

DOBROWOLNE POWROTY

PRAWO, DOBRE PRAKTYKI I REKOMENDACJE

ДОБРОВОЛЬНЫЕ ВОЗВРАЩЕНИЯ

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПРАКТИКА И РЕКОМЕНДАЦИИ

VOLUNTARY RETURN

LAW, GOOD PRACTICES AND RECOMMENDATIONS



DOBROWOLNE POWROTY

PRAWO, DOBRE PRAKTYKI I REKOMENDACJE

Joanna Gieroba,
Monika Gwiazda,
Anna Kosińska,
Paweł Wojtasik (red.)

FUNDACJA INSTYTUT NA RZECZ PAŃSTWA PRAWA
LUBLIN 2011

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: Joanna Gieroba
Monika Gwiazda
Anna Kosińska
Paweł Wojtasik (red.)

Tłumaczenie na język rosyjski i konsultacja językowa:
Wiktor Świącicki, 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@fipp.org.pl
www.fipp.org.pl

ISBN 978–83–62551–28–6

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
O projekcie	9
<hr/>	
1. Współczesne migracje (A. Kosińska)	11
1.1. Charakterystyka współczesnych migracji	
1.2. Polityka migracyjna	
1.3. Nielegalna imigracja	
<hr/>	
2. Idea dobrowolnych powrotów (A. Kosińska, P. Wojtasik)	15
2.1. Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów	
2.2. Postulat ochrony praw człowieka	
2.3. Postulat reintegracji	
<hr/>	
3. Krajowe regulacje prawne w zakresie dobrowolnych powrotów (A. Kosińska)	21
3.1. Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP	
3.2. Ustawa o cudzoziemcach i „dyrektywa powrotowa”	
<hr/>	
4. Grupy beneficjentów dobrowolnych powrotów (J. Gieroba, M. Gwiazda)	27
4.1. Osoby będące w procedurze uchodźczej	
4.2. Imigranci nielegalni	
<hr/>	
5. Organizacja dobrowolnych powrotów (M. Gwiazda, A. Kosińska)	33
5.1. Dobrowolny powrót przez UdSC	
5.2. Dobrowolny powrót przez IOM	
5.3. Samodzielna organizacja dobrowolnego powrotu	
<hr/>	
6. Rekomendacje (A. Kosińska)	39

SŁOWO WSTĘPNE

Szanowni Państwo,

Oddajemy w Państwa ręce jedną z pierwszych publikacji na naszym rynku poświęconą instytucji dobrowolnych powrotów imigrantów. Od kilku lat Polska doświadcza wzmożonego napływu cudzoziemców spoza Unii Europejskiej, którzy w dużej mierze zasilają nasz rynek pracy. Wielu migrantów pozostaje jednak na terytorium Polski nielegalnie w tzw. szarej strefie. Polityka migracyjna Unii Europejskiej zakłada, że przebywanie tych osób na terenie państw członkowskich jest niekorzystne zarówno dla samych cudzoziemców (są pozbawieni świadczeń, nie mają pracy lub pracują na czarno) jak i dla kraju przyjmującego. Stąd pojawiła się idea dobrowolnego powrotu cudzoziemca do kraju pochodzenia – powrotu, który nie niesie za sobą tak dotkliwych sankcji jak powrót przymusowy, a równocześnie umożliwia rozpoczęcie godnego życia w ojczyźnie.

W opracowaniu omówione zostały podstawowe problemy współczesnych migracji, zagadnienia dotyczące ochrony praw człowieka w kontekście dobrowolnych powrotów oraz regulacje prawne obowiązujące obecnie w Unii Europejskiej oraz w Polsce. Przedstawione zostały również grupy beneficjentów, którzy mogą skorzystać z dobrowolnego powrotu i sposoby organizacji wyjazdu – samodzielnie, z pomocą Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji (IOM) lub przez Urząd do Spraw Cudzoziemców (UdSC).

Mamy nadzieję, że dobrowolne powroty będą w najbliższych latach wybierane przez cudzoziemców jako alternatywa dla powrotów przymusowych, co zaskutkuje z pewnością sprawniejszym zarządzaniem ruchami migracyjnymi.

Publikacja została przygotowana w ramach projektu „**Wsparcie Dobrowolnych Powrotów na Lubelszczyźnie**” realizowanego przez Fundację Instytut na rzecz Państwa Prawa.

Życzymy Państwu owocnej lektury,
Autorzy

O PROJEKCIE

Projekt „**Wsparcie Dobrowolnych Powrotów na Lubelszczyźnie**” jest projektem trzyletnim, realizowany przez Fundację Instytut na rzecz Państwa Prawa od stycznia 2010 r. Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów oraz budżetu państwa.

Projekt adresowany jest do urzędów, instytucji i organizacji, które na co dzień pracują z cudzoziemcami i zajmują się pośrednio lub bezpośrednio realizacją dobrowolnych powrotów obywateli państw trzecich do państw pochodzenia, którzy przebywają nielegalnie na terenie naszego kraju.

Głównymi celami projektu są:

- Umocnienie i rozwój współpracy pomiędzy instytucjami zajmującymi się realizacją dobrowolnych powrotów, tak, aby usprawnić kanały przepływu informacji i umożliwić skuteczne konsultacje pomiędzy nimi.
- Podniesienie kwalifikacji osób zaangażowanych w realizację dobrowolnych powrotów.
- Pośredni wpływ na sytuację cudzoziemców przebywających na terenie Lubelszczyzny, skutkujący podniesieniem jakości usług świadczonych przez instytucje zaangażowane w dobrowolne powroty.

Wśród działań realizowanych w ramach projektu wymieniwać należy:

1. W ramach projektu organizowane są regularne **seminaria szkoleniowe**, podczas których poruszana jest problematyka dotycząca polityki migracyjnej i różnych aspektów nielegalnej imigracji oraz zagadnienia dotyczące wielokulturowości.
2. Co roku organizowane są dwudniowe **szkolenia wyjazdowe**, mające na celu zapoznanie z bieżącymi tendencjami w zakresie wspólnotowej polityki migracyjnej, a także z różnymi aspektami procesu realizacji dobrowolnych powrotów (potrzeba ochrony praw człowieka, postulat reintegracji w kraju pochodzenia).
3. Publikowany jest **Newsletter** projektu w wersji elektronicznej, który jest następnie rozsyłany do adresatów stworzonej na potrzeby projektu listy uczestników projektu.

Zachęcamy do zapoznania się z informacjami oraz aktualnościami dotyczącymi projektu, które dostępne są na stronach internetowych Fundacji: www.fipp.org.pl oraz www.migrant.lublin.pl.

Wszelkie informacje na temat projektu można uzyskać pod adresem: powroty@fipp.org.pl.



1

WSPÓŁCZESNE MIGRACJE

A. Kosińska

1.1. CHARAKTERYSTYKA WSPÓŁCZESNYCH MIGRACJI

Migracje jako zjawisko społeczne o zakrojonej skali pojawiły się wraz z rozwojem kapitalizmu. Pierwsze nasilone ruchy migracyjne miały miejsce na przełomie XIX i XX w., kiedy to Europejczycy z biednych regionów Starego Kontynentu wyruszyli do Stanów Zjednoczonych i Brazylii w celu zapewnienia sobie i swoim rodzinom lepszych warunków ekonomicznych i socjalnych.

Migracje określa się jako względnie stałą zmianę miejsca zamieszkania dokonującą się w przestrzeni geograficznej (Z. Kawczyńska-Butrym, *Migracje. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2009). Warto zauważyć, że niezwykle często razem ze zmianą miejsca zamieszkania zmienia się także status danej osoby w hierarchii społecznej (zjawisko to nazywane jest migracją pionową).

Emigracja i imigracja to pojęcia dotyczące migracji zewnętrznych, tj. tych odbywających się poprzez granice państwowe. **Emigracja** oznacza wyjazd z kraju pochodzenia do inne-

go kraju, natomiast **imigracja** oznacza przyjazd do pewnego kraju (kraju przyjmującego) i czasowe przebywanie w nim.

Przyczyny migracji mają różne podłoże i uwarunkowane są najczęściej sytuacją w kraju pochodzenia migranta. W przeważającej większości mamy obecnie do czynienia z migracjami ekonomicznymi, pozostałą część stanowią migracje na tle politycznym i tzw. migracje patriotyczne, czyli powrót do kraju przodków.

Dzisiejsze ruchy migracyjne na terenie Unii Europejskiej 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, znajdujących się w Azji, Afryce i Ameryce Południowej. W większości przypadków imigracja jest uwarunkowana czynnikami ekonomicznymi – migranci z krajów uboższych przyjeżdżają do krajów rozwiniętych. W perspektywie światowej od lat obserwuje się cyrkulację w kierunku Północ (kraje rozwinięte) – Południe (kraje Trzeciego Świata).

W wyniku zakończenia zimnej wojny i obalenia reżimu komunistycznego Europa Środkowa również stała się regionem, w którym pojawiły się ruchy migracyjne. Początkowo dominowały migracje obywateli byłych państw komunistycznych do krajów Europy Zachodniej, jednak u progu XXI wieku Europa Środkowa stała się atrakcyjnym celem dla mieszkańców uboższych państw. Zjawisko imigracji w naszym kraju przybrało na sile w momencie akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Zgodnie z danymi przytoczonymi przez Zofię Kawczyńską-Butrym w 2008 r. liczba migrantów na świecie wnosila około 200 milionów osób. Z tego największa ilość obierała za cel Stany Zjednoczone, natomiast ok. 30 % migrantów przyjeżdżało do Europy. Z krajów europejskich najpopularniejszą destynacją są obecnie Wielka Brytania i Niemcy, ale także Rosja jako kraj tranzytowy.

Współczesne migracje mają różny charakter od tych z I połowy XX w. również pod względem grup społecznych, które migrują. Obecnie prawie połowę migrantów stanowią kobiety, ponadto coraz więcej jest procedur ułatwiających łączenie rodzin imigrantów. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku ofiar handlu ludźmi, którym kraje europejskie zapewniają pomoc i wsparcie.

Polska, w wyniku transformacji ustrojowej i gospodarczej zapoczątkowanej w 1989 r., zaczęła przekształcać się z kraju emigracyjnego w kraj imigracyjny. W wyniku otwarcia unijnych rynków pracy, po 1 maja z Polski wyjechało wiele osób w młodym wieku z wyższym wykształceniem – według danych szacunkowych GUS pod koniec 2007 r. poza Polską na emigracji czasowej przebywało 2 miliony 270 tysięcy obywateli (K. Iglicka, *Kontrasty migracyjne Polski*, Warszawa 2008). W związku z tym rynek pracy został zasilony imigrantami z krajów trzecich (zarówno legalnymi jak i nielegalnymi), którzy zaczęli uzupełniać niedobory pracowników. Od kilku lat stało się oczywistością, że kraje europejskie będą potrzebowały migrantów – szacunkowe prognozy pokazują,

że w latach 2010-2035 ludność UE wzrośnie z 501 do 520,7 milionów, a następnie spadnie do 505 milionów w 2060 r.

Na terenie Polski przebywa obecnie dość duża grupa imigrantów – obywateli państw trzecich. Mimo prowadzonych badań statystycznych, dokładne określenie liczby migrantów nie jest możliwe – szacuje się, że liczba legalnie przebywających migrantów w Polsce wynosi co najmniej 100 tysięcy. Wiadomo jednak, że wiele osób przebywa z różnych przyczyn na terytorium naszego kraju nielegalnie i często przez wiele lat funkcjonuje w tzw. szarej strefie. Oszacowanie ich liczby nie jest niestety możliwe.

Główne grupy migrantów przebywających na terytorium Polski to obywatele byłego Związku Radzieckiego – Rosji, Ukrainy i Białorusi. Ponadto w związku z możliwością repatriacji (Ustawa z dnia 9 listopada 2009 r. o repatriacji) do Polski przyjechało kilkadziesiąt tysięcy osób narodowości polskiej z dawnych republik radzieckich – Kazachstanu, Azerbejdżanu, Gruzji, Tadżykistanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu. Wreszcie, pewną grupę migrantów stanowią Romowie z Bułgarii, Rumunii, imigranci z Azji (zwłaszcza z Wietnamu) oraz z krajów afrykańskich (np. z Nigerii). Nie można też zapominać o szczególnych grupach migrantów tj. o uchodźcach, bądź osobach, którym udzielono ochrony uzupełniającej, pobytu tolerowanego lub ochrony czasowej (zdecydowana większość uchodźców pochodzi z Czeczenii) oraz o ofiarach handlu ludźmi.

1.2. POLITYKA MIGRACYJNA UE

Traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich nie regulowały statusu obywateli państw trzecich. Początkowo każde państwo członkowskie samodzielnie regulowało zasady przyjmowania migrantów na swoim terytorium. W wyniku przyjęcia 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**, w ramach której unormowane miały być również kwestie dotyczące polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej.

W 2004 r. przyjęty został przez Radę Europejską tzw. „**Program Haski**”, 5-letni program umacniający funkcjonowanie przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Główne działania programu skupione były na polityce migracyjnej, integracji cudzoziemców oraz ochronie granic zewnętrznych. Właśnie dla ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej stworzona została w 2004 r. Agencja Frontex - Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej z siedzibą w Warszawie. Wreszcie w 2009 r. przyjęty został wieloletni **Program Sztokholmski** na lata 2010-2014. Priorytetami programu są: zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi (przeciwdziałanie nielegalnej imigracji i przestępstwom transgranicznym – w tym zachęcanie do dobrowolnych powrotów), wspólna polityka wizowa (obowiązujący od kwietnia 2010 r. Wspólnotowy Kodeks Wizowy), kompleksowa polityka migracyjna, która uwzględni czynniki rozwoju globalnego, polityka azylowa uwzględniająca solidarny podział obowiązków pomiędzy pań-

stwa członkowskie oraz skuteczna ochrona praw człowieka.

Dla wspomagania działań państw członkowskich w zakresie realizacji wspólnotowej polityki migracyjnej powołane zostały fundusze: Europejski Fundusz Uchodźczy, Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów i Fundusz Granic Zewnętrznych.

1.3. NIELEGALNA IMIGRACJA

Wiele problemów w realizacji polityki migracyjnej na terytorium UE związanych jest ze zjawiskiem nielegalnej imigracji. Nielegalna imigracja pojawiła się w wyniku nielegalnego przekraczania granic państwowych – dwa podstawowe sposoby takiego ich przekraczania to nielegalny przerzut (*trafficking*) i przemyt osób (*smuggling of persons*). Ponadto nielegalni imigranci to również osoby, które początkowo przebywały legalnie w kraju przyjmującym, ale w skutek różnego rodzaju okoliczności (brak przedłużenia zezwolenia pobytowego, nieotrzymanie statusu uchodźcy) ich pobyt przekształcił się w nielegalny.

Nielegalni imigranci pozbawieni są wszelkich uprawnień i świadczeń, jakie przysługują legalnie przebywającym cudzoziemcom. W związku z tym zjawisko nielegalnej imigracji należy uznać za niekorzystne zarówno dla kraju pochodzenia (rozwój szarej strefy, praca „na czarno”), jak i dla samych cudzoziemców (marginalizacja społeczna, poczucie tymczasowości pobytu, brak poczucia bezpieczeństwa).



2

IDEA DOBROWOLNYCH POWROTÓW

A. Kosińska, P. Wojtasik

2.1. EUROPEJSKI FUNDUSZ POWROTÓW IMIGRANTÓW

Idea uregulowania kwestii dobrowolnych powrotów w Unii Europejskiej wynikała z potrzeby tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Aby dojść do tego celu, niezbędnym było, aby Unia rozwijała wspólną politykę imigracyjną, która zapewnia skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi, sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich, a także zapobieganie i zwalczanie nielegalnej imigracji i handlu ludźmi. Stąd, 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**, który ma przyczynić się do wzmocnienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, **ustanowiono** decyzją nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 maja 2007 r. **na okres od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2013 r.** Całkowity

budżet Funduszu na lata 2008-2013 wynosi 676 mln euro.

Fundusz jest jednym z czterech **głównych instrumentów finansowych programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”**, którego celem jest zapewnienie sprawiedliwego podziału między państwami członkowskimi odpowiedzialności wynikającej z wprowadzenia zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii oraz wdrożenia wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej. Pozostałe trzy fundusze to: Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, Fundusz Granic Zewnętrznych oraz Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców.

Dwa elementy, na jakich powinny opierać się działania UE **w zakresie polityki dotyczącej powrotów imigrantów**, to **wspólne zasady** oraz **wspólne środki**, które mogą usprawnić współpracę administracyjną między państwami członkowskimi. Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów wprowadza mechanizm solidarności finansowej na rzecz wspierania państw członkowskich w doskonaleniu

zarządzania wszelkimi aspektami powrotów imigrantów poprzez wykorzystanie koncepcji zintegrowanego zarządzania powrotami, z naciskiem na powroty dobrowolne oraz mając na celu wspieranie sprawiedliwego i skutecznego wdrożenia wspólnych standardów dotyczących powrotów imigrantów. W ramach Funduszu udziela się również wsparcia wspólnym działaniom w zakresie powrotów, w których uczestniczy kilka państw członkowskich.

Do grup docelowych EFPI zalicza się wszystkich obywateli państw trzecich, którzy nie otrzymali jeszcze ostatecznej decyzji odmownej w sprawie ich wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej 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. Ponadto działania w ramach EFPI kierowane są do wszystkich obywateli państw trzecich objętych jedną z form międzynarodowej ochrony lub tymczasowej ochrony w danym państwie członkowskim, którzy decydują się na dobrowolny powrót oraz do wszystkich obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków zezwalających na wjazd lub pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego.

Dla zapewnienia sprawnej realizacji programu wieloletniego oraz programów rocznych Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów każde państwo członkowskie zobligowane zostało 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**.

W Polsce w ramach systemu implementacji instytucją odpowiedzialną jest Departament Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, natomiast Władza Wdrażająca

Programy Europejskie pełni funkcję instytucji delegowanej. Instytucją Audytu jest Departament Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów, zaś Instytucją Certyfikującą jest Departament Instytucji Płatniczej Ministerstwa Finansów.

Problematykę powrotów imigrantów porusza **tzw. „dyrektywa powrotowa” z 16 grudnia 2008 r.** Wśród celów przyjętego aktu wymienia się m.in. potrzebę ustalenia jasnych, przejrzystych i sprawiedliwych zasad, które pozwoliłyby określić skuteczną politykę powrotów stanowiącą integralną część dobrze zarządzanej polityki migracyjnej.

Przepisy dyrektywy wskazują, aby **powrót dobrowolny przedkładać nad powrót przymusowy**. Mając na celu ochronę interesów osób, których dotyczą decyzje co do powrotu, państwa członkowskie zostały zobligowane do zapewnienia pomocy i doradztwa w tym zakresie. Osobom nieposiadającym dostatecznych środków należy udostępnić niezbędną pomoc prawną. Ponadto, przepisy dyrektywy zachęcają do wykorzystywania w tym celu możliwości finansowania, jakie oferuje Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów.

Próbując zdefiniować **pojęcie dobrowolnego powrotu**, skorzystać można z definicji, które pojawiają się w „dyrektywie powrotowej”. Przede wszystkim dyrektywa definiuje „powrót”, który 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”.

Na gruncie prawa polskiego próbę zdefiniowania **dobrowolnego powrotu** znajdujemy w porozumieniu między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w za-

kresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sporządzone w Warszawie dnia 12 lipca 2005 r. Przepis art. 2 porozumienia definiuje „dobrowolny powrót” jako „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”.

2.2. POSTULAT PRZESTRZEGANIA PRAW CZŁOWIEKA

Zgodnie z pkt. 15 preambuły do decyzji ustanawiającej Fundusz, państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, aby podczas działań wykonywanych w ramach Funduszu, przestrzegane były zobowiązania wynikające z praw podstawowych ustanowionych w szczególności w dokumentach takich jak:

- **Europejska Konwencja Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności** przyjęta w Rzymie 4 listopada 1950 r. wraz z protokołami dodatkowymi
- **Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej**
- **Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców** z dnia 28 lipca 1951 r. uzupełniona przez protokół nowojorski z 31 stycznia 1967 r.
- innych dokumentach gwarantujących ochronę praw człowieka, jak np. **Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka** z 1989 r.

Mimo, że historia prawnej ochrony praw człowieka sięga XIX w., to uniwersalny system utworzony został dopiero po zakończeniu II wojny światowej. W związku z tragicznymi doświadczeniami Holocaustu państwa postanowiły określić katalog uniwersalnych praw przysługujących każdemu człowiekowi, które nigdy nie mogą być łamane.

Prawa i wolności przysługują każdemu człowiekowi bez względu na różnice rasy, płci, wyznania czy narodowości (**zakaz dyskryminacji**). Wynika to z przyrodzonej **godności** każdego człowieka, która jest podstawą aksjologiczną dla systemu praw człowieka. Prawa człowieka mają również charakter w zasadzie **niederogawalnych** tj. nie mogą być uchylone (w wyjątkowych okolicznościach korzystanie z określonych praw może być jedynie ograniczone – np. dostęp do edukacji w wyniku trwającego konfliktu zbrojnego).

Pierwszym dokumentem zajmującym się kompleksowo problematyką ochrony praw człowieka była **Powszechna Deklaracja Praw Człowieka** przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w roku 1948. Tym samym stworzony został międzynarodowy system ochrony praw człowieka w ramach działalności ONZ. W 1966 r. doszło do uchwalenia dwóch dokumentów, które zyskały status aktu prawnego, wzmacniając tym samym gwarancje ochrony – Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowego Paktu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych.

Prawa człowieka zostały z czasem w doktrynie podzielone na tzw. generacje, grupujące prawa człowieka ze względu na przedmiot ochrony i chronologię powstania. I generacja praw człowieka to tzw. prawa obywatelskie i polityczne (np. wolność słowa, wolność zrzeszania się), II generacja to prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne (prawo do edukacji, prawo do pracy, prawo dostępu do dóbr kultury itp.). Obecnie coraz powszechniej uznaje się istnienie tzw. III generacji praw człowieka - praw solidarnościowych (przykładem może

być prawo do rozwoju), realizowanych poprzez współpracę międzynarodową. Warto jednak pamiętać, że prawa te nie stanowią odrębnej grupy praw człowieka – uzupełniają one prawa I i II generacji. Ostatnią wyodrębnioną grupą praw człowieka są prawa IV generacji, czyli prawa mniejszości (przede wszystkim narodowych i etnicznych), stanowiące reakcję na proces globalizacji.

Podstawą systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka jest przyjęcie, że wszyscy ludzie „(...) są wolni i równi pod względem swej godności i swych praw” (por. art. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka).

W ramach regionalnego systemu ochrony praw człowieka, jednym z podmiotów zajmujących się tą ochroną w Europie jest Rada Europy – międzynarodowa organizacja rządowa, powstała w 1947 r. i zrzeszająca obecnie prawie wszystkie państwa Europy (47 członków), z siedzibą w Strasburgu.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nakłada na państwa – strony konwencji obowiązek przestrzegania praw każdego człowieka, który podlega ich jurysdykcji. Wśród chronionych praw i wolności znalazły się m.in. prawo do życia, zakaz tortur, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego czy prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Należy podkreślić, że **prawa te przysługują osobom znajdującym się pod jurysdykcją danego państwa – a więc zarówno jego obywatelom, jak również cudzoziemcom**. Prawa te obejmują również wolność myśli, sumienia i wyznania, a także wolność wyrażania opinii.

Niezwykle ważny w kontekście dobrowolnych powrotów jest ustanowiony w art. 14 zakaz dyskryminacji, zgodnie z którym **„korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie**

bądź z jakiegokolwiek innej przyczyny”. Zakaz dyskryminacji w zakresie stosowania prawa wobec jednostek – ogólny zakaz dyskryminacji - wprowadzony został ponadto w art. 1 Protokołu 12 do Konwencji, przyjętego 4 listopada 2000 r.

Z punktu widzenia realizacji dobrowolnych powrotów, warto przytoczyć również art. 1 Protokołu 7 do Konwencji, który wprowadza gwarancje proceduralne w zakresie wydalenia cudzoziemców – wydalenie cudzoziemca może nastąpić tylko na podstawie decyzji podjętej zgodnie z ustawą. Ponadto cudzoziemiec musi mieć m.in. możliwość przedstawienia swoich racji przeciwko wydaleniu i wniesienia środków odwoławczych.

Karta Praw Podstawowych jest zbiorem fundamentalnych zasad składających się na system ochrony praw człowieka. Karta została przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w Nicei w 2000 r., zaś weszła w życie jako część Traktat Lizbońskiego dnia 1 grudnia 2009 r. **W art. 1 Karty podkreślono, że godność ludzka jest nienaruszalna – musi być w każdej sytuacji szanowana i chroniona**. Postulat ten jest niezwykle istotny zwłaszcza w kontekście przeprowadzania dobrowolnych powrotów. Instytucje i organy zaangażowane w dobrowolne powroty powinny w każdej sytuacji stawiać jako priorytet poszanowanie godności każdej osoby. Ponadto zgodnie z art. 3 każdy człowiek ma prawo do poszanowania swej integralności fizycznej i psychicznej. Ważnym prawem zagwarantowanym w Karcie jest zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania kogokolwiek.

Część artykułów Karty poświęcona jest prawom cudzoziemców – i tak art. 18 gwarantuje prawo do azylu, natomiast art. 19 zakazuje wydaleń zbiorowych i nie pozwala na wydalenie nikogo do państwa, w którym osoba ta byłaby narażona na ryzyko tortur, kary śmierci lub niehumanitarnego i poniżającego traktowania.

Karta podkreśla również równość wszystkich osób wobec prawa (art. 20) i zakazuje jakiegokolwiek dyskryminacji, również tej ze

względu na rasę, kolor skóry lub przynależność etniczną. Wydaje się, że dla sprawnego zarządzania i organizacji dobrowolnych powrotów konieczne jest zapewnienie **poszanowania różnicowania kulturalnego, religijnego i językowego**. Cudzoziemcy pochodzący z różnych kręgów kulturowych wielokrotnie potrzebują specjalnego traktowania, uwzględniającego ich zwyczaje i tradycję kulturową. Poszanowanie różnorodności jest podstawą dla dialogu międzykulturowego i z całą pewnością ułatwia w dużym stopniu pracę z imigrantami również na etapie ich powrotów do krajów pochodzenia.

Przy realizacji dobrowolnych powrotów szczególną uwagę należy zwrócić na grupy cudzoziemców, które w szczególny sposób wymagają ochrony. Chodzi tutaj o :

- **dzieci znajdujące się pod opieką rodziców**
- **małoletnich bez opieki**
- **osoby starsze i niepełnosprawne**
- **osoby chore, wymagające asystencji medycznej**

Zgodnie z art. 24 Karty dzieci mają prawo do opieki i ochrony, która jest potrzebna dla ich dobra. Ponadto wszelkie decyzje podejmowane przez władze publiczne muszą być podporządkowane **najlepszym interesom dziecka**. Zgodnie z postanowieniami Konwencji o prawach dziecka państwa przystępujące zobowiązały się do zwalczania nielegalnego transferu dzieci przez granicę (art. 11). Prawa małoletnich bez opieki kształtuje art. 20 Konwencji. Konwencja chroni rów-

nież prawa dzieci ubiegających się o status uchodźcy (art. 22) oraz prawa dzieci niepełnosprawnych (art. 23).

Prawo chroni również w szczególny sposób **osoby w podeszłym wieku** – zgodnie z art. 25 Karty Praw Podstawowych Unia Europejska szanuje prawa tych osób do godnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym. W trakcie realizacji dobrowolnych powrotów prawa te muszą być brane pod uwagę, jak również konieczne jest zapewnienie tym osobom właściwej opieki. Podobnie powinno być w przypadku **osób niepełnosprawnych**, których prawa są poddane szczególnej ochronie na mocy art. 26.

2.3. POSTULAT REINTEGRACJI

Kolejnym postulatem, jaki powinien być realizowany przy przeprowadzaniu dobrowolnych powrotów jest postulat reintegracji. Zgodnie z pkt. 25 preambuły do decyzji ustanawiającej Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów Unia wspiera państwa członkowskie „(...) w podejmowaniu w stosunku do osób powracających szczególnych środków w krajach powrotu”. Środki te mają pełnić dwie funkcje. Po pierwsze mają zapewnić **trwałość powrotu** – tak, aby osoba powracająca nie decydowała się ponownie na imigrację – w tej sytuacji beneficjentem jest kraj wysyłający UE. Po drugie, środki te zapewniają **trwałość reintegracji** w społeczności kraju powrotu, a więc beneficjentem środków jest migrant.

3

KRAJOWE REGULACJE PRAWNE W ZAKRESIE DOBROWOLNYCH POWROTÓW

A. Kosińska

Obecnie obowiązujące na terytorium RP akty prawne regulujące realizację dobrowolnych powrotów to:

- **Ustawa o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r.**
- **Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP z dnia 13 czerwca 2003 r.**

W związku z pracami nad nową ustawą o cudzoziemcach, w nowym akcie prawnym zostaną implementowane postanowienia tzw. „**dyrektywy powrotowej**” tj. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (2008/115/WE) w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Termin wdrożenia dyrektywy upłynął 24 grudnia 2010 r. W chwili obecnej ani ustawa o cudzoziemcach ani ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP nie definiują dobrowolnego powrotu. Definicja taka znalazła się natomiast w porozumieniu między Mi-

nistrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Międzynarodowa Organizacją do Spraw Migracji w sprawie współpracy w zakresie dobrowolnych powrotów cudzoziemców opuszczających terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które zostało zawarte 12 lipca 2005 r. Samo porozumienie zostanie omówione w podrozdziale dotyczącym powrotów wspomaganych realizowanych przez IOM.

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 cudzo-**

ziemca **dokonanego bez jakiegokolwiek naciśku fizycznego, psychicznego lub materialnego** i została podjęta na podstawie dokładnej i obiektywnej **informacji o warunkach powrotu** i sytuacji w kraju, do którego cudzoziemiec wyjeżdża.

Jak widać w powyższej definicji, cudzoziemiec musi podjąć decyzję o wyjeździe w sposób całkowicie świadomy i dobrowolny, ponadto powinien zdawać sobie sprawę z warunków, jakie w momencie wyjazdu panują w kraju, do którego powraca. Wiedza taka wpływa z całą pewnością na świadomość podejmowanej decyzji, a także przyczynia się do trwałości powrotu i reintegracji w kraju docelowym.

3.1. USTAWA O UDZIELANIU CUDZOZIEMCOM OCHRONY NA TERYTORIUM RP

Należy zauważyć, że po raz pierwszy możliwość dobrowolnych powrotów osób, które zrezygnowały z ubiegania się o status uchodźcy przewidziana była w znowelizowanym obecnie art. 68 ustawy.

Obecnie, po nowelizacji ustawy z dnia 18 marca 2008 r. kwestie dobrowolnych powrotów regulują przepisy art. 70 i art. 75 ustawy. Zgodnie z art. 70 (zawartym w rozdziale „Pomoc dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy”) na wniosek osoby ubiegającej się o status uchodźcy może być przyznana pomoc w powrocie do kraju, do którego przysługuje mu prawo wjazdu.

O pomoc w dobrowolnym powrocie **nie mogą się ubiegać cudzoziemcy:**

- 1) Korzystający z **ochrony uzupełniającej**
- 2) Przebywający w Polsce na podstawie zgody na **pobyt tolerowany** po upływie okresu określonego w art. 74 ust. 1 ustawy (okres wypłacania świadczeń socjalnych i przyznanej opieki medycznej – 2 miesią-

ce od doręczenia decyzji ostatecznej wydanej w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy; jeśli postępowanie zostało umorzone, okres wypłacania świadczeń wynosi 14 dni od doręczenia ostatecznej decyzji o umorzeniu postępowania)

- 3) Przebywający na terytorium RP na podstawie **zezwolenia na zamieszkanie** na czas oznaczony, **zezwolenia na osiedlenie się** i **zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich**
- 4) Przebywający w **placówce opiekuńczo – wychowawczej**
- 5) Przebywający w **strzeżonym ośrodku** lub **areszcie** w celu wydalenia
- 6) **Tymczasowo aresztowani** lub odbywający **karę pozbawienia wolności**

Gdyby jednak cudzoziemiec wymieniony w powyższych punktach złożył wniosek o pomoc w dobrowolnym powrocie, wniosek taki zostanie pozostawiony bez rozpoznania.

Jeśli cudzoziemiec **przed upływem 2 lat od udzielenia mu pomocy w dobrowolnym powrocie** złoży kolejny wniosek o nadanie statusu uchodźcy lub wniosek o uchylenie decyzji umarzającej postępowanie o nadanie statusu uchodźcy, może uzyskać jedynie pomoc medyczną i socjalną w wysokości 1/3 świadczenia udzielanego w zwykłych okolicznościach. Z przepisu wynika, że pomoc w dobrowolnym powrocie nie może być udzielona danemu cudzoziemcowi częściej niż raz na dwa lata. Przepis ma też stanowić pewną sankcję dla cudzoziemca, który najpierw zdecydował się wrócić do kraju pochodzenia, następnie zaś jego powrót okazał się nietrwały. Stanowi to również ochronę władz RP przed ponoszeniem dodatkowych kosztów związanych z finansowaniem powrotów cudzoziemców, którzy nie chcą wrócić do kraju pochodzenia na stałe.

Jeśli jednak, zgodnie z art. 70. ust. 5, w toku postępowania wszczętego na podstawie ponownego wniosku cudzoziemca **okaże się:**

- 1) że zaistniały nowe okoliczności związane z prześladowaniem cudzoziemca lub
- 2) nowe okoliczności związane z możliwością wystąpienia poważnej krzywdy w stosunku do cudzoziemca (które nie były podnoszone i nie były przedmiotem badania w poprzednim postępowaniu)

Szef Urzędu przyznaje cudzoziemcowi w drodze decyzji pomoc na zasadach ogólnych – **w takich okolicznościach przysługuje również cudzoziemcowi pomoc w dobrowolnym powrocie.**

Zasady realizacji dobrowolnego powrotu organizowanego przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców reguluje art. 75 ustawy. Zgodnie z nim cudzoziemiec, który chce dobrowolnie powrócić, musi zawiadomić na piśmie Szefa Urzędu. Zawiadomienie to musi wpłynąć nie później niż przed upływem terminu, w którym cudzoziemiec jest obowiązany opuścić terytorium Polski (art. 75 ust. 2).

Pomoc w dobrowolnym powrocie przeprowadzonym przez Urząd obejmuje:

- 1) Pokrycie kosztów zakupu biletów na przejazd cudzoziemca najtańszym środkiem komunikacji publicznej do wybranego przez cudzoziemca kraju, do którego ma prawo wjazdu (art. 75 ust. 2 pkt. 1)
- 2) Pokrycie opłat administracyjnych związanych z uzyskaniem niezbędnych wiz i zezwoleń
- 3) Pokrycie części kosztów wyżywienia w podróży

Wysokość przyznawanej pomocy reguluje **Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy z dnia 26 maja 2009 r.**

Wysokość pomocy na wyżywienie cudzoziemca w trakcie podróży podczas realizacji dobrowolnego powrotu wynosi 15 zł na każdy dzień podróży. Pomoc taka jest udzielana na maksymalnie 3 dni. Kwota na pokrycie kosztów

wyżywienia jest wypłacana nie wcześniej niż 7 dni i nie później niż 2 dni przed dobrowolnym powrotem cudzoziemca do kraju, do którego ma prawo wjazdu (§7 Rozporządzenia).

Pomoc w dobrowolnym powrocie jest przyznawana w formie decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Powrót cudzoziemca odbywa się wówczas w sposób zorganizowany przez Szefa Urzędu.

3.2. USTAWA O CUDZOZIEMCACH I DYREKTYWA POWROTOWA

Możliwość dobrowolnego powrotu cudzoziemca przewidziana została w art. 97 ustawy. Zgodnie z nim, **cudzoziemiec może być zobowiązany do opuszczenia terytorium RP w terminie do 7 dni, gdy z okoliczności sprawy wynika, że dobrowolnie wykona ten obowiązek. Decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.**

Decyzję o zobowiązaniu do opuszczenia przez cudzoziemca terytorium RP wydaje komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy Policji, komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej. Od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do wojewody właściwego ze względu na siedzibę organu, który wydał decyzję.

Jeśli cudzoziemiec dobrowolnie opuści terytorium RP, komendant placówki Straży Granicznej odnotowuje we właściwym rejestrze datę opuszczenia przez cudzoziemca Polski lub informuje o tym organ, który wydał decyzję.

Wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca, ma możliwość w decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony zobowiązać cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP w terminie oznaczonym w decyzji (art. 56 ust. 6). Decyzja taka może być wydana tylko w stosunku do cudzoziemca, którego **pobyt na terytorium Polski uznany został za niepożądany.**

Zgodnie z art. 128 dane cudzoziemca opuszczającego dobrowolnie terytorium RP umieszcza się w **wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany na okres:**

- **1 roku od dnia dobrowolnego wyjazdu z Polski** w terminie, który był określony w decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP, decyzji zawierającej nakaz wyjazdu w określonym terminie, decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub decyzji o cofnięciu tego zezwolenia
- **3 lat od dnia dobrowolnego wyjazdu z Polski** w terminie określonym we właściwej decyzji, jeśli przyczyną wydania nakazu wyjazdu było zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Obecnie trwają prace przygotowawcze nad nową ustawą o cudzoziemcach. Zespół do spraw opracowania założeń projektu został powołany w marcu 2010 r., zaś w jego skład weszli przedstawiciele Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendy Głównej Straży Granicznej i przedstawiciele innych resortów w zakresie omawianych spraw. Projekt założeń do projektu ustawy o cudzoziemcach został przedstawiony w maju 2010 r. Obecnie trwają dalsze prace legislacyjne. Ustawa musi być dostosowana do postanowień **dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (tzw. „dyrektywa powrotowa” – termin transpozycji - 24 grudnia 2010 r.)**, dyrektywy Rady (2009/50/WE) w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (termin transpozycji – 19 czerwca 2011 r.) oraz tzw. „dyrektywy sanacyjnej” (2009/52/WE) określającej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków

stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (termin transpozycji 20 lipca 2011 r.).

Dyrektywa powrotowa określa wspólne normy i procedury, jakie państwa członkowskie powinny stosować wobec powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, zgodnie z prawami podstawowymi, w tym obowiązkami w zakresie ochrony praw człowieka. Dyrektywa nie ma zastosowania do osób, które korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się zgodnie z kodeksem granicznym Schengen.

Zgodnie z dyrektywą powrotową **powrót dobrowolny powinien być przedkładany nad powrót przymusowy**, o ile nie godzi to w samą procedurę powrotu. Państwa członkowskie powinny zachęcać do powrotów dobrowolnych, zapewniając cudzoziemcom lepszą pomoc i doradztwo i korzystając z finansowania zapewnionego przez Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów. Ponadto w pkt. 21 i 22 dyrektywy podkreślono po raz kolejny konieczność przestrzegania praw dziecka i prawa do ochrony życia rodzinnego w czasie przeprowadzania dobrowolnych powrotów.

Zgodnie z art. 3 pkt. 3 dyrektywy **powrót rozumiany jest jako powrót obywatela państwa trzeciego wynikający z dobrowolnego lub przymusowego wykonania zobowiązania do powrotu do jego państwa pochodzenia, kraju tranzytu, lub innego państwa trzeciego, do którego cudzoziemiec 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.

Wreszcie dyrektywa określa **osoby wymagające szczególnego traktowania** w trakcie realizacji dobrowolnych powrotów jako małoletnich, małoletnich bez opieki, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety w ciąży, osoby samotnie wychowujące małoletnie

dzieci, ofiary tortur, zgwałcenia i innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej i seksualnej.

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy państwa członkowskie są zobowiązane do wydania **decyzji nakazującej powrót** każdemu cudzoziemcowi nielegalnie przebywającemu na jego terytorium. **W decyzji nakazującej powrót wyznacza się odpowiedni termin dobrowolnego wyjazdu. Termin ten wynosi od 7 do 30 dni.** Termin określony w decyzji nie pozbawia cudzoziemca możliwości wcześniejszego wyjazdu.

Państwa mogą wprowadzić w prawie krajowym regulację, że termin ten wyznaczany jest tylko na wniosek złożony przez cudzoziemca. Wówczas państwo ma obowiązek poinformowania cudzoziemca o możliwości złożenia wniosku.

Termin dobrowolnego powrotu może być przedłużony, jeśli zaistniały szczególne okoliczności, które państwo członkowskie bierze pod uwagę. Okoliczności takie to długość pobytu, obecność dzieci uczęszczających do szkoły oraz istnienie innych związków rodzinnych i społecznych.

Termin realizacji dobrowolnego wyjazdu może być określony jako krótszy niż 7 – dniowy jeśli istnieje ryzyko ucieczki cudzoziemca, bądź zaistnieją inne okoliczności wymienione w art. 7 ust. 4 dyrektywy.

Na cudzoziemca mogą być nałożone szczególne obowiązki mające zmniejszyć ryzyko

jego ucieczki jak np. regularne zgłaszanie się do danego organu bądź wpłacenie kaucji.

Jeśli termin powrotu nie był wyznaczony lub jeśli cudzoziemiec nie powrócił dobrowolnie w wyznaczonym w decyzji terminie, państwo podejmuje kroki zmierzającej do wykonania decyzji nakazującej powrót.

Co do zasady decyzji nakazującej powrót zakaz wjazdu towarzyszy wtedy, gdy nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu bądź jeśli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane. W innych wypadkach zakaz wjazdu może być dodany do decyzji fakultatywnie. **Jeśli w decyzji jest orzeczony zakaz wjazdu cudzoziemca, to nie może on przekraczać co do zasady 5 lat.**

W okresie przed terminem dobrowolnego wyjazdu państwa członkowskie powinny brać pod uwagę w stosunku do cudzoziemca następujące zasady: utrzymania jedności rodziny, zapewnienia opieki zdrowotnej, zapewnienia opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach, zapewnienia małoletnim dostępu do edukacji, uwzględnienia szczególnych potrzeb osób wymagających szczególnego traktowania. Jeśli termin dobrowolnego wyjazdu zostaje przedłużony, cudzoziemcowi zostaje dostarczone pisemne potwierdzenie przedłużenia.

Opisane powyżej regulacje powinny być wprowadzone do prawa krajowego do dnia 24 grudnia 2010 r. Zostaną one prawdopodobnie zawarte już w nowej ustawie o cudzoziemcach.

4

GRUPY BENEFICJENTÓW FUNDUSZU

J. Gieroba, M. Gwiazda

Grupami docelowymi Funduszu są:

- wszyscy obywatele państw trzecich, którzy **nie otrzymali jeszcze ostatecznej decyzji odmownej w sprawie** ich wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej 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;
- wszyscy obywatele 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;
- wszyscy inni obywatele państw trzecich, którzy nie spełniają warunków zezwalających na wjazd lub pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego lub którzy przestali je spełniać;
- wszyscy **obywatele państw trzecich objęci jedną z form międzynarodowej ochro-**

ny 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.

4.1. OSOBY BĘDĄCE W PROCEDURZE UCHODŹCZEJ

Zgodnie z decyzją ustanawiającą Fundusz, do pierwszej grupy beneficjentów należą wszyscy obywatele państw trzecich, którzy nie otrzymali jeszcze ostatecznej decyzji odmownej w sprawie ich wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej 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. Zgodnie z dyrektywą 2004/83/WE za „ochro-

nę międzynarodową” należy rozumieć status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą.

Przesłanki nadania statusu uchodźcy, określone w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, wynikają również z Konwencji Genewskiej.

Uchodźcą jest cudzoziemiec, który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Prześladowanie ze względu na swoją istotę lub powtarzalność musi stanowić poważne naruszenie praw człowieka (w szczególności tych praw, których uchylenie jest niedopuszczalne) lub być kumulacją różnych działań czy zaniechań, stanowiących naruszenie praw człowieka.

Prześladowanie może w szczególności polegać na:

- użyciu przemocy fizycznej lub psychicznej (w tym przemocy seksualnej),
- zastosowaniu środków prawnych, administracyjnych, policyjnych lub sądowych w sposób dyskryminujący lub o charakterze dyskryminującym,
- wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu w sposób nieproporcjonalny lub dyskryminujący,
- braku prawa odwołania się do sądu,
- wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu z powodu odmowy odbycia służby wojskowej podczas konfliktu (jeżeli odbywanie służby wojskowej stanowiłoby zbrodnię),
- czynach skierowanych przeciwko osobom ze względu na ich płeć lub małość.

Cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, **udziela się ochrony uzupełniającej, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić**

go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez:

- orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji,
- tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie,
- poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego

- i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia.

Postępowanie w sprawach o nadanie statusu uchodźcy prowadzone jest w trybie i na zasadach określonych w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

Postępowanie wszczyna cudzoziemiec, który osobiście składa **wniosek o nadanie mu statusu uchodźcy** na terytorium Polski. Wniosek taki rozpatrywany jest jednocześnie jako wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej. Wnioskodawca może objąć swoim wnioskiem towarzyszącego mu małżonka pozostającego na jego utrzymaniu i małoletnie dzieci małżonka niepozostające w związku małżeńskim. W tym przypadku potrzebna jest jednak pisemna zgoda tego małżonka. Wyrażenie zgody na złożenie wniosku o status uchodźcy przez małżonka uważane jest za udzielenie wnioskodawcy pełnomocnictwa, w tym działania w imieniu dzieci małżonka.

Wniosek o nadanie statusu uchodźcy można złożyć na granicy, albo przebywając już na terytorium RP. Chęć złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy w Polsce należy zgłosić jasno i wyraźnie funkcjonariuszowi Straży Granicznej podczas kontroli granicznej, zazwyczaj przy przekraczaniu granicy państwa polskiego.

Do obowiązków funkcjonariuszy Straży Granicznej, poza przyjęciem wniosku o nadanie statusu uchodźcy, **należy również zdeponowanie dokumentów podróży oraz dowodów**

w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, np. legitymacji organizacji politycznych, zaświadczeń lekarskich, zdjęć, nakazów aresztowania, artykułów prasowych świadczących o prowadzonej działalności itp. Należy podkreślić, że istnieje możliwość złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy nawet w sytuacji, w której wnioskodawca nie posiada paszportu i wizy.

Wniosek należy złożyć na odpowiednim formularzu, w wypełnieniu którego pomaga funkcjonariusz Straży Granicznej. Formularz jest przetłumaczony na wiele różnych języków, ale w razie potrzeby sprowadzany jest tłumacz języka zrozumiałego dla cudzoziemca.

We wniosku należy:

- uzupełnić dane osobowe wnioskodawcy,
- uzupełnić dane osobowe osób, w imieniu których wnioskodawca występuje,
- określić kraj pochodzenia,
- opisać istotne zdarzenia będące przyczyną ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy (np. udział w działaniach wojennych, podleganie przemocy fizycznej i/lub psychicznej, aresztowania i przynależność do organizacji politycznych lub religijnych).

Powyższe informacje są niezbędne do złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy w Polsce i mają charakter ogólny, niemniej jednak ważny jest każdy szczegół, ponieważ wiadomości zebrane w tym momencie porównywane są z uzyskanymi w dalszej części procedury, w tym złożonymi podczas przesłuchania statusowego. Przesłuchanie takie odbywa się w miejscu i terminie wskazanym przez osobę prowadzącą postępowanie. Zazwyczaj odbywa się ono w budynku Urzędu, czasami – w Ośrodku dla Cudzoziemców, w którym przebywa wnioskodawca. **Podkreślenia wymaga fakt, że wszelkie rozbieżności w składanych zeznaniach obniżają wiarygodność wnioskodawcy i mogą być traktowane na jego niekorzyść.**

Cudzoziemcowi, który złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy w Polsce wyda-

wane jest **tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca, które jest dokumentem potwierdzającym tożsamość danej osoby na terytorium RP. Dokument ten nie uprawnia do przekraczania granicy.**

4.2. NIELEGALNI IMIGRANCI

Zgodnie z decyzją ustanawiającą Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów kolejną grupą docelową objętą w/w decyzją są wszyscy obywatele 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 danego państwa członkowskiego, korzystają z możliwości dobrowolnego powrotu oraz wszyscy inni obywatele państw trzecich, którzy nie spełniają warunków zezwalających na wjazd lub pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego lub którzy przestali je spełniać. Decyzja wskazuje więc na nielegalnych imigrantów, podkreślając wagę wspólnej polityki w zakresie dobrowolnych powrotów jako narzędzia w walce z nielegalną migracją obywateli państw trzecich. Zasady prowadzenia jednolitej polityki na tym polu zostały wprowadzone na podstawie tzw. „**dyrektywy powrotowej**”. Wskazane zostały podstawowe standardy, które muszą zostać spełnione przez państwa członkowskie z zachowaniem jednak możliwości stosowania korzystniejszych dla obywateli państw trzecich uregulowań prawnych.

W dyrektywie znajdujemy definicję „**nielegalnego pobytu**”. Oznacza on obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego określone w art. 5 kodeksu granicznego Schengen albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w państwie członkowskim. Regulacje te w prawie polskim zawarte są m.in. w ustawie o cudzoziemcach

oraz wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych.

Państwa członkowskie nakazują powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego przebywającemu nielegalnie na ich terytorium. Na podstawie **art. 88 ustawy o cudzoziemcach** decyzję o wydaleniu z terytorium RP wydaje się w przypadkach, gdy cudzoziemiec:

- 1) przebywa na tym terytorium **bez ważnej wizy**, jeżeli jest wymagana, lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na tym terytorium;
- 2) nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po wykorzystaniu dopuszczalnego czasu pobytu na terytorium państw obszaru **Schengen przez 3 miesiące w okresie 6 miesięcy** liczonych od dnia pierwszego wjazdu;
- 3) **wykonywał pracę niezgodnie z ustawą** z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy albo podjął działalność gospodarczą niezgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie w RP;
- 4) **nie posiada środków finansowych** niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu na terytorium RP i nie może wskazać wiarygodnych źródeł ich uzyskania;
- 5) jego dane są wpisane do **wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany**, jeżeli wjazd cudzoziemca na to terytorium nastąpi w okresie obowiązywania wpisu;
- 6) jego dane znajdują się w **Systemie Informacyjnym Schengen** do celów odmowy wjazdu, jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium RP w ruchu bezwizowym lub na podstawie wizy Schengen, z wyłączeniem wizy upoważniającej tylko do wjazdu i pobytu na terytorium RP;
- 7) jego dalszy pobyt stanowiłby **zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa** lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo naruszałby interes RP;
- 8) niezgodnie z przepisami przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę;
- 9) **dobrowolnie nie opuścił terytorium RP** w terminie określonym w decyzji:
 - a) o zobowiązaniu do opuszczenia tego terytorium,
 - b) o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony,
 - c) o cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony;
- 10) nie wywiązuje się ze **zobowiązań podatkowych** wobec Skarbu Państwa;
- 11) **zakończył odbywanie kary pozbawienia wolności** orzeczonej w RP za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
- 12) 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;
- 13) **przebywa poza strefą przygraniczną, w której zgodnie z zezwoleniem na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego** może przebywać;
- 14) przebywa na terytorium RP po upływie okresu pobytu, do którego był uprawniony na podstawie zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego.

Zakładane są jednak wyjątki, gdy decyzja o zobowiązaniu do powrotu obywatela państwa trzeciego upoważnia go do udania się do innego państwa członkowskiego, na terytorium którego ma on ważne zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie upoważniające go do pobytu lub gdy na podstawie dwustronnych porozumień lub umów zostanie on przyjęty przez inne państwo członkowskie. Nie wydaje się decyzji nakazującej powrót, gdy ze względu na ciężką sytuację lub przyczyny humanitarne istnieje możliwość wydania niezależnego zezwolenia na pobyt lub innego zezwolenia

upoważniającego nielegalnego imigranta do pobytu.

Decyzji o wydaleniu cudzoziemca na gruncie przepisów krajowych **nie wydaje się**, a wydanej nie wykonuje, jeżeli:

- 1) zachodzą przesłanki do udzielenia zgody na pobyt tolerowany;
- 2) cudzoziemiec jest małżonkiem obywatela polskiego albo cudzoziemca posiadającego zezwolenie na osiedlenie się lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE i jego dalszy pobyt nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego, chyba że związek małżeński został zawarty w celu uniknięcia wydalenia;
- 3) cudzoziemiec przebywa na terytorium RP na podstawie wizy Schengen upoważniającej tylko do wjazdu i pobytu na terytorium RP.

Po wydaniu decyzji o wydaleniu, na wniosek danego obywatela państwa trzeciego wyznacza się nielegalnemu imigrantowi termin, w którym może on dobrowolnie wyjechać. Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego termin ten wynosi **od 7 do 30 dni**. Jeśli zaistnieje konieczność, termin ten ulega przedłużeniu z uwagi na szczególne okoliczności, takie jak długość pobytu, dzieci uczęszczające do szkoły, czy związki rodzinne lub społeczne. Termin może także zostać skrócony **poniżej 7 dni** lub niewyznaczony wcale, gdy istnieje ryzyko ucieczki, dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego albo jeżeli wniosek o pozwolenie na legalny pobyt został odrzucony jako oczywiście bezzasadny lub zawierający fałszywe informacje.

Zgodnie z ustawą o cudzoziemcach w decyzji o wydaleniu określa się termin opuszczenia przez cudzoziemca terytorium RP nie dłuższy niż 14 dni. Decyzję o wydaleniu cudzoziemca wydaje, z urzędu lub na wniosek Ministra Obrony Narodowej, Szefa Agencji Bezpieczeń-

stwa 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** właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca lub miejsce ujawnienia faktu albo zdarzenia będącego podstawą wystąpienia z wnioskiem o wydalenie cudzoziemca. Cudzoziemiec może być zobowiązany do opuszczenia terytorium RP w terminie do 7 dni, gdy z okoliczności sprawy wynika, że dobrowolnie wykona ten obowiązek.

Decyzja o wydaleniu cudzoziemca małoletniego do kraju jego pochodzenia lub do innego państwa jest wykonywana tylko wtedy, gdy małoletni będzie miał tam zapewnioną opiekę rodziców, innych osób pełnoletnich lub instytucji opiekuńczych, zgodnie ze standardami określonymi przez Konwencję o prawach dziecka.

Decyzja o wydaleniu podlega przymusowemu wykonaniu przez doprowadzenie cudzoziemca do granicy albo do granicy państwa, do którego zostaje wydalony, lub do portu lotniczego albo morskiego tego państwa, **jeżeli:**

- 1) cudzoziemiec przebywa w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia;
- 2) cudzoziemiec nie opuścił terytorium RP w terminie określonym w decyzji o wydaleniu lub w decyzji zawierającej orzeczenie o wydaleniu;
- 3) wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo interes RP;
- 4) cudzoziemiec dobrowolnie nie opuścił terytorium RP w terminie określonym w decyzji:
 - a) o zobowiązaniu do opuszczenia tego terytorium (wydaje komendant wojewódzki Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży

- Granicznej; służy od niej odwołanie do wojewody);
- b) o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony,
 - c) o cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony;

Jeśli w danym przypadku nie mogą zostać zastosowane środki o charakterze mniej represyjnym, obywatel państwa trzeciego podlegający procedurze powrotu może zostać umieszczony w **ośrodku detencyjnym**. 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 przez Policję lub straż Graniczną na okres nie dłuższy niż 48 godzin. Organ, który zatrzymał cudzoziemca, powinien niezwłocznie wystąpić do sądu z wnioskiem o umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub zastosowanie wobec niego aresztu w celu wydalenia.

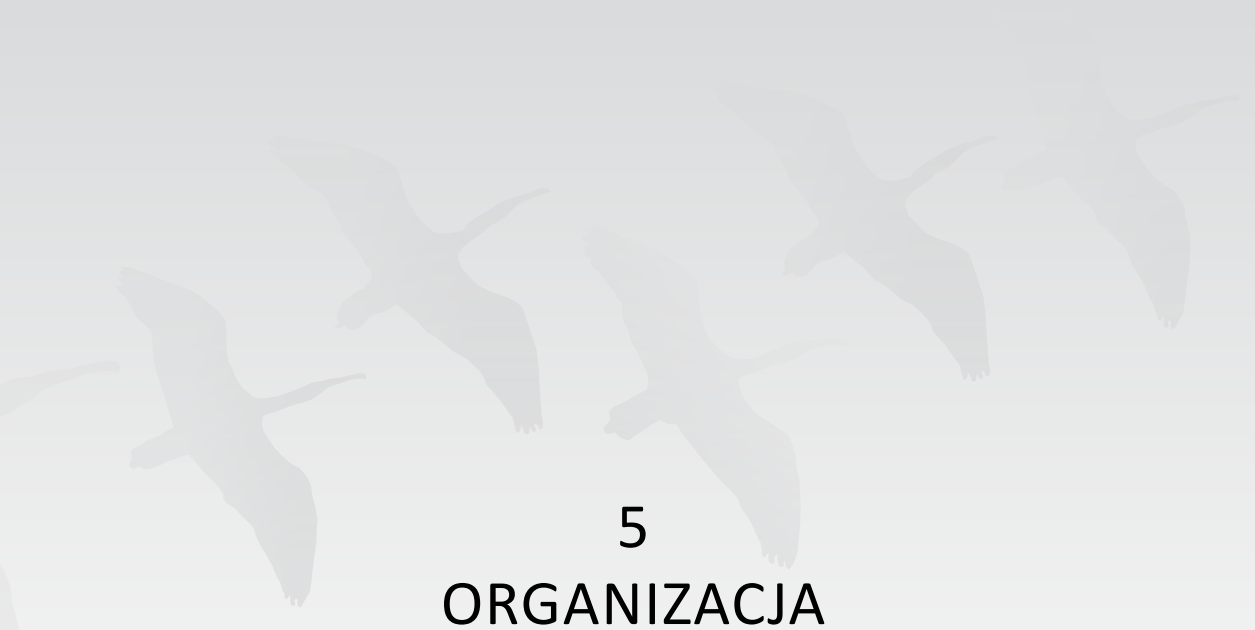
Cudzoziemca umieszcza się w strzeżonym ośrodku, jeżeli:

- 1) jest to niezbędne do sprawnego przeprowadzenia postępowania w sprawie o wydalenie lub o cofnięcie zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE;

- 2) zachodzi uzasadniona obawa, że będzie się uchylał od wykonania decyzji o wydaleniu lub decyzji o cofnięciu zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE;
- 3) przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę niezgodnie z przepisami, jeżeli nie został niezwłocznie doprowadzony do granicy.

Areszt w celu wydalenia stosuje się wobec cudzoziemca, jeżeli zachodzi którakolwiek z w/w okoliczności, oraz istnieje obawa, że cudzoziemiec nie podporządkuje się zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku.

Postanowienia o umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub o zastosowaniu wobec niego aresztu w celu wydalenia nie wydaje się, jeżeli mogłoby to spowodować niebezpieczeństwo dla jego życia lub zdrowia. Sąd, wydając postanowienie o umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub o zastosowaniu wobec niego aresztu w celu wydalenia, oznacza okres pobytu w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia, **nie dłuższy jednak niż 90 dni**. Okres ten może być przedłużony na czas określony, niezbędny do wykonania decyzji o wydaleniu, która nie została wykonana z winy cudzoziemca. **Nie może jednak przekroczyć roku.**



5

ORGANIZACJA

DOBROWOLNYCH POWROTÓW

M. Gwiazda, A. Kosińska

5.1. DOBROWOLNY POWRÓT PRZEZ UDSC

Zgodnie z art. 75 w związku z art. 70 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, **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.** W przypadku, gdy cudzoziemiec powiadomił na piśmie Szefa Urzędu o zamiarze dobrowolnego powrotu, okres udzielania pomocy socjalnej i opieki medycznej ulega przedłużeniu do dnia, w którym cudzoziemiec powinien opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w sposób zorganizowany przez Szefa Urzędu. Należy pamiętać, że z tej pomocy mogą skorzystać jedynie osoby przebywające **legalnie** na terytorium RP.

Do tej grupy osób należą 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 lub przyznano pobyt tolerowany, jeżeli zgłosili chęć dobrowolnego powrotu przed upływem dwóch miesięcy od daty doręczenia decyzji, oraz 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, nie później niż przed upływem terminu, do którego byli zobowiązani opuścić terytorium Polski.

Należy zwrócić uwagę, iż dla cudzoziemców, którzy otrzymali decyzje o odmowie nadania statusu uchodźcy na terytorium RP, odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej i wydaleniu z terytorium RP wobec stwierdzenia, że nie zachodzą okoliczności uzasadniające udzielenie zgody na pobyt tolerowany, a którzy powiadomili Szefa UdSC o zamiarze dobrowolnego powrotu, nie później niż przed upływem terminu do którego byli zobowiązani opuścić terytorium RP, dobrowolny powrót jest najlepszą formą opuszczenia Polski. Przede wszystkim, dobrowolny powrót do państwa pochodzenia pozwala cudzoziemcowi przygotować się do wyjazdu,

a ponadto chęć, zobowiązanie i spełnienie zobowiązania dobrowolnego powrotu sprawia, że uniknie on przymusowego wydalenia.

Co do cudzoziemców, którzy podjęli decyzję o dobrowolnym powrocie będąc jeszcze w procedurze o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, to w pierwszej kolejności muszą oni złożyć wnioski o umorzenie postępowania w związku z zamiarem dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia. Po złożeniu takiego wniosku należy zwrócić się do Szefa UdSC o pomoc w powrocie do kraju pochodzenia.

Pomoc Urzędu do Spraw Cudzoziemców ogranicza się jednak do:

- 1) **sfinansowania biletu** na przejazd najtańszym środkiem komunikacji publicznej do wybranego przez cudzoziemca kraju, do którego ma prawo wjazdu,
- 2) **poniesienia opłat administracyjnych** związanych z uzyskaniem niezbędnych wiz i zezwoleń,
- 3) **poniesienia części kosztów wyżywienia w podróży.**

Należy przy tym zaznaczyć, że cudzoziemcy z Federacji Rosyjskiej mogą liczyć jedynie na sfinansowanie biletu do Moskwy, co na przykład dla osób narodowości czeczeńskiej czy inguskiej może stanowić poważny problem.

Podkreślić należy, że w odróżnieniu od dobrowolnego powrotu do państwa pochodzenia zorganizowanego przez IOM (patrz poniżej) pomoc oferowana przez UdSC nie obejmuje pomocy reintegracyjnej, to znaczy nie są przewidziane żadne środki finansowe z przeznaczeniem na zaspokojenie podstawowych potrzeb już po powrocie do kraju pochodzenia takich jak środki na zakup wyżywienia, odzieży, środków higieny, itd., oraz nie ma możliwości uzyskania dodatkowej pomocy reintegracyjnej w postaci środków pieniężnych na rozpoczęcie i prowadzenie działalności gospodarczej czy edukację.

Pomimo tego, że Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców na podstawie art. 70 ust. 1 oraz art. 75 ustawy o udzielaniu cudzoziem-

com ochrony na terytorium RP ma możliwość udzielenia pomocy w dobrowolnym powrocie do kraju pochodzenia każdego cudzoziemca będącego w procedurze uchodźczej, który wyrazi taką wolę, przepis ten jest stosowany przez cudzoziemców rzadziej niż możliwość dobrowolnego powrotu realizowanego na podstawie porozumienia z 2005 r. między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz IOM. Przyczyną tej sytuacji w dużej mierze zdaje się być brak pomocy reintegracyjnej w dobrowolnym powrocie organizowanym przez Urząd do Spraw Cudzoziemców.

Z raportu dotyczącego realizacji w Polsce programu wspomaganych dobrowolnych powrotów oraz reintegracji cudzoziemców w krajach powrotu opracowanego przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej wynika, że w 2004 r. z pomocy skorzystało 58 osób, w 2005 r. 116 osób, w 2006 r. – 138 osób, w 2007 r. – 48 osób, oraz w 2008 r. – 514 osób. Brak jest jednak danych liczbowych z roku, kiedy wprowadzono możliwość zapewnienia pomocy w dobrowolnym powrocie na podstawie art. 68 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. W roku 2009 Urząd udzielił pomocy przy dobrowolnym powrocie 265 cudzoziemcom, w tym 4 Gruzinom, zaś w 2010 r. 29 osobom.

Siedziba Urzędu do Spraw Cudzoziemców w Warszawie mieści się pod adresem:

Adres do korespondencji:

ul. Koszykowa 16
00-564 Warszawa
Tel.: +48 22 601 74 07
Fax: +48 22 601 51 23
www.udsc.gov.pl

Punkt przyjęć cudzoziemców:

ul. Taborowa 33
02-699 Warszawa
Tel.: +48 22 601 74 07
Fax: +48 22 601 51 23
www.udsc.gov.pl

5.2. DOBROWOLNY POWRÓT PRZEZ IOM

Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji (International Organization for Migration) jest organizacją międzyrządową. Powstała w 1951 r. i zrzesza obecnie 127 krajów. Polska nawiązała współpracę z IOM w 1993 r. IOM jako swój cel stawia sobie promowanie uporządkowanej migracji z poszanowaniem praw człowieka, dla dobra wszystkich. W poszczególnych krajach otwierane są biura IOM, w których pracownicy organizacji realizują działania w obszarach:

- Wspierania migracji
- Regulowania migracji
- Migracji przymusowych

Program Dobrowolnych Powrotów realizowany jest przez IOM w oparciu o porozumienie z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji i współfinansowany jest ze środków Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów. Program funkcjonuje w Polsce od 2006 r., tj. od wejścia w życie **porozumienia 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**.

W art. 1 porozumienia wymienione zostały grupy cudzoziemców, co do których porozumienie ma zastosowanie. Warto zauważyć, że zgodnie z porozumieniem grupą beneficjentów dobrowolnych powrotów nie są na gruncie prawa polskiego uchodźcy – mimo, że zgodnie z decyzją ustanawiającą Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów traktowani są jako beneficjenci tego Funduszu.

Pojawia się zatem pytanie, czy osoby posiadające status uchodźcy mogą dobrowolnie powrócić do kraju pochodzenia. Prawo krajowe w chwili obecnej nie przewiduje możliwości powrotu wspomaganego osoby, która

uzyskała na terytorium Polski status uchodźcy. W wielu przypadkach możliwość takiego powrotu byłaby uzasadniona, zwłaszcza wtedy, gdy zmienia się diametralnie sytuacja polityczna w kraju pochodzenia cudzoziemca. Osoby takie mogą jednak samodzielnie zrealizować swój powrót do kraju pochodzenia.

Porozumienie zawiera definicję dobrowolnego powrotu oraz **definicję kraju powrotu – tj. kraju, którego cudzoziemiec jest obywatelem, kraju, w którym ma miejsce zamieszkania lub kraju, który zgadza się lub jest zobowiązany go przyjąć**.

Zadania IOM określone zostały w art. 3 i obejmują:

- Opracowywanie materiałów informacyjnych dotyczących dobrowolnych powrotów, które przekazywane są cudzoziemcom
- Udzielanie pomocy w uzyskiwaniu dla cudzoziemców wiz i dokumentów podróży
- Zapewnienie środków transportu, które umożliwią powrót do kraju (tj. wyjazd z Polski, tranzyt i przejazd przez terytorium kraju powrotu)
- Przygotowywanie materiałów szkoleniowych i materiałów o krajach pochodzenia cudzoziemców
- Szkolenie przedstawicieli polskich organizacji rządowych i pozarządowych pracujących z cudzoziemcami

Zadania Ministra SWiA określone zostały w art. 5 i obejmują:

- Informowanie cudzoziemców o możliwości dobrowolnego powrotu
- Przekazywanie IOM niezbędnych informacji na temat cudzoziemców (za ich zgodą) w celu wykonania zadań przewidzianych w porozumieniu

W imieniu Ministra zadania te wykonują Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców i Komendant Główny Straży Granicznej.

Dla wzmocnienia współpracy pomiędzy IOM i Ministrem powołana została **Wspólna Komisja Konsultacyjna**, która ma za zadanie kontrolowanie wykonania postanowień zawartych w porozumieniu, ocenę współpracy z polskimi organizacjami rządowymi i pozarządowymi oraz opiniowanie propozycji dotyczących organizacji dobrowolnych powrotów cudzoziemców. W skład Komisji wchodzi 2 przedstawiciele Organizacji i 2 przedstawiciele Ministra. Komisja powinna się spotykać nie rzadziej niż co 6 miesięcy. Zgodnie z art. 9 porozumienia wydatki poniesione przez organizację są refundowane przez Prezesa UdSC i Komendanta Głównego SG.

Często zdarzają się sytuacje, że do IOM zgłaszają się cudzoziemcy, którzy nie wiedzą czy chcą wrócić do państwa pochodzenia, a nie radzą sobie z życiem w Polsce. Wówczas pracownicy IOM informują cudzoziemca o jego sytuacji prawnej i socjalnej w Polsce oraz o sytuacji w kraju pochodzenia. Gdy cudzoziemiec zdecyduje się na powrót, informowany jest o możliwościach programu dobrowolnego powrotu. Należy pamiętać, żeby przed złożeniem do Szefa UdSC wniosku o umorzenie postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy wykonać kopię tego wniosku, co usprawni procedurę dobrowolnego powrotu z IOM. **Wypełniony na odpowiednim formularzu wniosek oraz kopię wniosku o umorzenie postępowania należy przesać do Biura IOM w Warszawie.** Wniosek zawiera takie informacje jak imię, nazwisko, datę i miejsce urodzenia, płeć, narodowość, adres zamieszkania, telefon kontaktowy, datę i sposób wjazdu na terytorium Polski.

W odróżnieniu od pomocy możliwej do uzyskania z UdSC, IOM daje możliwość skorzystania z pomocy w dobrowolnym powrocie **nie tylko cudzoziemcom przebywającym legalnie na terytorium Polski, ale również tym, którzy są nielegalnie. Jednakże żadna pomoc nie jest udzielana cudzoziemcom, którzy otrzy-**

mali od wojewody decyzję o wydaleniu z terytorium Polski z rygorem natychmiastowej wykonalności

Pomoc oferowana przez IOM obejmuje:

- 1) **Indywidualne doradztwo** – cudzoziemiec informowany jest o sytuacji prawnej i socjalnej w Polsce oraz o sytuacji w kraju powrotu. Cudzoziemiec podejmuje **samodzielną decyzję** dotyczącą dobrowolnego powrotu (jeśli cudzoziemiec jest w procedurze uchodźczej, to równocześnie wnosi o wycofanie wniosku o nadanie statusu uchodźcy w Polsce).
- 2) Pomoc w uzyskaniu niezbędnych **dokumentów podróży**.
- 3) Pomoc w zorganizowaniu **badania lekarskich** – jeśli istnieje podejrzenie, że stan zdrowia jest przeciwwskazaniem do podróży.
- 4) **Zakup biletów** na podróż do kraju pochodzenia wskazanego przez cudzoziemca.
- 5) Organizację **transportu** do dworca kolejowego lub lotniska oraz asystę i pomoc w tranzycie

Poza wymienioną pomocą IOM przydziela środki finansowe dla cudzoziemców, którzy przedstawiają biznesplan na działalność w państwie pochodzenia, który oceniany jest w oparciu o sytuację gospodarczą w danym kraju, jak również pod względami ekonomicznymi. Ponadto, istnieje możliwość **uzyskania środków finansowych maksymalnie do równowartości 4 000 zł** na rozpoczęcie nowego życia w państwie pochodzenia. Dodatkowo istnieje możliwość uzyskania pomocy w zakresie znalezienia mieszkania w kraju, do którego cudzoziemiec zamierza powrócić.

Należy podkreślić, że co do zakresu pomocy, IOM nie wprowadza rozróżnienia, jednakże **występuje różnica dotycząca możliwości uzyskania wizy w sytuacji ponownego wjazdu cudzoziemca do Polski.** Kwestia ta zależy od sytuacji prawnej cudzoziemca. Osoba, która powraca dobrowolnie do kraju pochodze-

nia, a na terytorium RP przebywała legalnie, w chwili opuszczania Polski nie uzyska wspomnianej wizej przez okres 1 roku. Natomiast osoba, która wyjeżdża do kraju pochodzenia, a dotychczas przebywała w Polsce nielegalnie nie uzyska prawa wjazdu na terytorium RP przez okres od 2 do 5 lat.

Program wspomaganych dobrowolnych powrotów realizowany przez IOM cieszy się z roku na rok większym zainteresowaniem. Według danych przedstawionych w Raportie dotyczącym realizacji w Polsce programu wspomaganych dobrowolnych powrotów oraz reintegracji cudzoziemców w kraju powrotu (opublikowany w grudniu 2009 r.) w latach 2006-2009 liczba cudzoziemców powracających dobrowolnie do kraju pochodzenia w ramach programu wspomaganych dobrowolnych powrotów zwiększyła się ponad trzykrotnie – w 2006 r. z Polski wyjechało dobrowolnie 412 cudzoziemców, w 2007 r. 743 cudzoziemców, w 2008 r. 962 cudzoziemców, zaś w 2009 r. 1394 cudzoziemców. Zdecydowana większość powracających była obywatelami Federacji Rosyjskiej, ponadto cudzoziemcy powracali do Gruzji, na Ukrainę, do Armenii i Uzbekistanu.

Polskie Biuro IOM działa w Warszawie od 2002 r. Jego siedziba mieści się pod adresem:

ul. Mariensztat 8
00-302 Warszawa
Tel. +48 22 538 91 03
Fax: +48 22 538 91 40
e-mail: iomwarsaw@iom.int

5.3 SAMODZIELNA ORGANIZACJA DOBROWOLNEGO POWROTU

Jeśli cudzoziemiec nie ubiega się o nadanie statusu uchodźcy i pozostaje na terytorium RP nielegalnie, może samodzielnie wyjechać z terytorium RP. Powinien stawić się wówczas na granicy, poinformować funkcjonariusza SG, że przebywa w Polsce nielegalnie oraz, że chce dobrowolnie wyjechać do kraju pochodzenia. Wówczas odnotowane zostaje, że opuścił Polskę dobrowolnie i jego dane umieszczane są w wykazie osób niepożądanych na terytorium RP na okres roku lub ewentualnie 3 lat.

W przypadku osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, procedura wygląda następująco:

Po złożeniu do Szefa UdSC wniosku o umorzenie postępowania w związku z zamiarem dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia cudzoziemiec musi odebrać z depozytu UdSC swój paszport oraz inne zdeponowane tam dokumenty. Paszport i inne dokumenty muszą być odebrane osobiście przez cudzoziemca lub rodzica w przypadku małoletniego dziecka. Zarówno paszport, jak i pozostałe dokumenty wydawane są w godzinach otwarcia Urzędu bez konieczności oczekiwania na odbiór. Po odebraniu paszportu cudzoziemiec powinien udać się na granicę Polski i państwa, przez które zamierza dotrzeć do kraju swojego pochodzenia. Na przejściu granicznym cudzoziemiec jest obowiązany oddać komendantowi Straży Granicznej Tymczasowe Zaświadczenie Tożsamości Cudzoziemca wydane mu na początku postępowania.

6

REKOMENDACJE

A. Kosińska

Jak wynika z przytoczonych informacji, Polska jest obecnie na etapie budowania struktur umożliwiających dobrowolne powroty.

Postulatem, który wymaga jak najszybszej realizacji jest wdrożenie do prawa krajowego postanowień tzw. „dyrektywy powrotowej”, tak, aby dostosować prawo krajowe do prawa unijnego i aby zapewniona była harmonizacja działań w zakresie dobrowolnych powrotów na poziomie europejskim.

Jak wynika ze statystyk dotyczących dobrowolnych powrotów, cudzoziemcy są z roku na rok coraz bardziej zainteresowani możliwością powrotu do kraju pochodzenia. Potrzebne są jednak działania promocyjne zarówno wśród cudzoziemców, jak również wśród urzędników zajmujących się sprawami cudzoziemskimi.

Dobrym rozwiązaniem byłaby możliwość zapewnienia dostępu do informacji o programach powrotowych na każdym etapie obsługi cudzoziemca przez polskie urzędy. Nie chodzi o namawianie cudzoziemca do powrotu, ale o zapewnienie mu dostępu do rzetelnej informacji, choćby w postaci broszur i ulotek.

Kolejny postulat to konieczność doszkalania polskich urzędników w zakresie komunikacji międzykulturowej, psychologii społecz-

nej i wiedzy o krajach pochodzenia. Często bariera kulturowa i językowa uniemożliwia porozumienie pomiędzy urzędnikiem i cudzoziemcem, wywołując u tego ostatniego niepotrzebną frustrację i agresję. Wydaje się, że doszkalanie w w/w zakresie funkcjonariuszy i urzędników wzmocniłoby ich empatię i tym samym ułatwiło współpracę i komunikację z cudzoziemcami.

Podnoszony jest również postulat, że uchodźcy powinni być na gruncie prawa polskiego uprawnieni do dobrowolnego powrotu wspomaganego. Jest to uzasadnione zwłaszcza wtedy, gdy sytuacja w kraju powrotu ulega radykalnej zmianie i powrót uchodźcy byłby uzasadniony i dla niego samego korzystniejszy niż pobyt w Polsce.

W zakresie stosowanych dobrych praktyk, na szczególną uwagę zasługują programy wspomaganego dobrowolnego powrotu realizowane przez IOM – w których cudzoziemcy mają zapewnione indywidualne doradztwo i wsparcie finansowe także po powrocie do kraju pochodzenia.

W czasie realizacji projektu przeprowadzone zostały wśród uczestników seminariów ankiety ewaluacyjne dotyczące realizacji polityki

dobrowolnych powrotów w Polsce. Wyniki ankiety są dla nas cenne, gdyż wypełniali je pracownicy instytucji pracujących na Lubelszczyźnie z cudzoziemcami. Wśród zadanych pytań znalazło się to o wskazanie grupy cudzoziemców, która może stać się beneficjentami dobrowolnych powrotów. Wśród najczęstszych odpowiedzi pojawiły się wskazania dotyczące narodowości – obywatele Gruzji, Rosji, Białorusi, Armenii, Wietnamu, Czeczenii. Ponadto wymieniano osoby przebywające na terytorium RP nielegalnie od początku lub te, które weszły w nielegalność, osoby które nie otrzymały statusu uchodźcy i osoby, które posiadały niski status materialny w kraju pochodzenia.

Na pytanie, czy w swojej pracy doradza Pan/Pani dobrowolne powroty cudzoziemcom, około 50% respondentów odpowiedziało, że doradza lub doradza sporadycznie. Kolejne pytanie dotyczyło aktywności samych cudzoziemców i ich pytań o możliwość skorzystania z dobrowolnych powrotów. Na to pytanie

około połowa ankietowanych odpowiedziała twierdząco, jednak często odpowiedzi były opatrzone komentarzem – „pytają bardzo rzadko”, „sporadycznie”, „zainteresowanie jest niewielkie”.

Wśród wymienianych materiałów i umiejętności, które mogłyby się okazać przydatne w zachęcaniu cudzoziemców do dobrowolnych powrotów znalazły się: ulotki, foldery (również te dostępne w języku cudzoziemca), szkolenia, wykaz instytucji i organizacji udzielających pomocy w dobrowolnym powrocie, witryny internetowe i przykłady konkretnej pomocy.

Wyniki ankiety i rozmowy prowadzone z uczestnikami projektu wskazują na potrzebę promowania i rzetelnego informowania o możliwościach dobrowolnego powrotu. Wydaje się, że informacja ta powinna być dostępna na każdym etapie kontaktu cudzoziemca z administracją publiczną i instytucjami obsługującymi migrantów.

WYKAZ LITERATURY:

Borawska-Kędzierska E., Strąk K., *Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2009.

Castles S., Miller M.J., *The Age of migration*, New York 2009.

Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010.

Halik T., Kosowicz A., Marek A., *Imigranci w polskim społeczeństwie*, Warszawa 2009.

Iglicka K., *Kontrasty migracyjne Polski. Wymiar transatlantycki*, Warszawa 2008.

Kawczyńska-Butrym Z., *Migracje. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2009.

Michałowska G., *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej, red. J. Barcz, Warszawa 2008.

Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia, red. A. Florczak, Warszawa 2009

Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy, red. L. Koba, W. Waławczyk, Warszawa 2009.

Wróbel I., *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Wróbel I., *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008.

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH:

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

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”

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Europejska Konwencja Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przyjęta w Rzymie 4 listopada 1950 r. wraz z protokołami dodatkowymi (Dz. U. 1993.61.284 ze zm.)

Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 roku uzupełniona przez protokół nowojorski z 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. 1991.119.515)

Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka z 1989 r. (Dz. U. 1991.120.526)

Ustawa o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r. (tj. Dz. U. 2006.234.1694 ze zm.)

Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP z dnia 13 czerwca 2003 r. (tj. Dz. U. 2009.189.1472 ze zm.)

Ustawa o repatriacji z dnia 9 listopada 2009 r. (tj. Dz. U. 2004.53.532.)

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy z dnia 26 maja 2009 r. (Dz. U. 2009.80.674)

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. (M.P. z dnia 13 stycznia 2006 r.)



ДОБРОВОЛЬНЫЕ ВОЗВРАЩЕНИЯ

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПРАКТИКА И РЕКОМЕНДАЦИИ

Йоанна Героба,
Моника Гвязда,
Анна Косиньска,
Павел Войтасик (ред.)

ФОНД ИНСТИТУТ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА
ЛЮБЛИН 2011

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: Йоанна Героба
Моника Гвязда
Анна Косиньска
Павел Войтасик (ред.)

Перевод на русский язык и языковые консультации:
Виктор Свинцицкий, Виталий Набиев

Перевод на английский язык и 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@fipp.org.pl
www.fipp.org.pl

ISBN 978–83–62551–28–6

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

СОДЕРЖАНИЕ :

Вступительное слово	49
О проекте	51
<hr/>	
1. Современные миграционные процессы (А. Косиньска)	53
1.1. Характеристика современных миграционных процессов	
1.2. Миграционная политика ЕС	
1.3. Нелегальная иммиграция	
<hr/>	
2. Идея добровольных возвращений (А. Косиньска, П. Войтасик)	57
2.1. Европейский Фонд Возвращения Иммигрантов	
2.2. Постулат (принцип) охраны прав человека	
2.3. Постулат (принцип) реинтеграции	
<hr/>	
3. Государственное юридическое регулирование в сфере добровольных возвращений (А. Косиньска)	63
3.1. Закон о предоставлении иностранцам охраны на территории РП	
3.2. Закон об иностранцах и директива возвращений	
<hr/>	
4. Группы бенефициантов добровольных возвращений (Й. Героба, М. Гвязда)	69
4.1. Лица, находящиеся в процессе процедуры о признании статуса беженца	
4.2. Нелегальные иммигранты	
<hr/>	
5. Организация добровольных возвращений (М. Гвязда, А. Косиньска)	75
5.1. Добровольное возвращение при посредничестве Управления по Делах Иностранцев (УпДИ)	
5.2. Добровольное возвращение при посредничестве Международной Организации по Миграции (ИОМ)	
5.3. Самостоятельная организация добровольного возвращения	
<hr/>	
6. Рекомендации (А. Косиньска)	81

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Уважаемые господа,

У вас в руках одна из первых публикаций, посвященная проблематике добровольного возвращения иммигрантов. На протяжении нескольких лет в Польшу буквально хлынул поток иностранцев из стран, не являющихся членами Европейского Союза, которые в значительной степени пополняют наш рынок труда. Однако многие иммигранты находятся на территории Польши нелегально, и заняты в так называемой теневой сфере экономики. Миграционная политика Европейского Союза предполагает, что пребывание таких лиц на территории государств-членов является невыгодным, как для самих иностранцев (ибо, как правило, они лишены материальной поддержки, не работают либо работают нелегально), так и для принимающего государства. Отсюда и родилась идея добровольного возвращения иностранца в страну происхождения – возвращения, которое не влечёт за собой таких же ощутимых санкций, что и принудительное возвращение, и одновременно даёт возможность начать достойную жизнь у себя на родине.

В работе рассматриваются основные проблемы современных миграционных процессов, вопросы, касающиеся охраны прав человека в контексте добровольных возвращений, а также юридическое регулирование, действующие на данный момент в Европейском Союзе, в том числе и в Польше. Также представлены группы лиц (бенефициантов), которые могут воспользоваться возможностью добровольного возвращения, а также виды возможности выезда – самостоятельно, при помощи Международной Организации по Миграции (ИОМ) либо Управления по Делах Иностранцев (UdSC).

Надеемся, что добровольное возвращение в ближайшие годы будет выбираться иностранцем как альтернатива принудительному, что повлечет за собой качественное улучшение в управлении миграционными процессами.

Публикация подготовлена в рамках проекта „**Поддержка Добровольных Возвращений в Люблинском Регионе**”, который реализуется Фондом Институт Правового Государства.

Желаем Вам приятного чтения.

Авторы

О ПРОЕКТЕ

Проект „Поддержка Добровольных Возвращений в Люблинском Регионе” является трехлетним проектом, реализуемым Фондом Институт Правового Государства с января 2010 года. Проект финансируется Европейским Фондом Возвращения Иммигрантов, а также бюджетом государства.

Проект адресован учреждениям, институциями, институтами (соответствующими структурам) и организациям, которые ежедневно работают с иностранцами и посредственно, либо непосредственно, занимаются реализацией добровольных возвращений граждан третьих государств, которые пребывают на территории нашего государства нелегально, в страну происхождения.

Главные цели проекта:

- Укрепление и развитие сотрудничества между институциями, занимающимися реализацией добровольных возвращений, таким образом, чтобы улучшить каналы обмена информацией и сделать возможными эффективные консультации между ними.
- Повышение квалификации лиц, занятых в реализации добровольных возвратов.
- Посредственное влияние на ситуацию иностранцев, пребывающих на территории Люблинского региона, результатом которого является повышение качества услуг, предоставляемых институциями, участвующими в реализации добровольных возвратов.

Среди **реализуемых в рамках проекта мероприятий** следует выделить:

1. В рамках проекта регулярно организовываются регулярные **учебные семинары**, на которых затрагиваются проблемы, касающиеся миграционной политики и разных аспектов нелегальной иммиграции, а также вопросы, касающиеся культурного многообразия.
2. Ежегодно организовываются двухдневные **выездные тренинги**, целью которых является ознакомление с текущими тенденциями в сфере миграционной политики сообщества, а также с разными аспектами процесса реализации добровольных возвращений (потребность в охране прав человека, постулат реинтеграции в стране происхождения).
3. Публикуется **Newsletter(письмо о новостях проекта)** проекта в электронной форме, которое рассылается адресатам созданного для проекта списка адресатов.

Приглашаем ознакомиться с информацией и новостями, касающимися проекта, которые доступны на Интернет-сайтах Фонда: www.fipp.org.pl и www.migrant.lublin.pl. Любую информацию о проекте можно получить также по адресу: powroty@fipp.org.pl.



1

СОВРЕМЕННЫЕ МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ

А. Косиньска

1.1 ХАРАКТЕРИСТИКА СОВРЕМЕННЫХ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Миграция, как общественное явление широкого масштаба, появились вместе с развитием капитализма. Первые массовые миграционные движения имели место на рубеже XIX и XX вв., когда европейцы из бедных регионов Старого Континента отправлялись в Соединенные Штаты и Бразилию с целью обеспечить себе и своим семьям лучшие экономические и социальные условия.

В современной международной практике **Миграция** определяется, как относительно постоянная смена места жительства, которая происходит в географическом пространстве (З. Кавчиньска-Бутрым, *Миграции. Избранные вопросы*, Люблин, 2009). Следует отметить, что довольно таки часто, вместе со сменой места жительства, меняется также статус данного лица в обще-

ственной иерархии (это явление называется вертикальной миграцией).

Эмиграция и иммиграция это понятия, касающиеся внешних миграций, т.е. тех, которые происходят через границы государств. **Эмиграция** обозначает выезд из страны происхождения в другую страну, тогда как **иммиграция** это въезд в другую страну (принимающую страну), и временное пребывание в ней.

Причины миграции могут быть разными, но, чаще всего, обуславливаются обстановкой в стране происхождения мигранта. На сегодняшний день, в большинстве случаев, мы имеем дело с экономической миграцией, часты случаи миграции по политическим причинам и, так называемая, патриотическая миграция (репатриация на историческую родину), т.е. возвращение в страну предков.

Сегодняшние миграционные процессы на территории Европейского Союза являются следствием экономического развития Европы после II мировой войны. Кроме внутренних миграций, т.е. потоком лиц, являющихся гражданами ЕС, огромное

значение имеет миграция из третьих стран, в том числе и не европейских, расположенных в Азии, Африке и Южной Америке. В большинстве случаев миграция обусловлена экономическими факторами – мигранты из экономически слабо развитых, бедных стран приезжают в развитые страны. В мировом масштабе, на протяжении многих лет наблюдается циркуляция в направлении Север (развитые страны) – Юг (страны третьего мира).

Вследствие завершения холодной войны и свержения коммунистического режима, Центральная Европа также стала регионом, в котором появились миграционные движения. Вначале доминировала миграция граждан бывших коммунистических (социалистических) государств в страны Западной Европы, однако на пороге XXI века Центральная Европа стала привлекательной целью для жителей из экономически слабо развитых государств. Явление иммиграции в нашей стране усилилось с моментом вступления Польши в Европейский Союз.

Согласно данным, приведенным Зофией Кавчиньской-Бутрым, в 2008 году количество мигрантов в мире составляло около 200 млн. человек. Из чего наибольшее количество выбирала США, тогда как около 30% мигрантов приезжало в Европу. Среди европейских стран, сейчас наиболее популярны Великобритания и Германия, а также Россия, как транзитная страна.

Современная миграция отличается, от миграции первой половины XX в., также, и тем, что изменились социальные группы мигрантов. Сегодня почти половину мигрантов составляют женщины, кроме того, разрабатывается и вступает в силу все больше процедур, упрощающих воссоединение семей мигрантов. Похожая ситуация сложилась в случае с жертвами торговли людьми, которым европейские страны предоставляют помощь и поддержку.

Польша, в результате смены строя и экономики, начавшейся еще в 1989 г., начала

преобразовываться с эмиграционной страны в иммиграционную. Вследствие того, что открылись европейские рынки труда, после 1 мая из Польши выехало много молодёжи с высшим образованием – согласно данным ГСУ, в конце 2007 г. за границами Польши во временной эмиграции пребывало 2 миллиона 270 тысяч граждан (К. Иглицка, Миграционные контрасты Польши, Варшава 2008). В связи с этим, рынок труда наполнился иммигрантами из третьих стран (как легальными, так и нелегальными), которые начали восполнять нехватку работников. Уже несколько лет тому назад стало очевидным, что европейские страны будут нуждаться в мигрантах – приблизительные прогнозы показывают, что в период с 2010 по 2035 года, количество населения ЕС увеличится с 501 до 520 миллионов, а позже упадет до 505 миллионов в 2060 году.

На территории Польши на сегодняшний день находится достаточно большая группа иммигрантов – граждан третьих стран. Несмотря на проводящиеся статистические исследования, точно установить количество иммигрантов невозможно – считается, что количество пребывающих легально мигрантов составляет в Польше как минимум 100 тысяч. Известно, однако, что много людей, по разным причинам, находится на территории нашего государства нелегально и зачастую на протяжении многих лет функционирует в так называемой теневой сфере. Определение их количества, к сожалению, не является возможным.

Главные группы мигрантов, пребывающих на территории Польши это граждане бывшего Советского Союза – России, Украины и Беларуси. Кроме того, в связи с возможностью репатриации (Закон от 9 ноября 2009 г. о репатриации) в Польшу приехало несколько десятков тысяч лиц польской национальности из бывших советских республик – Казахстана, Азербайджана, Грузии, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана. Наконец, определенную

группу мигрантов составляют цыгане из Болгарии, Румынии, иммигранты из Азии (особенно Вьетнама), а также африканских стран (напр. из Нигерии). Нельзя также забывать об особенных группах мигрантов, т.е. о беженцах либо лицах, которым была признана дополнительная охрана, толерантное пребывание (разрешение на временное пребывание), либо временная охрана (основная масса беженцев из Чечни), а также о жертвах торговли людьми.

1.2. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЕС

Учредительные акты Европейских Сообществ не регулировали статуса граждан третьих стран. Вначале каждое государство-член ЕС самостоятельно регулировало правила приёма мигрантов на своей территории. В результате подписания договора в Шенген в 1985 г. и Исполнительной Конвенции к Шенгенскому Договору в 1990 г., появились первые предписания, касающиеся совместной миграционной политики – тогда же была создана, в частности, **SIS (Шенгенская Информационная Система)**, куда записываются иностранцы, не имеющие права въезда на территорию ЕС. После того, как предписания Амстердамского Трактата вступили в силу (1997 г.), началось создание так называемого **Пространства Свободы, Безопасности и Справедливости**, в рамках которого должны были нормироваться также вопросы, касающиеся визовой, политики в отношении беженцев и иммиграционной политики.

В 2004 году Европейский Совет принял так называемую „**Гаагскую Программу**” 5-летнюю программу, укрепляющую функционирование пространства Свободы, Безопасности и Справедливости. Главные задания программы концентрировались на миграционной политике, интеграции иностранцев и охране внешних границ.

Именно с целью охраны внешних границ Европейского Союза, в 2004г. было создано Агентство Frontex – Европейское Агентство Управления Операционным Сотрудничеством на Внешних Границах Государств-Членов Европейского Союза, находящееся в Варшаве. Наконец, в 2009 году была принята многолетняя **Стокгольмская Программа** на 2010-2014 гг. Приоритетами программы являются: интегрированное управление внешними границами (противодействие нелегальной иммиграции и трансграничным преступлениям – в том числе поощрение добровольных возвратов); общая визовая политика (действующий с апреля 2010 г. Визовый Кодекс Сообщества); комплексная миграционная политика, которая принимает во внимание факторы глобального развития; политика в отношении беженцев, учитывающая распределение обязанностей между государствами-членами, а также эффективная охрана прав человека.

Для поддержки действий стран-членов в области реализации миграционной политики сообщества, были созданы фонды: Европейский Фонд Беженцев, Европейский Фонд в поддержку Интеграции Граждан Третьих Стран, Европейский Фонд Возвращений Иммигрантов и Фонд Внешних Границ.

1.3. НЕЛЕГАЛЬНАЯ ИММИГРАЦИЯ

Много проблем в реализации миграционной политики на территории ЕС связано с явлением нелегальной иммиграции. Нелегальная иммиграция появилась вследствие нелегального пересечения государственных границ – два основных способа такого пересечения это нелегальное перебрасывание (*trafficking*) и контрабанда людей (*smuggling of persons*). Кроме того, нелегальные иммигранты это также лица,

которые вначале находились легально в принимающей стране, но вследствие различного рода обстоятельств (не продление разрешения на пребывание, неполучение статуса беженца) их пребывание стало нелегальным.

Нелегальные иммигранты лишены прав и поддержки, на которые имеют право легально пребывающие иностранцы. В связи

с этим, явление нелегальной иммиграции надо признать невыгодным, как для страны в которой прибывают нелегальные иммигранты (развитие теневой экономики, неконтролируемая работа „по-черному”), так и для самих иностранцев (общественная маргинализация (изоляция), ощущение временности пребывания, отсутствие ощущения безопасности).



2

ИДЕЯ ДОБРОВОЛЬНЫХ ВОЗВРАЩЕНИЙ

А. Косиньска, П. Войтасик

1.1. ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ВОЗВРАЩЕНИЯ ИММИГРАНТОВ

Идея урегулирования вопросов добровольного возвращения в Европейском Союзе продиктована необходимостью создания пространства свободы, безопасности и справедливости. Чтобы достичь этой цели, необходимо было развитие Евросоюзом общей иммиграционной политики, которая гарантирует эффективное управление миграционными потоками, справедливое отношение к гражданам третьих государств, а также предотвращение и борьба с нелегальной иммиграцией и торговлей людьми. Поэтому, в 2004 г. Европейский Совет в „Гаагской Программе” призвал положить начало подготовительной фазы создания Европейского Фонда Возвращения Иммигрантов (European Return Fund) и его учреждения в 2007 году. **Фонд**, который должен способствовать укреплению пространства свободы, безопасности и справедливости, был **учрежден** 23 мая 2007

года решением Европейского Парламента и Совета № 575/2007/WE **на срок с 1 января 2008 г. по 31 декабря 2013 г.** Общий бюджет Фонда на период 2008-2013гг. составляет 676 млн. евро.

Фонд является одним из четырёх **главных финансовых инструментов общей программы „Солидарность и управление миграционными потоками”**, целью которой является обеспечение справедливого распределения ответственности между государствами, которая вытекает из введения интегрированного управления внешними границами Евросоюза, а также общей иммиграционной политики в отношении беженцев. Три остальных фонда это: Европейский Фонд Интеграции Граждан Третьих Стран, Фонд Внешних Границ и Европейский Фонд поддержки Беженцев.

Два элемента, на которых должны основываться действия ЕС в области политики, касающейся возвращения иммигрантов, это **общие принципы** и **общие средства**, которые могут улучшить административ-

ное сотрудничество между государствами-членами. Европейский Фонд Возвращения Иммигрантов вводит механизм финансовой солидарности для поддержки государств-членов в совершенствовании управления всеми аспектами возвращения иммигрантов благодаря использованию концепции интегрированного управления возвращениями, с акцентированием внимания и действий на добровольных возвращениях, а также с целью поддержки справедливого и эффективного введения общих стандартов, касающихся возвращения иммигрантов. В рамках Фонда выделяется поддержка совместным действиям в области возвращений, в которых принимают участие несколько государств-членов.

Целевую категорию ЕФВИ составляют все жители третьих стран, которые еще не получили окончательного негативного решения по делу их заявки о признании международной охраны в стране-члене и могут принять решение о добровольном возвращении, при условии, что не получили нового гражданства и не покинули территории этого государства-члена. Кроме того, действия в рамках ЕФВИ адресованы всем гражданам третьих стран, которые пользуются одной из форм международной охраны либо временной охраны в одном из государств-членов, которые решаются на добровольное возвращение, а также ко всем гражданам третьих государств, которые не выполняют условий, позволяющих въехать либо находиться на территории всего пространства государств-членов.

Для обеспечения эффективной реализации многолетней программы и годовых программ Европейского Фонда Возвращения Иммигрантов, каждое государство-член было обязано определить **ответственное учреждение**, которое будет следить за программами, финансируемыми из средств Фонда; **сертифицирующего (со-**

ответствующего) учреждения, которая учитывает и контролирует расходы; и **аудиторского учреждения**, которое отвечает за проверку эффективности системы управления и контроля. В особых ситуациях, возможно также, назначение **делегированной институции**.

В Польше, в рамках системы имплементации, ответственной институцией является Департамент Европейского Союза и Международного Сотрудничества в Министерстве Внутренних Дел и Администрации, тогда как Власть, Внедряющая Европейские Программы выполняет функцию делегированной институции. Аудиторским учреждением является Департамент Охраны Финансовых Интересов Европейского Союза в Министерстве Финансов, а сертифицирующим учреждением является Департамент Платёжной Институции Министерства Финансов.

Проблематику возвращений иммигрантов затрагивает так называемая **„директива возвращений“ от 16 декабря 2008 г.** Среди целей принятого акта называется, в частности, необходимость установления чётких, прозрачных и справедливых правил, которые бы позволили определить эффективную политику возвращения, составляющую часть хорошо управляемой миграционной политики.

Предписания директивы показывают, что приоритетом всегда является **возвращение добровольное, а не принудительное**. Имея перед собой цель – охраны интересов лиц, которых касаются решения о возвращении, государства-члены были обязаны обеспечить помощь и консультации в этой сфере. Лицам, не имеющим достаточно средств, необходимо предложить необходимую юридическую помощь. Кроме того, предписания директивы поощряют использование с этой целью возможностей финансирования, которые предлагает Европейкой Фонд Возвращений Иммигрантов.

Чтобы дать точное определение (дефиницию) **добровольному возвращению**, можно воспользоваться теми определениями, которые находятся в „директиве возвратов”. Прежде всего, директива определяет „возвращение”, как „возвращение гражданина третьего государства, вытекающего из добровольного либо принудительного исполнения обязательства возвращения – в: страну происхождения, либо транзитную страну, согласно европейским либо двусторонним договоренностям о реадмиссии (Рeadмиссия — согласие государства на приём обратно на свою территорию своих граждан) либо иных договорённостей, или иное третье государство, в которое данный гражданин третьего государства решает вернуться и которым будет принят”.

В польской юриспруденции определение **добровольного возвращения** дано в соглашении о сотрудничестве Министра Внутренних Дел и Администрации Республики Польша и Международной Организацией по Миграции, о добровольном возвращении иностранцев, покидающих территорию Республики Польша, подписанным в Варшаве 12 июля 2005 г. Положение в статье 2 соглашения определяет „добровольное возвращение” как „ситуацию, в которой иностранец соглашается на выезд с территории Республики Польша в страну, гражданином, которой является, а в случае если такое возвращение невозможно, либо иностранец является лицом без гражданства – в страну, где находится его место проживания, либо в другую страну, которая согласна или обязана его принять, причём решение, касающееся возвращения, является его свободным выбором, принятым без какого-либо физического, психологического или материального давления и было принято на основании подробной и правдивой информации об условиях возвращения и ситуации в стране, куда иностранец выезжает”.

1.2. ПОСТУЛАТ (ПРИНЦИП) ОХРАНЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Согласно пункту 15 преамбулы к учредительному решению Фонда, государства-члены обязаны обеспечить выполнение обязательств, вытекающих из основных прав, во время действий, исполняемых в рамках Фонда, учрежденных в таких документах, как:

- **Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод**, принятая в Риме 4 ноября 1950 г. вместе с дополнительными протоколами
- **Хартия Европейского Союза по правам человека**
- **Женевская конвенция о статусе беженцев** от 28 июля 1951 г., дополненная нью-йоркским протоколом от 31 января 1967 г.
- других документах, гарантирующих охрану прав человека, например **Конвенция ООН о правах ребёнка** 1989 г.

Несмотря на то, что история правовой охраны прав человека началась ещё в XIX в., однако, универсальная система была создана лишь после II мировой войны. В связи с трагическими событиями, связанными с Холокостом, государства решили определить каталог универсальных прав, которые имеет каждый человек, и которые не могут быть нарушены ни при каких обстоятельствах.

Основные права и свободы распространяются на каждого человека, невзирая на различия – расовые, половые, касающиеся вероисповедания и национальности (т.н. **запрет дискриминации**). Это вытекает из врожденного **достоинства** каждого человека, которое является аксиомой, основой для системы прав человека. Права человека также носят характер **неприкосновенных** по определению, т.е. не могут быть отменены (в исключительных обстоятельствах пользование некоторыми правами может

быть ограничено – напр. доступ к образованию из-за военного конфликта).

Первым документом, комплексно занимающимся проблематикой охраны прав человека, была **Всеобщая декларация прав человека**, которая была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году. Тем самым была создана международная система охраны прав человека в рамках деятельности ООН. В 1966 г. были приняты два документа, получившие статус правового акта, вследствие чего усилилась гарантия охраны – Международного пакта о гражданских и политических правах, а также Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Права человека со временем были определены и поделены в доктрине на так называемые генерации, группирующие права человека, учитывая предмет охраны и хронологию возникновения. I генерация прав человека, это так называемые гражданские и политические права (напр. свобода слова, свобода объединения), II генерация это экономические, социальные и культурные права (право на образование, право на работу, право доступа к благам культуры и тому подобное). Теперь всё чаще признается существование так называемой III генерации прав человека - прав солидарности (примером может быть право на развитие), которые реализуются путём международного сотрудничества. Однако стоит помнить, что эти права не составляют отдельной группы прав человека - они дополняют права I и II генерации. Последней выделенной группой прав человека являются права IV генерации, то есть права меньшинств (прежде всего национальных и этнических), которые являются адекватной реакцией на процесс глобализации.

Основой системы международной защиты прав человека является принцип, что все люди „(...) свободны и равны по своему достоинству и в своих правах” (ср. ст. 1 Всеобщей декларации прав человека).

В рамках региональной системы охраны прав человека, одним из субъектов, которые занимаются этой охраной в Европе, является Совет Европы - международная правительственная организация, учреждённая в 1947 г. и объединяющая ныне почти все государства Европы (47 членов), со штаб-квартирой в Страсбурге.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод обязывает государства - стороны конвенции соблюдать права каждого человека, который подлжит их юрисдикции. Среди прав и свобод, которые защищаются, оказались в частности право на жизнь, запрещение пыток, право на свободу и личную неприкосновенность или право на уважение частной и семейной жизни. Необходимо подчеркнуть, что **эти права предоставляются лицам, находящимся под юрисдикцией данного государства, следовательно, как его гражданам, так и иностранцам**. Эти права охватывают свободу мысли, совести и религии, а также свободу выражения мнения.

Чрезвычайно важным, в контексте добровольных возвращений, является установленный в ст. 14 запрет дискриминации, согласно которому **„Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения, или по любым иным признакам”**. Запрет дискриминации в области применения закона по отношению к личностям - общий запрет дискриминации - был введен также в ст. 1 Протокола 12 к Конвенции, принятого 4 ноября 2000 г.

С точки зрения реализации добровольных возвращений, стоит привести также ст. 1 Протокола 7 к Конвенции, которая даёт

процедурные гарантии в сфере депортации иностранцев - выдворение иностранца может наступить только на основании решения, принятого согласно закону. Кроме того иностранец должен иметь, в частности, возможность представления своих аргументов против выдворения и внесения кассационных жалоб.

Хартия Европейского союза по правам человека является собранием основных прав, составляющих систему защиты прав человека. Хартия была принята на съезде Европейского Совета в Ницце в 2000 г., но её применение на практике началось как часть Лиссабонского Трактата от 1 декабря 2009 г. **В ст. 1 Хартии подчеркивается, что человеческое достоинство неприкосновенно - должно в каждой ситуации уважаться и охраняться.** Этот постулат чрезвычайно важен, особенно в контексте проведения добровольных возвращений. Институты и органы, занимающиеся добровольными возвращениями, должны в каждой ситуации ставить как приоритет уважение достоинства каждого человека. Кроме того, согласно ст. 3, каждый человек имеет право на уважение своей физической и психической неприкосновенности. Важным правом, гарантированным в Хартии, является запрет нечеловеческого или унижающего человеческого достоинства обращения.

Часть статей Хартии посвящена правам иностранцев: так ст. 18 гарантирует право на убежище, ст. 19 запрещает массовое выдворение и не позволяет выдворение кого-то в государство, в котором это лицо подверглось бы риску пыток, смертному приговору или нечеловеческого и унижающего обращения.

Карта подчеркивает также равенство всех лиц перед законом (ст. 20) и запрещает какую-либо дискриминацию, по принципу расы, цвета кожи или этнической принадлежности. Однако, для четкого управления и организации добровольных возвращений

необходимы гарантии **уважения культурного, религиозного и языкового различия.** Иностранцы, которые происходят из разных культурных кругов, часто нуждаются в специальном подходе, который учитывает их обычаи и культурные традиции. Уважение многообразия является основанием для межкультурного диалога и, безусловно, значительно облегчает работу с иммигрантами, также на этапе их возвращения в страну происхождения.

При реализации добровольных возвращений особое внимание нужно обратить на группы иностранцев, которые нуждаются в особой охране. Речь здесь идет о:

- **детях, которые находятся на попечении родителей**
- **несовершеннолетних без опеки**
- **пожилых людей и инвалидов**
- **больных, требующих медицинской опеки**

Согласно ст. 24 Хартии, дети имеют право на опеку и охрану, необходимые для их добра. Кроме того, всевозможные решения, которые принимаются властями, должны быть продиктованы пользой ребенка. Согласно постановлениям Конвенции об охране прав ребенка, государства подписавшие конвенцию обязались бороться с нелегальным переводом детей через границу (ст. 11). Права несовершеннолетних без опеки устанавливает ст. 20 Конвенции. Конвенция защищает также права детей, которые ходатайствуют о статусе беженца (ст. 22), а также права детей инвалидов (с ограниченными физическими возможностями).

Закон также особым способом защищает **лиц пожилого возраста** - согласно ст. 25 Хартии Основных Прав, Европейский союз уважает право этих лиц на достойную жизнь, а также на участие в общественной жизни. В процессе реализации добровольных возвращений эти права должны приниматься во внимание, также необходимо

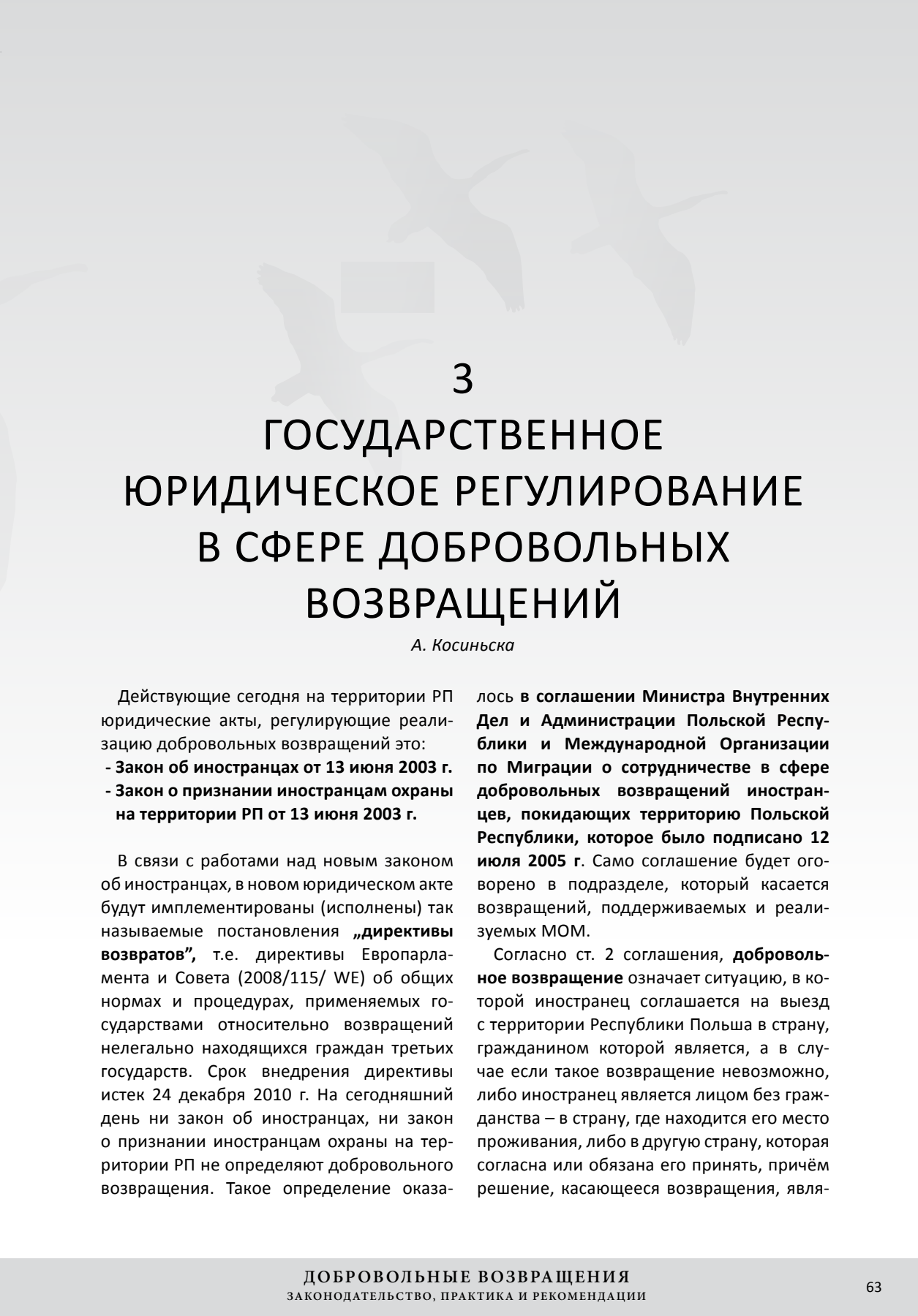
обеспечение этих лиц соответствующей опекой. Так должно быть и в случае **инвалидов**, права которых, на основании ст. 26, находятся под особой защитой.

1.3. ПОСТУЛАТ (ПРИНЦИП) РЕИНТЕГРАЦИИ

(РЕИНТЕГРАЦИЯ - восстановление в гражданстве какого-либо государства лиц, ранее его имевших и затем утративших, **в данном случае под реинтеграцией подразумевается приспособление к условиям государства происхождения**).

Очередным постулатом (принципом), который должен реализоваться при проведении добровольных возвращений, яв-

ляется постулат реинтеграции. Согласно пункту 25 преамбулы к решению, учреждающему Европейский Фонд Возвращения Иммигрантов, Евросоюз поддерживает государства-члены „(...) в проведении по отношению к лицам, которые возвращаются, особенных действий в странах, куда они возвращаются”. Эти действия должны выполнять две функции. Во-первых, должны обеспечить **устойчивость возвращения** так, чтобы лицо, которое возвращается, не хотело снова иммигрировать - в этой ситуации бенефициантом является выходящая страна ЕС. Во-вторых, эти действия гарантируют **устойчивость реинтеграции** в обществе страны, куда происходит возвращение, следовательно, бенефициантом ресурсов является мигрант.



3

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ДОБРОВОЛЬНЫХ ВОЗВРАЩЕНИЙ

А. Косиньска

Действующие сегодня на территории РП юридические акты, регулирующие реализацию добровольных возвращений это:

- Закон об иностранцах от 13 июня 2003 г.
- Закон о признании иностранцам охраны на территории РП от 13 июня 2003 г.

В связи с работами над новым законом об иностранцах, в новом юридическом акте будут имплементированы (исполнены) так называемые постановления „директивы возвратов”, т.е. директивы Европарламента и Совета (2008/115/ WE) об общих нормах и процедурах, применяемых государствами относительно возвращений нелегально находящихся граждан третьих государств. Срок внедрения директивы истек 24 декабря 2010 г. На сегодняшний день ни закон об иностранцах, ни закон о признании иностранцам охраны на территории РП не определяют добровольного возвращения. Такое определение оказа-

лось в соглашении Министра Внутренних Дел и Администрации Польской Республики и Международной Организации по Миграции о сотрудничестве в сфере добровольных возвращений иностранцев, покидающих территорию Польской Республики, которое было подписано 12 июля 2005 г. Само соглашение будет оговорено в подразделе, который касается возвращений, поддерживаемых и реализуемых МОМ.

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 невозможно, либо иностранец является лицом без гражданства – в страну, где находится его место проживания, либо в другую страну, которая согласна или обязана его принять, причём решение, касающееся возвращения, явля-

ется его свободным выбором, принятым без какого-либо физического, психологического или материального давления и было принято на основании подробной и правдивой информации об условиях возвращения и ситуации в стране, куда иностранец выезжает.

Как видно в вышеупомянутом определении, иностранец должен принять решение о выезде сознательно и добровольно, кроме того, должен осознавать в момент выезда каковы условия в стране, куда он возвращается. Осознание этого определенно влияет на осознание принятого решения, а также способствует устойчивости возвращения и реинтеграции в стране, куда он возвращается.

3.1. ЗАКОН О ПРИЗНАНИИ ИНОСТРАНЦАМ ОХРАНЫ НА ТЕРРИТОРИИ РП

Нужно отметить, что впервые возможность добровольного возвращения лиц, которые отказались от ходатайства о статусе эмигранта, была записана уже в дополненной ст. 68 закона.

Теперь, после внесения изменений в закон от 18 марта 2008 г., вопросы добровольных возвращений регулируют положения ст. 70 и ст. 75 закона. Согласно ст. 70 (находящейся в разделе «Помощь для иностранцев, которые ходатайствуют о предоставлении статуса эмигранта»), по просьбе лица, которое ходатайствует о статусе эмигранта, может быть признана помощь в возвращении в страну, куда ему полагается право въезда.

За помощью в добровольном возвращении **не могут обращаться иностранцы:**

- 1) Пользующиеся **дополнительной охраной**
- 2) Находящиеся в Польше на основании разрешения на **толерантное пребы-**

вание по истечении периода, определенного в ст. 74 параграфа 1 закона (период выплаты социальной помощи и признанной медицинской помощи - 2 месяца со дня передачи окончательного решения, выданного по делу о предоставлении статуса беженца; если дело было закрыто, период выплаты помощи составляет 14 дней со дня передачи окончательного решения о закрытии дела)

- 3) Находящийся на территории РП на основании **разрешения на проживание на обозначенное время, разрешения на поселение и разрешения на проживание долгосрочного резидента Европейских Сообществ**
- 4) Находящиеся в **опекунском - воспитательном заведении**
- 5) Находящиеся в **охраняемом пункте или содержащийся под стражей** с целью выдворения
- 6) **Временно задержанные** или отбывающие **наказание лишения свободы.**

Необходимо знать, что, если бы иностранец, упомянутый в вышеприведенных пунктах, подал ходатайство о помощи в добровольном возвращении, такое предложение будет оставлено без рассмотрения.

Если иностранец **на протяжении 2 лет с момента признания ему помощи в добровольном возвращении** подаст очередное ходатайство о предоставлении статуса беженца или ходатайство об отмене решения, приостанавливающего следствие о предоставлении статуса беженца, он может получить всего лишь медицинскую и социальную помощь в размере 1/3 от той, которая дается в обычных обстоятельствах. Из предписания следует, что помощь в добровольном возвращении не может быть признана данному иностранцу чаще, чем раз в два года. Предписание должно также быть определенной санкцией для иностранца, который сначала решил вер-

нуться в страну происхождения, но потом отказался от этого. Это также освобождает власти РП от дополнительных расходов, связанных с финансированием возвращений иностранцев, которые не хотят вернуться в страну происхождения навсегда.

Однако если, согласно ст. 70. параграф 5, в ходе процесса, начатого на основании повторно поданного заявления иностранца, окажется:

- 1) что возникли новые обстоятельства, связанные с преследованием иностранца или
- 2) новые обстоятельства, связанные с возможным возникновением серьезного несправедливого отношения к иностранцу (которые не отмечались и не рассматривались в предыдущем процессе).

Начальник Управления принятым решением назначает иностранцу помощь на общепринятых принципах - **в таких обстоятельствах иностранцу предоставляется также помощь в добровольном возвращении.**

Принципы реализации добровольного возвращения, организованного начальником Управления по делам Иностранцев, регулирует ст. 75 закона. Согласно ей, иностранец, который хочет добровольно вернуться, должен в письменном виде известить начальника Управления. Это известие должно поступить не позже, чем до окончания срока, на протяжении которого иностранец обязан покинуть территорию Польши (ст. 75 параграфа 2).

Помощь в добровольном возвращении, осуществляемая Управлением, включает:

- 1) Покрытие стоимости билетов на проезд иностранца наиболее дешевым видом транспорта в избранную им страну, в которую он имеет право въезда (ст. 75, параграф 2, пункт 1)

- 2) Покрытие административных расходов, связанных с получением необходимых виз и разрешений
- 3) Частичное покрытие затрат на питание во время путешествия.

Размер помощи, которая признается, регулирует **Распоряжение Министра Внутренних Дел и Администрации от 26 мая 2009 г. о размере помощи для иностранцев, которые ходатайствуют о получении статуса беженца**

Размер помощи на питание иностранца во время путешествия в процессе реализации добровольного возвращения составляет 15 злотых на каждый день путешествия. Такая помощь выделяется максимум на 3 дня. Сумма на покрытие затрат на питание выплачивается не ранее 7 дней и не позже, чем за 2 дня перед добровольным возвращением иностранца в страну, куда он имеет право въезда (§7 Распоряжения).

Помощь в добровольном возвращении назначается решением начальника Управления по делам Иностранцев. Возвращение иностранца происходит согласно плану организованному начальником Управления.

3.2. ЗАКОН ОБ ИНОСТРАНЦАХ И ДИРЕКТИВА ВОЗВРАЩЕНИЙ

Процедура возможного добровольного возвращения иностранца описана в ст. 97 закона. Согласно ей, **иностранец обязан покинуть территорию РП на протяжении 7 дней, когда из обстоятельств дела следует, что он добровольно исполнит эту обязанность. Решение, обязывающее иностранца покинуть территорию РП, подлежит немедленному исполнению.**

Решение, обязывающее иностранца покинуть территорию РП, выдает воеводский комендант Полиции, повятовый комендант Полиции, комендант отдела Пограничной

Охраны или комендант представительства Пограничной Охраны. На данное решение можно подать апелляцию воеводе по месту нахождения органа, который выдал решение.

Если иностранец добровольно покинет территорию РП, комендант представительства Пограничной Охраны записывает в соответствующем реестре дату выезда иностранца из Польши или информирует об этом орган, который вынес решение.

Воевода, по месту пребывания иностранца, в решении об отказе выдачи разрешения на проживание на обозначенное время имеет возможность обязать иностранца покинуть территорию РП в срок, обозначенный в решении (ст. 56 параграф 6). Такое решение может быть выдано только в отношении иностранца, пребывание которого на территории Польши было признано нежелательным.

Согласно ст. 128 данные такого иностранца, добровольно покидающего территорию РП, размещаются в списках иностранцев, пребывание которых на территории РП нежелательно, на срок:

- **1 года со дня добровольного выезда из Польши** в срок, который был указан в решении, обязывающем покинуть территорию РП; решении заключающему приказ выезда в течение определенного срока; решении об отказе выдачи разрешения на проживание на обозначенное время, или решении об отмене этого разрешения
- **3 лет со дня добровольного выезда из Польши** в срок, указанный в соответствующем решении, если поводом выдачи приказа о выезде была угроза безопасности или обороноспособности государства, либо безопасности и общественного порядка.

В данный момент идут подготовительные работы над новым законом об ино-

странцах. Группа, разрабатывающая основы проекта, была создана в марте 2010 г., в её состав вошли представители Управления по делам Иностранцев, Министерства Внутренних Дел и Администрации, Главной Комендатуры Пограничной Охраны и других ведомств из области обсуждаемых вопросов. Основной проект закона был представлен в мае 2011 г., а в данный момент проводится законодательная работа. На сегодняшний день существует необходимость приспособления государственного права к правовым требованиям Евросоюза. Закон должен быть приспособлен к постановлениям директивы Европарламента и Совета об общих нормах и процедурах, применяемых государствами-членами относительно возвращений нелегально находящихся граждан третьих стран (так называемая «директива возвращений» - срок транспозиции 24 декабря 2010 г.), директивы Совета (2009/50/WE) о условиях въезда и пребывания граждан третьих государств с целью проведения трудовой деятельности по профессии, требующей высокой квалификации (срок транспозиции - 19 июня 2011 г.), а также так называемой «санационной директивы» (2009/52/ WE), которая определяет минимальные нормы относительно наказаний и действий, применяемых в отношении работодателей, трудоустраивающих нелегально пребывающих граждан третьих стран (период транспозиции – 20 июля 2011 г.).

Директива возвратов определяет общие нормы и процедуры, которые государства-члены должны применять по отношению к возвращениям нелегально находящихся граждан третьих государств, согласно основным правам, в том числе обязанностям в сфере охраны прав человека. Директива не применяется к лицам, которые, согласно пограничному кодексу Шенген, пользуются правом свободного передвижения.

Согласно директиве возвратов, **добровольное возвращение должно предпочтаться принудительному**, если это совместимо с самой процедурой возвращения. Государства-члены должны поощрять добровольные возвращения, уделяя иностранцам лучшую помощь и консалтинг (консультации), пользуясь финансированием, обеспеченным Европейским Фондом Возвращений Иммигрантов. Кроме того, в пунктах 21 и 22 директивы в очередной раз подчеркнута необходимость соблюдения прав ребенка и права на охрану семейной жизни во время проведения добровольных возвращений.

Согласно ст. 3 пункта 3 директивы возвращение понимается как **возвращение гражданина третьего государства, вытекающего из добровольного либо принудительного исполнения обязательства возвращения в страну происхождения, транзитную страну или иное третье государство, в котором данный иностранец будет принят.**

Добровольный выезд означает выполнение обязательства возвращения в срок, который был с этой целью определен в решении, обязывающем возвращение.

В конечном итоге директива определяет группу лиц, **требующих особенного отношения** в процессе реализации добровольных возвращений, это несовершеннолетние, несовершеннолетние без опеки, инвалиды, пожилые люди, беременные женщины, лица самостоятельно воспитывающие несовершеннолетних детей, жертвы пыток, насилия и других тяжелых форм психического, физического и сексуального насилия.

Согласно постановлениям директивы, государства-члены обязаны выдать **решение, предписывающее возвращение** каждому иностранцу, нелегально находящемуся на его территории. **В решении, предписывающем возвращение, опреде-**

ляется соответствующий срок добровольного выезда. Этот срок составляет от 7 до 30 дней. Срок, обозначенный в решении, не лишает иностранца возможности выехать раньше.

Государства могут ввести в государственном законодательстве регулирование, что этот срок назначается только по заявлению, поданному иностранцем. Тогда государство обязано уведомить иностранца о возможности подачи такого заявления.

Срок добровольного возвращения может быть продлен, если возникли особые обстоятельства, которые государство-член принимает во внимание. Такие обстоятельства это длительность пребывания, наличие детей, которые ходят в школу, а также существование других семейных и общественных связей.

Срок реализации добровольного выезда может быть установлен на срок менее 7 дней, если существует риск побега иностранца, или возникнут другие обстоятельства, упомянутые в ст. 7 параграфа 4 директивы.

На иностранца могут быть наложены особые обязанности с целью уменьшения риска его побега, как напр. регулярное посещение данного органа либо внесение залога.

Если срок возвращения не был установлен или если иностранец не вернулся добровольно в течение срока, определенно в решении, государство предпринимает шаги с целью выполнения решения, обязывающего возвращение.

Относительно принципа решения, обязывающего возвращение, запрет въезда вводится тогда, когда не определен срок добровольного выезда, или если обязательство возвращения не было выполнено. В иных случаях запрет въезда может быть добавлен к решению факультативно (избирательно). **Если в решении оглашен запрет въезда для иностранца, то, согласно принципу, он не может превышать 5 лет.**

До истечения срока добровольного выезда государства-члены должны принимать во внимание по отношению к иностранцу следующие принципы: сохранение единства семьи, обеспечение медицинским обслуживанием, обеспечение медицинским обслуживанием в неотложных случаях, обеспечение несовершеннолетним

доступа к образованию, учета особенных потребностей лиц, требующих особого отношения. Если срок добровольного выезда продлевается, иностранцу вручается письменное подтверждение продления.

Описанные выше регулирования должны были быть введены в государственное законодательство до 24 декабря 2010 г.

4

ГРУППЫ БЕНЕФИЦИАНТОВ ФОНДА

Й. Героба, М. Гвезда

Целевыми группами Фонда являются:

- все граждане третьих государств, которые **не получили еще окончательного негативного решения** по делу их заявления о признании международной охраны в государстве-члене и которые могут принять решение о добровольном возвращении, при условии, что они не получили нового гражданства и не покинули территорию этого государства-члена;
- все граждане третьих государств, **которые не выполняют условий, позволяющих въехать или пребывать** на территории данного государства-члена, **или которые прекратили их выполнять** и которые, согласно обязанности покинуть территорию этого государства-члена, пользуются возможностью добровольного возвращения;
- все другие граждане третьих государств, которые не выполняют условий, позволяющих въехать или пребывать на территории данного государства-члена или которые прекратили их выполнять;
- все **граждане третьих государств, охваченные одной из форм международной охраны в понимании директивы 2004/83/WE, или временной охраны в понимании директивы 2001/55/ WE в данном государстве-члене**, которые решаются на добровольное возвраще-

ние, при условии, что не получили нового гражданства и не покинули территорию этого государства-члена.

3.1. ЛИЦА, НАХОДЯЩИЕСЯ В ПРОЦЕССЕ ПРОЦЕДУРЫ О ПРИЗНАНИИ СТАТУСА БЕЖЕНЦА

Согласно решению, учреждающему Фонд, к первой группе бенефициантов, принадлежат все граждане третьих государств, которые не получили еще окончательного негативного решения по делу их заявления о признании международной охраны в государстве-члене, и которые могут принять решение о добровольном возвращении, при условии, что не получили нового гражданства и не покинули территорию этого государства-члена. Согласно директиве 2004/83/WE под «**международной охраной**» нужно понимать статус беженца **либо дополнительную охрану**.

Предпосылки предоставления статуса беженца, определенные в законе о признании иностранцам охраны на территории РП, вытекают также из Женевской Конвенции.

Эмигрантом является иностранец, который в результате обоснованного опасения перед преследованием в стране происхождения из-за расы, религии, на-

циональности, политических убеждений или принадлежности к определенной общественной группе, не может или не хочет пользоваться охраной этой страны. Преследование, принимая во внимание его сущность или повторяемость, должно выражаться в серьезном нарушении прав человека (в особенности тех прав, которые признаны т.н. основными правами) или быть кумуляцией (совокупностью) разных действий или невыполнения действий, которые является нарушением прав человека.

Преследование может заключаться в:

- использовании физического или психического (в том числе сексуального) насилия,
- применении юридических, административных, полицейских или судебных ресурсов дискриминирующим образом или дискриминирующего характера,
- возбуждении или ведении уголовного дела или наказания непропорциональным или дискриминирующим образом,
- отсутствия права апелляции в суде,
- возбуждении или ведении уголовного расследования или наказания в связи с отказом прохождения службы в армии во время конфликта (если проходжение службы в армии являлось бы преступлением),
- преступлениях, направленных против лиц из-за их половой принадлежности или несовершеннолетия.

Иностранцу, который не выполняет условий, необходимых для признания статуса беженца, признается дополнительная охрана, в случае когда возвращение в страну происхождения может подвергнуть его действительному риску испытать серьезную опасность из-за:

- смертного приговора или выполнения экзекуции,
- пыток, нечеловеческого или унижительного отношения или наказания,

- серьезной и индивидуализированной угрозы для жизни или здоровья, вытекающей из повсеместного применения насилия по отношению к гражданскому населению в ситуации международного или внутреннего вооруженного конфликта,
- и учитывая этот риск, не может или не хочет пользоваться охраной страны происхождения.

Процессы по делам о признании статуса беженца ведутся в порядке и согласно принципам, установленным в законе о предоставлении иностранцам охраны на территории РП.

Процесс начинает иностранец, который лично подаёт **заявление о предоставлении ему статуса беженца** на территории Польши. Такое заявление параллельно рассматривается как заявление о признании дополнительной охраны. Заявитель может распространить своё заявление на сопровождающего его супруга (супругу), который (-ая) находится на его содержании, и несовершеннолетних детей супруга (супруги), которые не состоят в браке. Однако в этом случае нужно письменное согласие супруга. Выражение согласия на подачу заявления о признании статуса беженца супругом (супругой) приравнивается к наделению заявителя полномочиями, в том числе на действия от имени детей супруга (супруги).

Заявление о предоставлении статуса беженца можно подать на границе, или уже находясь на территории РП. О желании подачи заявления о предоставлении статуса беженца в Польше нужно заявить ясно и выразительно сотруднику пограничной охраны во время пограничного контроля, обычно при пересечении польской государственной границы.

В обязанности сотрудников пограничной охраны, кроме приёма заявления о предоставлении статуса беженца, входит также проверка проездных документов и доказа-

тельств по делу о предоставлении статуса беженца, напр. членских билетов политических организаций, медицинских справок, фотографий, приказов об аресте, статей в прессе, которые свидетельствуют о проводимой деятельности и тому подобное. Нужно подчеркнуть, что существует возможность подачи заявления о предоставлении статуса беженца даже в ситуации, когда у заявителя нет паспорта и визы.

Заявление нужно подать на соответствующем формуляре, в заполнении которого помогает сотрудник пограничной охраны. Формуляр переведен на многие языки, но в случае необходимости вызывается переводчик языка понятного для иностранца.

В заявлении следует:

- подать личные данные заявителя,
- подать личные данные лиц, от имени которых заявитель выступает,
- определить страну происхождения,
- описать существенные причины, которые являются причиной ходатайства о предоставлении статуса беженца (напр. участие в военных действиях, или то, что человек был подвержен физическому и/или психическому насилию, аресты и принадлежность к политическим или религиозным организациям).

Вышеупомянутая информация необходима для заявления о предоставлении статуса беженца в Польше и имеет общий характер, однако важна каждая подробность, поскольку сведения, собранные в этот момент, сравниваются в дальнейшем в ходе процедуры с полученными позже, в том числе с полученными во время так называемого допроса (интервью) на статус. Такой допрос проходит в месте и в срок, указанный лицом, которое ведет производство по данному делу. Обычно он проходит в Управлении, иногда - в Центре для Иностранцев, в котором находится заявитель. **Нужно подчеркнуть тот факт, что возможные расхождения в показаниях снижают**

достоверность заявителя и могут трактоваться не в его пользу.

Иностранцу, который подал заявление о предоставлении статуса беженца в Польше, выдаётся **временное удостоверение личности иностранца, которое является документом, идентифицирующим данное лицо на территории ПР. Однако этот документ не позволяет пересекать границы Польши.**

3.2. НЕЛЕГАЛЬНЫЕ ИММИГРАНТЫ

Согласно решению, учреждающему Европейский Фонд Возвращения Иммигрантов, следующей целевой группой, охваченной вышеупомянутым решением, являются все граждане третьих государств, которые не выполняют условий, позволяющих въехать или пребывать на территории данного государства-члена, или которые прекратили их выполнять и которые, согласно обязанности покинуть территорию этого государства-члена, пользуются возможностью добровольного возвращения, а также все другие граждане третьих государств, которые не выполняют условий, позволяющих въехать, или пребывать на территории данного государства-члена, или которые перестали их выполнять. Следовательно, решение указывает на нелегальных иммигрантов, подчеркивая направление общей политики в области добровольных возвращений, как орудия в борьбе с нелегальной миграцией граждан третьих государств. Принципы ведения целостной политики в этой области были введены на основании так называемой **„директивы возвращений“**. Были указаны основные стандарты, которые должны осуществляться государствами-членами, однако, с сохранением возможности применения более приемлемых для граждан третьих государств норм правового регулирования.

В директиве мы находим определение «**нелегального пребывания**». Оно означает присутствие на территории государства-члена гражданина третьего государства, который не выполняет или перестал выполнять условия въезда в государство-член определенные в ст. 5 пограничного кодекса Шенген или других условий въезда, пребывания или проживания в государстве-члене. В польском законодательстве эти правила вписаны, в частности, в закон об иностранцах, а также выданных на его основании исполнительных актах.

Государства-члены обязывают покинуть их территорию каждого гражданина третьего государства, который находится нелегально на их территории. На основании **ст. 88 закона об иностранцах**, решение о выдворении с территории РП выдается в случаях, когда иностранец:

- 1) находится на этой территории **без действительной визы**, если таковая требуется, или другого действительного документа, разрешающего въезд и пребывание на этой территории;
- 2) не покинул территорию Польской Республики по истечении допустимого времени пребывания на территории государств пространства **Шенген в течение 3 месяцев в период 6 месяцев**, считая со дня первого въезда;
- 3) **работал, нарушая закон** от 20 апреля 2004 г. о трудоустройстве и институциях рынка труда, или начал предпринимательскую деятельность, нарушив предписания, которые обязывают в этой сфере в РП;
- 4) **не имеет финансовых средств**, необходимых, для покрытия расходов пребывания на территории РП и не может указать достоверных источников их получения;
- 5) его данные вписаны **в список иностранцев, пребывание которых на территории РП нежелательно**, если въезд иностранца на эту территорию произойдет в период обязательства записи;
- 6) его данные находятся в **Информационной Системе Шенген** с целью отказа во въезде, если иностранец находится на территории РП в безвизовом движении или на основании визы Шенген, с исключением визы, разрешающей только въезд и пребывание на территории РП
- 7) его дальнейшее пребывание **представляло бы угрозу для обороноспособности, или безопасности государства** либо охраны безопасности и общественного порядка или нарушало бы интересы РП;
- 8) пересёк или пытался пересечь границу, нарушая предписания;
- 9) **не покинул добровольно территорию РП** в срок, обозначенный в решении:
 - a) обязывающем покинуть эту территорию,
 - b) об отказе выдачи разрешения на проживание на обозначенное время,
 - c) об отмене разрешения на проживание на обозначенное время;
- 10) не выполняет **налоговых обязательств**;
- 11) **закончил отбывание наказания лишения свободы**, принятого в РП при умышленном или налоговом преступлении (неуплата налогов);
- 12) был **осужден в РП правомочным приговором Суда лишением свободы**, подлежащим выполнению, и существуют основания к началу процесса о передаче его за границу с целью отбытия вынесенного по отношению к нему наказания;
- 13) **находится вне пограничной зоны, в которой** может находиться **согласно разрешению на пересечение границы в рамках малого пограничного движения**;
- 14) находится на территории РП по истечении периода пребывания, на который имел право на основании разрешения на пересечение границы в рамках малого пограничного движения.

Однако из этого правила есть исключения, например, когда решение, обязывающее к возвращению гражданина третьего государства, уполномочивает его к выезду в другое государство-член, на территории которого он имеет действительное разрешение на проживание или иное разрешение, разрешающее его пребывание, или когда на основании двусторонних соглашений или договоров он будет принят другим государством-членом. Решение, обязывающее к возвращению, не выдается когда, учитывая тяжелую ситуацию или из соображений гуманности, существует возможность выдачи независимого разрешения на проживание или другого разрешения, разрешающего нелегальному иммигранту пребывание.

Решение о выдворении иностранца на основе государственных положений **не выдается**, а выданное не выполняется, если:

- 1) есть предпосылки для выдачи согласия на толерантное пребывание;
- 2) иностранец является супругом польского гражданина или иностранца, который имеет разрешение на поселение, или разрешение на проживание долгосрочного резидента ЕС и его дальнейшее пребывание не представляет угрозы для обороноспособности или безопасности государства или общественного порядка, разве что брак был заключён с целью избежать выдворения;
- 3) иностранец находится на территории РП на основании визы Шенген разрешающей только въезд и пребывание на территории РП.

После выдачи решения о выдворении, по просьбе данного гражданина третьего государства нелегальному иммигранту определяется срок, в который он может добровольно выехать. Согласно директиве Европарламента этот срок составляет **от 7 до 30 дней**. Если возникнет необходи-

мость, этот срок продлевается, исходя из особых обстоятельств, таких как продолжительность пребывания, дети, которые ходят в школу, а также семейные, либо общественные связи. Срок также может быть сокращен менее чем до 7 дней или вовсе не определен, если существует риск побега, данное лицо представляет угрозу для общественного порядка или национальной безопасности, либо если ходатайство о разрешении на легальное пребывание было отклонено как полностью необоснованное или заключающее ложную информацию.

По закону об иностранцах в решении, о выдворении определяется срок для выезда иностранца за пределы территории РП в течение 14 дней. Решение о выдворении иностранца выдает, в соответствии со служебными обязанностями, или по предложению министра национальной безопасности, шефа агентства внутренней безопасности, шефа разведывательного агентства, главного коменданта пограничной охраны, главного коменданта полиции, коменданта отдела пограничной охраны, воеводского коменданта полиции, коменданта представительства пограничной охраны или органа таможенной службы, **воевода** по месту пребывания иностранца, или месту выявления факта или случая, который является основанием для обращения с предложением о выдворении иностранца. Иностранец обязан покинуть территорию РП в течение 7 дней, если из обстоятельств дела следует, что он добровольно исполнит эту обязанность.

Решение о выдворении несовершеннолетнего иностранца в страну его происхождения, или в другое государство осуществляется только тогда, когда несовершеннолетний будет там обеспечен родительской опекой, других совершеннолетних лиц или опекунских учреждений, согласно стандартам, определенным Конвенцией по охране прав ребенка.

Решение о выдворении подлежит принудительному исполнению путём транс-

портировки иностранца на границу или на границу государства, куда тот выдворяется, или в аэропорт либо морской порт этого государства, **если**:

- 1) иностранец находится в охраняемом учреждении либо содержится под стражей с целью выдворения (депортации);
- 2) иностранец не покинул территорию РП в срок, обозначенный в решении о выдворении или в решении о депортации;
- 3) этого требуют соображения обороноспособности или безопасности государства или охраны безопасности и общественного порядка или интересы РП;
- 4) иностранец не покинул добровольно территорию РП в срок, указанный в решении:
 - а) решение о необходимости покинуть территорию (выдает воеводский комендант полиции, повятовый (городской) комендант полиции, комендант отдела пограничной охраны или комендант представительства пограничной охраны; его можно обжаловать у воеводы;
 - б) отказывающем в выдаче разрешения на проживание на обозначенное время;
 - с) отменяющем разрешение на проживание на обозначенное время.

Если в данном случае не могут применяться действия менее репрессивного характера, гражданин третьего государства, подлежащий процедуре возвращения, может быть размещен **под охрану**. Иностранец, по отношению к которому существуют обстоятельства, которые обосновывают выдачу решения о выдворении, или который уклоняется от выполнения обязанностей, предписанных в решении о выдворении, может быть задержан полицией или пограничной охраной не более чем на 48 часов. Орган, который задержал иностранца, должен незамедлительно обратиться в суд

с заявлением о размещении иностранца под охрану, или заключить под стражу с целью выдворения. **Иностранец размещается под охрану, если**:

- 1) это необходимо для целей производства по делу о выдворении, либо об отмене разрешения на поселение или разрешения на проживание долгосрочного резидента ЕС;
- 2) существует обоснованное опасение, что он будет, уклоняется от выполнения постановления о выдворении, или решения об отмене разрешения на поселение или разрешения на проживание долгосрочного резидента ЕС;
- 3) пересек или старался пересечь границу, нарушая предписания, если не был незамедлительно доставлен на границу.

Содержание под стражей с целью выдворения применяется по отношению к иностранцу, если существует какое-либо из вышеуказанных обстоятельств, а также существует опасение, что иностранец не будет подчиняться правилам пребывания, которые существуют в охраняемом учреждении.

Постановление о размещении иностранца под охрану, или о применении по отношению к нему меры пресечения в виде содержания под стражей с целью выдворения не выдается, если это может повлечь за собой угрозу для его жизни или здоровья. Суд, выдавая постановление о размещении иностранца под охрану, или о применении по отношению к нему содержания под стражей с целью выдворения, назначает период пребывания под охраной или под стражей с целью выдворения не более 90 дней. Этот период может быть продлен на время, необходимое для выполнения постановления о выдворении, которое не было выполнено по вине иностранца. Такие меры, однако, **не могут превысить года**.

5

ОРГАНИЗАЦИЯ ДОБРОВОЛЬНЫХ ВОЗВРАЩЕНИЙ

М. Гвязда, А. Косиньска

5.1. ДОБРОВОЛЬНОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ ПРИ ПОСРЕДНИЧЕСТВЕ УПРАВЛЕНИЯ ПО ДЕЛАМ ИНОСТРАНЦЕВ (УПДИ)

Согласно ст. 75 и в связи со ст. 70 закона о признании иностранцам охраны на территории РП, **помощь в добровольном возвращении можно обеспечить иностранцу, который в письменном виде известит начальника Управления о намерении вернуться добровольно, не позже, чем до истечения срока, в течение которого он обязан покинуть территорию Республики Польша.** В случае, когда иностранец в письменном виде известит начальника Управления о намерении вернуться добровольно, период выплаты социальной помощи и медицинской опеки продлевается до дня, в который иностранец должен покинуть территорию Республики Польша в соответствии с тем, как это организовал начальник Управления. Следует помнить,

что этой помощью могут воспользоваться лишь лица, находящиеся **легально** на территории РП.

К этой группе лиц относятся иностранцы, которые подали заявление о признании статуса беженца в РП, а потом отказались от производства о признании статуса; иностранцы, которые получили решение с отказом в признании статуса беженца, но в котором признана дополнительная охрана или толерантное пребывание, если они изъявили желание добровольного возвращения в течение двух месяцев со дня получения решения, а также иностранцы, которые получили решение с отказом в признании статуса беженца, в котором не признана, ни дополнительная охрана, ни толерантное пребывание, и сообщили начальнику УпДИ о намерении добровольного возвращения не позже, чем до истечения срока, в который они были обязаны покинуть территорию Польши.

Следует обратить внимание на тот факт, что для иностранцев, которые получили решение с отказом в признании статуса беженца, отказ дополнительной охраны

и обязанностью покинуть территорию РП ввиду отсутствия обстоятельств, обосновывающих выдачу согласия на толерантное пребывание, и которые сообщили начальнику УпДИ о намерении добровольного возвращения не позже, чем до истечения срока, в который были обязаны покинуть территорию РП, добровольное возвращение является наилучшей формой выезда из Польши. Прежде всего, добровольное возвращение в государство происхождения позволяет иностранцу подготовиться к выезду, а кроме того желание, обязательство и осуществление обязательства добровольного возвращения станет причиной по которой иностранец избежит принудительного выдворения.

Иностранцы, которые приняли решение, о добровольном возвращении еще находясь в процедуре о предоставлении статуса беженца в Польше, в первую очередь должны подать заявление о прекращении процедуры в связи с намерением добровольного возвращения в страну происхождения. После подачи такого заявления нужно обратиться к директору УпДИ за помощью в возвращении в страну происхождения.

Помощь в Управления по делам иностранцев ограничивается:

- 1) **покрытием стоимости билетов** на проезд иностранца наиболее дешевым видом транспорта в избранную им страну, в которую он имеет право въезда,
- 2) **покрытием административных расходов**, связанных с получением необходимых виз и разрешений,
- 3) **Частичным покрытием расходов на питание во время путешествия.**

При этом следует отметить, что иностранцы из Российской Федерации могут рассчитывать всего лишь на покрытие стоимости билета в Москву, что например, для лиц чеченской или ингушской нацио-

нальности может являться серьезной проблемой.

Стоит подчеркнуть, что в отличие от добровольного возвращения в государство происхождения, организованного ИОМ (смотрите ниже) помощь, предлагаемая через УпДИ, не включает реинтеграционной помощи, то есть, не предусматривает никаких финансовых ресурсов, предназначенных для удовлетворения основных потребностей уже после возвращения в страну происхождения, таких как средства на покупку питания, одежды, средств гигиены, и так далее, также иностранец не имеет возможности получения дополнительной реинтеграционной помощи в форме денежных ресурсов на открытие и ведение хозяйственной деятельности либо получения образования.

Кроме того, что директор Управления по делам иностранцев, на основании ст. 70 параграф 1, а также ст. 75 закона о предоставлении иностранцам охраны на территории РП, имеет возможность оказания помощи в добровольном возвращении в страну происхождения каждому иностранцу, который находится в процедуре о признании статуса беженца, который изъявит такое желание, это возможность применяется иностранцами реже, в отличие от возможности добровольного возвращения, которое реализуется на основании договорённости 2005 г. между Министром внутренних дел и администрации и ИОМ. Причиной такой ситуации в значительной степени, по-видимому, является отсутствие реинтеграционной помощи в случае, когда добровольное возвращение организовывается через Управление по делам иностранцев.

Из рапорта, который касается реализации в Польше программы помощи в добровольных возвращениях, а также реинтеграции иностранцев в странах в которые они вернулись, разработанного Государственным Контактным Пунктом Европейской Миграционной Сети, следует, что в 2004 г.

помощью воспользовалось 58 лиц, в 2005 г. – 116 лиц, в 2006 г. – 138 лиц, в 2007 г. – 48 лиц, а в 2008 г. – 514 лиц. Однако отсутствуют данные за год, в котором была введена возможность оказания помощи в добровольном возвращении на основании ст. 68 закона с признанием иностранцам охраны на территории РП. В 2009 году Управление оказало помощь в добровольном возвращении 265 иностранцам, в том числе 4 гражданам Грузии.

Управление по делам иностранцев в Варшаве находится по адресу:

Почтовый адрес:
ul. Koszykowa 16
00-564 Warszawa
Tel.: +48 22 601 74 07
Fax: +48 22 601 51 23
www.udsc.gov.pl

Пункт приёма посетителей:
ul. Taborowa 33 / ул. Таборова 33
02-699 Warszawa / 02-699 Варшава
Tel.: +48 22 601 74 07
Fax: +48 22 601 51 23
www.udsc.gov.pl

5.2. ДОБРОВОЛЬНОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ ПРИ ПОСРЕДНИЧЕСТВЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МИГРАЦИИ (ИОМ)

Международная Организация Миграции (International Organization for Migration) является межправительственной организацией. Основана в 1951 г. и объединяет на сегодняшний день 127 стран. Польша установила сотрудничество с ИОМ в 1993 г. ИОМ ставит перед собой целью содействие упорядоченной миграции с соблюдением

прав человека, для всеобщего блага. В отдельных странах открываются бюро ИОМ, в которых работники организации реализуют действия и проекты в области:

- Поддержки миграции
- Регулирования миграции
- Вынужденных миграций

Программа добровольных возвращений реализуется ИОМ, основываясь на соглашении с Министром внутренних дел и администрации, и финансируется из средств Европейского Фонда Возвращения Иммигрантов. Программа функционирует в Польше с 2006 г., т.е. со дня вступления в силу **соглашения между Министром Внутренних Дел и Администрации Республики Польша и Международной Организацией по Миграции о сотрудничестве в области добровольных возвращений иностранцев, покидающих территорию Республики Польша.**

В ст. 1 соглашения упоминаются группы иностранцев, относительно которых применяется соглашение. Следует отметить, что согласно соглашению, беженцы, основываясь на польском законодательстве, не являются группой бенефициантов добровольных возвращений – несмотря на то, что согласно решению, учреждающему Европейский Фонд Возвращений Иммигрантов, трактуются как бенефицианты этого Фонда.

Следовательно, возникает вопрос: могут ли лица, имеющие статус беженца, добровольно вернуться в страну происхождения? Государственное законодательство, на данный момент, не предусматривает возможности оказания помощи в возвращении лица, которое получило на территории Польши статус беженца. Во многих случаях возможность такого возвращения была бы обоснована, особенно тогда, когда в стране происхождения иностранца диаметрально изменяется политическая ситуация. Однако такие лица могут само-

стоятельно вернуться в страну происхождения.

Соглашение содержит определение добровольного возвращения, а также **определение страны возвращения – т.е. страны, гражданином которой является иностранец, страны, в которой у него есть место жительства либо страны, которая соглашается или обязана его принять.**

Обязанности ИОМ определены в ст. 3 и **охватывают:**

- Разработку информационных материалов, касающихся добровольных возвращений, которые передаются иностранцам,
- Оказание иностранцам помощи в получении виз и проездных документов,
- Обеспечение транспортными средствами, которые сделают возможным возвращение в страну (т.е. выезд из Польши, транзит и проезд по территории страны возвращения),
- Подготовка учебных материалов и материалов о странах происхождения иностранцев,
- Подготовка польских представителей правительственных и общественных организаций, работающих с иностранцами.

Обязанности министра МВДиА определены в ст. 5 и **охватывают:**

- Информирование иностранцев о возможности добровольного возвращения,
- Передача ИОМ необходимой информации об иностранцах (по их согласию) с целью выполнения заданий, предвиденных в соглашении.

От имени министра эти задания выполняют начальник Управления по делам Иностранцев и главный комендант пограничной охраны.

Для укрепления сотрудничества между ИОМ и министром, была создана **Общая**

Консультационная Комиссия, заданием которой является контроль выполнения заключенных в соглашении постановлений, оценка сотрудничества с польскими правительственными и общественными организациями, а также оценка предложений, которые касаются организации добровольных возвращений иностранцев. В состав комиссии входит 2 представителя организации и 2 представителя министра. Комиссия должна встречаться не реже, чем раз в 6 месяцев. Согласно ст. 9 соглашения расходы, понесенные организацией, возвращаются председателем УпДИ и главным комендантом ПО.

Часто бывает, что в ИОМ обращаются иностранцы, которые не знают, хотят ли они вернуться в страну происхождения, но в Польше им жить тяжело. Тогда работники ИОМ информируют иностранца о его юридической и социальной ситуации в Польше, а также о ситуации в стране происхождения. Когда иностранец решится вернуться, его информируют о возможностях программы добровольных возвращений. Следует помнить, чтобы перед подачей начальнику УпДИ заявления о завершении производства по делу о предоставлении статуса беженца, рекомендуется сделать копию этого заявления, что облегчит процедуру добровольного возвращения в ИОМ. **Заполненный формуляр заявления, а также копию заявления о завершении производства нужно выслать в офис ИОМ в Варшаве.** Заявление включает в себе такую информацию как имя, фамилия, дата и место рождения, пол, национальность, адрес проживания, контактный телефон, дата и способ въезда на территорию Польши.

В отличие от помощи, которую можно получить в УпДИ, ИОМ дает возможность воспользоваться помощью в добровольном возвращении **не только иностранцам, находящимся легально на территории Польши, но также тем, которые пребывают неле-**

гально. Однако никакая помощь не оказывается иностранцам, которые получили от воеводы постановление о выдворении с территории Польши, и которое должно быть исполнено незамедлительно.

Помощь, предлагаемая ИОМ, охватывает:

- 1) **Индивидуальный консалтинг** - иностранца информируют о юридической и социальной ситуации в Польше, а также ситуации в стране, куда он возвращается. Иностранец принимает **самостоятельное решение**, касающееся добровольного возвращения (если иностранец находится в процедуре о признании статуса беженца, то одновременно вносит заявление об аннулировании заявления о предоставлении статуса беженца в Польше).
- 2) Помощь в получении необходимых проездных документов,
- 3) Помощь в организации **медосмотра** - если существует подозрение, что состояние здоровья не позволяет иностранцу выехать в данный момент,
- 4) **Покупка билетов** в страну происхождения, указанную иностранцем,
- 5) Организацию **транспортировки** на железнодорожный вокзал или аэропорт, а также сопровождение и помощь в транзите.

Кроме вышеупомянутой помощи, ИОМ выделяет финансовые средства для иностранцев, которые представят бизнес-план деятельности в государстве происхождения, который оценивается, руководствуясь экономическим положением в данной стране, а также с экономической точки зрения. Кроме того, существует возможность **получения финансовых средств в эквиваленте максимум до 4 000 злотых** на начало новой жизни в стране происхождения. Также существует возможность получения помощи, для поиска квартиры в стране, куда иностранец хочет вернуться.

Нужно подчеркнуть, что касается размера помощи, ИОМ не вводит различия, однако **существует разница, которая касается возможности получения визы в ситуации повторного въезда иностранца в Польшу.** Этот вопрос зависит от юридической ситуации иностранца. Лицо, которое возвращается добровольно в страну происхождения, а на территории РП находилось легально, с момента выезда из Польши не получит упомянутую визу на протяжении 1 года. А лицо, которое выезжает в страну происхождения, а до этого времени находилось в Польше нелегально, не получит права въезда на территорию РП от 2 до 5 лет.

Программа помощи в добровольных возвращениях, которая реализуется ИОМ, из года в год становится все более популярной. Согласно данным, представленным в рапорте, касающемся реализации в Польше программы помощи в добровольном возвращении, а также реинтеграции иностранцев в стране в которую они возвращаются (опубликован в декабре 2009 г.) в 2006-2009гг. число иностранцев, которые возвратились добровольно в страну происхождения в рамках программы помощи в добровольных возвращениях, увеличилось более чем втрое. В 2006 г. из Польши выехало добровольно 412 иностранцев, в 2007 г. – 743 иностранца, в 2008 г. – 962 иностранца, а в 2009 г. – 1394 иностранца. Подавляющее большинство возвращающихся, были гражданами Российской Федерации, кроме того иностранцы возвращались в Грузию, Украину, Армению и Узбекистан.

Польский офис ИОМ действует в Варшаве с 2002 г. и расположен по адресу:

ul. Mariensztat 8 / Марьенштат 8
00-302 Warszawa / 00-302 Варшава
Tel. +48 22 538 91 03
Fax: +48 22 538 91 40
e-mail: iomwarsaw@iom.int

1.3. САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ДОБРОВОЛЬНОГО ВОЗВРАЩЕНИЯ

Если иностранец не ходатайствует о предоставлении статуса беженца и остается на территории РП нелегально, он может самостоятельно выехать с территории РП. В таком случае он должен появиться на границе и проинформировать сотрудника ПО, что находится в Польше нелегально, а также, что хочет добровольно выехать в страну происхождения. В такой ситуации отмечается, что он покинул Польшу добровольно, однако его данные помещаются в списке нежелательных для въезда на территорию РП лиц на период года или 3 лет.

В случае лиц, которые ходатайствуют о признании статуса беженца, ситуация выглядит таким образом:

После подачи начальнику УпДИ заявления о завершении производства в связи с намерением добровольного возвращения в страну происхождения, иностранец должен забрать находящийся на хранении в УпДИ свой загранпаспорт, а также другие находящиеся там документы. Загранпаспорт и другие документы должны быть получены иностранцем лично или одним из родителей, в случае несовершеннолетнего ребенка. Как загранпаспорт, так и остальные документы выдаются в рабочие часы управления, без необходимости ожидания получения. После получения загранпаспорта иностранец должен отправиться на границу Польши и государства, через которое намеревается добраться в страну своего происхождения. На пограничном переходе иностранец обязан отдать коменданту пограничной охраны временное удостоверение личности иностранца, выданное ему в начале производства.

6

РЕКОММЕНДАЦИИ

А. Косиньска

Как следует из вышеприведенной информации, Польша находится теперь на этапе построения структур, которые позволяют проводить добровольные возвращения.

Постулатом (принципом), требующим наиболее быстрой реализации, является внедрение в законодательство так называемых постановлений „директивы возвратов” таким образом, чтобы приспособить государственное законодательство к законодательству Евросоюза и чтобы была обеспечена гармонизация действий в сфере добровольных возвращений на европейском уровне.

Как следует из статистики, касающейся добровольных возвращений, иностранцы из года в год все более заинтересованы возможностью возвращения в страну происхождения. Однако нужно проводить специальную работу (социального и культурного характера) для популяризации этих задач, как среди иностранцев, так и среди чиновников, которые занимаются делами иностранцев.

Хорошим решением была бы возможность обеспечения доступа к информации о программах возвращений на каждом этапе обслуживания иностранца польскими учреждениями. Речь не идет о давлении на иностранца и склонении к возвращению, а об обеспечении ему доступа к подробной информации, хотя бы в форме брошюр и рекламных буклетов.

Очередной постулат это необходимость постоянного обучения польских чиновников в сфере межкультурной коммуникации, общественной психологии и знаний о странах происхождения. Часто культурный и языковой барьер делает невозможным взаимопонимание между чиновником и иностранцем, вызывая у последнего излишнее разочарование и агрессию. Возможно, постоянное обучение в вышеуказанной сфере сотрудников и чиновников укрепило бы их эмпатию чем облегчило бы сотрудничество и коммуникацию с иностранцами.

Часто слышен также постулат, что беженцы, согласно польскому законодательству, должны иметь право на помощь в добровольном возвращении. Это особенно обосновано тогда, когда ситуация в стране возвращения радикально меняется и возвращение беженца было бы обосновано и полезно для его самого, в отличие от его пребывания в Польше.

В сфере применяемой положительной практики особенного внимания заслуживают программы помощи в добровольных возвращениях, которые реализуются ИОМ, в которых иностранцы обеспечены индивидуальным консалтингом и финансовой поддержкой также после возвращения в страну происхождения.

Во время реализации проекта, среди участников семинаров, проводились анкеты касающиеся оценки реализации политики добровольных возвращений в Польше. Результаты анкетирования являются для нас ценными, так как анкеты заполнялись работниками учреждений, работающих с иностранцами в Люблинском регионе. Среди задаваемых вопросов была просьба указать группу иностранцев, которая может оказаться потенциальным бенефициантом добровольных возвращений. Среди наиболее частых ответов были отмечены граждане Грузии, России, Белоруссии, Армении, Вьетнама, Чечни. Кроме того, назывались те, кто пребывает на территории РП с начала, либо те, кто перешел в нелегальный статус, люди, не получившие статуса беженца и те, чей материальный статус в стране происхождения был низким.

На вопрос, «советуете ли Вы иностранцам во время исполнения служебных обязанностей добровольные возвращения?», около 50% респондентов ответило, что советует либо советует время от времени. Следую-

щий вопрос касался активности самих иностранцев и их вопросов о возможности использования добровольных возвращений. На данный вопрос около половины анкетированных ответило утвердительно, однако часто появлялись комментарии вроде «спрашивают редко», «время от времени», «небольшой интерес».

Среди названных материалов и навыков, которые могли бы быть полезными в поощрении иностранцев к добровольным возвращениям были: листовки, буклеты (также на языке иностранца), курсы, список учреждений и организаций, предоставляющих помощь в добровольном возвращении, интернет – страницы и примеры конкретной помощи.

Результаты анкеты и беседы, которые проводились с участниками проекта, указывают на потребность популяризации и добросовестного информирования о возможностях добровольного возвращения. Эта информация должна быть доступной на каждом этапе контакта иностранца с публичной администрацией и учреждениями, обслуживающими иностранцев.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

Borawska-Kędzierska E., Strąk K., *Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2009.

Castles S., Miller M.J., *The Age of migration*, New York 2009.

Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010.

Halik T, Kosowicz A., Marek A., *Imigranci w polskim społeczeństwie*, Warszawa 2009.

Iglicka K., *Kontrasty migracyjne Polski. Wymiar transatlantycki*, Warszawa 2008.

Kawczyńska-Butrym Z., *Migracje. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2009.

Michałowska G., *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej, red. J. Barcz, Warszawa 2008.

Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia, red. A. Florczak, Warszawa 2009

Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy, red. L. Koba, W. Waclawczyk, Warszawa 2009.

Wróbel I., *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Wróbel I., *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008.

СПИСОК ПРАВОВЫХ АКТОВ:

Директива Европейского Парламента и Совета 2008/115/WE от 16 декабря 2008 г. об общих нормах и процедурах, используемых государствами-членами в отношении возвращения нелегально находящихся граждан третьих государств.

Решение 575/2007/WE Европейского Парламента и Совета от 23 мая 2007 г., учреждающее Европейский Фонд Возвращений Иммигрантов на 2008-2013 гг. как часть общей программы „Солидарность и управление миграционными процессами“.

Хартия Основных Прав Европейского Союза.

Европейская Конвенция Защиты Прав Человека и Основных Свобод, принятая в Риме 4 ноября 1950 г. вместе с дополнительными протоколами (З.в. 1993.61.284 с изм.).

Женевская конвенция о статусе беженца от 28 июля 1951 года, дополненная нью-йоркским протоколом от 7 января 1967 г. (З.в. 1991.119.515).

Конвенция Организации Объединенных Наций о правах ребенка из 1989 г. (З.в. 1991.120.526).

Закон об иностранцах от 13 июня 2003 г. (З.в. 2006.234.1694 с изм.).

Закон о предоставлении иностранцам охраны на территории РП от 13 июня 2003 г. (З.в. 2009.189.1472 с изм.).

Закон о репатриации от 9 ноября 2009 г. (З.в. 2004.53.532).

Распоряжение Министра Внутренних Дел и администрации о размере помощи для иностранцев, ходатайствующих о признании статуса беженца от 26 мая 2009 г. (З.в. 2009.80.674).

Договорённость между Министром Внутренних Дел и Администрации Республики Польша и Международной Организацией по Миграции о сотрудничестве в сфере добровольных возвращений иностранцев, покидающих территорию Республики Польша, подписанное в Варшаве 12 июля 2005 г. (М.П. от 13 января 2006 г.).



VOLUNTARY RETURN

LAW, GOOD PRACTICES AND RECOMMENDATIONS

Joanna Gieroba,
Monika Gwiazda,
Anna Kosińska,
Paweł Wojtasik (ed.)

RULE OF LAW INSTITUTE FOUNDATION
LUBLIN 2011

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: Joanna Gieroba
Monika Gwiazda
Anna Kosińska
Paweł Wojtasik (ed.)

Russian translation and language consultation:
Wiktor Świącicki, 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@fipp.org.pl
www.fipp.org.pl

ISBN 978-83-62551-28-6

The Rule of Law Institute Foundation is exclusively responsible for the contents of the 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	91
About the project	93
<hr/>	
1. Contemporary migration <i>(A. Kosińska)</i>	95
1.1 Characteristics of contemporary migration	
1.2 EU migration policy	
1.3 Illegal immigration	
<hr/>	
2. The concept of voluntary return <i>(A. Kosińska, P. Wojtasik)</i>	99
2.1 European Return Fund	
2.2 Requirement of human rights protection	
2.3 Requirement of reintegration	
<hr/>	
3. National legal regulations on voluntary return <i>(A. Kosińska)</i>	105
3.1 Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland	
3.2 Aliens Act and the Return Directive	
<hr/>	
4. Voluntary return beneficiaries <i>(J. Gieroba, M. Gwiazda)</i>	111
4.1 Refugee status applicants	
4.2 Illegal immigrants	
<hr/>	
5. Organising voluntary return <i>(M. Gwiazda, A. Kosińska)</i>	117
5.1 Voluntary return in cooperation with the Office for Foreigners	
5.2 Voluntary return in cooperation with the International Organization for Migration	
5.3 Unassisted voluntary return	
<hr/>	
6. Recommendations <i>(A. Kosińska)</i>	123

PREFACE

Dear Readers,

We are pleased to present you with one of the first publications on the subject of voluntary return of aliens on the market. For several years, Poland has been experiencing an increased inflow of foreigners from outside the European Union who supply our labour market. Many of the migrants remain in Poland illegally in the so-called grey zone. European Union migration policy considers the presence of such persons in Member States detrimental to both the aliens (they are deprived of benefits, out of work or employed illegally) and the host country. Thus emerged the idea of voluntary returns of aliens to their country of origin - returns which would not involve severe penalties and sanctions entailed by forced returns and which would also allow for a decent start on life in the alien's homeland.

This publication addresses basic problems of contemporary migration, issues concerning human rights protection in the context of voluntary returns, and the legal regulations in force in the European Union as well as in Poland. It also presents groups of beneficiaries who may profit from voluntary return programs, and three manners of departure: unaided, with the help of the International Organization for Migration (IOM), or assisted by the Office for Foreigners.

We hope that in the coming years foreigners will opt for voluntary returns as an alternative to forced returns, which will certainly lead to more efficient management of migratory flows.

This publication was prepared as a part of the **'Support for Voluntary Returns in the Lublin Region'** project implemented by the Rule of Law Institute Foundation.

We wish you an enjoyable reading experience,
The Authors

ABOUT THE PROJECT

The ‘Support for Voluntary Returns in the Lublin Region’ project is a three-year project which has been implemented by the Rule of Law Institute Foundation since January 2010. The project is co-financed by the European Return Fund and the budget of the State of Poland.

The project is addressed to offices, institutions and organizations working with foreigners and dealing directly or indirectly with the implementation of voluntary return programs for third-country nationals who reside in our country illegally.

The main objectives of the project are:

- To develop and strengthen the cooperation between institutions dealing with the implementation of voluntary return activities, in order to improve the information flow and enable effective consultations.
- To improve the qualifications of those involved in voluntary return implementation.
- To indirectly affect the situation of foreigners residing in the Lublin region, resulting in increased quality of services provided by institutions involved in voluntary return programs.

Measures implemented under the project include:

1. Scheduled **training seminars** which address the issues relating to migration policy, multiculturalism and various aspects of illegal immigration.
2. Annual two-day **training sessions** designed to familiarise participants with current trends in EU and national migration policy, as well as with various aspects of the implementation of voluntary return projects (the need to protect human rights, the requirement of reintegration in the country of origin).
3. Electronic **newsletter** sent to members of the project’s mailing list.

Please feel encouraged to use the information and updates for the project available on the Foundation websites: www.fipp.org.pl and www.migrant.lublin.pl. Further information about the project is available by contacting us at: powroty@fipp.org.pl



1

CONTEMPORARY MIGRATION

A. Kosińska

1.1 CHARACTERISTICS OF CONTEMPORARY MIGRATION

Migration as a large-scale social phenomenon appeared along with the development of capitalism. The first intense migratory movements took place at the turn of the nineteenth and twentieth century when Europeans from poor regions of the Old Continent set off to the United States and Brazil in search for better economic and social conditions.

Migration is defined as a relatively lasting change of place of residence of individuals within a defined space (Z. Kawczyńska-Butrym, *Migracje. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2009). It is worth noting that, frequently, along with moving house, migration changes the migrant's status in the social hierarchy (this phenomenon is called vertical migration).

Emigration and immigration are concepts of external migration, i.e. migration across national borders. **Emigration** means to leave a country of origin and settle in another, and **immigration** means the process of entering another country (a host country) in order to live there permanently.

The causes of migration are varied. One of the important reasons for migration is the situation in the migrant's country of origin. The vast majority of contemporary migration is caused by economic factors, the remainder being politically motivated and there is also the so-called patriotic migration, i.e. return to the country of ancestors.

Today's migration in the European Union is a result of economic development in Europe following World War II. Apart from internal migration, i.e. the movement of people who are citizens of the EU, what affects Europe most is external migration from third countries including those in Asia, Africa and South America. In most cases, immigration is determined by economic factors - migrants move from poorer to more developed countries. From a global point of view for a number of years circulation from the South (lesser developed countries) to the North (developed countries) has been observed.

Following the end of the Cold War and the overthrow of the communist regime, Central Europe also became a region of migratory movements. Initially, migration was dominated by the citizens of former communist countries travelling to Western European

countries. However, in the twenty-first century, Central Europe also became an attractive destination for residents of poorer countries. The phenomenon of immigration to our country amplified at the time of Poland's accession to the European Union.

According to the data quoted by Zofia Kawczyńska-Butrym, in 2008 there were about 200 million migrants in the world, the majority of whom chose the United States as their destination, and around 30% of migrants came to Europe. Currently, the most popular European destinations are the United Kingdom and Germany, and also Russia as a transit country.

Contemporary migration is different from that of the first half of the twentieth century also in terms of migrants' social groups. Presently, almost half of the migrants are women. Moreover, there are more and more procedures to facilitate reunification of immigrant families. The same goes for the victims of trafficking, for whom European countries provide assistance and support.

As a result of the political and economic transformation initiated in 1989, Poland began to change from an emigration country into a migrant receiving country. Following the opening of the EU labour markets, after May 1, many young educated people left Poland - according to the Polish Central Statistical Office (GUS), it was estimated that in late 2007, 2,270,000 Poles were living abroad (K. Iglicka, *Kontrasty migracyjne Polski*, Warszawa 2008). Consequently, the labour market was supplied with immigrants from third countries (both legal and illegal immigrants), who began to supplement the shortage of workers caused by emigration. For several years it has been obvious that European countries will need migrants - estimated projections show that between 2010 and 2035 the EU's population will have increased from 501 million to 520,7 million and subsequently will have decreased to 505 million in 2060.

There is currently a fairly large group of third-country nationals in Poland. Despite the surveys that have been conducted, the precise number of immigrants is impossible to determine - it is estimated that the number of migrants legally residing in Poland is at least 100,000. Yet it is common knowledge that many people, for different reasons, remain in our country illegally and work for many years in the so-called gray zone. Estimating their number is unfortunately not possible.

The main groups of migrants in the territory of the Republic of Poland are the citizens of the former Soviet Union: Russia, Ukraine and Belarus. Moreover, as a result of the possibility of repatriation (Act on repatriation of 9 November 2009), tens of thousands of people of Polish nationality from the former Soviet republics - Kazakhstan, Azerbaijan, Georgia, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan - came to Poland. Roma from Bulgaria and Romania, immigrants from Asia (especially Vietnam) and African countries (e.g. Nigeria) constitute a fraction of immigrants. In addition, Poland is home to migrants such as refugees or persons who have been granted subsidiary protection, a permit for tolerated stay or temporary protection (the vast majority of refugees come from Chechnya) and the victims of human trafficking.

1.2 EU MIGRATION POLICY

The founding treaties of European Communities did not regulate the status of third-country nationals. Initially, each Member State regulated the rules of admission of migrants into its territory independently. Following the adoption of the Schengen Agreement of 1985 and the Convention Implementing this Agreement in 1990, the first legislation relating to migration policy was introduced, which led to establishing the **SIS (Schengen Information System)**, which records information on foreigners who are not allowed to enter EU ter-

ritory. After the Treaty of Amsterdam (1997) came into force, work began on the implementation of the so-called **Area of Freedom, Security and Justice**, whose purpose was to manage issues relating to visa, asylum and immigration policies.


In 2004, the European Council adopted the so-called **Hague program**, a five-year program to strengthen the Area of Freedom, Security and Justice. The program was focused on the issues of migration policy, foreigners' integration and the protection of external borders. It was in order to protect the external borders of the European Union that the Frontex agency was created in 2004. Frontex is the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union based in Warsaw. Finally, in 2009 the **Stockholm program** was adopted for the period 2010-2014. The priorities of the program include developing integrated management of external borders (counteracting illegal immigration and combating trans-border crimes – also through encouraging voluntary returns), a common visa policy (Community Code on Visas has been in force since April 2010), a comprehensive migration policy which includes a global approach to migration, further development of asylum policy with burden-sharing and solidarity between Member States, and effective protection of human rights.

In order to support the efforts of Member States in the implementation of EU migration policy, the following funds have been established: the European Refugee Fund, the European Fund for the Integration of Third-Country Nationals, the European Return Fund and the External Borders Fund.

1.3 ILLEGAL IMMIGRATION

Many problems in the implementation of migration policy in the EU are associated with illegal immigration. Illegal immigration emerges as a result of illegal crossings of borders; two basic ways of such crossings are trafficking or smuggling of persons. In addition, illegal aliens are also those foreigners who initially arrived in the host country legally but due to various circumstances (residence permit not extended, refusal of granting refugee status) they now remain in Poland illegally.

Unauthorised immigrants are deprived of all rights and benefits to which legal resident aliens are entitled. Therefore, the phenomenon of illegal immigration must be considered unfavourable for the country of origin (grey market development, unreported employment) as well as foreigners (social exclusion, a sense of temporariness of residence and insecurity).



2

THE CONCEPT OF VOLUNTARY RETURN

A. Kosińska, P. Wojtasik

2.1 EUROPEAN RETURN FUND

The idea of regulating voluntary returns in the European Union stemmed from the need of creating an Area of Freedom, Security and Justice. Thus, it was essential to develop a common EU immigration policy, which would ensure effective management of migration flows, fair treatment of third-country nationals, as well as prevent and combat illegal immigration and human trafficking. Accordingly, in 2004 the European Council in the Hague program requested the launch of the European Return Fund, and the establishment of the Fund by the year 2007. **The Fund**, whose purpose is to strengthen freedom, security and justice, **was established** by Decision No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 **for the period January 1, 2008 - December 31, 2013**. The total Fund budget for the years 2008 to 2013 is 676 million Euros.

The Fund is one of four main financial instruments of the General program 'Solidarity

and Management of Migration Flows', whose aim is to help EU Member States in the introduction of integrated management of external borders of the European Union and the implementation of common policies on asylum and immigration. The main objective is to address the issue of a fair share of responsibilities, and increase solidarity between Member States. The other three funds are: the European Fund for the Integration of Third-Country Nationals, the External Borders Fund and the European Refugee Fund.

EU **return policy** should be based on **common principles** and **common measures** that can improve administrative cooperation between Member States. The European Return Fund introduces financial solidarity to support Member States in improving the management of all aspects of return through the concept of integrated return management, with emphasis on voluntary returns and with a view to promoting fair and effective implementation of common standards for return. The Fund also provides support to cooperative actions involving several Member States whose purpose is to facilitate returns.

The target group of the European Return Fund are all third-country nationals who have not yet received a final negative decision in relation to their request for international protection in a Member State and who can make use of voluntary return, provided they have not acquired a new nationality and have not left the territory of that Member State. Moreover, the activities of the European Return Fund are directed to all third-country nationals covered by one of the forms of international protection or temporary protection in a Member State who decide to return voluntarily, and to all third-country nationals who do not fulfil the conditions for entry and / or stay in that Member State.

In order to facilitate the implementation of the multiannual program and annual programs of the European Return Fund, each Member State shall 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 verifying the effective functioning 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. The Implementing Authority for European Programs acts as the delegated authority, and the Department for the Protection of EU Financial Interests within the Ministry of Finance is the audit authority. The Department for Paying Authority in the Ministry of Finance plays the role of the certifying authority.

The issue of immigrants' return is addressed in the so-called '**Return Directive**' of **16 December 2008**. The purpose of the act is, inter alia, the need to fix clear, transparent and fair rules which would provide for an effective return policy as a necessary element of a well managed migration policy.

The provisions of the Directive indicate that **voluntary return should be preferred over forced return**. In order to protect the interests of persons considering return, Member States were obliged to provide assistance and counselling in this regard. The necessary legal aid should be made available for those who lack sufficient resources. Moreover, the Directive encourages the use of funding opportunities offered under the European Return Fund for this purpose.

To define the **concept of voluntary return** it is possible to use the definitions that appear in the 'Return Directive'. First of all, the Directive defines 'return' as "the process of a third-country national going back - whether in voluntary compliance with an obligation to return - or forced - 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 decides to return and in which he or she will be accepted."

Under Polish law, an attempt to define **voluntary return** was made in 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 drawn up in Warsaw on 12 July 2005. Article 2 of the Agreement defines 'voluntary return' as a "situation where an alien agrees to leave the territory of the Republic of Poland to return to a 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 the alien's decision on return is based upon freedom of choice, meaning the absence of any physical, psy-

chological 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.”

2.2 REQUIREMENT OF HUMAN RIGHTS PROTECTION

Pursuant to recital 15 in the Preamble to the Decision establishing the Fund, Member States must ensure that activities performed under the Fund respect the obligations derived from fundamental rights laid down in particular in documents such as:

- **The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms** (the European Convention on Human Rights), adopted in Rome on 4 November 1950 as amended
- **The Charter of Fundamental Rights of the European Union**
- **The Geneva Convention relating to the Status of Refugees** of 28 July 1951 as supplemented by the New York Protocol of 31 January 1967
- other documents that ensure the protection of human rights, such as the **UN Convention on the Rights of the Child** of 1989

Although the history of the legal protection of human rights dates back to the nineteenth century, it was only after World War II that a universal system was established. The tragic experiences of the Holocaust caused the need to specify every human being’s universal rights that must never be violated.

Every person without distinction of race, gender, religion or nationality is entitled to rights and freedoms (**prohibition of discrimination**). This is due to the inherent **dignity** of every human being; this dignity is the axiological basis for the system of human rights. Human rights are rights from which derogation

cannot be made, i.e. in principle they cannot be surrendered (in exceptional circumstances the use of certain rights may be limited - for instance, access to education in circumstances of an ongoing armed conflict).

The first document which dealt with the complex issues of human rights was the **Universal Declaration of Human Rights** adopted by the United Nations General Assembly in 1948. With this Declaration, an international system of human rights protection was created within the UN’s activities. In 1966, two other acts connected with human rights protection were passed. The first was the International Covenant on Civil and Political Rights, and the second was the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

Human rights have since been divided into so-called generations; the division was made on the basis of the nature of protected rights and the time when the particular group of rights was first recognised. First-generation human rights are civil and political rights (e.g. free speech, freedom of association). Second-generation human rights are of economic, social and cultural nature (the right to education, work, cultural goods etc). **Third-generation** are **‘solidarity’ rights** - they are the most recently recognised category of human **rights** (these rights include the right to development) and are implemented through international co-operation. Still, these rights do not constitute a separate group of human rights – they complement the rights of the first and second generation. The last distinct group of human rights are fourth-generation rights, i.e. rights of minorities (primarily national and ethnic), which emerged as a reaction to the process of globalization.

The source of the international protection of human rights system is the assumption that all people “(...) are born **free and equal in dignity and rights**” (cf. Article 1 of the Universal Declaration of Human Rights).

One of the entities of the regional human rights protection system in Europe is the

Council of Europe, an international governmental organization founded in 1947, based in Strasbourg. The Council has almost all European countries as member states (currently 47 members).

The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms imposes on the parties to the Convention the obligation to respect the rights of every person who is subject to their jurisdiction. Among the protected rights and freedoms are the right to life, the prohibition of torture, the right to liberty and security of person and the right to respect for private and family life. It should be emphasised that those **rights apply to all persons under the jurisdiction of the state - both citizens and foreigners**. These rights also include the right to freedom of thought, conscience and religion as well as freedom of expression.

The prohibition of discrimination established in Article 14 of the Convention is extremely important in the context of voluntary returns. The Article states: **“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”** The prohibition of discrimination in the application of the law by public authorities - a general prohibition of discrimination - was also introduced in Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention adopted on November 4, 2000.

With the focus on the implementation of voluntary returns, it is also worth mentioning Article 1 of Protocol No. 7 to the Convention, which lays down the procedural safeguards relating to the expulsion of aliens. The Article states that the expulsion of an alien is not allowed except in pursuance of a decision reached in accordance with the law. In addition, an alien must have, among other rights, the opportunity to submit reasons against

their expulsion, and to have their case reexamined.

The Charter of Fundamental Rights is a set of fundamental principles that make up the system for the protection of human rights. The Charter was adopted at the Nice European Council in 2000 and entered into force as part of the Treaty of Lisbon on December 1, 2009. Article 1 of the Charter stresses that **human dignity is inviolable and must be respected and protected at all times**. This requirement is extremely important especially in the context of voluntary returns. The institutions and entities involved in voluntary returns should in every situation make it a priority to respect the dignity of every person. Moreover, pursuant to Article 3, everyone has the right to respect for their physical and mental integrity. Another important right guaranteed by the Charter is the prohibition of inhuman or even degrading treatment.

A number of articles in the Charter are dedicated to the rights of foreigners - Article 18 guarantees the right to asylum, and Article 19 prohibits collective expulsions and does not allow anyone to be deported to a country where there is a serious risk that they would be subjected to capital punishment, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment.

The Charter also stresses the equality of all persons before the law (Article 20) and prohibits any discrimination, including that based on grounds such as race, color or ethnicity. It seems that for the proper management and organization of voluntary returns it is necessary to ensure **respect for cultural, religious and linguistic diversities**. Foreigners coming from different cultural backgrounds often need special treatment that would take their cultural traditions and customs into account. Respect for diversity is the foundation for intercultural dialogue, and it makes working with immigrants easier, also at the point of their return to the countries of origin.

During the implementation of voluntary return programmes, special attention should be paid to those groups of aliens that require particular protection. They include the following:

- **children under the care of parents**
- **unaccompanied minors**
- **the elderly and the disabled**
- **foreigners who are ill and require medical assistance**

In accordance with Article 24 of the Charter, children have the right to such care and protection that is needed for their own well-being. Additionally, all decisions taken by public authorities must be subordinated to the **best interests of the child**. In accordance with the provisions of the Convention on the Rights of the Child, participant countries have committed themselves to combating the illicit transfer of children abroad (Article 11). The rights of unaccompanied minors are included in Article 20 of the Convention. The Convention also protects the rights of children seeking refugee status (Article 22) and the rights of children who are disabled (Article 23).

Furthermore, the law cares for **the elderly** - in accordance with Article 25 of the Charter of Fundamental Rights, the European Union

respects their right to live in dignity and to participate in social life. During the implementation of voluntary returns, these rights must be taken into account. It is also necessary to provide the elderly with adequate care. This should also apply to **persons with disabilities**, whose rights are subject to special protection under the provisions of Article 26 of the Charter.

2.3 REQUIREMENT OF REINTEGRATION

Another requirement which should be fulfilled in voluntary return implementation is the requirement of reintegration. Pursuant to recital 25 in the Preamble to the Decision establishing the European Return Fund, the Union supports "(...) in those Member States which consider it appropriate, specific measures for returnees in the country of return." These measures are to serve two functions: first, to ensure the **sustainability of return** - so that the person does not decide to migrate again- in this case the beneficiary is the EU country, and second, to guarantee the **sustainability of reintegration** in the community in the country of return – where the beneficiary is the migrant.



3

NATIONAL LEGAL REGULATIONS ON VOLUNTARY RETURN

A. Kosińska

In Poland, the legal acts regulating the implementation of voluntary returns currently in force are the following:

- **Aliens Act of 13 June 2003,**
- **Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland of 13 June 2003.**

Currently in the works is a new Aliens Act that will implement the provisions of the '**Return Directive**', i.e. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. The Directive was due to be translated by Member States into national legislation by December 24, 2010. At present, neither the Aliens Act nor the Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland defines voluntary return. Such a definition is found **in 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 dated 12 July 2005. The agreement will be discussed in the section on assisted voluntary return programmes implemented by IOM.

In accordance with Article 2 of the Agreement, **voluntary return** refers to a "situation where an alien agrees to leave the territory of the Republic of Poland to return to a 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."

As shown in the above mentioned definition, the alien must make a decision voluntarily and knowingly. Moreover, the alien should be aware of the conditions that prevail in the

country of return at the time of their departure. Such knowledge certainly affects the awareness of the consequences of the decision, and contributes to the sustainability of return and reintegration in the country of destination.

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

For the first time, the possibility of voluntary return of persons who have withdrawn their application for refugee status was provided in amended Article 68 of the Act.

At present, after the amendment of the Act dated 18 March 2008, the issue of voluntary return is regulated by Article 70 and Article 75. In accordance with Article 70, (included in the section titled 'Assistance for aliens applying for granting refugee status'), an alien may, upon their application, be granted assistance in voluntary repatriation from the territory of Poland.

Support for voluntary return is **not available to the following aliens**:

- 1) The beneficiaries of **complementary protection**
- 2) Foreigners who have been granted a permit for **tolerated stay**, beyond the period specified in Article 74, Paragraph 1 of the Act (social assistance and medical care are provided during the proceedings for granting refugee status and for 2 months from the day on which the final decision on the refugee status is delivered, and in case of the discontinuance of the proceedings - for 14 days from the day on which the final decision on the discontinuance of the proceedings is delivered)
- 3) Foreigners whose stay in Poland is based on a **residence permit** for a fixed period,

a **permit to settle** and a **long-term EC resident's permit**

- 4) Aliens staying in **custodian-educational centres**
- 5) Foreigners placed in a **guarded centre or in the arrest** for the purpose of expulsion
- 6) Foreigners held in **temporary detention or serving a custodial sentence**

If an above mentioned alien applies for assistance with their voluntary return, such a request will be left unprocessed.

If **within 2 years of receiving assistance in voluntary return** the alien submits another application for refugee status or if they appeal the decision on the discontinuance of the proceedings for granting refugee status, they can only be granted medical care and social assistance in the amount of a third of the benefits approved under ordinary circumstances. The assistance in voluntary repatriation from the territory of the Republic of Poland may be granted once within the period of 2 years. This provision is a sort of penalty for an alien who first decided to return to their country of origin and then their return was not sustainable. It also protects the Polish government from incurring additional costs of financing the return of aliens who do not wish to return to their home country permanently.

If, however, in accordance with Article 70, Paragraph 5, **in the course of the proceedings** instituted after the alien re-applied for refugee status, **it occurs that**:

- 1) there are new facts relating to the persecution of the alien, or
- 2) there are new circumstances connected to the possibility of the alien experiencing serious harm (which were not raised and were not examined in the previous proceedings)

then the Head of the Office for Foreigners grants the alien standard assistance - **in such circumstances, the alien can also be granted support for his or her voluntary return.**

The rules for the voluntary return organised by the Head of the Office for Foreigners are governed by Article 75 of the Act. Pursuant to the provisions of the Article, the foreigner who wants to return voluntarily must notify the Head of the Office in writing. This notice must be delivered no later than the day when the alien is scheduled to leave Polish territory (Article 75, Paragraph 2).

The assistance in voluntary repatriation provided by the Office may include:

- 1) purchasing tickets for the cheapest means of public transportation to a country chosen by the alien where they have the right of entry (Article 75, Paragraph 2, Item 1)
- 2) covering administrative fees for obtaining necessary visas and permits
- 3) partial coverage of the cost of meals during travel

The amount of financial aid available is regulated by the **Ordinance of the Minister of Interior and Administration of 26 May 2009 establishing the amount of financial support for foreigners applying for granting refugee status.**

The amount of aid for meals during travel while returning voluntarily is 15 PLN for each day of travel. Such assistance is provided for up to 3 days. The compensation shall be paid no earlier than seven days and no later than two days prior to the voluntary return of the alien to a country where they have the right of entry (Paragraph 7 of the Ordinance).

Assistance in voluntary return is granted by a decision of the Head of the Office for Foreigners. The return of the alien is in such a case is organised by the Head of the Office.

3.2 ALIENS ACT AND THE RETURN DIRECTIVE

The possibility of an alien's voluntary return is provided by Article 97 of the Aliens Act. Pur-

suant to the Article, an alien may be obliged to leave the territory of the Republic of Poland within 7 days, if the circumstances of the case show that the individual will comply with this obligation voluntarily. The decision to instruct the alien to leave the territory of Poland is given an order of immediate enforceability.

The decision to order the alien to leave the territory of Poland is rendered by the commanding officer of the Voivodship Police, the commanding officer of the County (Poviat) Police, the commanding officer of the Border Guard Division or the commanding officer of the Border Guard checkpoint. The decision may be appealed to the voivode competent with respect to the issuing authority's location.

If the alien leaves the territory of the Republic of Poland voluntarily, the commanding officer of the Border Guard checkpoint records the departure date in an appropriate register or notifies the authority which issued the decision.

With the decision to refuse the resident permit for a fixed period, the voivode competent with respect to the alien's place of residence can order the alien to leave the territory of Poland within the period indicated in the decision (Article 57, Paragraph 6). Such a decision can only apply to an alien whose residence in Poland is considered undesirable.

In accordance with Article 128, the data of an alien who voluntarily leaves the territory of Poland are recorded in a **register of aliens whose residence in Poland is undesirable for:**

- **the period of one year from the date of voluntary departure from the territory of the Republic of Poland** within the time limit specified in the decision to order the alien to leave the territory of Poland, the decision to refuse the resident permit for a fixed period, or the decision to

withdraw the resident permit for a fixed period,

- **the period of three years from the date of voluntary departure from Poland** within the time limit specified in the decision to refuse or withdraw the resident permit for a fixed period ordering the alien to leave within a specified period, if the order to leave has been issued due to a threat to the national defence and security or public security and policy.

Currently, preparatory work on the new Aliens Act is being conducted. A board whose purpose is to plan the guidelines of the project was established in March 2010. The board is comprised of representatives of the Office for Foreigners, the Ministry of Internal Affairs and Administration, the Border Guard Headquarters, and representatives of other ministries related to the project. Draft legislation guidelines were submitted in May 2011. At the moment the legislative procedure is continued. The new act must be adapted to the provisions of the **Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (the so-called 'Return Directive' - the deadline for transposition is December 24, 2010)**, Council Directive (2009/50/EC) on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (transposition deadline is June 19, 2011), and the so-called 'Sanction Directive' (2009/52/EC) providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals (transposition deadline July 20, 2011).

The Return Directive sets out common standards and procedures that Member States should apply to the returns of illegally staying third-country nationals, in accordance with fundamental rights, including responsibilities

for the protection of human rights. The Directive does not apply to persons who exercise their right to free movement in accordance with the Schengen Borders Agreement.

According to the Return Directive, **voluntary return should be preferred over forced return**, unless it would undermine the purpose of the return procedure. Member States should encourage voluntary returns by providing for better return assistance and counselling, and using funding possibilities offered under the European Return Fund. Moreover, in Item 21 and Item 22, the Directive stresses once again the need to respect the rights of the child and the right to protection of family at the time of voluntary return.

In accordance with Article 3, subparagraph 3 of the Directive, 'return' means the process of a third-country national going back – whether in voluntary compliance with an obligation to return, or forced – to their country of origin, a country of transit or another third country where they will be accepted.

Voluntary departure means compliance with the obligation to return within the time limit specified in the decision ordering the return.

Finally, the Directive defines **vulnerable persons** as minors, unaccompanied minors, disabled people, elderly people, pregnant women, single parents with minor children, victims of torture, rape and other serious forms of psychological, physical and sexual violence.

In accordance with the provisions of the Directive, Member States are obliged to issue the **decision ordering the return** of any foreigner staying illegally in its territory. **The return decision can specify an appropriate time limit for voluntary departure. This period ranges from 7 to 30 days.** The time limit specified in the decision does not deprive the alien of the possibility to leave earlier.

Member States may introduce national legislation to establish that the time limit for

voluntary departure is determined only following a request filed by an alien. In these cases the State has the duty to inform the alien about the possibility of such a request.

The period for voluntary departure may be extended if special circumstances of the individual case, which the State will take into account, have arisen. Such circumstances include the length of stay, the existence of children attending school and the existence of other family and social links.

The time limit for voluntary departure may be less than 7 days if there is a risk of absconding, or there are other circumstances listed in Article 7, Paragraph 4 of the Directive.

Certain obligations may be imposed on the foreigner in order to reduce the risk of absconding. These obligations include regular reporting to the authorities or putting down a deposit.

If the return date was not set or if the alien has not departed voluntarily within the time limit specified in the return decision,

the State takes necessary measures to enforce the return decision.

The decision ordering the return is accompanied by an entry ban if no period for voluntary departure has been set, or if the obligation to return has not been executed. In other cases, a prohibition of entry can be added to the decision on the government's option. **If the decision establishes an entry ban, the length of the ban should normally not exceed five years.**

During the period prior to voluntary departure, Member States should ensure that the following principles are taken into account in relation to an alien: maintaining family unity, providing health care and emergency health care, providing minors with access to education, and catering for special needs of vulnerable persons. If the time limit for voluntary return is extended then the alien is provided with a written confirmation of the extension.

The regulations presented above should have been translated into national legislation by 24 December 2010. They will probably be included in the new Aliens Act.

4

VOLUNTARY RETURN BENEFICIARIES

J. Gieroba, M. Gwiazda

The Fund's target groups are:

- all third-country nationals who **have not yet received a final negative decision** on their application for international protection in a Member State and who may opt for voluntary return, provided that they have not acquired a new nationality and have not left the territory of that State;
- all third-country nationals **who do not meet conditions for entry or stay** in a Member State or **who have ceased to meet them** and who, in accordance with the order to leave the territory of that Member State, decide on voluntary return;
- all other citizens of third countries who do not meet conditions for entry or stay in a Member State or who have ceased to meet them;
- all **third-country nationals covered by 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** who decide to return voluntarily, provided they have not acquired a new nationality and have not left the territory of that State.

4.1 REFUGEE STATUS APPLICANTS

According to the Decision establishing the Fund, the first group of beneficiaries includes all third-country nationals who have not yet received a final negative decision in relation to their application for international protection in a Member State and who may opt for voluntary return, provided that they have not acquired a new nationality and have not left the territory of that State. According to Directive 2004/83/EC, **'international protection' means those having refugee and subsidiary protection status.**

Conditions for granting refugee status, as defined in the Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland, also stems from the Geneva Convention.

A refugee is an alien who as a result of a well-founded fear of persecution in their country of origin for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group cannot or will not avail themselves of the protections of that country. Acts of persecution must be sufficiently severe by their nature or repetition as to constitute a serious violation of basic hu-

man rights (particularly the rights from which derogation cannot be made) or must be an accumulation of various measures or omissions constituting a violation of human rights.

Persecution may in particular take form of the following:

- physical or psychological violence (including sexual violence),
- legal, administrative, police or judicial measures which either are discriminatory or are imposed in a discriminatory manner,
- prosecution or punishment that is disproportionate or discriminatory,
- denial of the right to appeal in court,
- prosecution or punishment for refusing military service in a conflict (when performing military service would include crimes),
- acts of a gender-specific or child-specific nature.

An alien who does not meet conditions for granting refugee status **is granted subsidiary protection in cases where going back to the country of origin may pose a genuine risk of serious harm which consists of:**

- a death sentence or execution,
- torture, inhuman or degrading treatment or punishment,
- significant and individual threat to life or person as a result of indiscriminate violence towards civilians in situations of international or internal armed conflict
 - and because of that risk cannot or will not avail themselves of the protection of that country of origin.

The procedure for granting refugee status shall be maintained in the manner and under the terms of the Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland.

The proceedings are commenced by the foreigner, who personally submits **an application for granting refugee status** in the Republic of Poland. Such an application is also

examined as an application for subsidiary protection. The application may also refer to the accompanying spouse and minor unmarried children. In this case, however, a written consent of the spouse is required. Consent given by the spouse is considered also as consent for the applicant to be a plenipotentiary in the case, which includes acting on behalf of the spouse's children.

The application for granting refugee status can be submitted during border control procedures upon entry or during the stay in the territory of Poland. The readiness to apply for refugee status in Poland should be reported clearly to the commanding officer of the Border Guard checkpoint, usually during border control procedures upon entry to the Republic of Poland.

In addition to admitting applications for refugee status, the duties of the Border Guard officers **include depositing travel documents and evidence relating to the case of granting refugee status**, such as membership cards of political organizations, medical certificates, photographs, arrest warrants, newspaper articles about the foreigner's activities etc. It should be emphasized that submitting an application for refugee status is possible even if the applicant does not have a passport or a visa.

The application must be submitted on an appropriate form. The Border Guard officer can help with completing the form. The form is available in many different languages but, if necessary, a foreigner can request the help of an interpreter.

The application must include:

- applicant's complete personal data,
- complete personal data of other persons referred to in the application,
- applicant's country of origin,
- description of core events leading to applying for refugee status (for example, participation in military activities, expo-

sure to physical violence and / or mental abuse, arrest and belonging to political or religious organizations).

The above listed information is obligatory to submit an application for refugee status in Poland and is fairly general, but please note that every detail can be important because the data collected at that point are compared with the information obtained in the course of the proceedings, including the testimony during the status hearing. The hearing takes place at the time and place designated by the person who conducts the proceedings. Usually it takes place in the building of the Office, sometimes - in the Centre for Foreigners where the applicant resides. **It should be emphasized that any discrepancies in the submitted testimonies reduce the credibility of the applicant and can be used to his or her disadvantage.**

An alien who has applied for refugee status in Poland receives a **provisional identity certificate of the alien, which is a document confirming the identity of the person on the territory of Poland. This document does not entitle the alien to cross the border.**

4.2 ILLEGAL IMMIGRANTS

According to the Decision establishing the European Return Fund, another target group of the Fund includes all third-country nationals who do not meet conditions for entry or stay in a Member State or who have ceased to meet them and who, in accordance with the order to leave the territory of that Member State, decide on voluntary return and all other citizens of third countries who do not meet the conditions for entry or stay in the territory of a Member State or who no longer meet them. Thus, the Decision points to illegal immigrants, stressing the importance of a common policy for voluntary returns as

a tool in the fight against illegal migration of third-country nationals. The rules for such policy have been introduced on the basis of the so-called **'Return Directive'**. The document establishes basic standards that must be met by Member States, with the possibility of adopting national legal regulations more favourable for third-country citizens.

The Directive includes the definition of **'illegal stay'**. It means the presence on the territory of a Member State of a third-country national who does not fulfil, or no longer fulfils the conditions of entry as set out in Article 5 of the Schengen Border Agreement or other conditions for entry, stay or residence in that Member State. These regulations are included in Polish legislation, inter alia, in the Aliens Act together with secondary legislation.

Member States require the return of any third-country national staying illegally on their territory. Pursuant to **Article 88 of the Aliens Act**, the decision to expel an immigrant from the territory of Poland is issued if:

- 1) the alien resides in that territory **without a valid visa**, if it is required, or without any other document which is valid for entry and stay in that territory;
- 2) the alien has not left Polish territory after the expiry of an allowed period of residence on the territory of **Schengen states for 3 months within 6 months** from the date of first entry;
- 3) the alien **has carried out any work in contravention of the Act** of 20 April 2004 on employment promotion and labor market institutions or took up economic activity contrary to the laws in force in Poland;
- 4) the alien **does not have the financial resources** necessary to cover the cost of their stay in Poland and cannot indicate any plausible sources of acquiring such financial means;
- 5) the alien's data are recorded in **the register of aliens whose residence in the territory of Poland is undesirable**;

- 6) the alien's data are recorded in the **Schengen Information System** for the purpose of refusing entry, if the alien is staying in the territory of the Republic of Poland within the visa free traffic zone or on the basis of a Schengen visa, excluding a visa for the purpose of entry or stay in the Republic of Poland;
- 7) the alien's further stay would **constitute a threat to national defence** or national security or public safety and policy or it would harm the interests of Poland;
- 8) the alien has crossed or has tried to cross the border illegally;
- 9) the alien **has not voluntarily left the territory of Poland** within the time limit specified in the decision:
 - a) to order the alien to leave Polish territory,
 - b) to refuse the permit for temporary residence,
 - c) to revoke the permit for temporary residence;
- 10) the alien fails to comply with **financial obligations** to the State Treasury;
- 11) the alien **completed serving a custodial sentence** passed in the Republic of Poland for an intentional crime or a financial crime;
- 12) the alien **has been sentenced in Poland by a legally valid and enforceable sentence of imprisonment** and there are grounds for extraditing the alien abroad in order to execute the punishment set in relation to them;
- 13) the alien **resides outside the border zone where, in compliance with the permit to cross the border within the local border traffic**, they are allowed to reside;
- 14) the alien resides in the territory of the Republic of Poland after the expiration of the period of permitted stay, to which he was entitled on the basis of a local border traffic permit.

However, there are possible exceptions if the decision on expulsion entitles the third-country national to go to another Member State where he or she has a valid residence permit or other authorization to stay, or where on the basis of bilateral agreements or contracts he or she will be adopted by that State. The decision ordering the return is not rendered if due to a serious situation or humanitarian reasons there are grounds to grant the permit for tolerated stay or some other permit authorising the illegal immigrant to stay.

The decision on expulsion under national legislation **is not issued**, and is not executed when issued, if:

- 1) there are grounds to grant consent for a tolerated stay;
- 2) the alien is married to a Polish citizen or an alien authorized to stay or a holder of a long-term resident's EC permit and their continued residence poses no threat to national defence, national security or public safety and policy, unless the marriage was contracted in order to avoid expulsion;
- 3) the alien is on the territory of the Republic of Poland on the basis of a Schengen visa authorizing only entry and stay in Poland.

After the expulsion order, at the request of the third-country national a time limit is set when the illegal immigrant can voluntarily leave. According to the Directive of the European Parliament this limit ranges **from 7 to 30 days**. If need be, the deadline can be extended due to special circumstances such as the length of stay, children attending school, or family and social links. The time limit can also be **shorter than 7 days** or not designated at all if there is a risk of absconding, the person poses a threat to public policy, public security or national security or if the application for a legal stay has been rejected as manifestly unfounded or fraudulent.

According to the Aliens Act, in the decision to expel a time limit is set for an alien to leave the territory of the Republic of Poland; the time limit is no longer than 14 days.

The decision to deport can be issued ex officio or at the request of the Minister of National Defence, the Chief of the Internal Security Agency, the Chief of the Intelligence Agency, the Chief Commander of the Border Guard, the Chief Commander of the Police, the commanding officer of the Border Guard Division, the commanding officer of the Voivodship Police, the commanding officer of the Border Guard checkpoint or Customs Service agency, the **voivode** competent with respect to the alien's place of residence or the place of disclosure of the event giving rise to the request for expulsion of the alien. The alien may be required to leave the territory of the Republic of Poland within 7 days, if the circumstances of the case show that they will voluntarily comply with this obligation.

The decision on expulsion of a minor to their country of origin or to another country is executed only if the minor can be taken care of by his or her parents, other adults or child-care facilities, in accordance with the standards established by the Convention on the Rights of the Child.

The decision on expulsion shall be enforced by escorting the alien to the border or to the border of the country to which the alien is to be expelled or to the airport or seaport of that country, **if:**

- 1) the alien stays in a guarded centre or in custody for the purpose of expulsion;
 - 2) the alien has not left the territory of Poland within the period specified in the decision to expel or in a decision which includes the order to leave;
 - 3) so required by state security and defence or public security and policy or the interests of the Republic of Poland;
- 4) the alien has not left the territory of Poland voluntarily within the period specified in the following decisions:
 - a) the obligation to leave the territory of the Republic of Poland (rendered by the commanding officer of the Voivodship Police, the commanding officer of the County (Poviat) Police, the commanding officer of the Border Guard Division or the commanding officer of the Border Guard checkpoint; the decision can be appealed to the voivode);
 - b) the decision to refuse granting the residence permit for a fixed period;
 - c) the decision to revoke the residence permit for a fixed period;

If other less repressive measures cannot be taken, a third-country national subject to the procedure of return can be placed **in a detention center**. A foreigner in relation to whom any circumstances arise that justify issuing a deportation order, or a foreigner who fails to comply with the obligations set out in the decision on expulsion may be detained by the Police or the Border Guard for a period not exceeding 48 hours. The authority which detained the alien should immediately request the court to place the alien in a guarded facility or to put them in detention for the purpose of deportation. **An alien is placed in a guarded center if:**

- 1) it is necessary to ensure the effectiveness of the proceedings on expulsion or revocation of the permit to settle or revocation of the residence permit for a long-term EC resident;
- 2) there is a justified concern that he or she will attempt to evade the execution of the decision on expulsion or the decision to revoke the permit to settle or the decision to revoke the residence permit for a long-term EC resident;
- 3) he or she has crossed or has tried to cross the border illegally, in case he or she was not escorted to the border immediately.

Detention for the purpose of expulsion applies to aliens in relation to whom any of the above mentioned conditions apply and there is also a concern that the alien will not observe the rules of stay in the guarded facility.

The decision to place an alien in a guarded center or in custody for the purpose of deportation is not made if it could cause serious

harm to their life or wellbeing. The court determines the period of detention in the guarded centre or in custody **not exceeding 90 days**. This period may however be extended for a period necessary to execute the decision on expulsion which has not yet been executed due to the foreigner's fault. **The period cannot exceed one year.**



5

ORGANISING VOLUNTARY RETURN

M. Gwiazda, A. Kosińska

5.1 VOLUNTARY RETURN IN COOPERATION WITH THE OFFICE FOR FOREIGNERS

In accordance with Article 75 and Article 70 of the Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland, **assistance in voluntary return is available to any alien who gives notice in writing to the Head of the Office for Foreigners of their intention to voluntary return, no later than the date when he or she is obliged to leave Polish territory.** If the alien notifies the Head of the Office of their intention to voluntarily return in writing, social assistance and medical care is extended to the date on which the alien must leave Polish territory in a way organised by the Head of the Office. Please note that this aid can benefit only those residing in Poland **legally**.

This group includes:

- foreigners who have applied and then withdrawn their application for refugee status in Poland,
- aliens who have been denied refugee status but have been granted subsidiary protection

or the permit for tolerated stay if they indicated their willingness to return voluntarily within two months from the date when they were notified of the decision to deny refugee status,

- foreigners 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.

It should be emphasised that, for aliens who have been denied refugee status in Poland, refused subsidiary protection, and ordered to leave the territory of Poland due to the fact that there are no circumstances which would justify granting consent for tolerated stay, and who informed the Head of the Office for Foreigners of their intention to return voluntarily no later than the day when they were obliged to leave the territory of Poland, voluntary return is the best way to leave Polish territory. First of all, voluntary return allows a foreigner to prepare for departure to their home country. Furthermore, the intention, commitment

and honoring the commitment to return voluntarily makes forced deportation unnecessary.

As for foreigners applying for refugee status in Poland who have decided to voluntarily return, they must first submit an application to discontinue the proceedings in relation to the intent to voluntarily return to their country of origin. Once such an application is filed, the Head of the Office for Foreigners should be contacted for assistance in returning to the country of origin.

However, the aid provided by the Office for Foreigners is limited to:

- 1) **Purchasing a ticket** for the cheapest means of public transportation to a country selected by the alien to which they have the right of entry,
- 2) **Covering administrative fees** for the necessary visas and permits,
- 3) **Bearing a part of the cost of meals** during travel.

Please note that for foreigners from the Russian Federation, the Office for Foreigners covers only the price of the ticket to Moscow, which for people of Chechen and Ingush nationality can pose a serious problem.

It should be emphasized that, in contrast to voluntary return to the country of origin organised by IOM (see below), the help offered by the Office for Foreigners does not include assistance in reintegration, which means that no financial support (for food, clothing, hygiene products etc) is provided after the alien returns home. Also, the Office does not provide additional financial resources for reintegration in the country of return to start and run a business or for education.

Under the provisions of Article 70, Paragraph 1 and Article 75 of the Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland, the Head of the Office for Foreigners can grant assistance in voluntary

return to the country of origin to a foreigner who has applied for refugee status and who has requested such assistance. However, foreigners rarely use this opportunity preferring voluntary returns organised on the basis of an agreement between the Minister of Internal Affairs and Administration and IOM of 2005. The reason, to a large extent, seems to be the lack of reintegration assistance for voluntary returns organised in cooperation with the Office for Foreigners.

A report on the implementation of the assisted voluntary return and reintegration programs in Poland prepared by the National Contact Point of the European Migration Network shows that in 2004, 58 people benefited from the program; in 2005 it was 116 people; in 2006 - 138 people; in 2007 - 48 people; in 2008 - 514 people. However, there are no data for the year when assistance in voluntary return was introduced under Article 68 of the Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland. In 2009, the Office provided assistance for voluntary returns of 265 foreigners, including four Georgians and in 2010 of 29 foreigners.

The Office for Foreigners in Warsaw is located at:

Address for correspondence:

Koszykowa 16
00-564 Warszawa
Tel.: +48 22 601 74 07
Fax: +48 22 601 51 23
www.udsc.gov.pl

Point of admission of aliens:

Taborowa 33
02-699 Warszawa
Tel.: +48 22 601 74 07
Fax: +48 22 601 51 23
www.udsc.gov.pl

5.2 VOLUNTARY RETURN IN COOPERATION WITH THE INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION

The International Organization for Migration is an intergovernmental organization founded in 1951 which currently has 127 member states. Poland has been cooperating with IOM since 1993. IOM works to promote orderly migration with respect for human rights for the good of all. IOM has offices in many countries, where workers undertake activities in the following areas:

- Facilitating migration
- Regulating migration
- Addressing forced migration

The Voluntary Return Programme is implemented by IOM on the basis of an agreement with the Ministry of Interior and Administration and is co-funded by the European Return Fund. The program has operated in Poland since 2006, i.e. after the entry into force 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.**

Article 1 of the Agreement lists groups of aliens to whom the provisions of the Agreement apply. It is worth noting that, in accordance with the Agreement, under Polish law refugees are not considered beneficiaries of voluntary return programs – this is despite the fact that, according to the Decision establishing the European Return Fund, refugees are treated as beneficiaries of the Fund.

Therefore, the question arises whether a person with refugee status may voluntarily return to their country of origin. Polish na-

tional legislation currently does not provide for assisted return of a person who has been granted refugee status in Poland. In many cases, the possibility of such a return would be justified, especially if the political situation in the country of origin has altered substantially. Such persons may, however, self-organise their return home.

The Agreement defines voluntary return and the **country of return, i.e. the country of which an alien is a national, the country of their former residence or a country that agrees or is obliged to receive them.**

IOM tasks were specified in Article 3 and **include** the following:

- To prepare informational materials on voluntary returns to be provided to foreigners
- To offer assistance to aliens in obtaining visas and travel documents
- To arrange for transportation to enable aliens' voluntary returns to their country (i.e. departure from Poland, arrival in the country of return and transit through the territory, transportation through the territory of the transit countries)
- To prepare training resources and materials about countries of origin
- To train the representatives of Polish governmental and non-governmental organizations working with foreigners

The duties of the Ministry of Interior and Administration are listed in Article 5 and **consist of** the following:

- To inform foreigners on the possibility of voluntary returns
- To provide IOM with all the necessary information on aliens (with their consent) in order to perform the tasks imposed by the Agreement

On behalf of the Ministry the tasks are performed by the Head of the Office for Foreign-

ers and the Chief Commander of the Border Guard.

To strengthen the cooperation between IOM and the Ministry, a **Joint Consultative Commission** has been established. The Commission is responsible for supervising the implementation of the provisions contained in the Agreement, evaluating the cooperation with Polish governmental and non-governmental organizations, and advising on submitted proposals concerning the organization of voluntary returns of foreigners. The Commission is comprised of two representatives of IOM and two representatives of the Ministry. The Commission convenes at least once every six months. In accordance with Article 9 of the Agreement, any expenses incurred by the Organization shall be reimbursed by the Head of the Office for Foreigners and the Chief Commander of the Border Guard.

Often times, IOM is contacted by foreigners who have not yet decided whether they want to return to their country of origin but cannot cope with their life in Poland. Then the IOM staff members inform the alien of his legal and social situation in Poland and the situation in the country of origin. When the alien decides to return, he or she is informed about the possibilities of the voluntary return program. It is important to make a copy of the request to the Head of the Office for Foreigners to discontinue the proceedings on granting refugee status before submitting it, which will improve the procedure for the voluntary return assisted by IOM. **A proper application form and a copy of the request for the termination of the proceedings should be sent to the IOM Office in Warsaw.** The application form contains such information as the applicant's name, date and place of birth, sex, nationality, address, telephone number, and the date and manner of entry into Polish territory.

In contrast to the kind of help offered by the Office for Foreigners, IOM provides assistance in voluntary returns **not only to foreigners residing in Poland legally but to illegal immigrants as well. However, no aid is granted to aliens who have been ordered to leave the territory of Poland with a decision of immediate enforceability issued by the voivode.**

Assistance offered by the IOM offices includes:

- 1) **Individual counselling** - the alien is informed of the legal and social 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).
- 2) Assistance in obtaining necessary **travel documents.**
- 3) Assistance in arranging **medical examinations** - if there is a suspicion that travelling is not advised for health reasons.
- 4) **Purchasing tickets** for transportation to the country of origin.
- 5) Organising **transportation** to a train station or an airport, as well as assistance and support during transit.

Aside from the above listed measures, IOM grants funds to those foreigners who can present a business plan for a business in their country of origin. The business plan is assessed on the basis of the economic situation in the country as well as possible profitability. What is more, there is a **possibility of obtaining financial resources in the amount of up to the equivalent of 4,000 PLN** to start a new life in the country of origin. In addition, the alien may be provided with assistance to find housing in the country where they intend to return.

It should be noted that IOM makes no distinction as to the scope of available assistance, however, **there is a difference concerning the**

possibility of obtaining a visa in the event of re-entry of an alien into Polish territory.

This depends on the legal situation of the alien. A person who voluntarily returns to the country of origin and lived in Poland legally cannot obtain the visa for a period of one year from the day of their departure. A person who leaves for the country of origin and stayed in Poland illegally cannot gain entry to the Republic of Poland's territory for a period of 2 to 5 years.

Every year, assisted voluntary return programs implemented by IOM are attracting more and more interest. According to the data presented in the Report on implementation of assisted voluntary return programs and the reintegration of foreigners in the country of return (published in December 2009), from 2006 to 2009 the number of aliens returning voluntarily to their country of origin under the assisted voluntary return program more than tripled - in 2006, 412 foreigners left Poland voluntarily, in 2007 it was 743 foreigners, in 2008 the number grew to 962 foreigners, and in 2009, 1,394 foreigners chose to return voluntarily. The vast majority of returnees were citizens of the Russian Federation; other returning foreigners went to Georgia, Ukraine, Armenia and Uzbekistan.

IOM Poland was established in Warsaw in 2002. The office is located at:

Mariensztat 8
00-302 Warszawa
Tel. +48 22 538 91 03
Fax: +48 22 538 91 40
e-mail: iomwarsaw@iom.int

5.3 UNASSISTED VOLUNTARY RETURN

An alien who has not applied for granting refugee status and remains in Poland illegally may leave Polish territory unaided. Once at the border, the foreigner must inform the officer of the Border Guard that he or she has been in Poland illegally and wants to go to their country of origin voluntarily. Then it is recorded that he or she leaves Poland willingly, and the alien's data are entered into a register of aliens whose residence in Poland is undesirable for a year or possibly three years.

In the case of persons applying for refugee status, the procedure is as follows:

After submitting to the Head of the Office for Foreigners a request to discontinue the proceedings in connection with the intent to return voluntarily to the country of origin, the alien must collect his or her passport and other deposited documents from the deposit of the Office for Foreigners. The passport and other documents must be picked up personally by the alien, or - in the case of a minor - the parent. The passport together with other documents can be collected from the Office during normal opening hours. After picking up the passport, the alien should go to the border of Poland and the country where they intend to start the journey to their country of origin. At the border, the alien is obliged to surrender their Temporary Identity Certificate issued at the beginning of the proceedings to the commanding officer of the Border Guard.



6

RECOMMENDATIONS

A. Kosińska

As shown in this document, Poland is now at the stage of establishing structures in order to facilitate voluntary returns.

Adjustment of national legislation to the provisions of the so-called 'Return Directive', so as to adapt national law to EU law and to ensure harmonized actions for voluntary returns on the European level is an important immediate goal for Poland

Statistics for voluntary returns prove that foreigners are getting more and more interested in the opportunity to return to their country of origin. However, in order to facilitate such departures, promotional activities should be undertaken among both aliens and officials who deal with foreigners.

A good solution would be to make information about return programs available at every stage of working with a foreigner by Polish authorities. The purpose would be not to persuade a foreigner to return, but rather to provide him or her with easy access to reliable information, for instance in the form of pamphlets and leaflets.

Another requirement is to educate Polish administrative staff in the field of intercultural communication and social psychology, and provide them with information on the countries of origin. Often times, cultural and linguistic barriers prevent understanding between officials and foreigners, which can cause unnecessary frustration and aggression in the latter. It appears that supplementary training could develop officers' and officials' deeper empathy and thus facilitate better cooperation and communication with foreigners.

Additionally, it is required that refugees should be entitled to assistance in their voluntary return under Polish law. This is especially justified if the situation in the country of return has changed and consequently the return of the refugee would be reasonable and more beneficial than staying in Poland.

As regards the use of good practices, the assisted voluntary return programs implemented by IOM, where foreigners are provided with individual counselling and financial support even after arriving in their home country, deserve special attention

During the implementation of the project a survey on the voluntary return policy of Poland was conducted. The findings of the survey are very valuable for us, because they were obtained from office workers at institutions working with foreigners in the Lublin Region.

Among the questions, was one about the group of foreigners that would benefit from voluntary return. The most popular answers pointed out nationalities like Georgian, Russian, Belorussian, Armenian, Vietnamese, and Chechnyan. In addition, possible beneficiaries included people who stayed in Poland illegally from the beginning or those who became illegal immigrants after some time, people who did not receive refugee status protection and those who have low economic status in their country of origin.

In answer to the question: Do you advise voluntary return in your work practice? about 50 % of surveyed said that they give such ad-

vice (sometimes respondents said: occasionally). Next question examined if foreigners seek for any information about return. More than 50 % of investigated people responded to this question positively, although quite often they added "yes, but rarely", or "the interest is low".

Amongst materials and abilities which could be helpful for institutions to encourage foreigners to voluntary return were enumerated: flyers, folders (especially in foreign languages), seminars, trainings, lists of institutions helping in voluntary return, websites and examples of help that was given to foreigners.

Findings of the survey and direct surveys with participants of the project indicate the need for promotion and further education about possibilities of voluntary return. It appears that information should be available on all levels of contact between foreigners and public administration or institutions working with those foreigners.

REFERENCES:

Borawska-Kędzierska E., Strąk K., *Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2009.

Castles S., M. J. Miller. 2009. *The Age of migration: International Population Movements in the Modern World* (4th Edition). Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010.

Halik T, Kosowicz A., Marek A., *Imigranci w polskim społeczeństwie*, Warszawa 2009.

Iglicka K., *Kontrasty migracyjne Polski. Wymiar transatlantycki*, Warszawa 2008.

Kawczyńska-Butrym Z., *Migracje. Wybrane zagadnienia*, Lublin 2009.

Michałowska G., *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej, ed. J. Barcz, Warszawa 2008.

Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia, ed. A. Florczak, Warszawa 2009

Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy, ed. L. Koba, W. Wacławczyk, Warszawa 2009.

Wróbel I., *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Wróbel I., *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008.

LEGAL ACTS:

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

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'

Charter of Fundamental Rights of the European Union

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950 as amended (Dziennik Ustaw 1993, No. 61, item 284, as amended)

Geneva Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951 as supplemented by the New York Protocol of 31 January 1967 (Dziennik Ustaw 1991, No. 119, item 515)

UN Convention on the Rights of the Child of 1989 (Dziennik Ustaw 1991, No. 120, item 526)

Ustawa o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r. (Aliens Act of 13 June 2003) (Dziennik Ustaw 2006, No. 234, 1694, 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) (Dziennik Ustaw 2009, No. 189, item 1472, as amended)

Ustawa o repatriacji z dnia 9 listopada 2009 r. (Act on repatriation of 9 November 2009) (Dziennik Ustaw 2004, No. 53 item 532)

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy z dnia 26 maja 2009 r. (Ordinance of the Minister of Interior and Administration of 26 May 2009 establishing the amount of financial support for foreigners applying for refugee status) (Dziennik Ustaw 2009, No. 80, item 674)

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)

