

# Monika Cieślak-Kondraszuk

---

## Wdrażanie Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów jako narzędzia walki z nielegalną migracją w Unii Europejskiej - przykład Polski

---

International Journal of Management and Economics 30, 89-109

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Monika Cieślak-Kondraszuk**  
*Studia doktoranckie*

## **Wdrażanie Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów jako narzędzia walki z nielegalną migracją w Unii Europejskiej – przykład Polski**

### **Wprowadzenie**

Obecna niespokojna sytuacja w świecie, której skutkiem są znaczne ruchy migracyjne, spowodowała konieczność instytucjonalnego uregulowania kwestii związanych z migracjami. W szczególności kraje Unii Europejskiej, będące na wyższym poziomie rozwoju, stanęły wobec problemu nasilającej się nielegalnej migracji. To właśnie rosnąca fala nielegalnych migrantów wymogła konieczność ujednoczenia zasad polityki migracyjnej, które byłyby stosowane przez wszystkie kraje członkowskie UE.

Dzisiejsze ruchy migracyjne na terenie Unii Europejskiej są konsekwencją rozwoju gospodarczego Europy po II wojnie światowej. Na ogół emigracja jest uwarunkowana czynnikami ekonomicznymi – migranci z krajów uboższych przyjeżdżają do krajów rozwiniętych. Traktaty założycielskie Wspólnot nie regulowały statusu obywateli państw trzecich.

Początkowo każde państwo członkowskie samodzielnie regulowało zasady przyjmowania migrantów. W wyniku przyjęcia układu z Schengen z 1985 r. i konwencji wykonawczej do układu z Schengen z 1990 r., pojawiły się pierwsze przepisy dotyczące wspólnej polityki migracyjnej – został utworzony m.in. SIS (System Informacyjny Schengen), do którego wpisywani są cudzoziemcy niemający prawa wjazdu na terytorium UE<sup>1</sup>.

Zgodnie z Traktatem z Maastricht (1992 r.) migracja została potraktowana jako sprawa wspólnego interesu i razem z międzyrządową współpracą w sprawach wewnętrznych nie należała jeszcze do wspólnej polityki europejskiej, ponieważ była zaliczana do spraw tzw. trzeciego filaru<sup>2</sup>. Traktat z Maastricht stanowi<sup>3</sup>: „Do realizacji celów Unii, a w szczególności swobodnego przepływu osób, nie naruszając uprawnień Wspólnoty Europejskiej, państwa członkowskie uważają za przedmiot wspólnego zainteresowania następujące dziedziny (m.in.):

- 1) politykę azylową;
- 2) zasady regulujące przekraczanie przez osoby zewnętrznych granic państw członkowskich i sprawowanie kontroli nad tym ruchem;

- 3) politykę imigracyjną i politykę wobec obywateli państw trzecich:
  - a) warunki wjazdu i przemieszczania się obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich,
  - b) warunki pobytu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich, włącznie z łączeniem rodzin i dostępem do rynku pracy,
  - c) walka z nielegalną imigracją, pobytem i pracą obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich”.

Po wejściu w życie przepisów Traktatu Amsterdamskiego (1997 r.) rozpoczęto tworzenie tzw. „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, w ramach której miały być unormowane kwestie dotyczące polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej<sup>4</sup>. Art. 63 Traktatu poświęca szczególną uwagę kwestiom minimalnych norm i warunków, jakie muszą być spełnione przy ubieganiu się cudzoziemców o azyl lub status uchodźcy, a także w zakresie przyznawania ochrony międzynarodowej. Ponadto Traktat reguluje kwestię polityki imigracyjnej w obszarze warunków wjazdu i pobytu oraz norm dotyczących procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, także w celu łączenia rodzin. Uregulowano także kwestie nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym odsyłania osób przebywających nielegalnie na terenie UE<sup>5</sup>.

Zgodnie z art. K1 Traktatu Amsterdamskiego: „Bez uszczerbku dla kompetencji Wspólnoty Europejskiej, celem Unii jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przez wspólne działanie państw członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz poprzez zapobieganie i zwalczanie rasizmu i ksenofobii. Cel ten jest osiągany przez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej lub innej, zwłaszcza terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu narkotykami oraz nielegalnego handlu bronią, korupcji i nadużyć finansowych”.

## Konsekwencje zapisów Traktatu Amsterdamskiego

Zapisy wprowadzone Traktatem Amsterdamskim wykreowały wizerunek Unii Europejskiej jako „fortecy”, ponieważ otworzyła się ona tylko na tych, których chce „gościć”. Zainicjowano także włączenie polityki migracyjnej w ramy stosunków Unii z państwami trzecimi, co uznano za jeden ze sposobów walki z nielegalną migracją do UE. Celem było sięgnięcie do rzeczywistych i głębokich przyczyn nielegalnej migracji, których usunięcie, w porozumieniu z państwami pochodzenia, mogłoby ją ograniczyć. Analizując ewolucję polityki azylowej UE, można stwierdzić, że została ona stworzona w momencie kryzysu gospodarczego – miała ograniczyć liczbę uchodźców, wprowadzała pewne restrykcje<sup>6</sup>. Przykładowo regulacje duńskie, norweskie, austriackie

czy francuskie stanowią, że jedynie w przypadku osoby przybyłej bezpośrednio z kraju prześladowania jest uruchamiana procedura przyznawania statusu uchodźcy bądź azylanta. Prawodawstwo niemieckie praktycznie uniemożliwia ubieganie się o status uchodźcy bądź azylanta osobie, która na terytorium Republiki Federalnej dostała się nielegalnie. Z procesem zaostrzania procedur przyznawania statusu uchodźcy lub azylanta związane jest ściśle pojęcie „bezpiecznego kraju pochodzenia” i „bezpiecznego kraju trzeciego”.

„Bezpieczny kraj pochodzenia” to taki kraj, w którym ze względu na system prawny i jego stosowanie oraz ze względu na stosunki polityczne w nim panujące, nie występują prześladowania z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub przekonań politycznych i nikt nie jest poddawany torturom, nie jest traktowany w sposób niehumanitarny lub poniżający ani nie jest w taki sposób karany. Pojęcie „bezpieczny kraj trzeci” oznacza państwo niebędące krajem pochodzenia, które ratyfikowało i stosuje Konwencję genewską, Protokół nowojorski, Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności lub międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, a w szczególności zapewnia dostęp do postępowania o nadanie statusu uchodźcy<sup>7</sup>.

Współpraca z państwami pochodzenia i tranzytu uchodźców to jeden z ważniejszych elementów kształtujących politykę Unii Europejskiej. Działania w ramach wspólnie ustalonych założeń powinny być oparte na zwalczaniu przyczyn napływu, zapobieganiu konfliktom, umacnianiu demokracji, rządów prawa i praw człowieka. W związku z tym Rada Europejska utworzyła w 1998 r. nową grupę roboczą wysokiego szczebla ds. azylu i migracji (High Level Working Group on Asylum and Migration – HLWG), która opracowała plan działań dotyczący zmniejszenia napływu grup uchodźczych z Afganistanu, Sri Lanki, Somalii, Maroka i Iraku oraz podjęła współpracę z sekretariatem Rady Europejskiej ds. Uchodźców i Wygnańców – ECRE (European Council Refugee and Exiles)<sup>8</sup>.

Tworząc nowe polityki w zakresie azylu i imigracji, większość państw Europy Zachodniej przyspieszyło procedury związane z uzyskaniem statusu uchodźcy, ale jednocześnie zaostrzyło przepisy, wedle których taki status można było uzyskać (np. Holandia, Belgia, Austria, Niemcy, Wielka Brytania). Wprowadzono także koncepcję „wyraźnie bezzasadnego wniosku azylowego” (*manifestly unfounded claim*), aby zredukować presję azylową. Osoby, których wnioski uznano za wyraźnie bezzasadne, przechodzą przyspieszoną albo skróconą procedurę weryfikacyjną (m.in. Austria, Belgia), bądź, w określonych przypadkach, zostają od razu wydalone. Odwołanie od decyzji nie wstrzymuje deportacji w Austrii. W Danii i Wielkiej Brytanii duże kompetencje mają służby graniczne. Zaczęto zatrzymywać ludzi uznanych za zagrożenie (*temporary protection*), wykorzystano koncepcję „kraju bezpiecznego”, próbowano także użyć stref bezpieczeństwa jako instrumentu do zatrzymania strumieni imigrantów<sup>9</sup>.

## Dalsze działania wzmacniające funkcjonowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

W roku 2002 został przedstawiony komunikat w sprawie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE. Zgodnie z nim współpraca mająca zwiększyć efektywność kontroli granic z założenia powinna opierać się na wzajemnym zaufaniu państw członkowskich i wdrożeniu w życie programów zakładających walkę z nielegalną migracją<sup>10</sup>.

Rada Europejska w 2004 r. przyjęła 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 do ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej stworzona została w 2005 r. Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej – FRONTEX. Następnie, w 2009 r., został przyjęty 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 (od kwietnia 2010 r. obowiązuje wspólnotowy kodeks wizowy), kompleksowa polityka migracyjna, która uwzględnia czynniki rozwoju globalnego, polityka azylowa uwzględniająca solidarny podział obowiązków między państwa członkowskie oraz skuteczna ochrona praw człowieka<sup>11</sup>.

## Powroty do krajów pochodzenia jako sposób walki z nielegalną migracją

Wiele problemów w realizacji polityki migracyjnej na terytorium Unii Europejskiej związanych jest z nielegalną imigracją. Pojawiła się ona nie tylko w wyniku nielegalnego przekraczania granic państwowych, ale obejmuje również osoby, które początkowo przebywały legalnie w kraju przyjmującym, lecz w skutek różnego rodzaju okoliczności (brak przedłużenia zezwolenia pobytowego, nieotrzymanie statusu uchodźcy) ich pobyt przekształcił się w nielegalny<sup>12</sup>.

Polityka migracyjna Unii Europejskiej zakłada, że nielegalne przebywanie 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, tj. powrotu, który nie skutkuje tak dotkliwymi sankcjami jak powrót przymusowy, a jednocześnie umożliwia rozpoczęcie godnego życia w ojczyźnie<sup>13</sup>. Podkreślić należy, że zgodnie z prawodawstwem UE, „decyzje o wydaleniu muszą być podejmowane zgod-

nie z fundamentalnymi prawami człowieka, wynikającymi z Konwencji europejskiej o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. oraz Konwencji genewskiej. Są to konstytucyjne zasady wspólne dla państw członkowskich<sup>14</sup>.

Idea uregulowania kwestii dobrowolnych powrotów wynikała z potrzeby tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Aby dojść do tego celu, niezbędnym było, by Unia rozwijała wspólną politykę migracyjną, 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, natomiast dwa filary, na których 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<sup>15</sup>.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16 grudnia 2008 r. określa skuteczną politykę powrotów i stanowi integralną część dobrze zarządzanej polityki migracyjnej. Podstawową zasadą Dyrektywy „powrotowej” jest pierwszeństwo wykonania powrotu dobrowolnego przed wykonaniem powrotu przymusowego. W świetle tej zasady powstał Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów jako narzędzie do walki z nielegalną migracją oraz jeden z elementów zharmonizowanej polityki migracyjnej Unii Europejskiej w dziedzinie powrotów.

## Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów – zagadnienia ogólne

Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów (EFPI) jest instrumentem służącym finansowaniu działań państw członkowskich (PC) związanych z szeroko rozumianą polityką wydaleniową cudzoziemców przebywających na terytorium danego kraju. EFPI jest częścią programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (PO SOLID), który został ulokowany w dziale 3a budżetu UE: „wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”. Środki finansowe przewidziane na PO SOLID stanowią ponad 51 % środków całego działu.

Obok EFPI SOLID obejmuje następujące fundusze: Fundusz Granic Zewnętrznych (FGZ), Europejski Fundusz Integracji Obywateli Krajów Trzecich (EFIOKT) oraz Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (EFU). W Polsce trzy z tych funduszy, mianowicie: FGZ, EFU i EFPI, są objęte jednym Systemem Zarządzania i Kontroli (SZiK), ze względu na to, iż są zarządzane przez tę samą instytucję, tj. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dla ostatniego z funduszy – EFIOKT – Instytucją Odpowiedzialną jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

EFPI został powołany na mocy Decyzji nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. Następnie weszła w życie decyzja z 30 listopada 2007 r.

w sprawie wykonania Decyzji nr 575/2007/WE oraz z dnia 05 marca 2008 r. ustanawiająca zasady wykonania Decyzji nr 575/2007/WE w odniesieniu do systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich, zasad zarządzania administracyjnego i finansowego oraz kryteriów kwalifikowalności wydatków na realizację projektów współfinansowanych ze środków Funduszu.

Zgodnie z punktem 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 Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Europejska Konwencja Praw Człowieka”), Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z dnia 18 lipca 1951 r., uzupełnionej przez Protokół nowojorski z dnia 31 stycznia 1967 r. oraz, w uzasadnionych przypadkach, w innych stosownych międzynarodowych aktach prawnych, takich jak Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka z 1989 r.”<sup>16</sup>.

Preambuła decyzji ustanawiającej fundusz podkreśla wyższość powrotów dobrowolnych nad przymusowymi, jednak wskazuje, że z politycznego punktu widzenia powroty dobrowolne i przymusowe są zjawiskami powiązаныmi i wzajemnie się wzmacniającymi<sup>17</sup>.

Zasadniczym elementem, na który Komisja Europejska zwraca szczególną uwagę jest trwałość powrotów. Oznacza to, że państwa członkowskie, wykorzystując środki funduszu, powinny dokładać wszelkich starań, aby powroty były trwałe, a cudzoziemiec skutecznie zintegrował się po powrocie w swoim kraju pochodzenia.

## Cele funduszu

Zgodnie z art. 2 Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 maja 2007 r. „celem Funduszu jest wspieranie wysiłków podejmowanych przez PC zmierzających do usprawnienia zarządzania powrotami imigrantów we wszystkich jego wymiarach poprzez stosowanie koncepcji zintegrowanego zarządzania oraz poprzez umożliwianie PC realizacji wspólnych działań lub działań krajowych ukierunkowanych na osiągnięcie celów Wspólnoty zgodnie z zasadą solidarności, z uwzględnieniem prawodawstwa wspólnotowego w tej dziedzinie i z pełnym poszanowaniem praw podstawowych”<sup>18</sup>.

Cele szczegółowe EFPI zostały przedstawione w art. 3 Decyzji nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. i są następujące<sup>19</sup>:

- „wprowadzenie i usprawnienie organizacji i realizacji zintegrowanego zarządzania powrotem imigrantów przez państwa członkowskie;
- wzmocnienie współpracy między państwami członkowskimi w ramach zintegrowanego zarządzania powrotami imigrantów i wprowadzaniem go w życie;
- promowanie skutecznego i jednolitego stosowania wspólnych norm w kwestii powrotów imigrantów zgodnie z rozwojem polityki w tej dziedzinie”.



Unia Europejska od dłuższego czasu czyniła starania, by polityka poszczególnych państw członkowskich w zakresie powrotów imigrantów miała charakter wspólnotowy, co ma oznaczać większą efektywność prowadzonych działań oraz większą skuteczność w zwalczaniu nielegalnej migracji. Efektem tych wieloletnich starań jest Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów, który jest samodzielnie realizowany od 2008 r. Przed rokiem 2008 stanowił część EFU, jednakże ze względu na swą specyfikę oraz szczególne znaczenie dla UE został wyodrębniony jako oddzielny fundusz.

## **Programowanie funduszu – program wieloletni**

Zostały ustanowione wspólne, dla wszystkich państw członkowskich, zasady w zakresie wdrażania wszystkich funduszy. Każde z państw, które zdecydowało się wdrażać ww. fundusze, zobowiązane jest działać w ramach tzw. wytycznych strategicznych. Na ich podstawie każde państwo członkowskie stworzyło swój Program Wieloletni (PW) – jeden na cały okres programowania. Dla EFPI i EFU okres programowania to lata 2008–2013, natomiast dla FGZ i EFIOKT to lata 2007–2013.

Każdy PW ma określoną strukturę, ponieważ KE stworzyła wzór, który każde państwo członkowskie zobowiązane jest stosować. PW zawiera zawsze opis sytuacji w państwie członkowskim, ze szczególnym uwzględnieniem przepływów migracyjnych, które mają wpływ na tę sytuację. Ponadto opisuje się dotychczasowe środki podjęte przez państwo członkowskie w zakresie zarządzania przepływami migracyjnymi. Kolejnym z obowiązkowych punktów w PW jest analiza potrzeb w danym kraju. Potrzeby te powinny wynikać z opisanej sytuacji wyjściowej. Następnie każde państwo wyznacza cele operacyjne mające służyć zaspokojeniu tych potrzeb. Cele te są wyznaczone samodzielnie z katalogu celów określonych przez KE. Dodatkowo w PW opisuje się strategię osiągnięcia wyznaczonych celów, spójność z innymi instrumentami oraz ramy wdrażania tych strategii, ze szczególnym uwzględnieniem publikacji programu oraz stosowaniem zasady partnerstwa.

Konieczne jest także przygotowanie indykatywnego planu finansowego, zawierającego podział poszczególnych alokacji na konkretne priorytety. Oznacza to, że już na etapie przygotowywania PW państwo członkowskie musi określić własne potrzeby finansowe dość dokładnie. Jest to oczywiście plan, który będzie podlegał weryfikacji na etapach tworzenia Programów Rocznych (PR).

Program Wieloletni jest dość ogólnym dokumentem, precyzującym kilkuletnią perspektywę działań z zakresu polityki powrotowej. Uszczegółowieniem PW są Programy Roczne, przygotowywane dla każdej alokacji. Oznacza to, że na wszystkie lata, począwszy od 2008 r., tworzone są odrębne PR, tj. PR 2008, PR 2009, ... i PR 2013. W ramach tych wszystkich PR prezentuje się proponowane do realizacji działania, beneficjentów oraz dane finansowe.



## Wysokość dofinansowania

W myśl art. 14 Decyzji nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. „każde PC otrzymuje stałą kwotę w wysokości 300 000 EUR ze środków przydzielanych rocznie funduszowi. Dla PC, które przystąpiły do UE w dniu 1 maja 2004 r., kwotę tę na lata 2008–2013 podwyższa się do 500 000 EUR rocznie. Dla PC, które przystępują do Unii Europejskiej w okresie 2007–2013, kwotę tę na pozostającą część okresu 2008–2013, licząc od roku następującego po przystąpieniu, podwyższa się do 500 000 EUR rocznie. Pozostałe dostępne zasoby roczne są rozdzielane między państwa członkowskie w następujący sposób:

- a) 50 % proporcjonalnie do całkowitej liczby obywateli państw trzecich, z uwzględnieniem ostatnich trzech lat, którzy nie spełniają warunków zezwalających na wjazd lub pobyt na terytorium danego PC lub którzy przestali je spełniać i którzy podlegają decyzji o wydaleniu na mocy prawa krajowego lub wspólnotowego, czyli na mocy decyzji administracyjnej lub sądowej albo aktu administracyjnego lub sądowego, stwierdzających nielegalność pobytu i nakładających obowiązek powrotu;
- b) 50 % proporcjonalnie do liczby obywateli państw trzecich, którzy, z uwzględnieniem ostatnich trzech lat, faktycznie opuścili terytorium danego państwa członkowskiego wskutek administracyjnego lub sądowego nakazu opuszczenia, dobrowolnie lub pod przymusem<sup>20</sup>.

Na początku okresu programowania funduszu KE opracowała indykatywny plan finansowy, wyznaczający dla każdego z PC konkretną kwotę do wykorzystania w danej alokacji, zgodnie z powyższymi zasadami. Następnie raz w roku, na podstawie danych uzyskanych z Eurostatu, KE dokonuje weryfikacji przyznanej danemu państwu kwoty.

**Polska jest jednym z większych beneficjentów funduszu** – ogólna kwota dostępna dla Polski w ramach funduszu wynosi około **18 620 529,67** EUR, a wartość alokacji wzrasta z każdym rokiem i prezentuje się następująco:

- 2008 r. – 1 703 835,05 EUR,
- 2009 r. – 1 992 689,91 EUR,
- 2010 r. – 2 593 072,28 EUR,
- 2011 r. – 3 098 932,43 EUR,
- 2012 r. – 4 245 000 EUR (budżet indykatywny),
- 2013 r. – 4 987 000 EUR (budżet indykatywny).

## Grupy docelowe funduszu

Zgodnie z decyzją ustanawiającą EFPI, fundusz jest skierowany do następujących grup docelowych<sup>21</sup>:

- a) „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;
- b) wszystkich obywateli państw trzecich objętych jedną z form międzynarodowej ochrony w rozumieniu dyrektywy 2004/83/WE lub tymczasowej ochrony w rozumieniu dyrektywy 2001/55/WE w danym państwie członkowskim, którzy decydują się na dobrowolny powrót, pod warunkiem, że nie uzyskali nowego obywatelstwa i nie opuścili terytorium tego państwa członkowskiego;
- c) wszystkich obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków zezwalających na wjazd lub pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego lub którzy przestali je spełniać i którzy, zgodnie z obowiązkiem opuszczenia terytorium tego państwa członkowskiego, korzystają z możliwości dobrowolnego powrotu;
- d) wszystkich innych obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków zezwalających na wjazd lub pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego lub którzy przestali je spełniać”.

## Zasady, na jakich opiera się fundusz

Jedną z podstawowych zasad jest to, że „Fundusz zapewnia pomoc, która uzupełnia działania podejmowane na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, włączając do nich priorytety Wspólnoty. Natomiast KE i państwa członkowskie zapewniają spójność pomocy z funduszu oraz państw członkowskich z działaniami, politykami i priorytetami Wspólnoty”<sup>22</sup>.

Art. 15 Decyzji nr 575/2007/WE stanowi, iż „wkład finansowy z funduszu ma postać dotacji. Działania wspierane w ramach funduszu są współfinansowane ze źródeł publicznych lub prywatnych, nie są nastawione na osiągnięcie zysku i nie kwalifikują się do finansowania z innych źródeł objętych budżetem ogólnym Unii Europejskiej. Środki przyznane z funduszu uzupełniają wydatki publiczne lub wydatki równoważne przydzielone przez PC na działania objęte niniejszą decyzją. Wkład Wspólnoty we wspierane projekty w odniesieniu do działań realizowanych w PC nie przekracza 50 % całkowitych kosztów danego działania. Wkład ten może zostać podwyższony do 75 % w przypadku projektów służących realizacji szczególnych celów priorytetowych wyznaczonych w wytycznych strategicznych. Wkład Wspólnoty podwyższa się do 75 % w PC objętych Funduszem Spójności”<sup>23</sup>.

## Instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszu na przykładzie Polski

Zgodnie z art. 25 Decyzji nr 575/2007/WE do celów realizacji PW i PR państwo członkowskie wyznacza<sup>24</sup>:

- a) „instytucję odpowiedzialną (IO): organ funkcjonalny PC, krajowy organ publiczny lub podmiot wyznaczony przez PC lub podmiot prawa prywatnego PC wypełniający misję publiczną, który odpowiada za zarządzanie PW i PR finansowanymi ze środków funduszu oraz za wszelkie kontakty z Komisją;
- b) instytucję certyfikującą (IC): krajowy organ publiczny lub podmiot, lub osobę fizyczną działającą w charakterze takiego organu lub podmiotu, wyznaczone przez PC do poświadczania deklaracji wydatków przed ich skierowaniem do Komisji;
- c) instytucję audytową (IA): krajowy organ publiczny lub podmiot, pod warunkiem, że jest on funkcjonalnie niezależny od IO i IC, wyznaczony przez PC i odpowiedzialny za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli;
- d) w stosownych przypadkach, instytucję delegowaną (ID)”.

W ramach realizacji funduszu instytucja odpowiedzialna może występować jako organ przyznający i/lub organ wdrażający. IO występuje jako organ przyznający wtedy, gdy z zasady realizuje projekty na podstawie corocznego otwartego zaproszenia do składania ofert (tzw. procedura konkursowa). W praktyce oznacza to, że IO, działając jako organ przyznający, na poziomie PR określa działania, jakie mogą być realizowane w ramach danej alokacji. Działania te stanowią katalog możliwych do realizacji obszarów tematycznych, z których beneficjent, zgłaszając projekt, wybiera ten, który odpowiada rodzajowi prowadzonej przez niego działalności. Beneficjent zgłasza projekt zgodny z PR w wyniku ogłoszonego przez IO otwartego konkursu.

Zgodnie z art. 9 Decyzji Komisji z dn. 5 marca 2008 r. „KE dba, aby dotacje przyznawane były projektom, które poddane zostały analizie pod względem formalnym, technicznym i budżetowym oraz ocenie jakościowej, z zastosowaniem kryteriów określonych w zaproszeniu do składania ofert. Przyczyny odrzucenia pozostałych projektów należy ewidencjonować”<sup>25</sup>. „IO występuje jako organ wdrażający w przypadkach, gdy podejmuje ona decyzję o bezpośredniej realizacji projektu z uwagi na fakt, iż charakter projektu nie pozwala na wybór innego trybu realizacji, w tym ze względu na występowanie monopolu *de jure* lub ze względów bezpieczeństwa”<sup>26</sup> (tzw. procedura pozakonkursowa).

Instytucja odpowiedzialna, działając jako organ wdrażający, nie ogłasza otwartego konkursu, lecz na poziomie PR określa konkretne projekty, które będą wdrażane w ramach danej alokacji. Projektów tych jednak nie realizuje samodzielnie. Są one realizowane przez Partnerów, określonych w programach rocznych. W przypadku EFPI jest to Komendant Główny Straży Granicznej.

„**Straż Graniczna** (SG) dokonuje kontroli ruchu granicznego oraz kontroli bezpieczeństwa zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej

i ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2007 nr 140, poz. 982) i kodeksem granicznym Schengen. Zapobiega nielegalnej migracji przez kontrolę legalności pobytu cudzoziemców oraz czynności związanych z wydaleniem osób przebywających nielegalnie, a także poprzez prowadzenie innych postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców – zgodnie z ustawą o cudzoziemcach (Dz.U. 2010 nr 239, poz. 1593), ustawą o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Dz.U. nr 81, poz. 531) oraz ustawą o wjeździe na terytorium RP, pobycie i wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich UE oraz członków ich rodzin (Dz.U. nr 81, poz. 531). Ponadto Straż Graniczna zapobiega transportowaniu bez zezwolenia przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, zanieczyszczaniu wód granicznych, a także przemieszczaniu bez zezwolenia przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych<sup>27</sup>.

Straż Graniczna posiada monopol *de jure* w dziedzinie realizowania wydażeń przymusowych, stąd jest Partnerem wskazanym wprost w PR. Monopol *de jure* wynika z art. 95 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach z późn. zmianami (Dz.U. 2010 nr 239, poz. 1593), który stanowi, że: „Art. 95.1. Decyzja o wydaleniu podlega przymusowemu wykonaniu przez doprowadzenie cudzoziemca do granicy albo do granicy państwa, do którego zostaje wydany, 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 Rzeczypospolitej Polskiej 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 Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) została wydana w związku z okolicznością, o której mowa w art. 88 ust. 1 pkt 7.”

Obowiązek doprowadzenia cudzoziemca do granicy wykonuje komendant oddziału Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca. Obowiązek doprowadzenia cudzoziemca od granicy do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego następuje wydalenie, wykonuje Komendant Główny Straży Granicznej lub komendant oddziału Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce, w którym cudzoziemiec przekracza granicę. Komendant placówki Straży Granicznej odnotowuje w rejestrze spraw dotyczących wydalenia z Rzeczypospolitej Polskiej datę opuszczenia przez cudzoziemca tego terytorium lub informuje o tym niezwłocznie wojewodę, który wyda decyzję o wydaleniu.

Art. 88 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. z późn. zmianami stanowi, że „cudzoziemcowi wydaje się decyzję o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli dobrowolnie nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji:

- o zobowiązaniu do opuszczenia tego terytorium,
- o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony,
- o cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony;”

Na podstawie cytowanych przepisów, organami właściwymi do realizacji wydaleń są organy Straży Granicznej<sup>28</sup>.

## **Działania podejmowane w ramach programów rocznych – charakterystyka ogólna**

W ramach poszczególnych Programów Rocznych są realizowane następujące priorytety:

1. Działania podejmowane w celu wsparcia opracowania strategicznego podejścia do zarządzania powrotem imigrantów przez państwa członkowskie (priorytet I).
2. Działania podejmowane w celu wsparcia współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania powrotami (priorytet II).
3. Działania podejmowane w celu wsparcia konkretnych, innowacyjnych krajowych i międzynarodowych narzędzi zarządzania powrotami (priorytet III).
4. Wsparcie opracowania wspólnotowych standardów i najlepszych praktyk w dziedzinie zarządzania powrotami (priorytet IV).

W każdym PR priorytety I i IV podzielone są na dwie części – część konkursową i tzw. część pozakonkursową. Oznacza to, że w ramach tych priorytetów jest wydzielone działanie, podlegające otwartej procedurze konkursowej, w której Beneficjent nie jest znany na etapie PR, oraz konkretny projekt ze wskazaniem Partnera (dla odróżnienia: w przypadku procedury konkursowej mówimy o Beneficjencie; w przypadku procedury pozakonkursowej mówimy o Partnerze). W pozostałych priorytetach są realizowane wyłącznie projekty w procedurze pozakonkursowej.

## **Działania podejmowane w ramach programów rocznych – procedura pozakonkursowa**

W Programach Rocznych 2008–2010, w części pozakonkursowej pierwszego priorytetu był/jest realizowany przez Straż Graniczną projekt: „Organizowanie powrotów przymusowych”. Podstawowym celem projektu jest wydalanie cudzoziemców, którzy nie skorzystali z możliwości tzw. dobrowolnego powrotu, a nie mogą otrzymać statusu uchodźcy, ani uzyskać żadnej z form ochrony międzynarodowej. Projekt ten, w zależności od PR, składa się z pięciu następujących modułów:

1. Realizowanie wydaleń drogą lotniczą (lotami rejsowymi), w tym w szczególności do państw Europy Wschodniej (głównie do Wspólnoty Niepodległych Państw) oraz Azji, Afryki i Ameryki Południowej,

2. Organizowanie krajowych lotów czarterowych,
3. Organizowanie doprowadzeń cudzoziemców do granicy,
4. Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o wydalenie,
5. Działania prowadzone w ramach systemu monitorowania powrotów przymusowych – program pilotażowy.

Zgodnie z Programem Rocznym 2010 na projekt ten zostanie przeznaczony ok. 44,29 % środków dostępnych w ramach alokacji 2010.

W ramach drugiego priorytetu, pt. „Działanie podejmowane w celu wsparcia dla współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania powrotami” realizowany był/jest jeden projekt w procedurze pozakonkursowej – wzmocnienie współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie powrotów. Projekt ten składa się z trzech modułów:

1. Przeprowadzanie wspólnych lotów czarterowych,
2. Dofinansowanie innych działań związanych z przygotowaniem wspólnych czarterowych operacji powrotowych,
3. Dofinansowanie podróży, wyżywienia i tymczasowego zakwaterowania osób powracających w ramach wspólnych czarterowych operacji wydalania imigrantów.

Zgodnie z Programem Rocznym 2010 na projekt ten zostanie przeznaczony ok. 2,74 % środków dostępnych w ramach alokacji 2010.

Trzeci priorytet – „Działanie podejmowane w celu wsparcia dla konkretnych, innowacyjnych krajowych i międzynarodowych narzędzi zarządzania powrotami” – obejmuje projekt Straży Granicznej pt. wzmocnienie współpracy z państwami trzecimi przy identyfikowaniu cudzoziemców, składający się z modułów:

1. Organizowanie wizyt ekspertów z państw trzecich do spraw potwierdzania tożsamości,
2. Nawiązywanie kontaktów poprzez spotkania z przedstawicielami organów krajów pochodzenia nielegalnych migrantów.

Zgodnie z Programem Rocznym 2010 na projekt ten zostanie przeznaczony ok. 2,66 % środków dostępnych w ramach alokacji 2010.

Czwarty i ostatni priorytet: „Wsparcie dla opracowania wspólnotowych standardów i najlepszych praktyk w dziedzinie zarządzania powrotami” w części pozakonkursowej składa się z projektu – wzmocnienie efektywności działań w zakresie powrotów wykonywanych przez Straż Graniczną, w tym współdziałanie z innymi instytucjami. Jego celem jest organizowanie szkoleń, seminariów oraz kursów i studiów doszkalających dla funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz pracowników innych instytucji lub organizacji zaangażowanych bezpośrednio w szeroko rozumianą politykę powrotową.

Zgodnie z Programem Rocznym 2010 na projekt ten zostanie przeznaczony ok. 6,08 % środków dostępnych w ramach alokacji 2010.

Każdy projekt realizowany w procedurze pozakonkursowej ma ściśle określony budżet oraz wskaźniki, które muszą zostać osiągnięte w wyniku realizacji projektu. Dodat-

kowo, zgodnie z wymogami KE, w każdym projekcie należy dokładnie wykazać, w jaki sposób zostanie zapewniona widoczność finansowania ze środków unijnych. Konieczne jest także wykazanie komplementarności ze zblizonymi działaniami finansowanymi w ramach innych instrumentów UE.

## **Działania podejmowane w ramach programów rocznych – procedura konkursowa**

W dwóch priorytetach – I i IV, oprócz procedury pozakonkursowej, wdrażane są także projekty w ramach procedury konkursowej. Oznacza to, że na poziomie programów rocznych określa się ramy danego działania, a w wyniku otwartego konkursu wybiera się te projekty, które zostały najlepiej przygotowane i wkomponowują się w wyznaczone dla działania ramy.

Pierwszy priorytet – „Działanie podejmowane w celu wsparcia dla opracowania strategicznego podejścia do zarządzania powrotem imigrantów przez państwa członkowskie” – przewiduje do realizacji działanie pod nazwą „realizacja programu wspomaganych powrotów dobrowolnych”. Zgodnie z PR 2010 realizowane w ramach tego działania projekty mają na celu wspieranie powrotów cudzoziemców do krajów pochodzenia oraz umożliwienie organizowania życia w kraju przez powracające osoby i ich rodziny. Planuje się zorganizowanie dobrowolnych powrotów i reintegrację wobec następujących kategorii osób:

- 1) cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy:
  - a) których wnioski ze względów formalnych zostały pozostawione bez rozpoznania,
  - b) którzy otrzymali decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy i odmowie udzielenia zgody na pobyt tolerowany;
- 2) cudzoziemców, którzy złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy, a następnie zrezygnowali z ubiegania się o ten status;
- 3) cudzoziemców ubiegających się o udzielenie azylu w Rzeczypospolitej Polskiej, którzy otrzymali decyzję o odmowie udzielenia azylu;
- 4) cudzoziemców, którzy otrzymali decyzję, z której wynika obowiązek opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) cudzoziemców, którzy otrzymali status uchodźcy;
- 6) cudzoziemców objętych ochroną uzupełniającą;
- 7) cudzoziemców, którzy zostali zidentyfikowani jako ofiary handlu ludźmi w Polsce (osoby, które nie zdecydowały się na uczestnictwo w programie ochrony świadka ofiary handlu ludźmi; osoby, wobec których wydano decyzję nakazującą opuszczenie terytorium RP; osoby przemycone przez granicę oraz osoby, które wjechały legalnie i których ważność wiz wygasła).



Ponadto w ramach działania należy przewidzieć m.in. dostarczenie zainteresowanym cudzoziemcom informacji o możliwości uzyskania pomocy w dobrowolnym powrocie oraz świadczenie usług doradczych w tym zakresie (m.in. przez stworzenie sieci doradców na terenie kraju), weryfikację kwalifikowalności uczestnictwa cudzoziemców w projekcie, podjęcie koniecznych działań proceduralnych, umożliwiających skorzystanie z programu cudzoziemcom m.in. przebywającym nielegalnie na terytorium RP. Zakłada się również prowadzenie działań promocyjnych służących rozpowszechnieniu informacji na temat pomocy w dobrowolnym powrocie. Planuje się także finansowanie przedsięwzięć obejmujących koszty związane z zakupem biletów dla powracających cudzoziemców (biletów lotniczych, kolejowych lub innych) i ich podróży do miejsca docelowego w kraju powrotu, koszty związane z procedurami wystawienia dokumentów dla cudzoziemców bądź aktualizowania dokumentów związanych z przedłużeniem okresów ich ważności, dokonywaniem wpisów dzieci do dokumentów oraz we wszystkich przypadkach w razie konieczności tłumaczenia dokumentów. Przewiduje się zagwarantowanie zakwaterowania przed wyjazdem oraz w trakcie podróży. W sytuacjach uzasadnionych koszty obejmują również badania lekarskie, pozwalające na ustalenie stanu zdrowia cudzoziemca, stwierdzenie braku przeciwwskazań do odbycia podróży oraz organizację ewentualnej eskorty medycznej, a także dojazd do portów lotniczych, stacji kolejowych i innych.

W ramach działania przewiduje się przygotowanie i aktualizację informacji dotyczących krajów pochodzenia imigrantów, przygotowanie i prowadzenie bazy danych dotyczącej dobrowolnych powrotów, która będzie zawierać informacje na temat osób korzystających z programu dobrowolnych powrotów.

Dla grup szczególnego traktowania przewiduje się zapewnienie specjalnych procedur i środków pomocy. Do grup szczególnego traktowania zalicza się m.in.: małoletnich, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, osoby mające problemy ze zdrowiem, ofiary handlu ludźmi, kobiety w ciąży, osoby samotnie wychowujące małoletnie dzieci, osoby, które padły ofiarą przemocy.

Powracającym cudzoziemcom przysługiwać będzie wsparcie finansowe w gotówce oraz możliwość ubiegania się o pomoc reintegracyjną po powrocie (w tym pomoc rzeczową) m.in. na zaspokojenie podstawowych potrzeb po powrocie, podjęcie różnych form działalności gospodarczej, zdobycie kwalifikacji zawodowych, edukację, leczenie, itp. Takie działanie ma przyczynić się do zwiększenia trwałości powrotów i zmniejszenia liczby powtórnych przyjazdów do UE. Wsparcie finansowe ma za zadanie być motywatorem skłaniającym cudzoziemca do pozostania w kraju pochodzenia. W celu racjonalnego i rzetelnego gospodarowania środkami planuje się także prowadzenie działań związanych z ewaluacją i monitoringiem pomocy finansowej.

Prowadzona baza danych umożliwi generowanie danych statystycznych, raportów dotyczących profilu powracających osób, krajów powrotu, rodzaju udzielonej pomocy, a także pozwoli wyeliminować nadużycia w tym zakresie. W działaniu przewiduje się

także m.in. seminaria, szkolenia, konferencje z zakresu programu dobrowolnych powrotów dla pracowników instytucji zajmujących się szeroko pojętą pomocą migrantom<sup>29</sup>.

Na podstawie dotychczasowej praktyki można stwierdzić, że jedynym beneficjentem środków z funduszu w ramach priorytetu I jest Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM), która zrealizowała/realizuje jeden projekt jednoroczny (alokacja 2008), jeden – dwuletni (alokacja 2008 i 2009), dwa – trzyletnie (alokacje: 2008–2010 oraz 2010–2012). Ze względu na skalę zjawiska współczesnej migracji, jednym z najważniejszych wyzwań, przed którymi stoi IOM, jest problem rozwijania współpracy z podmiotami rządowymi i pozarządowymi w dziedzinie zapewniania wszechstronnej pomocy migrantom zmuszonym do powrotów do miejsc swojego wcześniejszego zamieszkania. Organizacja może odegrać rolę ważnego pośrednika między krajami ich pochodzenia, krajami tranzytowymi a krajami docelowymi, oferując im wsparcie w ramach realizowanych przez nią programów<sup>30</sup>. Zgodnie z Programem Rocznym 2010 na to działanie konkursowe przewidziano ok. 34,04 % środków dostępnych w ramach alokacji 2010.

Czwarty priorytet – „Wsparcie dla opracowania wspólnotowych standardów i najlepszych praktyk w dziedzinie zarządzania powrotami”, przewiduje realizację działania pod nazwą „wzmocnienie efektywności działań instytucji krajowych w zakresie powrotów”.

Zgodnie z PR 2010 działanie może obejmować następujące aspekty<sup>31</sup>:

- 1) organizację cyklu seminariów uzgodnieniowych/warsztatów między podmiotami zaangażowanymi w realizację powrotów dobrowolnych, służących wypracowaniu zintegrowanego planu powrotów imigrantów;
- 2) organizację seminariów i warsztatów z udziałem przedstawicieli instytucji zaangażowanych w realizację programu pomocy w dobrowolnym powrocie oraz władz lokalnych i regionalnych, organizacji pozarządowych, środowisk migrantów oraz placówek dyplomatycznych krajów pochodzenia;
- 3) organizację seminariów szkoleniowych i spotkań ekspertów dla podmiotów zaangażowanych w realizację programów powrotowych oraz przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości w zakresie legislacji i oceny zaskarżonych decyzji o wydaleniu;
- 4) organizację seminariów szkoleniowych dotyczących standardów w zakresie praw człowieka, w szczególności dla funkcjonariuszy służb publicznych oraz innych instytucji/organizacji zaangażowanych w proces działań powrotowych;
- 5) organizację szkoleń dotyczących międzynarodowego prawa w dziedzinie migracji w szczególności dla funkcjonariuszy służb publicznych oraz innych instytucji/organizacji zaangażowanych w proces działań powrotowych;
- 6) poprawę komunikacji i rozwój narzędzi/metod komunikacyjnych dla wymiany najlepszych praktyk – przeznaczonych w szczególności dla funkcjonariuszy służb publicznych oraz innych instytucji/organizacji zaangażowanych w proces działań powrotowych (także z innych państw członkowskich);

- 7) realizację studiów/projektów badawczych w zakresie polityki powrotowej, realizowanych przez instytucje/organizacje zaangażowane w proces działań powrotowych;
- 8) wypracowanie i rozwój odpowiednich mechanizmów/narzędzi służących ewaluacji polityki powrotowej oraz przeprowadzanie oceny/monitoringu programów powrotowych – przeznaczonych w szczególności dla funkcjonariuszy służb publicznych oraz innych instytucji/organizacji zaangażowanych w proces działań powrotowych.

Konkurs ten jest realizowany od alokacji 2009. W ramach konkursu 2009 dofinansowanie z przedmiotowego działania otrzymała Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa (FIPP), która złożyła projekt trzyletni, tj. realizowany z alokacji 2009, 2010 i 2011. Ze względu na to, że FIPP nie wykorzystał całej dostępnej alokacji w ramach PR 2010 został ogłoszony konkurs, w wyniku którego dofinansowanie otrzymała IOM. Zgodnie z Programem Rocznym 2010 na projekt ten zostanie przeznaczone ok. 3,94 % środków dostępnych w ramach alokacji 2010.

## Podsumowanie

Realizacja projektów w ramach EFPI odbywa się od 2008 r. Projekty, które były realizowane z alokacji 2008, zakończyły się w latach 2009 i 2010, zgodnie z zasadą kwalifikowalności wydatków  $n + 1,5$ . Obecnie są wdrażane projekty w ramach alokacji 2009, które mogą trwać maksymalnie do czerwca 2011 r., a projekty z alokacji 2010 są przygotowywane do wdrażania.

Ponieważ KE do tej pory przyjęła PR 2008, PR 2009 i PR 2010, nie prowadzi się jeszcze prac związanych z realizacją projektów w ramach alokacji 2011 – trwa opracowywanie finalnej wersji PR 2011, która zostanie ostatecznie zaakceptowana przez KE.

Z kilkuletniej perspektywy można pokusić się o stwierdzenie, że wdrażanie projektów w Polsce w ramach EFPI przebiega sprawnie i efektywnie. Instytucje i organizacje włączone w proces realizacji projektów mają znaczne doświadczenie oraz kompetencje merytoryczne, co stanowi gwarancję zakończenia wdrażania funduszu sukcesem. Dodatkowo Polska, realizując cele funduszu, przyczynia się nie tylko do efektywnego i zintegrowanego zarządzania migracjami we wszystkich jego wymiarach, ale przede wszystkim przyczynia się do wypełniania zobowiązań międzynarodowych oraz umacnia swoją pozycję jako pełnoprawnego członka UE.

W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r. w ramach realizacji tylko jednej alokacji funduszu (2008) osiągnięto m.in. następujące rezultaty:

- 1) liczba osób, które skorzystały z dobrowolnego powrotu wynosi 1288,
- 2) liczba osób wydalonych przymusowo – 1019,
- 3) liczba lotów czarterowych – 9.

Warto podkreślić, że realizacja projektów w ramach pierwszej alokacji była szczególnie trudna, głównie ze względu na brak uregulowań prawnych oraz pilotażowy charak-

ter proponowanych działań. W ramach kolejnych alokacji osiągnane wskaźniki są coraz wyższe. Wdrażanie funduszu w Polsce przebiega bez zakłóceń i z dużą efektywnością podejmowanych działań, jednakże zakres proponowanych przez UE regulacji w zakresie postępującej harmonizacji polityki migracyjnej UE wzbudza wiele kontrowersji.

Ostatnie kilkanaście lat przyniosło zwrot i nasilenie działań państw Europy Zachodniej wobec fenomenu migracji. W ramach Unii Europejskiej następuje unifikacja polityki imigracyjnej, w której wyniku powstają instrumenty regulujące transgraniczny przepływ osób; oraz azylowej – będącej szeregiem regulacji i instrumentów dotyczących uchodźców. Wśród obywateli państw trzecich panuje jednak powszechna opinia, iż obecne działania mają na celu ograniczenie dostępu do terytorium Europy potencjalnym imigrantom<sup>32</sup>.

Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów jest doskonałym przykładem rozwijającej się zharmonizowanej polityki migracyjnej UE, stanowi „zbiór” zasad i wytycznych, jakie powinno stosować każde państwo członkowskie. Proces ujednolicania tej polityki jest procesem bardzo długim, wymagającym wielu uzgodnień między PC, a tym samym i ustępstw. Z punktu widzenia samej UE to praktyczne, jednolite i korzystne rozwiązanie. Z punktu widzenia obywateli krajów trzecich – coraz grubszy mur do sforsowania.

---

## Przypisy

<sup>1</sup> P. Mochnaczewski, A. Bolesta, B. Dominiak, *Polityka migracyjna w poszukiwaniu nowych standardów ochrony i pomocy*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej, Warszawa, 2007, s. 9–11.

<sup>2</sup> I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej: aspekty prawne i polityczne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Rzeszów, Bydgoszcz 2006, s. 91.

<sup>3</sup> Traktat z Maastricht, s. 83–84.

<sup>4</sup> P. Mochnaczewski, A. Bolesta, B. Dominiak, *Polityka migracyjna...*, op.cit., s. 9–11.

<sup>5</sup> Traktat Amsterdamski, s. 78–79.

<sup>6</sup> I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 99–109.

<sup>7</sup> A. Makowski, *Nielegalna imigracja drogą morską a bezpieczeństwo państwa*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa, Toruń 1998, s. 19–20.

<sup>8</sup> Migration in numbers at European Union level: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/asylum/fsj\\_asylum\\_statistics\\_data.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_statistics_data.htm), w: I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej...*, op.cit. s. 151.

<sup>9</sup> P. Mochnaczewski, A. Bolesta, B. Dominiak, *Polityka migracyjna...*, op.cit., s. 215.

<sup>10</sup> EU: towards integrated management of the external borders of the member states of the european union, COM (2002) 233, 7.05.2002, w: I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 151.

<sup>11</sup> J. Gieroba, M. Gwiazda, A. Kosińska, P. Wojtasik, *Dobrowolne powroty prawo, dobre praktyki i rekomendacje*, Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa, Lublin 2010, s. 9.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>14</sup> I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 137.

<sup>15</sup> J. Gieroba, M. Gwiazda, A. Kosińska, P. Wojtasik, *Dobrowolne powroty...*, op.cit., s. 13.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>17</sup> Decyzja nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 roku, s. 2–3 ([www.wwpe.gov.pl](http://www.wwpe.gov.pl)).

<sup>18</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 10.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>25</sup> Decyzja Komisji z dnia 05/III/2008 r. ustanawiająca zasady wykonania Decyzji nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiającej Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” w odniesieniu do systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich, zasad zarządzania administracyjnego i finansowego oraz kryteriów kwalifikowalności wydatków na realizację projektów współfinansowanych ze środków Funduszu, s. 15, [www.wwpe.gov.pl](http://www.wwpe.gov.pl).

<sup>26</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>27</sup> Program Wieloletni Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów 2008–2013 dla Rzeczypospolitej Polskiej z listopada 2008, s. 4, [www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl); [www.wwpe.gov.pl](http://www.wwpe.gov.pl).

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2010, nr 239, poz. 1593, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl); [ww.udsc.gov.pl](http://ww.udsc.gov.pl).

<sup>29</sup> Program Roczny 2010 Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów, s. 6–8, [www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl); [www.wwpe.gov.pl](http://www.wwpe.gov.pl).

<sup>30</sup> S. Wojciechowski, R. Fiedler, *Europa, Polska, migracja*, Uniwersytet A. Mickiewicza, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Polska Akademia Nauk, Zakład Badań Narodowościowych, Poznań 2003, s. 59

<sup>31</sup> Program Roczny 2010 Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów, s. 22, [www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl); [www.wwpe.gov.pl](http://www.wwpe.gov.pl).

<sup>32</sup> P. Mochnaczewski, A. Bolesta, B. Dominiak, *Polityka migracyjna...*, op.cit., s. 199.

## Bibliografia

Decyzja nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ([www.wwpe.gov.pl](http://www.wwpe.gov.pl))  
Decyzja Komisji z dnia 05/III/2008 r. ustanawiająca zasady wykonania decyzji nr 575/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” w odniesieniu do systemów zarządzania i kontroli państw członkowskich, zasad zarządzania administracyjnego i finansowego oraz kryteriów kwalifikowalności wydatków na realizację projektów współfinansowanych ze środków Funduszu ([www.wwpe.gov.pl](http://www.wwpe.gov.pl))

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16 grudnia 2008 r.

Gieroba J., Gwiazda M., Kosińska A., Wojtasik P., Dobrowolne powroty – prawo, dobre praktyki i rekomendacje, Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa, Lublin, 2010

Makowski A., Nielegalna imigracja drogą morską a bezpieczeństwo państwa, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa, Toruń 1998

Mochnaczewski P., Bolesta A., Dominiak B., Polityka migracyjna w poszukiwaniu nowych standardów ochrony i pomocy, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej, Warszawa 2007

Oleksiewicz I., Uchodźcy w UE: aspekty prawne i polityczne, Oficyna Wydawnicza Branta, Rzeszów, Bydgoszcz 2006

Program Roczny 2010 Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów ([www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl); [www.wwpe.gov.pl](http://www.wwpe.gov.pl))

Program Wieloletni Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów 2008–2013 dla Rzeczypospolitej Polskiej z listopada 2008 ([www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl); [www.wwpe.gov.pl](http://www.wwpe.gov.pl))

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2010, nr 239, poz. 1593 ([www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl); [ww.udsc.gov.pl](http://ww.udsc.gov.pl))

Wojciechowski S., Fiedler r., Europa, Polska, migracja, Uniwersytet A. Mickiewicza, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Polska Akademia Nauk, Zakład Badań Narodowościowych, Poznań 2003

## **Implementing of the European Return Fund as a tool for fighting with illegal migration in the European Union – as exemplified by Poland**

### **Summary**

The growing wave of illegal immigrants coming to the European Union was the main reason why a unique approach towards the issue of illegal migration was established. Countries in the West of Europe, as being on a higher level of economic development, faced the problem first. The founding Treaties of European Union did not regulate the status of the third countries' citizens. Only as a result of adoption of the Schengen Agreement (1985) and the Convention implementing the Schengen Agreement (1990), the first regulations concerning the common policy on migration in the EU emerged. Next, the Treaty of Maastricht (1992) and the Treaty of Amsterdam (1997) introduced additional rules in the area of migration policy focused on the creation of an area of freedom, security and justice, within which framework the issues of visa, asylum and migration were supposed to be normalized. In 2002 a communication was issued on integrated management of the EU external borders and in 2004 the European Council adopted the Hague Programme aiming at the strengthening of the area of freedom, security and justice. In 2005 the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (FRONTEX) was established. The Hague Programme laid the foundations for the creation of the European Return Fund and, in order to determine an effective return policy as an integral part of a well-managed migration policy, the  *Direc-*

*tive 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 came into force.*

On that base the European Return Fund, as part of the General Programme "Solidarity and Management of Migration Flows" was created. The general objective of the Fund shall be *to support the efforts made by the Member States to improve the management of return in all its dimensions through the use of the concept of integrated management and by providing for joint actions to be implemented by Member States or national actions that pursue Community objectives under the principle of solidarity, taking account of Community legislation in this field and in full compliance with fundamental rights* (Decision No 575/2007/EC of 23 May 2007 establishing the European Return Fund for the period 2008 to 2013, article 2(1)).

Under the European Return Fund the following actions are implemented:

1. Support for the development of a strategic approach to return management by Member States.
2. Support for the cooperation between Member States in return management.
3. Support for specific innovative (inter) national tools for return management.
4. Support for Community standards and best practices on return management.