań lekarskich, koszt pomocy udzielonej przez państwo członkowskie w UE w związku z tranzytem oraz koszt przejazdu i doprowadzenia do granicy.

2.3.2. DECYZJA ZOBOWIĄZANIOWA

Drugą z podstaw powrotu przymusowego jest **decyzja zobowiązująca cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP**. Decyzję taką wydaje się, jeśli z okoliczności sprawy wynika, że cudzoziemiec samodzielnie wykona obowiązek opuszczenia Polski (art. 97 ustawy). Termin na opuszczenie kraju określony w decyzji wynosi od 7 do 30 dni. Podobnie jak w przypadku decyzji wydaleniowej, termin wyjazdu może być przedłużony, na wniosek cudzoziemca, do 1 roku, przy spełnieniu przesłanek z art. 90 ust. 1 a.

Decyzję o zobowiązaniu można wydać cudzoziemcowi, jeśli:

- Przebywa w Polsce bez ważnej wizy lub ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu lub gdy nie opuścił Polski po wykorzystaniu terminu pobytu na obszarze Schengen (3 miesiące w ciągu 6 miesięcy od dnia pierwszego wjazdu);

- Wykonywał pracę niezgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- Nie ma odpowiednich środków utrzymania się na terytorium RP;
- Niezgodnie z przepisami przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę;
- W związku z małym ruchem granicznym przebywa poza strefą przygraniczną lub przekroczył okres pobytu w RP do którego był uprawniony w ramach MRG.

Decyzję o zobowiązaniu wydaje, zgodnie z art. 98, komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej. Od decyzji przysługuje cudzoziemcowi **odwołanie do wojewody** właściwego ze względu na siedzibę organu wydającego decyzję. Organ, który wydał decyzję, odnotowuje jej wydanie w dokumencie podróży cudzoziemca oraz informuje o jej wydaniu wojewodę.

Decyzji zobowiązaniowej nie wydaje się, jeśli w stosunku do cudzoziemca zachodzą przesłanki z art. 97 ust. 2. W decyzji orzeka się o **zakazie ponownego wjazdu** na teren RP i państw obszaru Schengen, ponadto decyzja powoduje *ex lege* unieważnienie wizy krajowej, cofnięcie zezwolenia na zamieszkanie oraz zezwolenia na pracę.

Zgodnie ze znowelizowanym art. 98 a, **organ wydający decyzję zobowiązaniową, może na wniosek cudzoziemca cofnąć zakaz ponownego wjazdu**, jeśli:

- cudzoziemiec wykaże, że wykonał postanowienia decyzji o wydaleniu lub o zobowiązaniu do opuszczenia RP, w której orzeczono zakaz wjazdu;
- ponowny wjazd na terytorium RP lub terytorium Schengen ma nastąpić ze względu na uzasadnione przypadki, zwłaszcza ze względów humanitarnych.

Organ odmawia cofnięcia zakazu, jeśli, zgodnie z art. 98 b, wjazd lub pobyt cudzoziemca stanowiłby zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego lub naruszałby interes Polski, albo jeśli cudzoziemiec nie uiścił kosztów wydalenia.

Jeśli cudzoziemiec, wobec którego wydano decyzję zobowiązaniową, otrzyma następnie decyzję wydalenioową, **organ wydający decyzję wydalenioową – wojewoda, stwierdza wygaśnięcie decyzji zobowiązaniowej z dniem wydania decyzji wydalenioowej.** Ponadto, zgodnie z art. 99 pkt 2 postępowanie odwoławcze od decyzji zobowiązaniowej podlega umorzeniu.

Zakaz ponownego wjazdu na terytorium RP umieszczany w decyzji wydalenioowej i zobowiązaniowej, jest określony na podstawie art. 99 b, znowelizowanego ustawą z dnia 27 kwietnia 2012 r. Zgodnie z nim zakaz wjazdu określa się na okres:

- **od 6 miesięcy do 3 lat** – w przypadku, gdy cudzoziemiec przebywa w Polsce bez ważnej wizy lub ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu lub gdy nie opuścił Polski po wykorzystaniu terminu pobytu na obszarze Schengen (3 miesiące w ciągu 6 miesięcy od dnia pierwszego wjazdu), nie posiada środków

finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu na terytorium RP i nie może wskazać wiarygodnych źródeł ich uzyskania, niezgodnie z przepisami przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę lub w związku z małym ruchem granicznym przebywa poza strefą przygraniczną lub przekroczył okres pobytu w RP do którego był uprawniony w ramach MRG;

- **od 1 roku do 3 lat** – w przypadku, gdy cudzoziemiec wykonywał pracę niezgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy lub nie wywiązuje się ze zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa;
- **od 3 do 5 lat** – w przypadku, gdy dane cudzoziemca są wpisane do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, jeżeli wjazd cudzoziemca na to terytorium nastąpi w okresie obowiązywania wpisu; dane cudzoziemca znajdują się w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu, cudzoziemiec dobrowolnie nie opuścił terytorium RP w terminie określonym w decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia tego terytorium, o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, o cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony; zakończył odbywanie kary pozbawienia wolności orzeczonej w RP za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe lub został skazany w RP prawomocnym orzeczeniem na karę pozbawienia wolności podlegającą wykonaniu i istnieją podstawy do przeprowadzenia postępowania o przekazanie go za granicę w celu wykonania orzeczonej wobec niego kary;
- **5 lat** – w przypadku, gdy dalszy pobyt cudzoziemca stanowiłby zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo naruszałby interes RP.

2.3.3. POBYT W OŚRODKU STRZEŻONYM LUB W ARESZCIE W CELU WYDALENIA

Zgodnie z art. 101 ustawy o cudzoziemcach, „*cudzoziemiec, wobec którego zachodzą okoliczności uzasadniające wydanie decyzji o wydaleniu albo który uchyla się od wykonania obowiązków określonych w decyzji o wydaleniu, może być zatrzymany na okres nie dłuższy niż 48 godzin*”.

Zatrzymania cudzoziemca dokonuje Straż Graniczna albo Policja. Organy te, niezwłocznie po zatrzymaniu powinny, w zależności od sytuacji, wystąpić do sądu z wnioskiem o umieszczenie w ośrodku strzeżonym lub areszcie w celu wydalenia, wystąpić do wojewody o wydanie decyzji wydaleniowej lub wykonać decyzję wydaleniową wydaną w stosunku do tego cudzoziemca. W przypadku zatrzymania małoletniego bez opieki, organ zatrzymujący może wystąpić do sądu o umieszczenie małoletniego w pałacu opiekuńczo – wychowawczej.

Cudzoziemiec jest umieszczany w ośrodku strzeżonym lub ośrodku w celu wydalenia na mocy postanowienia sądu rejonowego na wniosek wojewody, organu SG lub Policji. W postanowieniu sąd określa czas pobytu w ośrodku lub areszcie, który **nie może być dłuższy niż 90 dni**. Okres ten może zostać następnie przedłużony na czas określony, konieczny do wykonania decyzji o wydaleniu, jeśli decyzja nie została wykonana z winy cudzoziemca. W takim wypadku **okres pobytu w ośrodku lub areszcie nie może przekroczyć 1 roku**.

Przesłanki umieszczenia cudzoziemca w ośrodku strzeżonym określa art. 102. **Tym samym cudzoziemiec jest umieszczany w ośrodku strzeżonym, jeśli:**

- istnieje ryzyko jego ucieczki a jednocześnie toczy się postępowanie w sprawie jego wydalenia;
- cudzoziemcowi wydano decyzję wydalenią bez orzekania o terminie opuszczenia terytorium RP;
- cudzoziemiec nie opuścił RP w terminie określonym w decyzji wydaleniomowej;
- przekroczył lub próbował przekroczyć granicę nielegalnie.

Areszt w celu wydalenia jest orzekany w stosunku do cudzoziemca, jeśli zachodzi obawa, że nie podporządkuje się on zasadom pobytu w ośrodku strzeżonym.

2.3.4. WYKAZ OSÓB UZNANYCH ZA NIEPOŻĄDANE NA TERYTORIUM RP

Zgodnie z art. 125 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców prowadzi Wykaz Cudzoziemców Niepożądanych na Terytorium RP. W wykazie, zgodnie z art. 128 ustawy, umieszcza się dane cudzoziemca:

- wobec którego została wydana decyzja zawierająca orzeczenie o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Polski lub państw Schengen;
- który został skazany prawomocnym wyrokiem w Polsce za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe na karę grzywny lub karę pozbawienia wolności do jednego roku, w innym państwie niż państwo obszaru Schengen za przestępstwo stanowiące zbrodnię pospolitą również w rozumieniu prawa polskiego albo w państwie obszaru Schengen za przestępstwo na karę pozbawienia wolności powyżej jednego roku;
- nie wywiązuje się ze zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa;
- którego wjazd lub pobyt są niepożądane ze względu na zobowiązania wynikające z postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych obowiązujących RP;

- którego wjazd lub pobyt cudzoziemca są niepożądane ze względu na zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego albo mogłyby naruszyć interes RP.

W wykazie nie zamieszcza się danych cudzoziemca, co do którego zachodzą przesłanki z art. 128 ust. 1a. Dane wprowadzone do wykazu obejmują podstawę faktyczną i prawną wpisu oraz dane osobowe cudzoziemca wymienione w art. 128 ust. 2.

Zgodnie z art. 128 ust. 3 dane cudzoziemca wpisywane są do wykazu na czas:

- 1) określony w decyzji zawierającej orzeczenie o zakazie ponownego wjazdu na terytorium RP lub na terytorium RP i państw obszaru Schengen;
- 2) 5 lat od dnia zakończenia wykonania kary pozbawienia wolności odbywanej na podstawie wyroków, o których mowa w ust. 1 pkt 3 art. 128, jeżeli cudzoziemiec został skazany na karę co najmniej 3 lat pozbawienia wolności;
- 3) 3 lat od dnia zakończenia wykonania kary pozbawienia wolności odbywanej na podstawie wyroków, o których mowa w ust. 1 pkt 3 art. 128, jeżeli cudzoziemiec został skazany na karę pozbawienia wolności poniżej 3 lat;
- 4) 3 lat od dnia uprawomocnienia się wyroku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 art. 128, jeżeli orzeczono wobec cudzoziemca karę grzywny; jeżeli kara grzywny jest jedyną karą, jaką orzeczono wobec cudzoziemca i zostanie zapłacona, dane cudzoziemca wykreśla się z wykazu;
- 5) warunkowego zawieszenia kary pozbawienia wolności od dnia uprawomocnienia się wyroku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 art. 128, jeżeli wobec cudzoziemca orzeczono karę pozbawienia wolności wraz z warunkowym zawieszeniem jej wykonania;
- 6) roku od dnia uregulowania zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa lub od daty, w której zobowiązania te uległy przedawnieniu;
- 7) wynikający z umów międzynarodowych obowiązujących RP, o których mowa w ust. 1 pkt 5 art. 128;
- 8) do 3 lat w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 6 art. 128, z możliwością przedłużenia na kolejne okresy nieprzekraczające 3 lat.

Dane cudzoziemca są wykreślane z wykazu po upływie tych terminów. Ponadto dane są wykreślane, jeśli decyzja orzekająca o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP stała się ostateczna.

Wpisu do wykazu dokonuje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców z urzędu lub na wniosek organów wymienionych w art. 129 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 130 ustawy, organy administracji, jeśli posiadają informacje o okolicznościach, na podstawie których dokonany powinien być wpis cudzoziemca do wykazu, mają obowiązek ich przekazania Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Rozdział 3.

Doświadczenia realizacji projektu

3.1. POTRZEBA OCHRONY PRAW NIEREGULARNYCH MIGRANTÓW

Unia Europejska, zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej *„opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”*. Gwarancje przestrzegania praw podstawowych znalazły się również w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z którą godność człowieka jest nienaruszalna, zaś wszyscy są równi wobec prawa. Prawa cudzoziemców zagwarantowane zostały w art. 19, który zakazuje wydaleń zbiorowych oraz przewiduje ochronę przed wydaleniem i ekstradycją do kraju, w którym istnieje poważne ryzyko naruszenia praw osobistych jednostki. Unia, zgodnie z art. 22, szanuje różnorodność religijną, kulturową i językową. Prawo do sądu zostało zagwarantowane w rozdziale „Wymiar sprawiedliwości” w art. 47. Ponadto każdy, kto ma miejsce zamieszkania na terytorium Unii *„ma prawo zwracać się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadkach niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów i jednostek*

organizacyjnych Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje sądowe”.

Zgodnie z pkt 10 Preambuły do dyrektywy powrotowej „jeżeli nie ma powodów do stwierdzenia, że godziłoby to w cel procedury powrotu, powrót dobrowolny należy przedkładać nad powrót przymusowy, a także wyznaczyć termin dobrowolnego wyjazdu”. Postulat ochrony praw człowieka w procesie powrotowym znalazł się w pkt 21, zgodnie z którym „państwa członkowskie powinny wprowadzić w życie niniejszą dyrektywę bez dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub światopogląd, przekonania polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Jest to tzw. klauzula antydyskryminacyjna. Ponadto w pkt 22 powołano się na Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz na Konwencję Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Dziecka.

Ochroną praw człowieka zajmuje się na terytorium UE Agencja Praw Podstawowych, czyli Fundamental Rights Agency, która rozpoczęła swoją działalność w 2007 r.²⁸ Agencja przygotowała w 2011 r. raport na temat praw nieregularnych migrantów – dane pochodzą z 24 krajów członkowskich. Zgodnie z danymi umieszczonymi na stronie FRA, powołując się na badania projektu Clandestino, w 2008 r. na terenie UE przebywało pomiędzy 1,9 a 3,8 mln nieregularnych migrantów²⁹. Największe problemy w zakresie ochrony praw podstawowych pojawiają się w przypadku osób, które nie mogą być wydalone z kraju z przyczyn formalnych i przebywając w państwie członkowskim, funkcjonują poza prawem. Agencja rekomenduje uregulowanie sytuacji tych osób w zaplanowanej na 2014 r. rewizji dyrektywy powrotowej.

3.2. DZIAŁANIA PROJEKTOWE

Projekt „Wsparcie Dobrowolnych Powrotów na Lubelszczyźnie”³⁰ zakładał stworzenie platformy współpracy dla organizacji i instytucji zajmujących się dobrowolnymi powrotami oraz miał na celu promocję dobrowolnych powrotów wśród osób pracujących z migrantami.

W ramach działań projektowych:

- organizowane były regularne **seminaria eksperckie i szkolenia wyjazdowe** poświęcone zmianom w prawie oraz zagadnieniom z zakresu socjologii, kulturoznawstwa i politologii dotyczącym migracji;

²⁸ Rozporządzenie Rady (WE) 168/2007 z 15 lutego 2007 r.

²⁹ *Fundamental Rights of migrants in irregular situation in the European Union*, FRA 2011, raport dostępny jest na stronie internetowej Fundamental Rights Agency: www.fra.europa.eu.

³⁰ Okres realizacji projektu: 1 stycznia 2010 r. - 31 grudnia 2012 r.

- redagowany był **Newsletter**, ukazujący się co kwartał, w którym omawiane były najciekawsze zjawiska z zakresu migracji europejskich;
- prowadzona była ogólnodostępna **Biblioteka Migracyjna** – zbiór publikacji na temat migracji;
- informacje dotyczące projektu były publikowane na **stronie internetowej Instytutu**;
- przygotowane zostały materiały promujące dobrowolny powrót – **broszury i ulotki**, rozdystrybuowane wśród cudzoziemców i instytucji uczestniczących w projekcie.

3.3. REKOMENDACJE

Promocji powrotów dobrowolnych służyć może **zwiększenie wiedzy o dobrowolnym powrocie instytucji pracujących z cudzoziemcami**, ale nie realizujących dobrowolnych powrotów. Instytucje takie jak Policja, MOPR czy Urzędy Wojewódzkie nie uczestniczą w realizacji procesu powrotowego, jednak, wyposażone w podstawową wiedzę o dobrowolnym powrocie, mogą skutecznie promować ten rodzaj wyjazdu w środowiskach migranckich, Z doświadczenia pracy z cudzoziemcami wynika, że informacja przekazywana „z ust do ust” przez osoby, które cudzoziemcy darzą zaufaniem, jest dla nich bardziej wiarygodna niż neutralna ulotka bądź broszura.

Istotna jest także **promocja powrotów poprzez przykłady osób, które wróciły z powodzeniem do swojej ojczyzny** – w procesie promocji powrotów udane przykłady reintegracji w kraju pochodzenia są dla cudzoziemców dowodem na to, że taki powrót rzeczywiście jest możliwy. Ważne, aby przykłady dotyczyły kraju z tego samego kręgu kulturowego, z którego pochodzi cudzoziemiec.

Skuteczność dobrowolnych powrotów zależeć będzie również od **pogłębionych wywiadów z cudzoziemcem w trakcie udzielania informacji o jego sytuacji prawnej** – cudzoziemiec powinien zdawać sobie sprawę, że powrót ma mieć charakter trwały i w tym celu udzielana jest mu ewentualna pomoc reintegracyjna. W przypadku braku takiej pomocy – powrót samodzielny lub przez UDSC – wskazane jest skorzystanie przez cudzoziemca z pomocy prawnej oferowanej przez organizacje pozarządowe. Każdy cudzoziemiec powinien mieć przed wyjazdem możliwość uzyskania informacji o swojej sytuacji prawnej po powrocie do kraju pochodzenia. **Tym samym, rekomendowane jest zapewnienie cudzoziemcom bezpłatnego poradnictwa prawnego.**

W tym kontekście ważne jest, **aby pracownicy instytucji realizujących dobrowolny powrót** bądź uczestniczących w nich – zwłaszcza pracownicy ośrodków dla cudzoziemców, Urzędu do Spraw Cudzoziemców – **mieli dostęp do szkoleń**

w zakresie komunikacji międzykulturowej, psychologii społecznej i wiedzy o krajach pochodzenia migrantów. Taki rodzaj wiedzy ułatwiłby urzędnikom zrozumienie zachowań cudzoziemców i wpłynął na lepszą komunikację. Postulat ten odnosi się również do funkcjonariuszy Straży Granicznej pracujących z cudzoziemcami, którzy mają najczęstszy z nimi kontakt, a tym samym możliwość promocji dobrowolnego powrotu.

Kolejny postulat to dotarcie z informacjami do organizacji migranckich, które mogą w bezstronny sposób przekazywać informacje o powrocie cudzoziemcom.

Wreszcie, słuszną ideą wydaje się umożliwienie, na gruncie prawa polskiego, wspomaganego dobrowolnego powrotu **uchodźcom**. Jest to uzasadnione, jeśli w kraju pochodzenia sytuacja uległa zmianie i powrót cudzoziemca byłby możliwy i nie zagrażał jego życiu.

Ponadto szczególnej uwagi wymaga proces przeprowadzania powrotów przymusowych, tak by zachowane były standardy przestrzegania praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem małoletnich, małoletnich bez opieki i rodzin, a także osób starszych i chorych. Pobyt w ośrodku detencyjnym powinien być zawsze ostatecznością.

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH I DOKUMENTÓW

Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 83/13 z 30 marca 2010 r.)

Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 83/47 z 30 marca 2010 r.)

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.Urz. UE L 348/98 z 24 grudnia 2008 r.)

Decyzja nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (Dz.Urz. UE L 144/45 z 6 czerwca 2007 r.)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy (Dz.U.2012.589)

Ustawa o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r. (t.j. Dz.U.2011.264.1573 ze zm.)

Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP z dnia 13 czerwca 2003 r. (t.j. Dz.U.2012.680)

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy z 10 listopada 2011 r. (Dz.U.2011.261.1564)

Porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2005 r. (M.P.2006.3.46)

Dokument Program Sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (Dz.Urz. UE C 115 z 4 maja 2010 r.)

Fundamental Rights of migrants in irregular situation in the European Union, FRA 2011, raport dostępny jest na stronie internetowej Fundamental Rights Agency – www.fra.europa.eu

Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania. Dokument przygotowany przez grupę roboczą ds. przygotowania Strategii Migracyjnej Polski, powołaną w ramach Zespołu do Spraw Migracji, przyjęty przez Zespół do Spraw Migracji podczas posiedzenia w dniu 20 lipca 2011 r., zaktualizowany wg stanu na dzień 8 marca 2012 r. Dokument jest dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej MSW – www.bip.msw.gov.pl

Programmes and strategies In the EU Member States fostering Assisted Voluntary Returns to and Reintegration in Third Countries, European Migration Network, March 2011, dostępny na stronie www.emn.intrasoft-intl.com



ДОБРОВОЛЬНОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ

КАК ПРИОРИТЕТ ПОЛИТИКИ ВОЗВРАЩЕНИЙ ЕС

Анна Косиньска
Павел Войтасик (ред.)

ФОНД ИНСТИТУТ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА
ЛЮБЛИН 2012

Публикация издана в рамках проекта „Поддержка Добровольных Возвращений в Люблинском Регионе”, который реализуется Фондом, Институт Правового Государства. Проект финансируется Европейским Фондом Возвращения Иммигрантов, а также бюджетом государства.



Copyright by Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa

Авторы: Анна Косиньска
Павел Войтасик (ред.)

Перевод на русский язык и языковые консультации:
Виктор Свинцицкий, Иоланта Демянюк, Виталий Набиев (Анкоси)

Перевод на английский язык и языковые консультации:
Карина Моравска, проф. Дилейн Р. Свенсон

Издатель: Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa
ul. Chopina 14/70, 20-023 Lublin
tel./fax: +48 81 743 68 05
e-mail: fundacja@panstwoprawa.org
www.panstwoprawa.org

ISBN 978-83-62551-36-1

За содержание данного справочника несет ответственность исключительно Институт Правового Государства, а точка зрения, выраженная в данной публикации, не является официальной позицией Европейской Комиссии, которая не несет ответственности за то, каким образом используется предоставленная информация.

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово	47
Раздел 1. Политика возвратов Европейского Союза	
1.1. Миграционная политика Европейского Союза	49
1.2. Европейский Фонд Возвратов Иммигрантов	51
1.3. Директива возврата	54
Раздел 2. Польские правовые регуляции в области возвратов	
2.1. Вводные вопросы	57
2.2. Добровольные возвраты	58
2.2.1. Закон об иностранцах	58
2.2.2. Закон о предоставлении иностранцам охраны на территории РП	61
2.2.3. Добровольное возвращение, реализуемое Управлением по Делах Иностранцев (УпДИ)	63
2.2.4. Добровольное возвращение при поддержке Международной Организации по Миграции (МОМ)	64
2.2.5. Самостоятельная организация добровольного возвращения	68
2.3. Принудительные возвраты	69
2.3.1. Решение о выдворении	69
2.3.2. Обязывающее решение	72
2.3.3. Пребывание в охраняемом центре для иностранцев либо под стражей с целью выдворения	74
2.3.4. Список лиц, пребывание которых на территории Республики Польша является нежелательным	75
Раздел 3. Опыт реализации проекта	
3.1. Необходимость охраны прав нерегулярных мигрантов	77
3.2. Проектные мероприятия	78
3.3. Рекомендации	79
Перечень актов и документов	81

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Уважаемые Господа.

Данная публикация является еще одним изданием в рамках проекта „Поддержка Добровольных Возвращений в Люблинском Регионе“, который реализовался Институтом Правового Государства с 1 января 2010 г.

Польша и Европа постоянно переживают наплыв мигрантов из стран, которые не являются членами Европейского Союза, вследствие чего создаются европейские правовые акты, регулирующие управление миграциями. Одной из миграционных проблем Европы является большое количество иностранцев, пребывающих на территорию Евросоюза нелегально – эти люди, функционируя вне правовой системы, не могут рассчитывать ни на социальную, ни на интеграционную помощь и зачастую не могут найти себе места в новой реальности.

Во избежание насильственных выдворений и с целью сделать мигрантам возможным достойное возвращение в страну происхождения, Евросоюз разработал механизм добровольного возвращения, введенный в странах-членах благодаря так называемой директиве возвратов (Директива Европейского Парламента и Совета 2008/115/WE). Добровольное возвращение это инструмент все еще требующий информирования о нем. Данная публикация способствует распространению этой информации.

Далее в разделах оговорены приоритеты миграционной политики ЕС и регуляции в директиве возвратов, польские правовые акты, касающиеся возвратов, а также принципы проведения самостоятельного возвращения, при поддержке Международной Организации по Миграции и реализуемого Управлением по Делах Иностранцев.

Благодаря введению в 2012 г. директивы возвратов в польскую правовую систему, авторы публикации надеются, что количество добровольных возвращений в ближайшие годы будет значительно возрастать *uwielicziwatsa*. Для этого требуется как решение иностранцев, так и знания и участие со стороны публичной администрации в области популяризации этой формы возвращения в страну происхождения.

Авторы

Раздел 1.

Политика возвращений Европейского Союза

1.1. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Миграционные потоки на территории Европейского Союза (ЕС) являются результатом экономического развития Европы после Второй мировой войны. Кроме внутренних миграций, т.е. передвижением граждан ЕС, большое значение имеют внешние миграции из третьих стран, в том числе и европейских – это, прежде всего, страны Азии, а также, в случае Польши, страны Южного Кавказа, Центральной Азии и Российской Федерации. Миграция обусловлена политическими факторами, а также экономическими – иммигранты из бедных стран приезжают в развитые страны. На протяжении лет заметна тенденция миграции из южных стран в более богатые северные страны.

В результате трансформации и европейской интеграции Польша также превратилась в страну миграции. Первоначально, граждане бывших советских республик мигрировали в Западную Европу, но в начале XXI века Центральная Европа стала целью миграции людей из русскоязычных стран, ко-

торые посредством въезда на территорию Польши, в то же время въезжают в Европейский союз и пребывают в пределах Шенгенской зоны.

Основывающие договоры Европейского Сообщества не регулировали вопросов миграционной политики, а государства-члены самостоятельно регулировали принципы допуска мигрантов на свою территорию. После принятия Шенгенского соглашения 1985 года и Конвенции о выполнении Шенгенского соглашения в 1990 году, появились первые правила, касающиеся общей иммиграционной политики, - тогда была создана в частности **SIS (Шенгенская информационная система)**, куда вносятся данные иностранцев, не имеющих права въезда на территорию ЕС. После вступления в силу Амстердамского договора (1997 г.) началась работа над созданием так называемого Пространства свободы, безопасности и правосудия. В соответствии со ст. 3, пунктом 2 Договора о Европейском Союзе: *“Союз гарантирует своим гражданам пространств о свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в котором гарантируется свободное передвижение людей, в сочетании с соответствующими мерами в отношении контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, как и профилактики и борьбы с преступностью”*¹. В соответствии со ст. 4 Договора о функционировании Европейского Союза, действия в области Пространства свободы, безопасности и правосудия являются общими для ЕС и государств-членов².

В 2004 году Европейский Совет одобрил так называемую **“Гаагскую программу”**, 5-летнюю программу укрепления функционирования Пространства свободы, безопасности и правосудия, чья основная деятельность связана с миграционной политикой, интеграцией иностранцев и охраной внешних границ. В 2004 году решением Совета 2007/2004 от 26 октября 2004 года было создано Агентство Фронтекс (Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза) с офисом в Варшаве. Задача Фронтекс заключается в поощрении, координации и разработке интегрированного управления внешними границами ЕС в соответствии с положениями Хартии основных прав.

В 2009 г. Совет Европы принял многолетнюю Стокгольмскую программу на 2010-2014 годы. Программа определяет направления реализации политики ЕС в Пространстве свободы, безопасности и правосудия, основываясь на опыте программы Тампере и Гаагской программы³. В программе говорится, что Европа должна стать пространством солидарности, ответственности и партнерства в области миграции⁴, а целью ЕС должна быть разработка

¹ Консолидированная версия Договора о Европейском Союзе, Официальный вестник ЕС С 83/13 от 30 марта 2010 г.

² Консолидированная версия Договора о Европейском Союзе, Официальный вестник ЕС С 83/47 от 30 марта 2010 г.

³ Дополнительную информацию о целях Стокгольмской программы можно найти на www.eiropa.eu в графе резюме законодательства - основные права.

⁴ Документ, Стокгольмская программа - Открытая и безопасная Европа для добра и защиты граждан, Официальный вестник ЕС С 115 от 4 мая 2010 г.

комплексной миграционной политики. Эта политика должна принимать во внимание, в частности, растущее количество нелегальных иммигрантов, прибывающих в граничные страны ЕС. В VI разделе документа, который касается миграции и политического убежища, подчеркивается, что хорошо управляемая миграция является взаимовыгодной для обеих сторон, особенно в условиях демографического спада в Европе. Одним из приоритетов миграционной политики должна быть борьба с нелегальной иммиграцией путем организации возвращения мигрантов в страны их происхождения. Совет Европы считает, что государства-члены в осуществлении миграционной политики должны *“поощрять добровольное возвращение, в том числе путем развития системы мотивации, обучения, реинтеграции и субсидий, а также с использованием возможностей, предоставляемых существующими финансовыми инструментами”*⁵.

Для поддержки деятельности государств-членов в осуществлении политики ЕС по миграции были созданы четыре фонда: Европейский фонд беженцев (ЕФБ), Европейский фонд интеграции граждан третьих стран (ЕФИ), Европейский фонд возвращения иммигрантов (ЕФВИ) и Фонд внешних границ (ФВГ).

1.2. ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ВОЗВРАЩЕНИЙ ИММИГРАНТОВ

В 2004 году Европейский Совет призвал в “Гаагской программе” начать подготовительный этап создания Европейского фонда возвращений Мигрантов (*European Return Fund*) и учреждения его до 2007 года. **Фонд был учрежден** решением Европейского Парламента и Совета № 575/2007/WE от 23 мая 2007 г. **на период с 1 января 2008 года по 31 декабря 2013 г.**⁶ Общий бюджет фонда на 2008-2013 годы составляет 676 млн. евро⁷. Цели Фонда реализуются в рамках многолетнего периода программирования на 2008-2013 годы. Однако из-за существующих правил по приемлемости расходов до 30 июня года “n+1,5”, проекты, совместно финансируемые EFPI, практически могут быть реализованы в 2008-2015 гг.

Фонд является одним из четырех **главных финансовых инструментов общей программы «Солидарность и управление миграционными потоками»**

⁵ Пункт 6.1.6. Стокгольмской Программы.

⁶ Решение № № 575/2007/WE Европейского Парламента и Совета от 23 мая 2007 года о создании Европейского фонда возвращений на период 2008-2013 гг в рамках общей программы «Солидарность и управление миграционными потоками», Официальный Вестник ЕС L 144/45 от 6 июня 2007.

⁷ Общая сумма, выделенная для Польши в рамках Фонда, составляет EUR 18 084 375,67.

ми», учрежден на 2007-2012 гг., целью которого является улучшение управления миграционными потоками на уровне Европейского Союза и укрепление солидарности между государствами-членами. Мероприятия программы связаны с контролем внешних границ, возвращением нелегальных мигрантов в страны их происхождения, интеграцией мигрантов легально проживающих в Евросоюзе и вопросами по предоставлению убежища. Три другие фонда это упомянутые выше ЕФБ, ЕФИ и ФВГ.

В соответствии со ст. 2 Решения о создании EFPI, общая цель Фонда заключается в поддержке усилий государств-членов по улучшению управления возвращением иммигрантов во всех его измерениях с использованием концепции интегрированного управления и позволяя государствам-членам осуществлять совместные действия или действия внутри стран, направленные на достижение целей Европейского Союза в соответствии с принципом солидарности, с учетом законодательства ЕС в этой области и при полном соблюдении основных прав.

Конкретные цели, достижению которых должен способствовать фонд, это в частности: внедрение и совершенствование организации и осуществление интегрированного управления возвращением иммигрантов государствами-членами, укрепление сотрудничества между государствами-членами в рамках интегрированного управления возвращением иммигрантов, а также поощрение эффективного и единообразного применения общих стандартов в вопросах возвращений мигрантов в соответствии с развитием политики в этой области.

Целевые группы Фонда охватывают:

- 1) всех **граждан третьих стран**⁸, которые **еще не получили окончательного негативного решения** по их ходатайствам о предоставлении международной защиты⁹ в государстве-члене, и которые могут выбрать добровольное возвращение, при условии что они не получили нового гражданства и не покинули территорию этого государства-члена;
- 2) всех **граждан третьих стран, пользующихся одной из форм международной защиты в значении Директивы 2004/83/WE или временной защиты в значении Директивы 2001/55/WE в данном государстве-члене**, которые решили добровольно вернуться, при условии, что они не получили нового гражданства и не покинули территорию этого государства-члена;
- 3) всех **граждан третьих стран, которые не выполняют условий для въезда или пребывания** на территории данного государства-члена **либо которые прекратили их выполнять** и которые, в соответствии с обязанностью

⁸ Гражданин третьей страны означает любое лицо, которое не является гражданином Европейского Союза согласно статье 20 пункту 1 Договора о функционировании Европейского Союза.

⁹ Согласно директиве 2004/83/WE под "международной защитой" надо понимать статус беженца либо дополнительную защиту.

покинуть территорию этого государства-члена, пользуются возможностью добровольного возвращения;

- 4) **всех остальных граждан третьих стран, которые не выполняют условий для въезда или пребывания на территории данного государства-члена либо которые прекратили их выполнять.**

Государства-члены обязаны назначить **ответственный орган**, который курирует программы, финансируемые Фондом; **сертифицирующий орган**, который удостоверяет отчеты о расходах; а также **орган аудита**, который отвечает за проверку эффективности системы управления и контроля. Возможно также, в соответствующих случаях, назначение органа с делегированными полномочиями.

В Польше, в рамках системы реализации, **ответственным органом** является департамент Европейского Союза и международного сотрудничества в Министерстве внутренних дел, а Исполнительный орган европейских программ выступает в качестве **органа с делегированными полномочиями**. Органом аудита является генеральный инспектор казначейского контроля, тогда как сертифицирующим органом является департамент платежного учреждения министерства финансов.

Постулат о защите основных прав нелегальных мигрантов был обозначен в пункте 15 преамбулы к постановлению о создании Фонда, в соответствии с которым государства-члены должны осуществлять деятельность в рамках Фонда, соблюдая положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Хартии основных прав Европейского Союза, Женевской конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 года и других законодательных актов, таких, как Конвенция Организации Объединенных Наций о правах ребенка от 1989 года.

Согласно пункту 25 преамбулы к решению об учреждении Фонда, ЕС поддерживает государства-члены *«(...) в использовании в отношении возвращающихся конкретных мер в странах возвращения»*. Эти меры призваны обеспечить устойчивость возвращения и эффективной реинтеграции мигрантов в стране происхождения.

Действия, поддерживаемые Фондом, обозначаются в ежегодных программах, утверждаемых Европейской Комиссией. В ранее утвержденных годовых программах были приоритетными четыре направления, касающихся деятельности по поддержке развития стратегического подхода к управлению возвращением иммигрантов государствами-членами, предпринимаемых мер для поддержки сотрудничества между государствами-членами в области управления, предпринимаемых действий для поддержки конкретных, инновационных национальных и международных инструментов управления возвращением иммигрантов, а также поддержки развития стандартов ЕС и передового опыта в области управления возвращением иммигрантов.

1.3. ДИРЕКТИВА ВОЗВРАТА

Законодательным актом, касающимся политики возвращений ЕС является так называемая **“директива возврата” от 16 декабря 2008 г.**¹⁰ Директива устанавливает, в соответствии со ст. 1, общие стандарты и процедуры в отношении возвращения нелегальных мигрантов, основанные на соблюдении основных прав как общих принципов права ЕС. Целью закона была в частности, необходимость установить четкие, прозрачные и справедливые правила, которые помогли бы определить эффективную политику возврата, являющуюся неотъемлемой частью хорошо управляемой миграционной политики.

Государства-члены в процессе реализации были обязаны соблюдать принципы охраны интересов ребенка, защиты семейной жизни, здоровья граждан третьих стран и соблюдать принцип не высылать мигрантов.

Директива обязывает государства-члены, во время осуществления добровольного возвращения уделять внимание лицам, **требующим особого отношения** (несовершеннолетние, несовершеннолетние без сопровождения взрослых, инвалиды, пожилые люди, беременные женщины, родители одиночки с несовершеннолетними детьми, жертвы пыток, изнасилования либо других тяжких форм психологического, физического или сексуального насилия).

В соответствии с директивой, добровольное возвращение должно быть предпочтительным способом отъезда иностранца. Согласно пункту 10 преамбулы к директиве возвращения: *«С целью поощрения добровольных возвращений, государства-члены должны обеспечить лучшую помощь и консультации в этой области, а также как можно лучше использовать соответствующие возможности финансирования, доступные в рамках Европейского фонда возвращения иммигрантов».*

Директива определяет понятие добровольного возвращения и возвращения. **Возвращение** означает *«возвращение гражданина третьего государства связанное с добровольным или принудительным обязательством по возврату в: страну происхождения либо страну транзита, в соответствии с соглашениями ЕС или двусторонними соглашениями о реадмиссии либо других договоренностей, или в иную третью страну, куда гражданин третьей страны решает добровольно вернуться, и в которой будет принят».*

«Добровольный отъезд» означает соблюдение обязательства возвращения в срок, который был указан в решении об обязательстве возвращения. В

¹⁰ Директива Европейского Парламента и Совета 2008/115/WE от 16 декабря 2008 года, касающаяся общих норм и процедур, используемых государствами-членами для возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран (Официальный Вестник ЕС L 348/98 от 24 декабря 2008 г.).

соответствии со ст. 7 директивы возвращения, в решении обязывающем иностранца вернуться в страну происхождения, определяется **срок для добровольного возвращения**, который составляет **от 7 до 30 дней**. Национальное законодательство может предусмотреть, что такой срок должен быть назначен по просьбе иностранца. Кроме того, срок может быть продлен, если имеются особые обстоятельства, такие, как обучение детей в школе. Во избежание риска побега иностранца в период возможного добровольного возвращения, он может быть обязан отмечаться в соответствующем органе, внести залог, либо постоянно пребывать в конкретном месте.

Стоит обратить внимание на термины, используемые в европейском праве в отношении нескольких форм возвратов. Эти термины определены в докладе Европейской миграционной сети (ЕМС) об осуществлении добровольного возвращения в государствах-членах¹¹ Согласно использованной там терминологии, **«voluntary return»** это выезд в страну происхождения, при поддержке или независимый, основанный на желании возвращающегося - тогда мы имеем дело с добровольным возвратом. Более узкой категорией являются, конечно же, добровольные возвращения при поддержке, с которыми связана различного типа выгода для возвращающегося, например финансовая помощь - тогда мы имеем дело с так называемым **«assisted voluntary return»**. Кроме того, мы можем говорить о понятии **«voluntary departure»**, то есть добровольном выезде. Это происходит в ситуации, когда на основании директивы 115/2008, иностранец выезжает добровольно в срок, указанный в решении, обязывающем его к возвращению. Последним понятием является, конечно же, принудительное возвращение, то есть **«forced return»**, которое является принудительным исполнением решения административного органа, предписывающего иностранцу выезд из страны-члена.

Срок транспонирования (здесь. введение в силу) директивы в правовые системы государств-членов был установлен на 24 декабря 2010 г. К сожалению, многие страны не уложились в этот срок, вводя директиву возвратов лишь в 2012 году, так как это было и в случае Польши.

¹¹ *Programmes and strategies In the EU Member States fostering Assisted Voluntary Returns to and Reintegration in Third Countries*, European Migration Network, March 2011, доступный на сайте www.emn.intrasoft-intl.com.

Раздел 2.

Польские правовые регуляции в области возвращений

2.1. ВВОДНЫЕ ВОПРОСЫ

Польское законодательство регулирует вопрос о возвращении иностранца в страну происхождения, различая добровольное и принудительное возвращение. Основными законодательными актами, регулирующими возвращение иностранцев являются:

- **Закон об иностранцах** от 13 июня 2003 с изменениями, внесенными законом от 27 апреля 2012 о внесении изменений в Закон об иностранцах и Закон о содействии занятости и учреждениях рынка труда¹², в котором была введена так называемая директива возврата в польское законодательство.
- **Закон о предоставлении защиты иностранцам на территории Республики Польша** от 13 июня 2003¹³.

Кроме того, вопросы добровольных возвращений были урегулированы в:

- **Соглашении между Министром внутренних дел и администрации Республики Польша и Международной организацией по миграции**

¹² Официальный Вестник 2012.589.

¹³ Официальный Вестник 2012.680.

от 12 июля 2005 г.¹⁴ о сотрудничестве в области добровольного возвращения иностранцев, покидающих территорию Республики Польша.

- Постановлении Министра внутренних дел и администрации о размере помощи для иностранцев, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца от 10 ноября 2011 г.¹⁵

Добровольное возвращение должно быть предпочтительным инструментом реализации политики возвращений - как с точки зрения большего уважения к гарантиям прав человека в процессе возвратов, так и устойчивости возвращения, благодаря возможности организации иностранцу достойного уровня жизни после возвращения в страну происхождения.

В соответствии с действующими предписаниями, добровольное возвращение иностранцев может:

- 1) осуществляется самостоятельно,
- 2) проводится с использованием поддержки и осуществляется при поддержке Международной организации по миграции (МОМ),
- 3) организовано главой Управления по делам иностранцев (УпДИ).

2.2. ДОБРОВОЛЬНЫЕ ВОЗВРАЩЕНИЯ

2.2.1. ЗАКОН ОБ ИНОСТРАНЦАХ

Закон об иностранцах 2003 года прежде регулировал вопросы добровольного возвращения иностранцев в ограниченной степени, так как Польша в отведенный срок не ввела директивы возвратов. Срок ее введения истек 24 декабря 2010 года, в то время как работы над следующей поправкой к Закону об иностранцах длились до 2012 года, когда 27 апреля был принят законопроект о внесении изменений в Закон об иностранцах и Закон о содействии занятости и учреждениях рынка труда.

До внесения изменений, вопросы добровольного возвращения регулировала ст. 97, согласно которой иностранцу могло быть предъявлено требование покинуть территорию Республики Польша в течение 7 дней, если обстоятельства дела указывали на то, что он добровольно выполнит это обязательство.

Первоначально планировалось введение директив ЕС в польское законодательство уже в новом Законе об иностранцах, но его подготовка требовала слишком много времени и обширных консультаций с общественностью, а крайний срок для транспонирования директив прошел. Поэтому, еще раз, был изменен Закон об иностранцах от 2003 года.

¹⁴ Польский Бюллетень 2006.3.46.

¹⁵ Официальный Вестник 2011.261.1564.

22 февраля 2012 года, законопроект о внесении изменений в Закон об иностранцах и Закон о содействии занятости и учреждениях рынка труда был передан депутатам как внутренний документ для ознакомления, а 23 февраля передан на рассмотрение в Сейм. Законодательная процедура была инициирована Советом министров. Подготовкой проекта занималась вначале Комиссия администрации и внутренних дел, а второе и третье чтение состоялось 14 и 15 марта 2012 г.¹⁶ Во время голосования по законопроекту, за его принятие проголосовало большинство 62% депутатов, 12 депутатов проголосовали против (3,6%), а 30% воздержалось. Поправки Сената были рассмотрены на заседании парламента 27 апреля 2012 года, а Президент подписал закон 15 мая - опубликован в Официальном вестнике 28 мая 2012 г.

Законом, касающимся возвращений, внесены изменения в главу VIII, под заглавием «Выдворение иностранцев и возложение на них обязательства покинуть территорию Республики Польша». Согласно измененной ст. 90: *«Решение о выдворении: 1) определяет термин добровольного выезда иностранца с территории Республики Польша, от 7 до 30 дней, за исключением случаев, когда решение исполняется принудительно на основе ст. 95»*¹⁷

Срок добровольного выезда может быть, в соответствии со ст. 90 п. 1а, продлен единожды до года в ситуации, когда:

- а) положения польского законодательства требуют личной явки в органы государственной власти
- б) присутствия иностранца на территории Республики Польша требует его особая личная ситуация либо интересы Республики Польша.

Ситуацией, в которой срок выезда может быть продлен, например, является обстоятельство, когда дети иностранца ходят в школу или если иностранец является свидетелем в проводимом расследовании. В соответствии со ст. 1 б, продление срока может наступить по просьбе иностранца путем выдачи постановления. Продление срока добровольного выезда может произойти также после выдачи постановления о выдворении.

В соответствии со ст. 95, п. 4 Закона, решение о выдворении подлежит принудительному исполнению путем транспортировки иностранца на границу, если иностранец не выполнил постановления о добровольном выезде в указанный срок.

В соответствии со ст. 97 п. 1: *«(...) иностранцу может быть предъявлено требование покинуть территорию Республики Польша в срок от 7 до 30 дней, если обстоятельства дела свидетельствуют о том, что он добровольно выполнит это обязательство».*

¹⁶ См.: www.sejmometr.pl.

¹⁷ Кроме того, в решении о выдворении определяется, в соответствии со ст. 95, период запрета на повторный въезд на территорию Республики Польша, и стран шенгенского соглашения.

Обязательство покинуть РП предъявляется иностранцу в ситуации, когда он:

- 1) находится на территории Польши без действительной визы,
- 2) не покинул Польши после истечения допустимой продолжительности пребывания на территории стран Шенгенского договора на протяжении 3 месяцев в течение 6 месяцев со дня первого въезда,
- 3) незаконно работал,
- 4) не имеет средств, необходимых для покрытия расходов, связанных с пребыванием на территории Польши,
- 5) незаконно пересек или пытался пересечь границу,
- 6) проживает за пределами приграничной зоны, установленной в правилах о малом пограничном движении (МПД),
- 7) пребывает в Польше по истечении срока, на который имел разрешение в рамках малого приграничного движения.

Запрет на повторный въезд на территорию стран Шенгенской группы определяется на основании ст. 99 b, ссылаясь на предпосылки решения о выдворении из ст. 88 (срок запрета на въезд может варьироваться от 6 месяцев до 5 лет).

Если иностранец не выполнит добровольного возвращения в срок, указанный в решении об обязательстве возвращения, решении об отказе выдачи разрешения на временное проживание или решения об аннулировании разрешения на временное проживание, тогда, в соответствии со ст. 99 b, п. 3, срок запрета на повторный въезд составляет от 3 до 5 лет.

Согласно обоснованию проекта закона *«не представляется возможным определить дату запрета въезда с должным учетом всех соответствующих обстоятельств дела, так как термин обусловлен непосредственно законом и не принимает во внимание возможности индивидуальной оценки фактов. Поэтому добавлено положение, позволяющее выносить решение о выдворении с территории Республики Польша, а также решение об обязанности покинуть территорию Республики Польша, о запрете повторного въезда на территорию Республики Польша (...)»*¹⁸. Изменение, введенное поправкой мая 2012 года, позволило определить в решении о выдворении и обязательстве срока запрета на въезд, адаптированного к реальной ситуации иностранца.

В настоящее время ведутся работы над новым законом об иностранцах. Обсуждение вопроса о разработке миграционной политики было предметом работы Совета министров 31 июля 2012 г. по предложению министра внутренних дел и вопрос был окончательно утвержден. Основные принципы миграционной политики были подготовлены в документе **«Миграционная политика Польши - текущее состояние и постулируемые действия»**,

¹⁸ Обоснование к проекту закона доступно в сервисе www.lex.pl либо на странице www.sejmometr.pl.

принятом 20 июля 2011 года, а затем имплементированы в марте 2012 г.¹⁹ В контексте добровольных возвращений, интересны предложения для профилактики нелегальной иммиграции. Возвращения иммигрантов осуществляются путем выдворения, реализации соглашений о реадмиссии и добровольные возвращения. Согласно этому документу, *«политика возвращений широко рассматривается как важный инструмент борьбы с незаконной миграцией, ограничивающий нежелательное состояние, которым является незаконное пребывание иностранцев, а также выполняющий важную роль в профилактике»*²⁰.

В документе также представлены статистические данные реализованных в Польше добровольных возвращений - в 2010 году их количество составило 1622 человека, а в 2011 г. 1170 человек - количество возвращающихся людей уменьшается за счет меньшего числа лиц, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца; возможно, на статистику повлияет аболиция (здесь - Отказ от прежнего решения, договора, сделки или закона, отмена предшествующей договоренности) для иностранцев в 2012 г.

Интересны также предложенные авторами рекомендации в области политики возвратов. Когда речь идет о добровольном возвращении, это:

- *„расширение категорий иностранцев, которые могут воспользоваться программой добровольных возвратов на лица, которые находились на территории Польши под дополнительной защитой, а также на жертвы торговли, включая и тех, кто не изъявил желания принять участие в программе поддержки свидетелей/жертв торговли людьми“;*
- *обеспечение возможности использования помощи в реинтеграции для иностранцев, возвращения которых полностью организованы Управлением по делам иностранцев;*
- *систематические исследования эффективности проведенных добровольных возвращений и помощи в реинтеграции»*²¹.

В области борьбы с незаконной иммиграцией, документ обращает внимание на вопрос о выдворениях - рекомендацией в направлении сокращения случаев выдворения является организация информационных кампаний в странах происхождения мигрантов о том, как законно въехать на территорию Республики Польша и последствиях незаконного пребывания в Польше.

¹⁹ *Миграционная политика Польши - текущее состояние и постулируемые действия.* Документ, подготовленный рабочей группой по делам подготовки Миграционной Стратегии Польши, созданной в рамках рабочей группы по вопросам миграции, принятый рабочей группой по вопросам миграции во время заседания 20 июля 2011 г., вступивший в действие согласно состоянию на 8 марта 2012. Документ доступен в Бюллетне Публичной Информации МВД - www.bip.msw.gov.pl.

²⁰ *Миграционная политика Польши - текущее состояние и постулируемые действия*, с. 48.

²¹ Там же, с. 55.

2.2.2. ЗАКОН О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИНОСТРАНЦАМ ОХРАНЫ НА ТЕРРИТОРИИ РП

Закон от 13 июня 2003 года о предоставлении защиты иностранцам на территории Республики Польша определяет, в соответствии со ст. 1, принципы, условия и порядок предоставления иностранцам защиты на территории Республики Польша, а также компетентные по этим вопросам органы²².

Вопрос добровольного возвращения регулируется статьями 70 и 75 закона (ранее добровольное возвращение было предвидено в измененной в настоящее время ст. 68 закона), из главы 5, «Помощь для иностранцев, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца».

В соответствии со ст. 70 п. 1 закона, *«заявителю и лицу, от имени которого выступает заявитель, обеспечивается социальная поддержка и медицинское обслуживание, а также можно обеспечить: 1) помощь в добровольном возвращении в страну, в которую они имеют право въезда, далее называемая «помощью в добровольном возвращении».*

Помощь в добровольном возвращении, согласно ст. 70, п. 2, **не может быть** признана лицу, которое:

- 1) пользуется дополнительной охраной;
- 2) пребывает на территории РП на основании разрешения на толерантное пребывание по истечении периодов, о которых речь в ст. 74, п. 1 – то есть:
 - после рассмотрения дела о предоставлении статуса беженца,
 - по истечении 2 месяцев с момента вручения решения о принятии окончательного решения по делу о признании статуса беженца либо на протяжении 14 дней со дня вручения окончательного решения о прекращении дела о признании статуса беженца, в случае если дело о признании статуса беженца было закрыто;
- 3) пребывает на территории РП на основании разрешения на пребывание на определенный срок, разрешения на поселение либо разрешения на пребывание долгосрочного резидента Европейских Сообществ;
- 4) пребывает в опекуноско-воспитательном учреждении;
- 5) находится в охраняемом учреждении или в аресте с целью выдворения;
- 6) временно задержано или отбывает тюремный срок.

Согласно ст. 70, п. 3 закона, **ходатайство о помощи в добровольном возвращении, поданное лицами, указанными в п. 1-6, остается без рассмотрения.**

²² Официальный Вестник, 2012.680.

Согласно ст. 75 закона, *«помощь в добровольном возвращении может быть предоставлена иностранцу, который в письменной форме уведомит директора управления о своем намерении добровольно вернуться не позднее, чем до окончания срока, на протяжении которого он обязан покинуть территорию Республики Польша».*

Помощь в добровольном возвращении включает:

- Стоимость покупки билета на проезд транспортом в страну, избранную иностранцем, в которую иностранец имеет право въезда либо в страну-член, которая является ответственной за рассмотрение ходатайства о признании статуса беженца.
- Покрытия расходов **на административные сборы, связанные с получением виз и разрешений**, необходимых при организации возвращения.
- Деньги на **питание** в дороге.

Решение о предоставлении помощи в добровольном возвращении принимает директор управления по делам иностранцев по просьбе иностранца. Возвращение, согласно ст. 75, п. 4, происходит согласно тому, как это организует управление. Директор управления может поручить международным организациям организацию добровольного возвращения.

На основании измененной ст. 86, законодатель признал полномочия для Министра внутренних дел для определения в распоряжении суммы помощи для покрытия расходов на питание иностранца в пути в связи с добровольным возвращением в страну, в которую иностранец имеет право въезда, а также времени и порядка выплаты этих пособий.

При определении объема и характера пособия, Министр был обязан принять во внимание, в соответствии со ст. 86. п. 2, в частности необходимостью удовлетворения обоснованных потребностей иностранца и его семьи.

В настоящее время действует **распоряжение министра внутренних дел и администрации о размере помощи для иностранцев, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца** от 10 ноября 2011 г.²³, которое заменило распоряжение от 26 мая 2009 года с тем же названием.

Согласно параграфу 8 распоряжения, *«размер помощи для покрытия расходов на питание иностранца в ходе пути в связи с добровольным возвращением в страну, в которую иностранец имеет право на въезд (...) составляет 23 злотых в день».* Такая помощь будет предоставляться на срок не более 3 дней. В соответствии с п. 3 данного параграфа *«сумма, предназначенной помощи, упомянутая в п. 1, выплачивается не ранее чем за 7 и не позднее, чем за 2 дня до добровольного возвращения иностранца в страну, в которую он имеет право въезда».*

²³ Официальный Вестник 2011.261.1564. Распоряжение действует с 1 января 2012 г.

2.2.3. ДОБРОВОЛЬНОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ, РЕАЛИЗУЕМОЕ УПРАВЛЕНИЕМ ПО ДЕЛАМ ИНОСТРАНЦЕВ (УПДИ)

Возвращение, реализованное при содействии директора управления касается исключительно иностранцев, пребывающих легально на территории РП. **Помощью в добровольном возвращении могут воспользоваться:**

- 1) иностранцы, подавшие ходатайство о признании статуса беженца в РП, а позже **отказавшиеся от процесса о признании статуса;**
- 2) иностранцы, получившие отказ в признании статуса беженца, но в котором признана **дополнительная охрана либо толерантное пребывание**, в случае выражения желания добровольного возвращения **в срок до двух месяцев со дня вручения решения;**
- 3) иностранцы, получившие **отказ в признании статуса беженца, в котором не была признана ни дополнительная охрана ни толерантное пребывание** и проинформировали директора УпДИ о намерении добровольного возвращения не позднее истечения срока, на протяжении которого должны были покинуть территорию Польши.

Иностранцы, принимающие решение о возвращении, пребывая в процедуре о признании статуса беженца, должны подать директору Управления по делам иностранцев заявление о прекращении процедуры в связи с желанием возврата в страну происхождения.

Помощь, признаваемая УпДИ, не включает всех расходов, связанных с питанием. Управление также не обеспечивает реинтеграционной помощи. Также из-за этого, большинство возвращающихся иностранцев пользуется помощью MOM.

Данные, предоставленные Управлением, в частности, в рапорте касающемся реализации возвращений в Польше, подготовленном Краевым контактным пунктом Европейской миграционной сети показывают, что в 2006 г., пользуясь помощью УпДИ, выехало 138 человек, в 2007 г. 48 человек, в 2008 г. 514 человек, в 2009 г. 265 человек. В свою очередь, в 2010 г. 25 человек, а в 2011 г. 15 человек.

Иностранцы, желающие вернуться при помощи управления, должны обратиться в Организационное бюро отделений управления по делам иностранцев в Подкове Лесьней – Дембаке. В свою очередь, иностранцы, являющиеся жителями отделений, могут подать соответствующее заявление в месте пребывания.

2.2.4. ДОБРОВОЛЬНОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ ПРИ ПОДДЕРЖКЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО МИГРАЦИИ (МОМ)

Международная Организация по Миграции (**International Organization for Migration**) является международной организацией, созданной в 1951 г. и начала свою деятельность в 1952 г. Статут организации был принят 19 октября 1953 г.²⁴ Штаб-квартира МОМ расположена в Женеве. Целью организации является, в частности, работа в направлении эффективного управления миграциями с уважением прав человека и международного права²⁵, а также организация добровольных возвращений мигрантов в страны их происхождения и поддержка их реинтеграции. Польский офис МОМ действует в Варшаве с 2002 г.²⁶

Польша сотрудничает с МОМ с 1993 г. Программа поддержки добровольных возвращений реализуется МОМ на основе **соглашения между Министром внутренних дел и администрации Республики Польша и Международной организацией по миграции о сотрудничестве в сфере добровольных возвращений иностранцев, покидающих территорию Республики Польша** от 12 июля 2005 г. и функционирует с 2006 г. Программа финансируется совместно с Европейским фондом возвращения иммигрантов.

В преамбуле соглашения констатируется, что *«утверждение и укрепление существующего сотрудничества в вопросах, связанных с организацией добровольных возвращений иностранцев, покидающих территорию Республики Польша, может помочь в повышении эффективности польской миграционной политики»*.

Согласно ст. 1 соглашения, **группами иностранцев, которые являются бенефициарами программы, являются:**

- 1) иностранцы, ходатайствующие о получении статуса беженца:
 - а) заявления которых по формальным причинам остались нерассмотренными,
 - б) которым было отказано в предоставлении статуса беженца и в выдаче согласия на толерантное пребывание;
- 2) иностранцы, которые подали заявку о признании статуса беженца, а затем отказались от процесса о признании этого статуса;
- 3) иностранцев, ходатайствующих о предоставлении убежища в РП, которым было отказано в предоставлении убежища;
- 4) иностранцы, которые получили решение покинуть территорию Республики Польша.

²⁴ версия на английском языке доступна на странице www.iom.int.

²⁵ Источник: www.iom.pl.

²⁶ Польский офис МОМ размещается в Варшаве на ул. Марьенштат 8.

Как видно, в соглашении не были указаны лица, которым был признан статус беженца, несмотря на то, что в решении об учреждении Европейского фонда возвращений иммигрантов они трактуются как бенефициары данного фонда. Таким образом, польское законодательство не предвидит в данный момент возможности поддержки возвращения лица, являющегося беженцем. Во многих случаях такое возвращение имело бы основания, особенно когда изменяется ситуация в стране происхождения иностранца.

Согласно ст. 2 соглашения, **добровольное возвращение** «означает (...) ситуацию, в которой иностранец соглашается на выезд с территории Республики Польша в страну, гражданином которой является, а в случае, если такое возвращение не является возможным, либо если иностранец является лицом без гражданства – в страну, где находится его место жительства, либо в другую страну, которая согласится его принять, причем решение о возвращении является свободным выбором иностранца, сделанным без какого-либо физического, психического либо материального давления и было принято на основании точной и объективной информации об условиях возвращения и ситуации в стране, куда выезжает иностранец».

Страна возвращения определяется как страна, гражданином которой является иностранец, в которой находится его место жительства либо которая согласилась, либо обязана его принять.

Задания МОМ в области реализации добровольных возвращений названы в ст. 4 соглашения и **включают**:

- разработку информационных материалов, касающихся добровольных возвращений и немедленная передача их иностранцам - материалы в форме брошюр на языках стран происхождения раздаются иностранцам, оставляются в центрах размещения иностранцев, передаются организациям, работающим с иностранцами, а также размещены на сайте МОМ;
- помощь в получении иностранцами разрешений и виз, связанных с выездом;
- предоставление транспортных средств для иностранцев с целью проведения добровольного возвращения (выезд из Польши, транзит, проезд через территорию страны возвращения). Следует отметить, что в рамках добровольного возвращения с МОМ, иностранцу предоставляется возвращение в указанный им населенный пункт, даже если это требует передвижения в ходе путешествия несколькими транспортными средствами;
- подготовку и обновление учебных материалов и информации о странах происхождения иностранцев;
- обучение представителей польских правительственных и неправительственных организаций, в сфере деятельности и компетенции которых находятся дела иностранцев;
- кроме того, по просьбе министра, МОМ способствует процессу интеграции иностранцев в стране их возвращения.

Задания Министра внутренних дел в области реализации программы добровольных возвращений, указанные в ст. 5 соглашения, состоят в информировании групп иностранцев, указанных в ст. 1 соглашения о возможности добровольных возвращений и передачи МОМ, с согласия иностранцев, касающейся их информации, в спектре, необходимом для реализации заданий, вытекающих из соглашения.

Для повышения эффективности выполнения заданий, предвиденных соглашением, была создана **Совместная консультационная комиссия**. Заданиями комиссии являются: контроль за реализацией постановлений соглашения, оценка сотрудничества с польскими правительственными и неправительственными организациями, а также рецензирование предложений, касающихся добровольных возвращений иностранцев.

Комиссия состоит из 4 представителей – 2 назначенных министром и 2 назначенных МОМ. Согласно ст. 6, п. 4 соглашения *«при необходимости, комиссия может приглашать на заседания представителей государственных и неправительственных организаций в сфере деятельности и компетенции которых находятся дела иностранцев»*. Заседания комиссии проводятся в случае необходимости, однако не реже, чем каждые 6 месяцев.

Основой реализации добровольных возвращений иностранцев на основе соглашения, является план действий, который подает МОМ для исполнения министру до 31 января каждого года. **Расходы, понесенные МОМ, возмещаются:**

- **Директором Управления по делам беженцев** по отношению к: иностранцам, которые подали ходатайство о признании статуса беженца, а потом отказались от процедуры, а также иностранцев, желающих получить убежище в РП, которые получили отказ в предоставлении убежища;
- **Главным комендантом пограничной охраны** по отношению к: иностранцам, подавших ходатайство о признании статуса беженца, ходатайства которых, по формальным причинам остались без рассмотрения, либо которые получили отказ в признании статуса беженца при отсутствии разрешения на толерантное пребывание, а также иностранцев, которые получили решение, повлекшие за собой обязанность покинуть территорию РП.

Офис Международной организации по миграции в Польше обязан подавать отчеты о расходах до 31 июля каждого года (за I полугодие) и за каждый год на протяжении 90 дней после окончания календарного года.

Помощь в добровольном возвращении, предоставляемая МОМ, охватывает, в отличие от лиц, классифицирующихся для действий УпДИ, также иностранцев пребывающих в Польше нелегально. Однако, стоит иметь в виду, что **помощь не выделяется иностранцам, которые получили от воеводы решение о выдворении с территории Польши в режиме немедленного исполнения.**

Помощь в добровольном возвращении включает:

- **Индивидуальные консультации** - иностранец получает информацию о его правовой ситуации в Польше и ситуации в стране прибытия. Решение о возвращении иностранец принимает самостоятельно - если он пребывает в процедуре о признании статуса беженца, одновременно подает заявление об отказе от процедуры о признании статуса беженца;
- **Помощь в получении проездных документов** (паспорта, виз);
- **Помощь в проведении медицинского обследования** (особенно, когда есть подозрение, что по состоянию здоровья есть противопоказания для выезда);
- **Покупку билетов;**
- **Организацию проезда в аэропорт либо на вокзал, а также сопровождение и помощь в транзите;**
- **Реинтеграционная помощь.**

Особенной опекой окружаются в ходе проведения возвращения беременные женщины, родители-одиночки с маленькими детьми, больные и инвалиды. Возвращение при поддержке МОМ основывается на принципе добровольности – это означает, что иностранец может отказаться от выезда на каждом этапе его организации и при этом не несет никакой ответственности.

Реинтеграционная помощь включает, прежде всего, **карманные расходы** – это сумма, передаваемая иностранцу для того, чтобы удовлетворить свои основные потребности после возвращения в страну происхождения. На сегодняшний день размер помощи составляет 1200 зл. на человека. **План реинтеграционной помощи** готовится иностранцем. Денежные средства, выделенные в рамках помощи, могут быть направлены на:

- Начало или ведение хозяйственной деятельности
- Образование
- Восстановление и ремонт дома
- Субсидирование трудоустройства

Кроме того, **дополнительная реинтеграционная помощь выделяется** несовершеннолетним без опеки, жертвам торговли людьми, а также лицам, требующим медицинской помощи. **Размер реинтеграционной помощи, выделяемой МОМ**, составляет сегодня 2000 зл. на образование, профессии либо изучение языка, 6500 зл. на начало хозяйственной деятельности, 4500 зл. на продолжение лечения и, в исключительных ситуациях, 2500 зл. на дополнительную помощь.

Программа добровольных возвращений при поддержке МОМ пользуется большим интересом среди иностранцев, которым не удалось интегрироваться в польское общество и лучшим решением для них является выезд в страну происхождения. В Польше в 2007 г. добровольным возвращением

воспользовалось 743 иностранца, в 2008 г. 962 иностранца, в 2009 г. 1394 иностранца, в 2010 г. 1625 человек, а в 2011 г. 1149 человек.

2.2.5. САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ДОБРОВОЛЬНОГО ВОЗВРАЩЕНИЯ

В ситуации, когда иностранец не находится в процедуре о признании статуса беженца и его пребывание на территории РП имеет нелегальный характер, он может самостоятельно организовать свой выезд из Польши и возвращение в страну происхождения. Иностранец должен явиться на пропускной пункт пограничного контроля и проинформировать должностное лицо пограничной охраны, что пребывает в Польше нелегально и желает покинуть ее границы.

Если лицо **находится в процедуре о признании статуса беженца** и желает выехать добровольно, то должно подать заявление директору Управления по делам беженцев о прекращении процедуры в связи с планируемым добровольным возвращением. После получения находящегося на хранении паспорта и других документов, иностранец может отправиться на границу – там обязан отдать коменданту пункта пограничной охраны временное удостоверение личности иностранца, выданное в связи с проведением процедуры о признании статуса беженца.

2.3 ПРИНУДИТЕЛЬНЫЕ ВОЗВРАЩЕНИЯ

Большая часть возвращений, которые имеют место на территории ЕС, это принудительные возвращения. В Польше юридической основой принудительных возвращений является решение о выдворении, либо обязательство возвращения. Тогда иностранец обязан покинуть территорию РП, а в обозначенных в законе случаях такое лицо выдворяется силой с территории РП.

Согласно данным рапорта на тему прав нерегулярных мигрантов, подготовленном Агентством Европейского Союза по фундаментальным правам (FRA)²⁷, в 2010 на территории ЕС выдано 505 140 приказов выезда, из них 280 000 не подтверждено.

²⁷ Fundamental Rights of migrants in irregular situation in the European Union, FRA 2011, рапорт доступен на сайте Fundamental Rights Agency: www.fra.europa.eu.

2.3.1. РЕШЕНИЕ О ВЫДВОРЕНИИ

Регулирования, касающиеся принудительных возвращений, были записаны в законе об иностранцах, прежде всего в разделе 6 «**Выдворение иностранцев и наложение на них обязанности покинуть территорию Республики Польша**».

Предпосылки выдачи решения о выдворении описаны в ст. 88 закона об иностранцах. Таким образом, решение о выдворении принимается в случае, если иностранец:

- Находится в Польше без действительной визы или действительного документа, дающего право на въезд или если не выехал из Польши по истечении срока пребывания на территории Шенгенской зоны (3 месяца на протяжении 6 месяцев со дня первого въезда);
- Работал вопреки закону о содействии занятости и учреждениях рынка труда;
- Не имеет соответствующих средств содержания на территории РП;
- Его данные находятся в списке лиц, пребывание которых на территории РП является нежелательным (либо в Шенгенской Информационной Системе – СИС, при обстоятельствах ст. 88, п. 4а);
- Его пребывание было бы угрозой для национальной обороны либо безопасности государства и общественного порядка либо же нарушало интересы РП;
- Незаконно пересек или пытался пересечь границу;
- Не покинул добровольно территории РП в срок, установленный в решениях в ст. 88, абз. 1, п. 7;
- Не выполняет налоговые обязательства;
- Закончил отбывание срока тюремного заключения за умышленное преступление либо казначейское преступление;
- Был осужден правомочным приговором на срок лишения свободы и может быть отбыть это наказание за пределами РП;
- В связи с малым приграничным движением пребывает вне приграничной зоны либо превысил срок пребывания в РП, на который имел право в рамках МПД.

Ситуации, в которых решение о выдворении не выдается, описаны в ст. 88, п. 2 и ст. 89. Это, в частности, случаи, когда иностранец имеет разрешение на поселение либо пребывание долгосрочного резидента ЕС, есть предпосылки предоставления ему толерантного пребывания либо является супругом гражданина Польши.

В **решении о выдворении**, как было упомянуто выше, указывается срок добровольного выезда иностранца из Польши и объявляется запрет повторного въезда на территорию Польши и Шенгенской зоны. Кроме того, в решении можно указать маршрут проезда, обозначить иностранцу место прожи-

вания до момента исполнения решения и обязать его отмечаться в органе, указанном в решении.

Решению о выдворении можно придать статус немедленного исполнения, если бы пребывание иностранца представляло угрозу для национальной обороны, либо безопасности государства и общественного порядка, либо же нарушало интересы РП.

Решение о выдворении влечёт за собой:

- Аннулирование государственной визы,
- Аннулирование разрешения на проживание на определенный срок,
- Аннулирование разрешения на работу,
- Аннулирование разрешения на пересечение границы в рамках МПД в случае ст. 88, абз. 1, п. 11 и 12.

Решение о выдворении выдается воеводой по месту пребывания иностранца либо месту выявления, либо проявления факта, являющегося основой для выдачи решения о выдворении:

- 1) по должности,
- 2) по просьбе – министра национальной обороны, шефа агентства внутренней безопасности, шефа агентства разведки, главного коменданта пограничной охраны, главного коменданта полиции, коменданта отдела пограничной охраны, воеводского коменданта полиции, коменданта пункта пограничной охраны либо органа таможенной службы.

Воевода, согласно ст. 92, п. 2, записывает вынесение решения о выдворении в проездном документе иностранца. По просьбе иностранца, делается перевод законных оснований выдворения на язык, понятный иностранцу.

Выдворение несовершеннолетнего может быть проведено лишь тогда, когда, согласно ст. 94, он будет иметь в стране возвращения опеку родителей, других совершеннолетних лиц либо опекунских учреждений, согласно стандартам, указанным в Конвенции о правах ребенка.

Решение о выдворении, в определенных случаях, подлежит принудительному исполнению. Предпосылки к принудительному исполнению указаны в ст. 95 закона. Принудительное исполнение состоит в доставке иностранца до границы либо до границы государства, куда он выдворяется, либо доставке в аэропорт, либо морской порт, если иностранец:

- 1) пребывает в охраняемом центре, либо под арестом с целью выдворения,
- 2) не покинул территории Польши в срок, установленный в решении о выдворении,
- 3) этого требуют соображения национальной безопасности и обороны государства,
- 4) решение было выдано в связи с тем, что иностранец не покинул территории РП в срок, указанный в обязывающем решении, в решении об отказе выдачи разрешения на проживание на установленный срок, в решении об аннулировании разрешения на проживание на определенный срок.

Обязанность доставки иностранца на границу выполняет комендант отдела пограничной охраны, а обязанность доставки иностранца с границы в аэропорт либо морской порт государства, в которое происходит выдворение, проводит главный комендант пограничной охраны либо комендант отдела пограничной охраны, по месту, где иностранец пересекает границу.

Расходы выдворения несет, как правило, иностранец. На основании ст. 96 п. 2 расходы, связанные с выдворением, несет приглашающий, а на основе ст. 96 п. 3 работодатель либо лицо, поручившее иностранцу выполнение работы. **Расходы выдворения** включают, расходы процедуры, снятия отпечатков пальцев и фотографий, пребывания в охраняемом учреждении либо аресте, стоимость медицинского обследования, стоимость помощи, выделенной страной-членом ЕС в связи с транзитом, а также стоимость проезда и доставки на границу.

2.3.2. ОБЯЗЫВАЮЩЕЕ РЕШЕНИЕ

Вторым среди оснований принудительного возвращения является **решение, обязывающее иностранца покинуть территорию РП.** Такое решение выдается, если из обстоятельств дела вытекает, что иностранец самостоятельно выполнит обязанность покинуть Польшу (ст. 97 закона). Срок выезда из страны, установленный в решении составляет от 7 до 30 дней. Так же, как и в случае решения о выдворении, срок выезда может быть продлен по заявке иностранца до 1 года, при существовании предпосылок из ст. 90, п. 1а.

Обязывающее решение можно выдать иностранцу, если:

- Пребывает в Польше без действительной визы либо действительного документа, позволяющего въехать либо если не покинул пределов Польши по истечении срока пребывания в зоне Шенгенской зоны (3 месяца на протяжении 6 месяцев со дня первого въезда);
- Работал вопреки закону о содействии занятости и учреждениях рынка труда;
- Не имеет соответствующих средств содержания на территории РП;
- Незаконно пересек или пытался пересечь границу;
- В связи с малым приграничным движением пребывает вне приграничной зоны либо превысил срок пребывания в РП, к которому имел право в рамках МПД.

Обязывающее решение выдает, согласно ст. 98, воеводский комендант полиции, повятовый (городской) комендант полиции, комендант отдела пограничной охраны либо комендант пункта пограничной охраны. Решение можно **обжаловать у воеводы**, по месту нахождения органа, выдавшего

решение. Орган, который выдал решение, записывает его выдачу в проездном документе иностранца, а также информирует о ее выдачи воеводу.

Обязывающее решение не выдается, если в отношении иностранца существуют предпосылки ст. 97, п. 2. В решении объявляется о запрете повторного въезда на территорию РП и стран зоны Шенген, кроме того решение тянет за собой *ex lege* аннулирование государственной визы, разрешения на проживание и разрешения на работу.

Согласно измененной ст. 98 а, орган, **выдающий обязывающее решение, может по просьбе иностранца аннулировать запрет повторного въезда, если:**

- иностранец докажет, что исполнил постановление решения о выдворении либо обязательства покинуть пределы РП, в котором обозначен запрет въезда;
- повторный въезд на территорию РП либо Шенгенской зоны должен наступить по обоснованной причине, особенно по гуманитарным соображениям.

Орган отказывает в отмене запрета, если, согласно ст. 98 b, въезд, либо пребывание было бы угрозой для национальной обороны, либо безопасности государства, общественной безопасности и порядка, либо же нарушало интересы РП или же если иностранец не оплатил расходов выдворения.

Если иностранец, по отношению к которому было выдано обязывающее решение, получит решение о выдворении, **орган, выдающий решение о выдворении – воевода, констатирует аннулирование действия обязывающего решения с днем принятия решения о выдворении.** Более того, согласно ст. 99, п. 2, процедура обжалования по отношению к обязывающему решению прекращается.

Запрет повторного въезда на территорию РП, записанный в решении о выдворении, устанавливается на основе ст. 99 b, измененной законом от 27 апреля 2012 г. Согласно ему, запрет въезда устанавливается на срок:

- **от 6 месяцев до 3 лет** – в случае, если иностранец пребывает в Польше без действительной визы, либо действительного документа, позволяющего въехать, либо если не покинул пределов Польши по истечении срока пребывания в зоне Шенген (3 месяца на протяжении 6 месяцев со дня первого въезда), не имеет соответствующих средств для покрытия расходов пребывания на территории РП и не может указать достоверных источников их получения, незаконно пересек или пытался пересечь границу либо в связи с малым приграничным движением пребывает вне приграничной зоны либо превысил срок пребывания в РП, на который имел право в рамках МПД;
- **от 1 года до 3 лет** – в случае, если иностранец работал вопреки закону о содействии занятости и учреждениях рынка труда, либо не выполняет налоговых обязательств перед государством;
- **от 3 до 5 лет** – в случае, если данные иностранца внесены в список иностранцев, пребывание которых на территории РП является нежелатель-

ным, если въезд на данную территорию произойдет в период действия записи; данные иностранца находятся в Информационной Системе Шенген с целью отказа во въезде, иностранец не покинул добровольно территории РП в срок, установленный в решении, обязывающем покинуть данную территорию, об отказе выдачи разрешения на проживание на установленный срок, об аннулировании разрешения на проживание на установленный срок; закончил отбывание срока тюремного заключения, признанного в РП за умышленное преступление, либо казначейское преступление, либо был приговорен в РП правомочным приговором к лишению свободы, подлежащим исполнению, и существуют предпосылки к проведению процедуры для передачи его за границу с целью исполнения вынесенного по отношению к нему приговора;

- **5 лет** – в случае, если продолжение пребывания иностранца составляло бы угрозу национальной обороне либо безопасности государства либо охраны безопасности и общественного порядка или же нарушал бы интересы РП.

2.3.3. ПРЕБЫВАНИЕ В ОХРАНЯЕМОМ ЦЕНТРЕ ДЛЯ ИНОСТРАНЦЕВ ЛИБО ПОД СТРАЖЕЙ С ЦЕЛЬЮ ВЫДВОРЕНИЯ

Согласно ст. 101 закона об иностранцах, *«иностранец, по отношению к которому существуют обстоятельства, обосновывающие вынесение решения о выдворении, либо который уклоняется от исполнения обязанностей, указанных в решении о выдворении, может быть задержан на срок не более 48 часов».*

Задержку иностранца проводит пограничная охрана либо полиция. Эти органы, незамедлительно после задержания обязаны, в зависимости от ситуации, обратиться в суд с просьбой о помещении в охраняемый центр для иностранцев либо под стражу с целью выдворения, обратиться к воеводе с просьбой о вынесении решения о выдворении, либо исполнить решение о выдворении, вынесенное в отношении к иностранцу. В случае задержания несовершеннолетнего без опеки, задержавший орган может обратиться в суд с просьбой о помещении несовершеннолетнего в опекуновско-воспитательном учреждении.

Иностранца помещается в охраняемый центр для иностранцев, либо под стражу с целью выдворения на основании решения районного суда по просьбе воеводы, органа пограничной охраны либо полиции. В постановлении суд устанавливает время пребывания в центре либо аресте, который **не может длиться более 90 дней.** Этот период позже может быть продлен на

срок, необходимый для исполнения решения о выдворении, если решение не было выполнено по вине иностранца. В таком случае, **срок пребывания в центре для иностранцев либо аресте не может превысить 1 года.**

Предпосылки к помещению иностранца в охраняемом центре определяет ст. 102. **Таким образом, иностранец помещается в охраняемый центр для иностранцев, если:**

- существует риск его побега, а в это время ведется процедура его выдворения;
- иностранцу вынесено решение о выдворении без определения срока для того, чтобы покинуть территорию РП;
- иностранец не покинул территорию РП в срок, установленный в решении о выдворении;
- пересек либо пытался пересечь границу нелегально.

Арест с целью выдворения применяется по отношению к иностранцу, если есть опасения, что он не подчинится правилам пребывания в охраняемом центре для иностранцев.

2.3.4. СПИСОК ЛИЦ, ПРЕБЫВАНИЕ КОТОРЫХ НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША ЯВЛЯЕТСЯ НЕЖЕЛАТЕЛЬНЫМ

Согласно ст. 125, п. 3 закона об иностранцах, директор Управления по делам иностранцев ведет список иностранцев, нежелательных на территории РП. В списке, согласно ст. 128 закона, размещаются данные иностранца:

- по отношению к которому было вынесено решение о запрете повторного въезда на территорию Польши либо государств Шенгенской зоны;
- который был осужден правомочным приговором в Польше за преднамеренное преступление или казначейское преступление к штрафу или лишению свободы до одного года, в ином государстве, не являющимся государством Шенгенской зоны за преступление, также в понимании польского законодательства или в государстве Шенгенской зоны за преступление и лишение свободы выше одного года;
- не исполняет налоговых обязательств перед государством;
- въезд либо пребывание, которого являются нежелательными по причине обязательств, вытекающих из постановлений ратифицированных международных договоров, обязывающих РП;
- въезд либо пребывание, которого являются нежелательными, по причине угрозы национальной обороне либо безопасности государства, либо

охраны безопасности и общественного порядка или могло бы нарушить интересы РП.

В список не вносятся данные иностранца, по отношению к которому существуют предпосылки из ст. 128, п. 1а. Данные, внесенные в список, включают фактическое и законное основание внесения записи, а также персональные данные, перечисленные в ст. 128, п. 2.

Согласно ст. 128, п. 3 данные иностранца вносятся в список на период:

- 1) установленный в решении, включающем запрет повторного въезда на территорию РП либо на территорию РП и государств Шенгенской зоны;
- 2) 5 лет со дня завершения отбывания наказания лишения свободы, отбываемого на основании приговора, о которых речь в пар. 1, п. 3, ст. 128, если иностранец был приговорен минимум к 3 годам лишения свободы;
- 3) 3 лет со дня завершения отбывания наказания лишения свободы, отбываемого на основании приговора, о котором речь в пар. 1, п. 3, ст. 128, если иностранец был приговорен к лишению свободы на срок не более 3 лет;
- 4) 3 лет со дня вступления в силу приговора, о котором речь в пар. 1, п. 3, ст. 128, если в отношении иностранца используется штраф, как мера наказания; если штраф является единственным наказанием, которое вынесено иностранцу, и будет оплачен, данные иностранца вычеркиваются из списка;
- 5) условного приостановления наказания лишения свободы со дня вступления в силу приговора, о котором речь в пар. 1, п. 3, ст. 128, если по отношению к иностранцу вынесен приговор условно;
- 6) года со дня урегулирования налоговых обязательств по отношению к государству либо от даты, когда эти обязательства были просрочены;
- 7) вытекающий из международных договоров, обязывающих в РП, о которых речь в пар. 1, п. 5, ст. 128;
- 8) до 3 лет в случае, о котором речь в пар. 1, п. 6, ст. 128, с возможностью продления на последующие периоды, не превышающие 3 лет.

Данные иностранца удаляются из списка по истечению этих сроков.

Более того, данные удаляются, если решение об аннулировании запрета повторного въезда на территорию РП является окончательным.

Внесение в список проводит директор Управления по делам беженцев исходя из своих обязанностей либо по просьбе органов, названных в ст. 129, п.1 закона.

Согласно ст. 130 закона, если органы администрации располагают информацией об обстоятельствах, на основе которых должно быть произведено внесение иностранца в список, то они обязаны передать их директору Управления по делам иностранцев.

Раздел 3.

Опыт реализации проекта

3.1. НЕОБХОДИМОСТЬ ОХРАНЫ ПРАВ НЕРЕГУЛЯРНЫХ МИГРАНТОВ

Европейский Союз, согласно ст. 2 Договора о Европейском Союзе, «базируется на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства, так и соблюдения прав человека, в частности прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности общие для государств-членов в обществе, основывающемся на плюрализме, не-дискриминации, толерантности, справедливости, солидарности, а также на равенстве женщин и мужчин». Гарантии соблюдения основных прав также были записаны в Хартии основных прав Европейского Союза, согласно которой достоинство человека является нерушимым, и все равны перед правом. Права иностранцев обеспечены в ст. 19, которая запрещает групповых выдворений, а также предвидит охрану перед выдворением и экстрадицией в страну, в которой существует серьезный риск нарушения личных прав. Евросоюз, согласно ст. 22, уважает религиозную, культурную и языковую разнообразность. Право на суд гарантируется в разделе «Правосудие» в ст. 47.

Кроме того, каждый, кто проживает на территории Евросоюза, *«имеет право обращаться к Европейскому уполномоченному по правам человека в случаях несоответственного администрирования в действиях учреждений, организационных органов и подразделений Евросоюза, с исключением Суда Европейского Союза, исполняющего свои судебные функции».*

Согласно п. 10 преамбулы к директиве возврата *«если не существуют поводы утверждать, что это негативно повлияет на цель процедуры возвращения, добровольное возвращение следует предпочитать принудительно-му возвращению, а также определить срок добровольного выезда».* Постулат охраны прав человека в процессе возвращений записан в п. 21, согласно которому *«государства-члены должны ввести в жизнь данную директиву без дискриминации по признакам пола, расы, цвета кожи, этнического либо социального происхождения, генетическим признакам, языковым, религиозным, либо из-за убеждений, политических взглядов либо иных, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения, инвалидности, возраста либо сексуальной ориентации».* Это так называемая антидискриминационная клаузула (лат. *clausula* – заключение «решение»). Кроме того, в п. 22 есть ссылка на Европейскую конвенцию прав человека и основных свобод, а также на Конвенцию ООН по правам детей.

Охраной прав человека на территории ЕС занимается Агентство Европейского Союза по защите основных прав, то есть Fundamental Rights Agency, которое начало свою деятельность в 2007 г.²⁸ Агентство подготовило в 2011 г. рапорт о правах нелегальных мигрантов – данные собраны из 24 государств-членов. Согласно данным, размещенным на странице Агентства, опираясь на данные проекта Кландestino, в 2008 г. на территории ЕС пребывало от 1,9 до 3,8 млн. нелегальных мигрантов²⁹. Наибольшие проблемы охраны основных прав возникают в случаях тех лиц, которые не могут быть выдворены из страны по формальным причинам и, пребывая в государстве-члене, находятся вне закона. Агентство рекомендует урегулировать ситуацию таких лиц в запланированной на 2014 г. ревизии директивы возвратов.

3.2. ПРОЕКТНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

Проект «Поддержка добровольных возвращений в Люблинском регионе»³⁰ предвидел создание платформы сотрудничества для организаций и учреждений, занимающихся добровольными возвращениями, а также целью его

²⁸ Распоряжение Совета (WE) 168/2007 от 15 февраля 2007 г.

²⁹ *Fundamental Rights of migrants in irregular situation in the European Union*, FRA 2011, рапорт доступен на сайте Fundamental Rights Agency: www.fra.europa.eu.

³⁰ Период реализации проекта: 1 января 2010 г. - 31 декабря 2012 г.

была популяризация добровольных возвращений среди лиц, работающих с мигрантами.

В рамках проектных мероприятий:

- были организованы регулярные семинары экспертов и выездное обучение, посвященные изменениям в законодательстве, а также вопросам в сфере социологии, культуроведения и политологии, касающимся миграции;
- издавался ежеквартальный **Newsletter**, в котором оговаривались наиболее интересные явления в области европейских миграций;
- была организована общедоступная **Миграционная библиотека** – собрание публикаций на тему миграции;
- информация, касающаяся проекта, публиковалась **на сайте** Института;
- были подготовлены материалы, популяризирующие добровольное возвращение – **брошюры и проспекты**, распространенные среди иностранцев и учреждений, принимающих участие в проекте.

3.3. РЕКОМЕНДАЦИИ

Популяризации добровольных возвращений может способствовать **расширение знаний на тему добровольных возвращений в учреждениях, работающих с иностранцами**, но не проводящих добровольных возвращений. Такие учреждения как полиция, ГЦПС или воеводские управления не принимают участия в проведении процедуры возвращения, однако, располагая базовыми знаниями о добровольном возвращении, могут эффективно популяризировать этот вид выезда в среде мигрантов. Из опыта работы с иностранцами следует, что информация, передаваемая устно лицами, которым иностранцы доверяют, является для них более достоверной, нежели нейтральный буклет либо брошюра.

Существенной также является **популяризация возвращений на примере тех лиц, которые счастливо вернулись на свою родину** – в процессе популяризации, удачные примеры реинтеграции в стране происхождения являются для иностранцев доказательством того, что такое возвращение действительно представляется возможным. Важно, чтобы примеры касались страны того же культурного круга, из которого происходит иностранец.

Эффективность добровольных возвращений будет зависеть также от **более глубокого общения с иностранцем в ходе предоставления информации о его законной ситуации** – иностранец должен осознавать, что возвращение должно иметь стойкий характер и с этой целью ему выделяется интеграционная помощь. В случае отсутствия такой помощи – самостоятельное возвращение либо при содействии УпДИ – рекомендуется использо-

вание иностранцем юридической помощи, которую уделяют неправительственные организации. Каждый иностранец перед выездом должен иметь возможность получения информации о своем законном положении после возвращения в страну происхождения. **Таким образом, рекомендуется обеспечение иностранцев бесплатными юридическими консультациями.**

В данном контексте важно, **чтобы работники учреждений, проводящих добровольное возвращение**, либо принимающих в нем участие – особенно работники центров для иностранцев, управления по делам иностранцев – **имели доступ к курсам, о межкультурной коммуникации, общественной психологии знаний о странах происхождения мигрантов.** Такой вид знаний облегчил бы чиновникам понимание поведения иностранцев и повлиял бы на лучшее общение. Данный постулат касается также сотрудников пограничной охраны, работающих с иностранцами, которые имеют наиболее частый контакт с ними, и тем самым возможность популяризации добровольного возвращения.

Следующий постулат это передача информации в организации мигрантов, которые могут объективно передавать информацию о возвращении иностранцам.

В конце концов, хорошей идеей кажется то, чтобы сделать возможными, на основе польского законодательства, добровольные возвращения с поддержкой для **беженцев.** Это обосновано, если в стране происхождения ситуация изменилась и возвращение иностранца было бы возможным и не угрожало его жизни.

Кроме того, особенного внимания требует процесс проведения принудительных возвращений таким образом, чтобы соблюдались стандарты соблюдения прав человека, с особым учетом несовершеннолетних, несовершеннолетних без опеки и семей, а также пожилых и больных лиц. Пребывание в охраняемом центре для иностранцев всегда должно быть крайней мерой.

ПЕРЕЧЕНЬ АКТОВ И ДОКУМЕНТОВ

Консолидированная версия Договора о Европейском Союзе (Официальный вестник ЕС С 83/13 от 30 марта 2010 г.)

Консолидированная версия Договора о Европейском Союзе (Официальный вестник ЕС С 83/47 от 30 марта 2010 г.)

Директива Европейского Парламента и Совета 2008/115/WE от 16 декабря 2008 года, касающаяся общих норм и процедур, используемых государствами-членами для возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран (Официальный Вестник ЕС L 348/98 от 24 декабря 2008 г.)

Решение № 575/2007/WE Европейского Парламента и Совета 23 мая 2007 г. об учреждении Европейского фонда возвращений иммигрантов на 2008-2013 гг. как часть общей программы «Солидарность и управление миграционными потоками» (Официальный Вестник ЕС L 144/45 от 6 июня 2007)

Закон 27 апреля 2012 г. об изменениях закона об иностранцах и закона о содействии занятости и рынка труда (Официальный Вестник 2012.589)

Закон об иностранцах от 13 июня 2003 г. (т.е. Официальный Вестник 2011.264.1573 с изм.)

Закон о предоставлении охраны иностранцам на территории РП от 13 июля 2003 г. (т.е. Официальный Вестник 2012.680)

Распоряжение Министра внутренних дел и администрации о размере помощи для иностранцев, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца от 10 ноября 2011 г. (Официальный Вестник 2011.261.1564)

Соглашение между Министром внутренних дел и администрации, Республики Польша и Международной организацией по миграции о сотрудничестве в области добровольного возвращения иностранцев, покидающих территорию Республики Польша от 12 июля 2005 г. (П.Б.2006.3.46)

Документ Стокгольмская программа - Открытая и безопасная Европа для добра и защиты граждан, (Официальный вестник ЕС С 115 от 4 мая 2010 г.)

Fundamental Rights of migrants in irregular situation in the European Union, FRA 2011, рапорт доступен на сайте Fundamental Rights Agency – www.fra.europa.eu

Миграционная политика Польши - текущее состояние и постулируемые действия. Документ, подготовленный рабочей группой по делам подготовки Миграционной Стратегии Польши, созданной в рамках рабочей группы по вопросам миграции, принятый рабочей группой по вопросам миграции во время заседания 20 июля 2011 г., актуализированный согласно состоянию на день 8 марта 2012. Документ доступен в Бюллетене Публичной Информации МВД

Programmes and strategies In the EU Member States fostering Assisted Voluntary Returns to and Reintegration in Third Countries, European Migration Network, March 2011, доступный на сайте www.emn.intrasoft-intl.com



VOLUNTARY RETURN

AS A PRIORITY OF EU RETURN POLICY

Anna Kosińska
Paweł Wojtasik (ed.)

RULE OF LAW INSTITUTE FOUNDATION
LUBLIN 2012

Published as a part of the 'Support for Voluntary Returns in the Lublin Region' project pursued by Rule of Law Institute Foundation. Project co-funded by the European Return Fund and the state budget.



Copyright by The Rule of Law Institute Foundation

Authors: Anna Kosińska
Paweł Wojtasik (ed.)

Russian translation and language consultation:
Wiktoria Świącicka, Jolanta Demianiuk, Vitalij Nabiev

English translation and language consultation:
Karina Morawska, prof. Delaine R. Swenson

Publisher: The Rule of Law Institute Foundation
Chopina 14/70, 20-023 Lublin
tel./fax: +48 81 743 68 05
e-mail: fundacja@panstwoprawa.org
www.panstwoprawa.org

ISBN 978-83-62551-36-1

The Rule of Law Institute Foundation is exclusively responsible for the contents of this publication. The opinions contained in this publication do not in any way reflect the official position of the European Commission, which shall not be liable for any use of the information provided.

CONTENTS:

Preface	85
Chapter 1. European Union return policy	
1.1. European Union migration policy.....	89
1.2. European Return Fund	91
1.3. Return Directive.....	93
Chapter 2. Polish legal regulations on voluntary return	
2.1. Preliminary issues.....	95
2.2. Voluntary returns	96
2.2.1. Aliens Act.....	96
2.2.2. Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland.....	99
2.2.3. Voluntary return in cooperation with the Office for Foreigners	101
2.2.4. Assisted voluntary return with the International Organization for Migration.....	102
2.2.5. Unassisted voluntary return	106
2.3. Forced returns	107
2.3.1. Decision on expulsion	107
2.3.2. Decision on obligation.....	109
2.3.3. Detention or custody prior to expulsion.....	111
2.3.4. The index of foreigners whose residence in the territory of Poland is undesirable	112
Chapter 3. Project experience	
3.1. The need to protect the rights of irregular migrants.....	115
3.2. Project activities	116
3.3. Recommendations.....	117
The list of legal acts and documents	119

PREFACE

Dear Readers,

This publication is the next release of the 'Support for Voluntary Returns in the Lublin Region' project, which has been implemented by the Rule of Law Institute Foundation since 1 January 2010.

Poland and Europe continue to experience an influx of migrants from countries outside the European Union, which has resulted in EU legal acts regulating migration management. One of Europe's migration problems is a large number of foreigners who remain in the EU illegally. Acting outside the law, they cannot rely on social assistance or integration aid, and often times cannot find their place in the new reality.

In order to avoid forced expulsion and allow the dignified return of migrants to their country of origin, the EU has developed a voluntary return mechanism, implemented in Member States by the so-called Return Directive (Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council). Voluntary return is an instrument that needs continuous promotion and publicity. This publication seeks to spread the knowledge of this information.

The following chapters outline the priorities of EU migration policy and regulations contained in the Return Directive, Polish legislation on returns, rules for independent returns of foreigners, assisted return with the International Organization for Migration, and in cooperation with the Office for Foreigners.

With the implementation of the Return Directive in the Polish legal system in 2012, the Authors hope that the number of voluntary returns in the upcoming years will significantly increase. For this purpose, foreigners' decision as well as the expertise and commitment of the government to promote this form of return to the country of origin is needed.

The Authors

Chapter 1.

European Union return policy

1.1. EUROPEAN UNION MIGRATION POLICY

Migration flows within the European Union (EU) stem from the economic development of Europe following World War II. In addition to internal migration, i.e. the movement of persons who are EU citizens, there is also external migration from third countries including those outside Europe – mainly Asian countries and, in the case of Poland, the countries of the South Caucasus, Central Asia and the Russian Federation. Migration is determined by political and economic factors: migrants come from poorer to developed countries. For years, there has been a tendency to migrate from the South to the richer countries of the North.

As a result of Poland's transformation and European integration, Poland also became a migration country. Initially, the citizens of the former Soviet satellite states migrated to Western Europe but since the beginning of the twenty-first century, Central Europe has been the target of migration for people from Russian-speaking countries who, by entering the territory of Poland, enter the European Union as well and find themselves in the Schengen Area. The founding treaties of the European Communities did not regulate migration policy and Member Sta-

tes alone regulated admission to their territories. Following the adoption of the Schengen Agreement of 1985 and the Convention implementing the Schengen Agreement in 1990, the first legislation relating to migration policy was introduced – at that time **the SIS (Schengen Information System)** was established. The SIS records information on foreigners who are not allowed to enter the territory of the EU. After the Treaty of Amsterdam (1997) came into force, work began on the implementation of the so-called **Area of Freedom, Security and Justice**. In accordance with Article 3, Paragraph 2 of the Treaty on European Union, *“The Union shall offer its citizens an area of freedom, security and justice without internal frontiers, in which the free movement of persons is ensured in conjunction with appropriate measures with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combating of crime.”*¹ According to the Treaty on the Functioning of the European Union, the activities within the Area of Freedom, Security and Justice are a shared competence of the EU and Member States.²

In 2004, the European Council adopted the so-called **Hague program**, a five-year program to strengthen the Area of Freedom, Security and Justice, whose main activities were related to migration policy, the integration of foreigners and the protection of external borders. In 2004, Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 established the Frontex agency (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union) based in Warsaw. The responsibilities of Frontex are to promote, coordinate and develop integrated management of the external borders of the EU in accordance with the provisions of the Charter of Fundamental Rights.

In 2009, the European Council adopted the multi-annual **Stockholm Program** for the years 2010 through 2014. The program contains guidelines for the EU’s Area of Freedom, Security and Justice, building on the achievements of the Tampere and Hague Programs.³ The program established that Europe should become a space of solidarity, responsibility and partnership in migration matters,⁴ and the objective of the EU should be to develop a comprehensive migration policy. The policy should take into account the growing number of illegal immigrants coming from EU border countries. In Chapter 6, which deals with migration and asylum matters, it was emphasised that well-managed migration is beneficial to all stakeholders, especially in the context of Europe’s demographic decline. One of the priorities of migration policy is to combat illegal immigration by organising the return of migrants to their countries of origin. The European Council con-

¹ Consolidated version of the Treaty on European Union (OJ C 83/13 of 30 March 2010).

² Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (OJ C 83/47 of 30 March 2010).

³ For more information on the Stockholm Program go to www.europa.eu - the legislation summary section.

⁴ The Stockholm Program – An open and secure Europe serving and protecting citizens (OJ C 115 of 4 May 2010).

siders that the Member States in the implementation of migration policy should focus on *“encouraging of voluntary return, including through the development of incentive systems, training, reintegration and subsidies, and by using the possibilities offered by existing financial instruments encourage the voluntary return, including through the development of a system of incentives, training, reintegration and subsidies, and the use of the possibilities offered by existing financial instruments.”*⁵

To support the activities of Member States in the implementation of the EU migration policy, the following four funds have been established: the European Refugee Fund (ERF), the European Fund for the Integration of Third-Country Nationals (EIF), the European Return Fund (RF) and the External Borders Fund (EBF).

1.2. EUROPEAN RETURN FUND

In 2004, the European Council in the Hague Program requested the launch of the European Return Fund, and for the Fund to be established by 2007. **The Fund was established** by Decision No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007⁶ **for the period 1 January 2008 to 31 December 2013**. The Fund’s total budget for the period 2008-2013 is EUR 676 million.⁷ The objectives of the Fund are carried out in the framework of multi-annual programming for the period 2008-2013. However, due to the existing rule on eligibility of expenditure until 30 June of the year N+1.5, projects co-financed by the RF can be in fact implemented in the years 2008-2015.

The Fund is one of four **main financial instruments of the General program ‘Solidarity and Management of Migration Flows,’** established for the period 2007-2012, whose aim is to improve the management of migration flows in the European Union and to strengthen solidarity between Member States. Activities relate to the control of external borders, return of illegal migrants to their countries of origin, integration of migrants legally residing in the EU and asylum matters. The other three Funds are: the previously mentioned European Refugee Fund, the European Fund for the Integration of Third-Country Nationals and the External Borders Fund.

In accordance with Article 2 of the Decision establishing the RF, the **general objective** of the Fund is to support the efforts of Member States to improve the management of return in all its dimensions through the use of the concept of integrated management and by allowing Member States to implement joint ac-

⁵ Paragraph 6.1.6. of the Stockholm Program.

⁶ Decision No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Return Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General Program ‘Solidarity and Management of Migration Flows’ (OJ L 144/45 of 6 June 2007).

⁷ The total amount available for Poland is EUR 18 084 375.67.

tions or national actions aimed at achieving Community objectives under the principle of solidarity, taking account of EU legislation in this area and with full compliance with fundamental rights.

The Fund should contribute towards achieving the following **specific objectives**: the introduction and improvement of the organisation and implementation of integrated return management by Member States, the enhancement of the cooperation between Member States within the framework of integrated return management, and the promotion of an effective and uniform application of common standards on return in line with policy developments in this field.

The Fund's **target groups** include:

- 1) all **third-country nationals**⁸ who have not yet received a final negative decision in relation to their request for international protection⁹ in a Member State and who may choose to make use of voluntary return, provided they have not acquired a new nationality and have not left the territory of that Member State;
- 2) all **third-country nationals enjoying a form of international protection within the meaning of Directive 2004/83/EC or temporary protection within the meaning of Directive 2001/55/EC in a Member State**, and who choose to make use of voluntary return, provided they have not acquired a new nationality and have not left the territory of that Member State;
- 3) all **third-country nationals who do not or no longer fulfil the conditions for entry and/or stay** in a Member State and who, in accordance with the obligation to leave the territory of that Member State, make use of voluntary return;
- 4) all **other third-country nationals who do not or no longer fulfil the conditions for entry and/or stay in a Member State**.

Member States are obliged to designate a **responsible authority** to oversee programs financed by the Fund, a **certifying authority** to certify declarations of expenditure, and an **audit authority** responsible for verification of the effectiveness of the management and control system. Where appropriate, it is also possible to designate a **delegated authority**.

In Poland, the **responsible authority** is the Department of the European Union and International Cooperation in the Ministry of Interior and Administration, and The Implementing Authority for European Programs acts as the **delegated authority**. The Department for the Protection of EU Financial Interests within the Ministry of Finance is the audit authority.

The postulate of protection of irregular migrants' fundamental rights was raised in recital 15 of the Preamble to the Decision establishing the Fund, under

⁸ A third-country national means any person who is not a citizen of the European Union within the meaning of Article 20, Paragraph 1, of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁹ According to Directive 2004/83/EC, 'international protection' means refugee status or subsidiary protection.

which Member States should ensure that actions under the Fund respect the obligations derived from fundamental rights, laid down in particular in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the Geneva Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951 and other legislation, such as the 1989 United Nations Convention on the Rights of the Child.

According to recital 25 of the Preamble to the Decision establishing the Fund, the EU supports Member States, “(...) *specific measures for returnees in the country of return.*” These measures are to ensure the sustainability of return and the effective reintegration of a migrant in the country of origin.

Actions supported by the Fund are specified in the annual program approved by the European Commission. The previously approved annual programs included four priorities: to support the development of a strategic approach to return management by Member States, to support the cooperation between Member States in return management, to support specific, innovative (inter)national tools for return management, and to support Community standards and best practices on return management.

1.3. RETURN DIRECTIVE

The legal act on the EU return policy is the so-called **Return Directive of 16 December 2008**.¹⁰ The Directive establishes, in accordance with Article 1, common standards and procedures in relation to the return of illegal migrants, based on respect for fundamental rights as general principles of the EU law. The purpose of the act, *inter alia*, was the need to establish clear, transparent and fair rules that would define an effective return policy as an integral part of a well-managed migration policy.

Through the implementation of the Directive, Member States were obliged to uphold the interests of the child, to protect the family life and the health of third-country citizens and to respect the principle of non-refoulement.

The Directive postulates that in implementing voluntary return Member States focus on **vulnerable persons** (minors, unaccompanied minors, the disabled, the elderly, pregnant women, single parents with minor children, victims of torture or rape, or other serious forms of psychological, physical or sexual violence).

¹⁰ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals) (OJ L 348/98 of 24 December 2008).

According to the Directive, voluntary return should be the preferred form of an alien's return. According to recital 10 of the Preamble to the Return Directive, *"In order to promote voluntary return, Member States should provide for enhanced return assistance and counselling and make best use of the relevant funding possibilities offered under the European Return Fund."*

The Directive defines the concept of voluntary return and return. **'Return'** means *"the process of a third-country national going back – whether in voluntary compliance with an obligation to return, or enforced – to: his or her country of origin, or a country of transit in accordance with Community or bilateral readmission agreements or other arrangements, or another third country, to which the third-country national concerned voluntarily decides to return and in which he or she will be accepted."*

'Voluntary departure' means compliance with the obligation to return within the time-limit specified for that purpose in the return decision. In accordance with Article 7 of the Return Directive, the decision ordering an alien to return to the country of origin should determine an appropriate **period for voluntary return**, which is **from 7 to 30 days**. National legislation may provide that such a period shall be granted at the request of a foreigner. In addition, under special circumstances, such as children attending school, the period may be extended. In order to avoid the risk of absconding, during the period for voluntary return, a foreigner may be required to report to the appropriate authority, make a deposit or stay at a certain place.

Please note the terms used in European law for several forms of returns. These terms have been defined in the Report of the European Migration Network (EMN) on the implementation of voluntary return in the Member States.¹¹ Using the terminology, 'voluntary return' is a return to the country of return, assisted or independent, based on the free will of the returnee. Within this category falls 'assisted voluntary return' which provides a returnee with various benefits, such as financial aid. Additionally, there is the concept of 'voluntary departure' which derives from the Directive 2008/115/EC and means that an alien leaves voluntarily within a period specified in the decision requiring him to return. The last term is, naturally, 'forced return' which is the forced implementation of the decision of the administrative authority obliging an alien to leave a Member State.

The deadline for transposition of the Directive into the Member States' legal systems has been set for **24 December 2010**. Unfortunately, many countries did not respect the deadline, only implementing the Return Directive in 2012, as was the case of Poland.

¹¹ Programmes and Strategies in the EU Member States Fostering Assisted Voluntary Returns and Reintegration in the Third Countries, the European Migration Network, March 2011, available at <http://emn.intrasoft-intl.com>.

Chapter 2.

Polish legal regulations on voluntary return

2.1. PRELIMINARY ISSUES

Polish law regulates the return of an alien to the country of origin, with the distinction between voluntary and forced return. The primary legislation acts governing such returns are:

- **Aliens Act of 13 June 2003** as amended by the Amendment of the Act on employment promotion and labour market institutions¹², which has implemented the so-called Return Directive into Polish law.
- **Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland of 13 June 2003.**¹³

In addition, voluntary return issues have been settled in:

- **Agreement between the Ministry of Internal Affairs and Administration of the Republic of Poland and the International Organization for Migration on**

¹² Dziennik Ustaw 2012, No. 589.

¹³ i.e. Dziennik Ustaw 2012, No. 680.

cooperation in the field of voluntary returns of aliens leaving the territory of the Republic of Poland dated 12 July 2005.¹⁴

- **Ordinance of the Minister of Interior and Administration establishing the amount of financial support for foreigners applying for refugee status** of 10 May 2011.¹⁵

Voluntary return should be an instrument favoured for implementing return policy – in terms of both greater respect for human rights and the durability of return, by means of organizing a decent living situation after an alien returns to their country of origin.

Under existing regulations, voluntary return of foreigners may be:

- 1) unassisted,
- 2) arranged with the support of the International Organization for Migration,
- 3) organized by the Head of the Office for Foreigners.

2.2. VOLUNTARY RETURNS

2.2.1. ALIENS ACT

Until recently, the Aliens Act of 2003 regulated voluntary return to a limited extent, as Poland did not implement the Return Directive. The deadline for implementation expired on 24 December 2010, while work on another amendment to the law on foreigners lasted until 2012, when on 27 April a bill to amend the Aliens Act and the Act on employment promotion and labour market institutions was adopted.

Prior to the Amendment, the issue of voluntary return was regulated by Article 97, according to which the alien may have been required to leave the territory of the Republic of Poland within 7 days, if the circumstances of the case showed that he or she would have voluntarily complied with this obligation.

Initially, it was planned to implement the EU directives into Polish law in a new act on foreigners, however the preparation of one required too much time together with extensive public consultations while the deadline for the transposition of the directives had already expired. Therefore, once again, the Aliens Act of 2003 has been amended.

On 22 February 2012, a Bill to amend the Aliens Act and the Act on employment promotion and labour market institutions was given to Parliament Deputies as a parliamentary document, and on 23 February, the Bill was submitted to the

¹⁴ Monitor Polski of 13 January 2006.

¹⁵ Dziennik Ustaw 2011, No. 261, item 1564.

Parliament. The legislative procedure was initiated by the Council of Ministers. At first, the Administration and Interior Commission worked on the project, and the second and third reading of the amendment were held on 14 and 15 March 2012.¹⁶ The Bill was passed with 62% of MPs in favour, 12 MPs (3.6%) against, while 30% abstained. The Senate amendments were considered at the meeting of the Parliament on 27 April 2012, and the President signed the Act on 15 May – it was published in *Dziennik Ustaw* on 28 May 2012.

As far as return is concerned, the Act amended Chapter 8 titled “Expulsion of aliens and obligation to leave the territory of the Republic of Poland.” According to the amended Article 90, *“The decision on expulsion: 1) shall specify the time limit, which ranges from 7 to 30 days, in which an alien must leave the territory of the Republic of Poland, except in the cases when the decision is immediately enforceable based on the reasons referred to in Article 95.”*¹⁷

The time limit for voluntary departure may be, in accordance with Article 90, Paragraph 1 a, extended to one year in the following circumstances:

- a) Polish law requires personal appearance before the public authorities
- b) the presence of a foreigner in the territory of the Republic of Poland is required due to their unique personal situation or the interest of the Republic.

Circumstances where the time limit could be extended include, for example, if an alien’s children attend school, or if an alien is a witness in an ongoing investigation. In accordance with Paragraph 1 b, the extension may be granted at the request of a foreigner, by issuing a decision. The extension of the time limit for voluntary departure may also happen after the expulsion decision.

In accordance with Article 95, Paragraph 4 of the Act, the decision on expulsion shall be given an order of immediate enforceability by bringing an alien to the border, if the alien has not complied with the time limit for voluntary departure imposed in the decision.

In accordance with Article 97, Paragraph 1, *“(…) an alien may be obliged to leave the territory of the Republic of Poland within the time limit of 7 to 30 days, if the circumstances of the case indicate that he / she shall carry out that obligation voluntarily.”*

The obligation to leave the territory of the Republic of Poland is issued to an alien, if:

- 1) he or she stays on that territory without a valid visa,
- 2) he or she has not left Poland within the appropriate stay limit in the Schengen Area that is 3 months within 6 months from the date of first entry),
- 3) he or she has carried out work contrary to the Act,

¹⁶ See: www.sejmometr.pl.

¹⁷ Moreover, the decision on expulsion shall determine, in accordance with Article 95, the re-entry ban on the territory of the Republic of Poland and the Schengen States.

- 4) he or she does not possess the financial means necessary to cover the costs of residence on the territory of the Republic of Poland,
- 5) he or she has illegally crossed or attempted to cross the border,
- 6) he or she resides outside the border zone as set out in the regulations on local border traffic,
- 7) he or she resides in Poland after the deadline to which he or she was entitled under the local border traffic agreement.

The ban on re-entry into the territory of the Schengen States shall be determined on the basis of Article 99 b, on grounds of the decision on expulsion of Article 88 (the time limit for the re-entry ban can range from 6 months to 5 years).

If an alien fails to voluntarily return within the period specified in the decision on obligation to return, the decision on refusal to grant the residence permit for a fixed period, or the decision on withdrawal of the residence permit for a fixed period, according to Article 99 b, Paragraph 3, the time limit for the re-entry ban is 3 to 5 years.

According to the reasoning of the Bill, *“it is not possible to determine the date of the re-entry ban with due regard to all relevant circumstances of the case, as the period stems out directly from the law and does not take into account the possibility of an individualized assessment of the facts. Therefore, a provision was added enabling rule on the decision on expulsion from the territory of the Republic of Poland, as well as the decision on obligation to leave the territory of the Republic of Poland, on the re-entry ban into the territory of the Republic of Poland (...).”*¹⁸ The amendment introduced in May 2012 made it possible to specify the re-entry ban period in the decision on expulsion and obligation adapted to the actual situation of a foreigner.

Work on a new law on foreigners is underway. The discussion on the development of migration policy was the subject of the Council of Ministers' meeting at the request of the Minister of Interior on 31 July 2012, and was ultimately accepted. Migration policy guidelines have been set in a document **“Migration policy of Poland – the current state of play and the further actions,”** adopted on 20 July 2011, and subsequently updated in March 2012.¹⁹ In the context of voluntary return, we find the proposals for the prevention of illegal immigration most interesting. Immigrants return through expulsion, the implementation of the readmission agreements and voluntary return. According to the above mentioned document, *“the return policy is commonly seen as an important tool to combat il-*

¹⁸ Justification for the bill is available at www.lex.pl or www.sejmometr.pl.

¹⁹ *Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania.* (Migration policy of Poland – the current state of play and further actions). The document prepared by the Working group on elaboration of Polish Migration Strategy, established the Intergovernmental Committee for Migration, within interministerial Committee on Migration, approved by Committee on Migration at its meeting on 20 July 2011, updated as of 8 March 2012. The document is available at the Ministry of Interior's Public Information Bulletin's website – www.bip.msw.gov.pl.

legal migration, to limit the undesirable status quo, which is the illegal stay of foreigners, as well as to fulfil an important role in prevention.²⁰

The document also presents statistics of assisted voluntary returns implemented in Poland: in 2010 it was 1622 people; in 2011 – 1170. The number of people returning is decreasing due to the smaller number of people applying for refugee status; perhaps the statistics will be influenced by the amnesty for foreigners in 2012.

The recommendations suggested by the authors for the return policy are also interesting. When it comes to voluntary return, they are:

- *“the extension of the categories of aliens who can take advantage of voluntary return to persons who have been granted subsidiary protection on the Polish territory as well as the victims of human trafficking, including those who have not expressed a desire to participate in the support program for a witness / victim of human trafficking;*
- *ensuring the effectiveness of reintegration assistance to foreigners whose returns are fully arranged by the Office for Foreigners;*
- *regular research conducted on the effectiveness of voluntary return and reintegration assistance.²¹*

As for the fight against illegal immigration, the document draws attention to the issue of expulsions – the recommendation for reducing the number of expulsions is to conduct information campaigns in countries of migrants’ origin on how to enter the territory of the Republic of Poland legally, and on the consequences of an illegal stay in Poland.

2.2.2. ACT ON GRANTING PROTECTION TO ALIENS WITHIN THE TERRITORY OF THE REPUBLIC OF POLAND

The Act of 13 June 2003 on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland shall, in accordance with Article 1, lay down the principles, conditions and procedure for granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland and the authorities competent in these matters.²²

The issue of voluntary return is regulated in Articles 70 and 75 of the Act (previously voluntary return was acknowledged in the now amended Article 68 of the Act), which are in Chapter 5 titled “Help for foreigners applying for refugee status.”

²⁰ *Migration policy of Poland – the current state of play and the further actions*, p. 48.

²¹ *ibid.*, p. 55.

²² i.e. Dziennik Ustaw 2012 No. 680.

In accordance with Article 70, Paragraph 1 of the Act, *“the applicant and the person on whose behalf the applicant is acting shall be provided with social assistance and medical care and may be provided with: 1) assistance in voluntary return to the country to which they have the right to enter, hereinafter referred to as ‘assistance in voluntary return.’”*

Assistance in voluntary return may not be, in accordance with Article 70, Paragraph 2, granted to a **person** who:

- 1) uses subsidiary protection;
- 2) resides in the territory of the Republic of Poland on the basis of a tolerated stay permit after the expiration of the periods referred to in Article 74, Paragraph 1 - which is:
 - after the completion of the proceedings for granting refugee status,
 - 2 months after the notification of the final decision on granting refugee status, or for a period of 14 days from the date of the notification of the final decision to discontinue in the cases where proceedings on granting refugee status have been discontinued;
- 3) resides in the territory of the Republic of Poland on the basis of a residence permit for a fixed period, a settlement permit or residence permit for long-term resident of the European Communities;
- 4) is in a custodian-educational centre;
- 5) is in the guarded centre or in the arrest for the purpose of expulsion;
- 6) is temporarily detained or serving a prison sentence.

In accordance with Article 70, Paragraph 3 of the Act, **a request for assistance in voluntary return made by persons mentioned in paragraphs 1-6, shall be left unexamined.**

In accordance with Article 75 of the Act, *“assistance in voluntary return can be provided to foreigners who shall notify in writing the Head of the Office of their intention to voluntarily return no later than the date by which they are obliged to leave Polish territory.”*

Assistance in voluntary return includes:

- 1) **Purchasing** a public transportation **ticket** to the country chosen by an alien to which he or she has the right of entry, or to a Member State which shall be responsible for examining the application for refugee status.
- 2) Covering **administrative fees for visas and permits** necessary to organise the return.
- 3) Bearing the cost of **meals** during travel.

The decision to grant aid for voluntary return is issued by the Head of the Office for Foreigners upon a foreigner’s request. Pursuant to Article 75 Paragraph 4, the return is then arranged by the Office. The Head of the Office may authorise international organizations to organise voluntary return.

On the basis of the amended Article 86, the legislature gave the minister competence with respect to internal affairs the right to determine, by means of an ordinance, the amount of assistance to cover the costs of food for a foreigner travelling in connection with the voluntary return to a country to which the alien has the right of entry, as well as the time limit and the measures of paying out the benefits.

Currently, **the Ordinance of the Minister of Interior and Administration on the amount of assistance for foreigners applying for refugee status** of 10 November 2011²³, which replaced the Ordinance of 26 May 2009 of the same title, is in force.

According to Article 8 of the Ordinance, *“the amount of aid to cover the costs of nutrition for a foreigner during travel in connection with voluntary return to the country in which the foreigner was granted the right of entry (...) shall be PLN 23 per day of travel.”* Such aid shall be granted for no longer than 3 days. Under Paragraph 3 of the Article, *“the amount allocated to assistance referred to in (1) shall be paid no earlier than 7 days and no later than 2 days prior to the voluntary return of the foreigner to the country in which the foreigner was granted the right of entry.”*

2.2.3. VOLUNTARY RETURN IN COOPERATION WITH THE OFFICE FOR FOREIGNERS

The return organized with the help of the Head of the Office is available only to foreigners residing legally in the territory of Poland. **The Office can assist:**

- aliens who have applied and then **withdrawn their application for refugee status in Poland;**
- foreigners who have been denied refugee status but have been granted **subsidiary protection** or **the permit for tolerated stay** if they indicate their willingness to return voluntarily **within two months from the date when they were notified of the decision** to deny refugee status;
- foreign nationals who **have been denied refugee status and have not been granted subsidiary protection or the permit for tolerated stay**, and who notified the Head of the Office for Foreigners of their intention to return voluntarily no later than the day when they were obliged to leave Polish territory.

Foreigners who have applied for refugee status and who decide to voluntarily return first must submit an application to the Head of the Office for Foreigners

²³ Dziennik Ustaw 2011, No. 261, item 1564. The Ordinance has been in effect since 1 January 2012.

requesting discontinuing of the proceedings in relation to the intent to return to their country of origin.

The assistance offered by the Office does not cover all costs of food. The Office also does not provide reintegration assistance. For this reason most returning foreigners prefer the assistance of IOM.

The data presented by the Office available in a report on the implementation of voluntary return in Poland, prepared by the National Contact Point of the European Migration Network, shows that in 2006 the Office assisted in the return of 138 people, in 2007 – 48 people, in 2008 – 514 people, in 2009 – 265 people. However, in 2010, only 25 people's return was organized with the help of the Office, while in 2011 it was 15 people.

Foreigners who want to return with the help of the Office should report to the Centre for Foreigners in Podkowa Leśna - Dębak. Foreigners who are residents of Centres for Foreigners may submit an application at their location.

2.2.4. ASSISTED VOLUNTARY RETURN WITH THE INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION

The International Organization for Migration is an international organisation that was founded in 1951 and began its operations in 1952. Its Constitution was adopted on 19 October 1953.²⁴ IOM has its Headquarters in Geneva. IOM's focus is enhance the orderly management of migration and the effective respect for the human rights of migrants in accordance with international law²⁵, and to undertake programs which facilitate the voluntary return and reintegration of migrants. IOM Poland has operated in Warsaw since 2002.²⁶

Poland has been cooperating with IOM since 1993. The Voluntary Return Program is implemented by IOM on the basis of the **Agreement between the Minister of Internal Affairs and Administration of the Republic of Poland and the International Organization for Migration on the cooperation in the field of voluntary returns of aliens leaving the territory of the Republic of Poland** of 12 July 2005, and has operated since 2006. The Program is co-funded by the European Return Fund.

The Preamble to the Agreement states *“an expansion and strengthening of existing co-operation in the field related to management of voluntary returns of aliens*

²⁴ The Constitution is available in English at www.iom.int.

²⁵ See: www.iom.pl.

²⁶ IOM Poland is located in Warsaw on Mariensztat 8.

leaving the territory of the Republic of Poland may contribute to increasing the efficient operation of Polish migration policy.”

In accordance with Article 1 of the Agreement, **the groups of aliens who shall benefit from the program are:**

- foreigners who applied for refugee status:
 - a) whose applications have been left unexamined for formal reasons,
 - b) who have been refused refugee status and have not been granted permission for tolerated stay;
- foreign nationals who applied for refugee status and then withdrew or did not pursue their claim;
- aliens who applied for asylum and who have been refused asylum in the Republic of Poland;
- aliens who have been issued the decision on obligation to leave the territory of the Republic of Poland.

As you can see, the provisions of the Agreement do not apply to aliens who have been granted refugee status, despite the fact that, in the Decision establishing the European Return Fund, refugees are treated as beneficiaries of the Fund. Hence, Polish law presently does not provide for the possibility of assisted return for a person who is a refugee. In many cases, such return would be justified, especially when the situation in the country of a foreigner’s origin has changed.

In accordance with Article 2 of the Agreement, **voluntary return** *“refers to situation where an alien agrees to leave the territory of the Republic of Poland to return to the country of which he/she is a national or, where such return is not possible or an alien is a stateless person – to the country of former residence or to another country which agrees or is obliged to receive him/her, when alien’s decision on return is based upon freedom of choice, meaning the absence of any physical, psychological or material pressure, and upon an informed decision which requires having sufficiently accurate and objective information about the conditions of return and the situation in the country that the alien returns to.”*

The country of return is defined as a country of which the alien is a citizen, in which he/she resides, or a country that agrees or is obliged to receive him/her.

IOM tasks for implementing voluntary return are listed in Article 4 of the Agreement and **include** the following:

- to prepare informational materials concerning voluntary returns and to disseminate them promptly among aliens – such materials in the form of leaflets in languages of origin are disseminated among foreign nationals, left in centres for foreigners, given to organizations which work with foreigners and published on IOM’s website;
- to provide assistance to aliens in order to obtain entry permits and visas;

- to arrange for transportation to enable voluntary returns of aliens leaving the territory of the Republic of Poland (departure from the territory of the Republic of Poland, travel through the territory of the transit countries, arrival to the country of return and transit through its territory). Please note that in the framework of IOM's voluntary return, an alien shall be able to return to a place chosen by them even if it requires several means of transport;
- to prepare and update training materials and information concerning the countries of origin of the aliens;
- to train representatives of the Polish governmental and non-governmental organizations dealing with alien's affairs;
- Furthermore, upon the Minister's request, the Organization shall provide assistance to aliens in order to support the process of their reintegration in the country of return.

The responsibilities of the **Minister of Internal Affairs** in the implementation of the Voluntary Return Program, referred to in Article 5 of the Agreement, consist of informing the groups of foreigners specified in Article 1 of the Agreement on the possibility of voluntary return, and providing information to IOM on foreigners, with their consent and within scope necessary for executing tasks imposed by the Agreement.

To facilitate the implementation of the provisions of the Agreement, a **Joint Consultative Commission** has been established. The main responsibilities of the Commission are: to oversee the implementation of the provisions of the Agreement, to evaluate the cooperation with the Polish governmental and non-governmental organizations which deal with alien's affairs, and to advise upon submitted proposals concerning the organization of voluntary returns of aliens.

The Commission is made up of four representatives: two are appointed by the Minister and two are appointed by IOM. In accordance with Article 6, Paragraph 4 of the Agreement, *"where necessary, representatives of governmental and non-governmental organizations which deal with alien's affairs may participate in the work of the Commission upon the latter's invitation."* The meetings of the Commission shall be convened if necessary but not less frequently than every six months.

The basis for the implementation of voluntary return of foreigners resulting from the Agreement is an action plan submitted to the Minister by IOM by January 31 of each calendar year. Expenses incurred by IOM are reimbursed by:

- **the Head of the Office for Foreigners** with regard to: aliens who applied for refugee status and then withdrew or did not pursue their claim and aliens who applied for asylum and who have been refused asylum in the Republic of Poland;

- **the Chief Commander of the Border Guard** with regard to: foreigners who applied for refugee status whose applications have been left unexamined for formal reasons or who have been refused refugee status and have not been granted permission for tolerated stay, and aliens who have been issued the decision on obligation to leave the territory of the Republic of Poland.

The International Organization for Migration in Poland is obliged to submit a report on the expenditure incurred (for the first six months) by 31 July each calendar year, and for each year within 90 days of the end of the calendar year.

Assistance in voluntary return provided by IOM includes, in contrast to those assisted by the Office for Foreigners, aliens remaining in Poland illegally. However, it should be noted that **no aid is granted to foreigners who have received the decision on expulsion that was given an order of immediate enforceability rendered by a voivode.**

Assistance in voluntary return with IOM covers:

- **Individual counselling** – the alien is informed of their legal situation in Poland and in the country of return. The alien makes an independent decision to return voluntarily (if he or she has applied for refugee status in Poland, the application must be withdrawn);
- **Assistance in obtaining travel documents** (passport, visas);
- **Assistance in arranging medical examinations** (especially if there is a suspicion that travelling is not advised for health reasons);
- **Purchasing tickets;**
- **Organising transportation to an airport or train station, as well as assistance and support during transit;**
- **Reintegration assistance.**

Special care in voluntary return **shall be provided to** pregnant women, single parents with young children, the indisposed and the disabled. The assisted return with IOM is fundamentally voluntary: an alien may withdraw from the departure at any stage and is then not held accountable.

Reintegration assistance consists mainly of **pocket money**: it is a sum transferred to foreigner so that he or she is able to meet their basic needs after returning to the country of origin. Currently, the amount of aid offered is PLN 1 200 per person. **A reintegration assistance plan** shall be prepared by a foreigner. The money may be used for:

- **Starting or running a business**
- **Education**
- **The reconstruction of a house**
- **Subsidised employment**

Furthermore, **additional reintegration assistance shall be granted to:** unaccompanied minors, the victims of human trafficking and persons requiring medical attention. **The amount of reintegration aid granted by IOM** is now PLN 2 000 for education, vocational or language courses, PLN 6 500 to start a business, PLN 4 500 to continue treatment, and PLN 2 500 for additional help in special cases.

The IOM's Voluntary Return Program is very popular among foreigners who have failed to integrate into Polish society and for whom the best solution is to depart to the country of origin. In Poland in 2007, 743 foreigners benefited from voluntary return; in 2008 it was 962 foreigners, while in 2009 – 1,394 foreigners; in 2010 – 1,625 people and in 2011 – 1,149 people.

2.2.5. UNASSISTED VOLUNTARY RETURN

In a situation where a foreign national **has not applied for refugee status** and their stay in Poland is illegal, they can self-organize their return to the country of origin. Once at the border, the foreigner should inform the Border Guard officer that he or she has been in Poland illegally and wants to leave voluntarily.

If an alien **has applied for refugee status** and wants to leave voluntarily, they should apply to the Head of the Office for Foreigners for discontinuing the proceedings in connection with the intended voluntary return. Upon receipt of their passport and other documents from the deposit, the foreigner can go to the border. They must surrender their Temporary Identity Certificate issued in relation with the refugee proceedings to the commanding officer of the Border Guard.

2.3. FORCED RETURNS

Most of returns in the European Union are forced. In Poland, the legal basis for the decision is the decision on expulsion or obligation to return. Then the foreigner is obliged to leave the territory of the Republic of Poland, and in the cases specified in the law, such a person is forcibly expelled from the territory of the Republic of Poland.

According to the data presented in the report on the rights of irregular migrants, which has been prepared by the FRA²⁷, in 2010, the EU issued 505 140 orders of expulsion, out of which 280 000 has not been confirmed.

²⁷ Fundamental Rights of migrants in irregular situation in the European Union, FRA 2011, the report is available at Fundamental Rights Agency's website: www.fra.europa.eu.

2.3.1. DECISION ON EXPULSION

Regulations on forced return are set out in the Aliens Act, especially in Chapter 6, "**Expulsion of aliens and obligation to leave the territory of the Republic of Poland.**"

The reasons for rendering a decision on expulsion are set out in Article 88 of the Aliens Act. Such a decision can be issued if:

- a foreigner stays in Poland without a valid visa or a valid document allowing entry, or has not left Poland within the appropriate stay limit in the Schengen Area (3 months within 6 months from the date of first entry);
- a foreigner carried out work contrary to the Act on the promotion of employment and institution of labour market;
- a foreigner does not possess the financial means necessary to cover the costs of residence on the territory of the Republic of Poland;
- a foreigner's data is recorded in the index of aliens whose residence on the territory of the Republic of Poland is undesirable (or in the SIS under the terms of Article 88, Paragraph 4a);
- a foreigner's stay would pose a threat to the state security, defence and the public policy or if it would be in breach of the interests of Poland;
- a foreigner illegally crossed or attempted to cross the border;
- a foreigner has not left territory of the Republic voluntarily within the period specified in the decisions included in Article 88, Paragraph 1, item 7;
- a foreigner fails to comply with fiscal obligations to the State Treasury;
- a foreigner has served a prison sentence for committing an intentional crime or tax offence;
- a foreigner has been sentenced by a final and binding sentence of imprisonment and the punishment may be served outside the Republic of Poland;
- due to low level border traffic, a foreigner is outside the border zone or has exceeded the period of stay in the Republic to which they were entitled under the local border traffic agreement.

Conditions in which **expulsion decision shall not be rendered** are laid down in the Article 88, Paragraph 2 and Article 89. These include cases where a foreigner who possesses the permit to settle or the long-term resident's EC resident permit, there are circumstances pointing to granting the permit for tolerated stay or the alien is a spouse of the Polish citizen.

The **expulsion decision**, as mentioned above, determines the period for voluntary departure and issues the re-entry ban into the territory of Poland and Schengen States. Furthermore, the decision may specify the route of arrival to the border and the place of crossing the border, oblige an alien to stay in the

indicated place until the execution of the decision, and obligate them to report to the authority indicated in the decision.

The decision on expulsion may be made immediately enforceable, if the continuation of an alien's residence would constitute a threat to the state security, defence and the public policy or if it would be in breach of the interests of the Republic of Poland.

The decision on expulsion causes:

- cancellation of a visa,
- withdrawal of the residence permit for a fixed period,
- withdrawal of the work permit,
- cancellation of a permit to cross the border under the local border traffic agreement in the case of Article 88, Paragraph 1, Item 11 and 12.

The expulsion decision shall be issued by the voivode competent with respect to the alien's place of residence or by the voivode competent with respect to the place of disclosure of the event that constitutes the basis to make the request for expulsion of the alien:

- 1) *ex officio*,
- 2) at the request of the Minister of National Defence, the Chief of the Internal Security Agency, the Chief of the Intelligence Agency, the Commandant in Chief of the Border Guard, the Commandant in Chief of the Police, the commanding officer of the Border Guard Division, the commanding officer of the Voivodeship Police headquarters, the commanding Officer of the Border Guard checkpoint or Customs Service agency.

A voivode records, according to Article 92, Paragraph 2, the fact of rendering the decision on expulsion in an alien's travel document. At the request of an alien, the legal basis for the expulsion can be translated into a language the alien understands.

Pursuant to Article 94, the decision on **expulsion of a minor alien** shall be executed only when they **will be taken care of in their country of return** by parents, other adults or by competent care institutions in accordance with the standards provided for in the Convention on the Rights of the Child.

In certain cases, the expulsion decision is subject to forced execution. The conditions required for forced execution are laid down in Article 95 of the Act. Forced execution means escorting an alien to the border or to the border of the country to which the alien has to be expelled or to the airport or sea port of that country, if:

- 1) the alien stays in the guarded centre or in the centre for the purpose of expulsion,
- 2) the alien has not left the territory of the Republic of Poland in the time limit specified in the decision on expulsion,

- 3) it is justified by the state security and defence,
- 4) the decision on expulsion of an alien has been rendered with regard to the fact that the alien has not left the territory of Poland voluntarily within the time-limit specified in the decision on obligation to leave Poland, on refusal to grant the residence permit for a fixed period, on withdrawal of the residence permit for a fixed period.

The obligation to escort an alien to the border shall be carried out by the commanding Officer of the Border Guard division, and the obligation to escort an alien from the border to the airport or sea port of the country to which the alien will be expelled shall be carried out by the Commandant in Chief of the Border Guard or the commanding Officer of the Border Guard division competent with respect to the place of crossing the border by an alien.

The costs of expulsion shall, in principle, be borne by the foreigner. Pursuant to Article 96, Paragraph 2, the costs of expulsion shall be borne by the host, and under Article 96, Paragraph 3, the employer or the person who entrusted a foreigner with a job. **The costs of expulsion** shall include in particular: administrative costs, fingerprinting and photography costs, the costs of stay in the guarded centre or in the arrest, the cost of medical examinations, the cost of the aid granted by a Member State of the EU with regard to the transit and the cost of travel and escorting the alien to the border.

2.3.2. DECISION ON OBLIGATION

The second basis for forced return is a **decision on obligation of an alien to leave the territory of the Republic of Poland**. Such a decision is issued, if the circumstances of the case indicate that the alien will carry out the obligation to leave the Polish territory voluntarily (Article 97 of the Act). The time limit for leaving the country specified in the decision is between 7 and 30 days. As in the case of the expulsion decision, the time limit may be extended at the request of a foreigner, for up to 1 year, subject to the conditions specified in Article 90, Paragraph 1a.

The decision on obligation may be issued, if an alien:

- stays in Poland without a valid visa or a valid document allowing entry, or has not left Poland within the appropriate stay limit in the Schengen Area (3 months within 6 months from the date of first entry);
- carried out work contrary to the Act on the promotion of employment and institution of labour market;

- does not possess the financial means necessary to cover the costs of residence on the territory of the Republic of Poland;
- illegally crossed or attempted to cross the border;
- due to low level border traffic, he or she is outside the border zone or has exceeded the period of stay in the Republic to which they were entitled under the local border traffic agreement.

In accordance with Article 98, **the decision on obligation shall be issued by the commanding officer of the Voivodeship Police headquarters, the commanding officer of the district (powiat) or municipality, the commanding officer of the Border Guard Division or the commanding officer of the Border Guard checkpoint.** The decision may be appealed against to the voivode competent with respect to the issuing authority's location. The authority that has issued the decision shall record that fact in the travel document of a foreigner, and shall notify the voivode of that decision.

The decision on obligation shall not be rendered under circumstances referred to in Article 97, Paragraph 2. The decision imposes a **re-entry ban** into the Republic of Poland and the Schengen States, and moreover, the decision causes *ex lege* cancellation of a visa, withdrawal of the residence permit for a fixed period and work permit.

According to the amended Article 98 a, **the authority that has issued the decision may, at the request of an alien, withdraw the re-entry ban, if:**

- the alien proves that they have carried out the provisions of the decision on expulsion or obligation to leave the Republic of Poland which imposed the re-entry ban;
- the re-entry into the territory of the Republic of Poland or the Schengen Area is justified by valid explanation, especially for humanitarian reasons.

The authority refuses to revoke the ban, if, in accordance with Article 98 b, the entry or stay of an alien would pose a threat to the state security and defence as well as to the public security and policy or it would be in breach of the interests of the Republic of Poland, or if the alien has failed to pay the costs of expulsion.

If an alien who has been issued a decision on obligation receives a decision on expulsion then **the authority that has issued the latter, i.e. the voivode, shall state the expiry of the decision on obligation on the date of the expulsion decision.** Furthermore, in accordance with Article 99, Paragraph 2, the appeal proceedings against the decision on obligation to leave the territory of the Republic of Poland shall be discontinued.

The ban on re-entry into the territory of the Republic of Poland placed in the expulsion and obligation decision is determined on the basis of Article 99 b, amended by the Act of 27 April 2012. In accordance with the Act, the ban shall be issued for a period of:

- **from 6 months to 3 years** – if a foreigner stays in Poland without a valid visa or a valid document allowing entry, or has not left Poland within the appropriate stay limit in the Schengen Area (3 months within 6 months from the date of first entry); if an alien does not possess the financial means necessary to cover the costs of residence on the territory of the Republic of Poland and cannot indicate any credible sources of obtaining such means; if he or she illegally crossed or attempted to cross the border; if due to low level border traffic, he or she is outside the border zone or has exceeded the period of stay in the Republic to which they were entitled under the local border traffic agreement;
- **from 1 year to 3 years** – if an alien carried out work contrary to the act on the promotion of employment and institution of labour market, or failed to comply with tax obligations to the State Treasury;
- **from 3 to 5 years** – if a foreigner’s data is recorded in the index of aliens whose residence on the territory of the Republic of Poland is undesirable, provided that the alien’s entrance into this territory would fall within the term when the entry to the index is valid; if an alien’s data is recorded in the Schengen Information System for the purpose of refusing entry; if an alien has not voluntarily left the territory of the Republic of Poland within the period specified in the decision on obligation to leave the territory, to refuse a residence permit for a fixed period, or to revoke a residence permit for a fixed period; if an alien has served a prison sentence for committing an intentional crime or tax offence, or has been sentenced by a final and binding sentence of imprisonment and the punishment may be served outside the Republic of Poland;
- **5 years** – if further stay of an alien would pose a threat to the state security and defence as well as to the public security and policy or it would be in breach of the interests of the Republic of Poland.

2.3.3. DETENTION OR CUSTODY PRIOR TO EXPULSION

In accordance with Article 101 of the Aliens Act, *“An alien in relation to whom any circumstances that justify rendering of the decision on expulsion apply or an alien who evades carrying out obligations specified in the decision on expulsion, may be detained for a period not exceeding 48 hours.”*

An alien’s detention shall be carried out by the Border Guard or the Police. Following the detention, the authorities should, depending on the situation, apply to the court for placing an alien in a guarded centre or detention for the purpose of expulsion, apply to the voivode for rendering of the decision on expulsion, or execute the decision on expulsion against the foreigner. In the case of

detention of an unaccompanied minor, the detaining authority may apply to the court for placing the minor in a custodial–educational centre.

An alien is placed in a guarded centre or detention prior to deportation, by a district court order at the request of the voivode, the Border Guard or the Police. The court order determines the length of stay in the centre or in the arrest, which **may not be longer than 90 days**. This period may be subsequently extended for a limited period necessary to execute the decision on expulsion, if the decision has not been executed by fault of a foreigner. In this case, **the period of stay in the centre or in the arrest shall not exceed one year**.

Article 102 of the Act describes the grounds for placing an alien in a guarded centre. Thus, an alien is placed in the facility, if:

- there is a risk of absconding while the proceedings on rendering the decision on expulsion are pending;
- the alien has been issued the decision on expulsion which has not determined the date of departure from the territory of Poland;
- he or she has not left Poland by the date specified in the decision of expulsion;
- he or she crossed or tried to cross the border illegally.

Detention to expulsion is imposed with respect to an alien, if it is feared that he or she will not observe the rules in force in the guarded centre.

2.3.4. THE INDEX OF FOREIGNERS WHOSE RESIDENCE IN THE TERRITORY OF POLAND IS UNDESIRABLE

In accordance with Article 125, Paragraph 3 of the Aliens Act, the Head of the Office for Foreigners runs the index of foreigners whose residence in the territory of Poland is undesirable. Pursuant to Article 128 of the Act, the register contains information on foreign nationals:

- who have been issued a decision to ban re-entry to the Polish territory or the Schengen States;
- who have been sentenced by a final judgment in the Republic of Poland for a fine or imprisonment for up to one year for committing an intentional crime or tax offence; in a country outside the Schengen Area for an offense constituting a crime within the meaning of the common law, or in the Schengen Area for imprisonment for over one year for committing a crime;
- who have failed to comply with fiscal obligations to the State Treasury;
- whose entry or stay is undesirable because of the commitments stemming out from international treaties and agreements binding the Republic of Poland;

- whose entry or residence is undesired as it may constitute a threat to the state security and defence as well as to the public security and policy or it would be in breach of the interests of the Republic of Poland.

The register shall not include an alien's data under circumstances referred to in Article 128, Paragraph 1a. The entry to the index shall include the factual and legal basis for the entry and the personal data referred to in Article 128, Paragraph 2.

In accordance with Article 128, Paragraph 3, an alien's data shall be entered into the index for the following periods of time:

- 1) the period specified in the decision to ban re-entry to the territory of the Republic of Poland or the Republic of Poland and the Schengen States;
- 2) 5 years from the date of completion of imprisonment served on the basis of the sentences referred to in Article 128, Paragraph 1, Item 3, if the alien has been sentenced to at least 3 years in prison;
- 3) 3 years from the date of completion of imprisonment served on the basis of the sentences referred to in Article 128, Paragraph 1, Item 3, if the alien has been sentenced to a term of imprisonment up to 3 years;
- 4) 3 years from the date of the validation of a conviction mentioned in Article 128, Paragraph 1, Item 3, if the foreigner was fined and if the fine is the only penalty imposed on the foreigner and is paid, the foreigner's details are deleted from the register;
- 5) the period of a conditional suspension of a prison sentence referred to in Article 128, Paragraph 1, Item 3, from the day when the conviction became valid, if the foreigner was convicted to of a conditionally suspended prison sentence;
- 6) one year from the date of settlement of fiscal liabilities to the State Treasury or from the date on which those liabilities were barred by the statute of limitations;
- 7) the period stemming from international treaties binding the Republic of Poland, as referred to in Article 128, Paragraph 1, Item 5;
- 8) up to 3 years in the case referred to in Article 128, Paragraph 1, Item 6, which may be extended for subsequent periods not exceeding 3 years.

The data shall be removed from the index after the above mentioned deadlines. Also, the information is erased if the decision to revoke the ban on re-entry into the territory of the Republic of Poland has become final.

Additions to the list are made by the Head of the Office for Foreigners *ex officio* or upon the request of the authorities referred to in Article 129, Paragraph 1 of the Act.

In accordance with Article 130 of the Act, the authorities are obliged to provide the Head of the Office for Foreigners with information about the circumstances under which an entry to the index should be made.

Chapter 3.

Project experience

3.1. THE NEED TO PROTECT THE RIGHTS OF IRREGULAR MIGRANTS

The European Union, in accordance with Article 2 of the Treaty on European Union *“is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.”* The guarantees of fundamental rights were also included in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, according to which, human dignity is inviolable, and all are equal before the law. The rights of foreigners have been guaranteed in Article 19, which prohibits collective expulsions and provides protection against expulsion or extradition to a country where there is a serious risk of personal rights of the individual being violated. The Union, in accordance with Article 22, respects religious, cultural and linguistic diversity. The right to a fair trial was guaranteed in a chapter titled *“Right to an effective remedy and to a fair trial”* in Article 47. In addition, anyone who resides in the territory of the Union *“has the right to refer to the Ombudsman of the Union*

cases of maladministration in the activities of the Community institutions or bodies, with the exception of the Court of Justice and the Court of First Instance acting in their judicial role."

Pursuant to recital 10 in the Preamble to the Return Directive, *"Where there are no reasons to believe that this would undermine the purpose of a return procedure, voluntary return should be preferred over forced return and a period for voluntary departure should be granted."* The requirement of human rights protection can be found in recital 21 which states that *"Member States should implement this Directive without discrimination on the basis of sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinions, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation."* This is a so-called anti-discrimination clause. Furthermore, recital 22 refers to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the United Nations Convention on the Rights of the Child.

In the EU, the protection of human rights is in the hands of the Fundamental Rights Agency which was established in 2007.²⁸ In 2012, the Agency prepared a report on the rights of irregular migrants: the data came from 24 EU Member States. According to the data on the FRA's website, citing the Clandestino research project, in 2008, in the EU there were between 1.9 and 3.8 million irregular migrants.²⁹ The biggest obstacles in protecting fundamental rights occur when it comes to people who cannot be expelled from the country for formal reasons, and, residing in a Member State, operate outside the law. The Agency recommends regularization of such persons' situation in a revision of the Return Directive which is planned for 2014.

3.2. PROJECT ACTIVITIES

The 'Support for Voluntary Returns in the Lublin Region' project³⁰ assumed to create a collaboration platform for organizations and institutions involved in voluntary return. It has also sought to promote voluntary return among people working with migrants.

The project included:

- **seminars and training sessions** dedicated to changes in the law and to issues related to migration in the fields of sociology, cultural studies and political science;

²⁸ Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007.

²⁹ *Fundamental Rights of migrants in irregular situation in the European Union*, FRA 2011, the report is available at www.fra.europa.eu.

³⁰ The project's implementation period: from 1 January 2010 to 31 December 2012.

- a quarterly-published **newsletter**, which discussed the most interesting phenomena of European migration;
- an open **Migration Library**: a collection of publications on migration;
- project information posted on the Institute's **website**;
- **brochures and leaflets** prepared to promote voluntary return, which have been distributed among foreigners and institutions participating in the project.

3.3. RECOMMENDATIONS

In order to promote voluntary returns **the knowledge on such returns should be spread throughout institutions working with foreigners** but not implementing voluntary return. Institutions such as the Police, Municipal Family Support Centres or Voivodship Offices do not participate in the return process; however, with basic knowledge of voluntary return, they can effectively promote this form of return in migrant communities. The experience of working with foreigners proves that information provided by people whom foreigners trust is considered more reliable than an impersonal leaflet or brochure.

Also important is **the promotion of returns with examples of foreigners who have successfully returned to their homeland**: in the process of promoting return, successful examples of reintegration in the country of origin are proof that such a return is indeed possible. It is essential to give examples that pertain to countries from the same culture as the foreigner's country of origin.

The effectiveness of voluntary return will also depend on **the in-depth interviews with foreigners in the process of gathering information about their legal situation**: aliens should be aware that their return has to be durable and to this end reintegration assistance is possible. In the absence of such assistance (in the case of unassisted return or return with the Office for Foreigners) it is advisable that the foreigner use legal assistance offered by non-governmental organizations. Prior to departure, every foreigner should have the possibility to obtain information about their legal situation after returning to their country of origin. **Thus, it is recommended to provide foreign nationals with free legal advice.**

In this context, it is important that **the employees of institutions implementing voluntary return** or participating in them, especially the employees of centres for foreigners and the Office for Foreigners, **have access to training in the field of intercultural communication, social psychology and knowledge of the countries of migrants' origin**. This type of knowledge would facilitate the understanding of the behaviour of foreign nationals as well as contribute to better communication. This demand also applies to the Border Guard officers who come

in contact with foreigners most frequently, and thus have the opportunity to promote voluntary return.

Another requirement is providing information to migrant organizations that can impartially offer information about return to foreigners.

In addition, it seems advisable to allow, under Polish law, assisted voluntary return of **refugees**. This would be justified if the situation in the country of origin has changed and the alien's return would be possible and would not endanger their life.

Finally, **special attention is required for the process of forced return**, so that human rights standards are maintained, with particular reference to minors, unaccompanied minors and families, as well as the elderly and the disabled. Detention should always be a last resort.

THE LIST OF LEGAL ACTS AND DOCUMENTS

Consolidated version of the Treaty on European Union (OJ C 83/13 of 30 March 2010)

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (OJ C 83/47 of 30 March 2010)

Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals) (OJ L 348/98 of 24 December 2008)

Decision No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Return Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General Program 'Solidarity and Management of Migration Flows' (OJ L 144/45 of 6 June 2007)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy (Amendment of the Act on foreigners and the Act on employment promotion and labour market institutions) (Dziennik Ustaw 2012, No. 589)

Ustawa o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r. (Aliens Act of 13 June 2003) (consolidated text: Dziennik Ustaw 2011, No. 264, item 1573, as amended)

Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP z dnia 13 czerwca 2003 r. (Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland of 13 June 2003) (consolidated text: Dziennik Ustaw 2012, No. 680)

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy z 10 listopada 2011 r. (Ordinance of the Minister of Interior and Administration of 10 May 2011 establishing the amount of financial support for foreigners applying for refugee status) (Dziennik Ustaw 2011, No. 261, item 1564)

Porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sporządzone w Warszawie dnia 12 lipca 2005 r. (Agreement between the Ministry of Internal Affairs and Administration of the Republic of Poland and the International Organization for Migration on cooperation in the field of voluntary returns of aliens leaving the territory of the Republic of Poland dated 12 July 2005) (Monitor Polski of 13 January 2006)

The Stockholm Program – An open and secure Europe serving and protecting citizens (OJ C 115 of 4 May 2010)

Fundamental Rights of migrants in irregular situation in the European Union, FRA 2011, the report is available on the Fundamental Rights Agency's website – www.fra.europa.eu

Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania. (Migration policy of Poland – the current state of play and the further actions). The document prepared by the Working group on elaboration of Polish Migration Strategy, established the Intergovernmental Committee for Migration, within inter-ministerial Committee on Migration, approved by Committee on Migration at its meeting on 20 July 2011, updated as of 8 March 2012. The document is available on the Ministry of Interior's Public Information Bulletin's website – www.bip.msw.gov.pl

Programmes and strategies In the EU Member States fostering Assisted Voluntary Returns to and Reintegration in Third Countries, European Migration Network, March 2011, available at <http://emn.intrasoft-intl.com>

