

**“Польський досвід щодо підготовки, переговорів і
запровадження угоди про реадмісію
з країнами – членами ЄС”**

Звіт про дослідження

**Пьотр Казміркевіч
Інститут справ публічних
Польща**

Звіт підготовлено в рамках проекту
**“Вдосконалення механізмів реалізації міграційної політики України. Поширення досвіду країн ЄС
щодо виконання угод про реадмісію”**,
що здійснюється Міжнародним центром перспективних досліджень (Україна) та
Інститутом справ публічних (Польща)
за підтримки Посольства Великобританії в Україні

ЗМІСТ

Вступ

1. Правовий статус реадмісії в Польщі до 1991 року

- 1.1. Спадщина угод про реадмісію комуністичної доби
- 1.2. Загроза правового вакууму в умовах трансформації в регіоні

2. Польсько-шенгенська угода 1991 року

- 2.1. Причини та умови польсько-шенгенської угоди 1991 року
- 2.2. Зв'язок між угодами про реадмісію та послабленням візового режиму
- 2.3. Корекція польсько-шенгенської угоди для обмеження обов'язків сторони, яка приймає мігрантів

3. Переговори щодо інструментів контролю над нелегальною міграцією та їхнього впровадження

- 3.1. Зацікавленість Польщі у двосторонніх угодах нового типу
- 3.2. Польсько-німецька угода 1993 року як робочий компроміс
- 3.3. Складник розбудови спроможності у двосторонній угоді

4. Перенесення тягаря на країни транзиту та походження

- 4.1. Укладення угод про реадмісію з іншими сусідами та країнами походження
- 4.2. Зміст польських угод про реадмісію з певними країнами Центральної та Східної Європи

5. Вплив на ситуацію з нелегальною міграцією в Польщі

- 5.1. Тягар реадмісії
- 5.2. Дієвість угод про реадмісію
- 5.3. Проблеми прикордонників у виконанні зобов'язань відповідно до угод про реадмісію

6. Критика угод про реадмісію

Вибрана література

Вступ

Ця невелика доповідь описує польський досвід укладання та запровадження угод про реадмісію з її сусідами й іншими європейськими країнами, концентруючи увагу на двох ключових документах: угоді з країнами Шенгенської зони 1991 року та Німеччиною 1993 року. Ми пропонуємо увазі читача два погляди: з одного боку, укладення угод розглядають як частину “торгової домовленості” між Польщею (яка на початку 1990-х років сама була основним постачальником мігрантів) та країнами Західної Європи, особливо Німеччиною, аби усунути бар’єри для легального в’їзду та проживання громадян Польщі в Західній Європі. У цьому традиційному розумінні реадмісія полягає в зобов’язанні Польщі приймати тих своїх громадян, які перевищили свій термін проживання або іншим чином порушили свій правовий статус у країні перебування. Однак від самого початку чинності угод поляки були в меншості серед осіб, які пройшли процедуру реадмісії, завдяки поступовому поліпшенню їхніх умов в’їзду та проживання через скасування віз (у першій половині 1990-х років), системі квот для робочої сили у Німеччині¹ та подальшому полегшенню умов подорожування в межах ЄС (що завершилося частковим приєднанням Польщі до Шенгенської системи під час вступу до ЄС 2004 року).

З іншого боку, угоди про реадмісію стали важливими інструментами міжнародної співпраці щодо боротьби з нелегальною транзитною міграцією, яка на той час ставала дедалі важливішим завданням роботи Польської прикордонної варти – цивільної установи, яку було сформовано 1990 року на основі військових Сил захисту кордону. Рeadмісія громадян третіх країн була важливою частиною розширення обов’язків щодо захисту кордону, які спочатку розуміли вузько як контроль самого периметру кордону, а згодом перевизначили, включивши до них управління транзитними міграційними потоками, зокрема систему ідентифікації, перевезення, розміщення до відповідних інфраструктурних об’єктів (з важливим розрізненням тих, хто шукає притулку, та інших мігрантів), а також висилання відповідно до законодавства.

¹ Докладніше – див. P. Kaźmierkiewicz and J. Korczyńska, *Doświadczenia Polski po roku 1989 jako kraju wysyłającego i przyjmującego pracowników: lekcje dla polityki Ukrainy* [Досвід Польщі після 1989 року як країни, яка надсилає та приймає робочу силу: уроки для державної політики України], Institute of Public Affairs, Warsaw 2005. Опубліковано також українською: “Українська трудова міграція у розширеному ЄС – польський досвід та уроки для української політики”, Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України, Київ, 2005.

У цій доповіді вивчаються уроки з польського досвіду укладання та виконання угод про реадмісію для вирішення проблем, пов'язаних зі зростанням нелегальної транзитної міграції, через міжнародну співпрацю зі стратегічним сусідом на сході – Україною. З огляду на це аналіз зосереджено на порівнянному періоді початку 1990-х років, коли Польща мала ухвалити рішення про формат нових угод про реадмісію зі своїми сусідами та іншими європейськими країнами, аби замінити обмежені та застарілі домовленості з Німецькою Демократичною Республікою (НДР), Чехословаччиною та СРСР. Наступний період, що розпочався 1994 року, розглядають суто в сенсі впливу зобов'язань, взятих на себе у 1991–1993 роках, і нових завдань, що постають під час запровадження угод. Звісно, цей погляд не враховує два основоположні процеси, що відбувалися наприкінці 1990-х і початку 2000-х років: європейську інтеграцію та розвиток національного законодавства щодо міграції та політики кордонного контролю. Однак було вирішено, що ці питання, широко висвітлені автором в інших публікаціях², прямо не пов'язані з тим питанням, яке нині стоїть перед українськими політиками: цінність угод про реадмісію як інструментів контролю транзитної міграції, а також завдання щодо їхнього запровадження.

1. Правовий статус реадмісії в Польщі до 1991 року

1.1. Спадщина угод про реадмісію комуністичної доби

Укладення шенгенсько-польської угоди про реадмісію громадян Польщі та третіх країн 1991 року було безпосереднім результатом тиску об'єднаною Німеччиною та зацікавленості Польщі у скасуванні візових вимог для громадян. Поза тим ретроспективний аналіз свідчить, що успадковані з комуністичної доби угоди були недостатніми для вирішення нової проблеми транзитної міграції. Можна визначити такі хиби правових домовленостей між Польщею та НДР, Чехословаччиною і СРСР, що були чинними до 1991 року:

² Зміни у статусі та обов'язках прикордонної варти упродовж 1990-х років, а також зміни, запроваджені у рамках вступу до ЄС, досліджено у польській частині глави “Policies of Ukraine’s Central European Neighbours Related to their EU Accession” (“Політика центральноєвропейських сусідів України щодо їхнього вступу до ЄС”, с. 241–244) у публікації 2004 *European Union Accession: Implications for Ukraine’s Relations with its Central European Neighbours*, East West Institute/EuroRegio Ukraine, Kyiv 2004, http://www.eru.org.ua/publications/E_W_Vplyv_eng_1.pdf.

Питання виконання вимог ЄС щодо юстиції та внутрішніх справ також досліджено у публікації P. Kazmierkiewicz (ed.), *The Visegrad States Between Schengen and Neighbourhood*, Institute of Public Affairs 2005, pp. 27–30. Розвиток правової та інституційної системи польської міграційної політики широко вивчено у K. Iglicka, P. Kazmierkiewicz, A. Weinar, *Current Immigration Debates in Europe: Poland*, Migration Policy Group: Brussels 2005, http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3010/DocumentName/EMD_Poland_2005.pdf.

- а) Ті угоди, які мала Польща зі своїми сусідами, були недостатніми, вони не були спроможними врегулювати статус певних груп. Положення угод щодо безвізових подорожей між Польщею та НДР³, Чехословаччиною⁴ і СРСР⁵ (які було укладено у 1970-ті роки) дозволяли реадмісію тільки громадян тих двох країн, що підписали відповідну угоду (Adamczyk 1994: 5).
- б) Тільки одна (з СРСР) з цих трьох угод містила положення про реадмісію осіб, які перетинають кордон без належних документів (*Ibid.*).
- в) Робочі питання контролю над нелегальною міграцією з трьома сусідніми країнами було висвітлено в угодах про взаємодопомогу⁶ (Adamczyk, *op.cit.*, 2). Угоди були дуже широкими, охоплювали велике коло кордонних питань, зокрема делімітації кордонів, управління транспортними шляхами, лісового господарства та правил перетину кордону. Двосторонні угоди казали про те, що процедури реадмісії відбуваються між “кордонними уповноваженими”. Угоди з Чехословаччиною та НДР визначали, що ті особи, які навмисно нелегально перетинають кордон, мають бути повернені упродовж 48 годин до найближчих пунктів перетину кордону. Країна, до якої направлялися такі особи, могла відмовитися або відкласти прийняття особи і була зобов’язана повідомити про підстави відмови одразу (як це було передбачено угодою з НДР) чи через 8 днів після затримання (угода з Чехословаччиною). Чітко було також зазначено, що країна, яка здійснює реадмісію, не може передавати осіб, стосовно яких є кримінальне переслідування чи інші звинувачення.

³ Umowa między Rządem PRL a Rządem NRD o wzajemnych podróżach obywateli obu państw [Угода між Урядом Польської Народної Республіки та Урядом Німецької Демократичної Республіки щодо двосторонніх поїздок громадян обох країн, підписана 25 листопада 1971 року].

⁴ Umowa między Rządem PRL a Rządem CSRS o ułatwieniach w ruchu osobowym obywateli obu państw [Угода між Урядом Польської Народної Республіки та Урядом Чехословацької Соціалістичної Республіки щодо сприяння переміщенню громадян обох країн, підписана 20 липня 1977 року].

⁵ Umowa między Rządem PRL a rządem ZSRR o wzajemnych podróżach bezwizowych obywateli obu państw [Угода між Урядом Польської Народної Республіки та Урядом Союзу Радянських Соціалістичних Республік, підписана 14 грудня 1979 року].

⁶ Umowy o stosunkach prawnych na wspólnej granicy państwowej oraz o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych [Угода про правові відносини на спільних ділянках державного кордону та співпрацю і взаємодопомогу щодо питань кордону], підписана 15 лютого 1961 року з Радянським Союзом, 2 грудня 1967 року – з Чехословаччиною та 8 грудня 1969 року з Німецькою Демократичною Республікою.

1.2. Загроза правового вакууму в умовах трансформації в регіоні

Упродовж 1990–93 років у всіх трьох сусідів Польщі відбувалися глибокі політичні перетворення, які ставили під питання чинність попередніх угод для країн- правонаступниць (Федеральна Республіка Німеччина для Німецької Демократичної Республіки, Чеська та Словацька Республіки для Чехословацької Соціалістичної Федеральної Республіки, а також Російська Федерація, Білорусь та Україна для Союзу Радянських Соціалістичних Республік). Спочатку об'єднана Німеччина оголосила, що угода між Польщею та НДР 1969 року не накладає на неї зобов'язань – Міністерство зовнішніх справ Польщі дотримувалося позиції, що старі угоди залишаються чинними до набуття чинності новими домовленостями, що замінять їх. Ця позиція враховує той факт, що з тими країнами, які не підписали нові угоди з Польщею (Білорусь та Російська Федерація), реадмісія здійснюється згідно зі старою системою.

Незважаючи на висловлені наміри підписати нові угоди, уряди сусідніх країн прагнули уникнути правового вакууму, який би виник через припинення старої практики. Так, наприклад, прикордонна варта ФРН (*Bundesgrenzschutz*) повернулася до практики реадмісії згідно зі старими правилами угоди з НДР (упродовж 48 годин у місці порушення кордону), тоді як служби Чехії та Словаччини продовжували виконувати положення польсько-чехословацької угоди (Adamczyk, *op.cit.*, 6). Прикордонні служби відповідних держав залишали за собою право інтерпретувати ці угоди за нових обставин.

2. Польсько-шенгенська угода 1991 року

2.1. Причини та умови польсько-шенгенської угоди 1991 року

Однак німецький уряд, який відчував внутрішні вимоги щодо стримування нелегальної міграції, був вочевидь найбільш зацікавленим у розширенні зобов'язань Польщі як країни, куди направляють таких осіб. Ця тема була актуальною, адже викликана об'єднанням країни економічна криза політизувала питання великої імміграції (в Німеччині вже перебувало багато трудових мігрантів з Польщі та інших країн Східної Європи), а країна отримувала найбільшу кількість заяв про надання притулку в Європі (їхня кількість сягнула 428 тис. тільки 1992 року, адже німецький закон про притулок був одним з найліберальніших – див. Szonert 1995). Поширеними були також

побоювання “східноєвропейської хвилі міграції” через лібералізацію виїзного контролю у Польщі та СРСР.

Польща, своєю чергою, була зацікавлена у скасуванні вимог щодо туристичних віз для її громадян, які подорожують до країн Шенгенської зони. Компромід полягав у тому, що Польща мала взяти на себе відповідальність не тільки за своїх громадян, які нелегально (без чинної візи чи дозволу на проживання) перетинають кордон з Німеччиною, а також й за громадян третіх країн, які перетинають кордон без чинної шенгенської візи чи дозволу. 21 березня 1991 року між країнами Шенгенської зони⁷ та Польщею було підписано Угоду про прийняття осіб, які проживають без дозволу. Стаття 2 чітко визначала право кожної країни, на чий території особа проживає без правильно оформленої візи чи після завершення терміну її чинності, на реадмісію до іншої держави, якщо на час в'їзду ця особа мала чинну візу чи дозвіл від іншої країни, що підписала угоду. Утім, це право було обмежено у тих випадках, коли під час виїзду з відповідної країни особа мала правильно оформлену візу чи дозвіл від тієї держави, яка згодом спробує її повернути. Важливо, що держава могла відправляти особу, єдиною підставою якої для перебування на її території був період очікування рішення щодо надання статусу біженця чи дозволу на проживання. Та інституція, яка мала прийняти особу, була зобов'язана зреагувати на запит упродовж 8 днів, а після ухвалення запиту прийняти особу впродовж місяця.

2.2. Зв'язок між угодами про реадмісію та послабленням візового режиму

Угода від 21 березня 1991 року була дуже важливим прецедентом, адже вона дозволила повертати без часових обмежень усіх осіб, які не мають правильно оформленої шенгенської візи і якщо доведено, що під час перетину польсько-німецького кордону у них був будь-який “дозвіл на проживання на” території Польщі. Угода з Польщею була унікальною в тому, що підписання документа було передумовою для скасування візових вимог – на відміну від Чехословаччини чи Угорщини, для яких візи було скасовано до підписання аналогічних угод. Прив'язка питання реадмісії до скасування вимог щодо туристичних віз для громадян була найбільшою відмінністю від польських угод з її комуністичними сусідами. Хоча спочатку одне з положень преамбули казало, що призначення польсько-шенгенської угоди “вирівнювати тягарі, що можуть

⁷ На той час Бельгія, Німеччина, Італія, Люксембург, Нідерланди та Франція.

виникнути через безвізове пересування громадян країн-учасниць”, виявилось, що з усуненням вимог щодо туристичних віз громадяни Польщі були менш налаштовані порушувати режим в’їзду та проживання.

Польща, яка за часів військової диктатури була закритою країною з міцним контролем закордонних подорожей її громадян (обмеження щодо видачі паспортів), виступала за загальну лібералізацію адміністративних обмежень. На початок 1990-х років Польща мала взаємні безвізові відносини не тільки з усіма своїми сусідами, а й з практично всіма європейськими країнами, а також іншими державами, кількість яких постійно зростала. Згодом різні міністри зовнішніх справ Польщі наголошували на зв’язку між безвізовими подорожами та добросусідськими відносинами. Цей зв’язок був особливо очевидним у відстоюванні мінімальних вимог для поїздок українців до Польщі, незважаючи на наполягання ЄС і потенційну суперечність зі стандартами приєднання до Шенгенської зони.

Зв’язок з полегшенням візового режиму також чітко проявлявся в наступних угодах Польщі з країнами Західної Європи, що не входять до Шенгенської зони, де вже була велика кількість мешканців-поляків, – Австрією та Швейцарією. У разі з Австрією основним аспектом рішення скасувати візові вимоги було зобов’язання Польщі брати назад своїх громадян (з правильно чи неправильно оформленими документами) – отримане в результаті обміну 2 серпня 1991 року дипломатичними нотами рішення не стосувалося громадян третіх країн (Польща не є країною-сусідом). Через місяць питання рєадмісії і громадян цих двох країн, і громадян третіх країн було узгоджено в рамках польсько-швейцарської угоди щодо взаємного скасування візових вимог. Стаття 7 не встановила жодних часових обмежень щодо рєадмісії громадян обох країн; угода також наклала зобов’язання здійснювати рєадмісію всіх громадян третіх країн, чії підстави в’їзду чи проживання в країні, звідки їх висилають, втратили чинність, але які досі мають правильно оформлені візу чи дозвіл на проживання у країні, до якої їх висилають.

Згодом усі процедури рєадмісії на основі угоди з Польщею застосовували переважно для контролю над транзитною міграцією громадян третіх країн. Держави Шенгенської зони та ЄС згодом задекларували, що не можна скасувати візи без попереднього підписання угоди про рєадмісію. Насправді угоди про рєадмісію з країнами – сусідами

ЄС розглядали як вираження готовності цих країн контролювати транзитну міграцію, а також як один з так званих компенсаційних заходів, потрібних для безпеки зовнішнього кордону Шенгенської системи внутрішнього вільного руху людей.

2.3. Корекція польсько-шенгенської угоди для обмеження обов'язків сторони, яка приймає мігрантів

Укладення польсько-шенгенської угоди про реадмісію наклало на польську сторону суттєві зобов'язання. Загальний характер положень угоди призвів до низки розбіжностей у їхній інтерпретації, що викликало потребу в розробленні виконавчого протоколу, який було підписано в Гьорліці 11 грудня 1991 року. Цей технічний документ визначив, зокрема, документи, що підтверджують громадянство тієї країни, якій направлено запит на реадмісію її громадян, а також матеріальні підтвердження перетину зовнішнього кордону Шенгенської зони (у цьому разі це польсько-німецький кордон)⁸. Підписання протоколу було особливо важливим для прикордонників країни, що приймає людей, аби обмежити реадмісію тільки тими людьми, стосовно яких підтверджено, що вони потрапили до країн Шенгенської зони з території Польщі.

Угода та протокол 1991 року не врахували основоположні чинники, що постійно підтримували гостроту проблеми транзитної нелегальної міграції до Німеччини через Польщу. Зокрема це були чинники привабливості щедрої німецької політики з надання притулку, недостатнього рівня технічної й адміністративної спроможності щодо контролю над кордоном у перетворюваній Польській прикордонній варті, а також відсутності відповідних угод із сусідніми країнами на сході та півдні, що лежали на шляху транзиту нелегальних мігрантів, а також із країнами походження мігрантів. Найбільшою загрозою для нової демократичної Польської держави та її прикордонної служби була можливість стати буфером або, що ще гірше, резервуаром для нелегальних мігрантів, приваблених німецькими соціальними виплатами в рамках системи надання притулку, але осілих у Польщі, яка не зможе повернути їх назад. Це було особливо небажано, зважаючи на те, що Польща перебувала в розпалі системної трансформації та економічних перетворень, які передбачали скорочення контрольних повноважень

⁸ Матеріальні підтвердження включають штампелі про в'їзд чи позначки у проїзних документах, квитках чи інших документах, що підтверджують маршрут подорожі, рахунки та свідчення прикордонників, які підтверджують факт перетину кордону.

держави та зростання соціальних вимог її громадян (наприклад, у зв'язку зі зростанням безробіття).

3. Переговори щодо інструментів контролю над нелегальною міграцією та їхнього впровадження

3.1. Зацікавленість Польщі у двосторонніх угодах нового типу

Окрім проблеми віз для своїх громадян (що була головним дискусійним питанням у перебігу переговорів), Польща поділила стурбованість щодо транзитної міграції з третіх країн. Таким чином, хоча через рік після набуття чинності угодою з країнами Шенгенської зони громадяни Польщі отримали безвізовий режим поїздок до всіх країн Західної Європи, і Німеччина, і Польща мали стимули виробляти технічні рішення проблеми спільного контролю над транзитною міграцією у західному напрямку.

Тривали два паралельні процеси: Міністерство внутрішніх справ Німеччини потребувало послабити стурбованість опозиції щодо того, що жорсткіша система надання притулку не дасть потенційним пошукачам притулку доступу до дієвих рішень (у країнах на сході та півдні від Німеччини, зокрема Польщі, Чехії чи Австрії), а Польська прикордонна варта мала бути запевнена в тому, що вона зможе виконувати свої обов'язки (вона потребувала допомоги і в реагуванні на окремі проблеми, і в розвитку спроможності).

Після п'яти місяців переговорів польський і німецький уряди підписали 7 травня 1993 року Угоду про співпрацю щодо наслідків міграційного руху. Угода набрала чинності 1 липня 1993 року водночас із німецьким законом про надання притулку, до якого вона була необхідною передумовою.

3.2. Польсько-німецька угода 1993 року як робочий компроміс

Нова угода становила якісно новий елемент процесу розвитку системи реадмісії, адже вона реагувала на потреби і країни відправки, і країни прийняття, а також містила спеціальні заходи компенсації за підвищені обсяги робочого навантаження та розбудову спроможності служб країни прийняття мігрантів. З позиції Німеччини, дуже важливим було переведення з 1 липня 1993 року Польщі до статусу “безпечної третьої країни”, аби німецькі органи влади не могли приймати заяви від пошукачів притулку,

які прибули до країни нелегально та можуть надати свої заяви у Польщі. Польські органи влади, своєю чергою, отримали низку конкретних гарантій щодо зміни низки положень шенгенсько-польської угоди 1991 року. Стаття 1 нової угоди виключала з реадмісії тих осіб, які проживали в Німеччині більш як шість місяців, навіть якщо було визначено, що вони порушили термін чинності візи чи потрапили до Німеччини нелегально. Не можна було також здійснювати реадмісію до Польщі тих осіб, які подали свої заявки відповідно до старого німецького закону про надання притулку (тобто до 1 липня).

До того ж у перебігу переговорів щодо угоди німецький уряд погодився на кілька заходів, які відповідали польському заклику “розділити тягар”. По-перше, уряд Німеччини встановив граничну кількість осіб, реадмісію яких до Польщі можна здійснити упродовж перших шести місяців чинності угоди, на рівні 10 тисяч. По-друге, тоді як Стаття 5 встановлювала зобов’язання обох урядів “інформувати один одного щодо тенденцій чи подій, які можуть призвести до неочікуваного чи масового зростання кількості біженців чи нелегальних мігрантів на їхній території” (що є аналогом стандартних систем раннього повідомлення в ЄС), Стаття 6 містила асиметричне зобов’язання німецького уряду щодо того, що в разі “неочікуваного чи масового напливу біженців чи нелегальних мігрантів на територію Польщі” воно “дозволить в’їзд певних груп цих людей” до Німеччини. Було передбачено безпосередню фінансову підтримку Польщі у низці сфер, які потребують такої підтримки та описані у Статті 4 цієї угоди⁹.

3.3. Складник розбудови спроможності у двосторонній угоді

Виконавчий протокол до угоди встановлював обсяги допомоги в розмірі 120 млн. німецьких марок, які мали бути розподілені впродовж 12 місяців (до середини 1994 року). Утім, ті обсяги коштів, які отримала Польща, не потрібно переоцінювати, адже Чехія, незважаючи на набагато менші розміри, отримала 60 млн. німецьких марок. Майже половина цієї суми потрапила до прикордонної варті на розбудову технічної інфраструктури контролю на кордоні, ще 38% було спрямовано на питання співпраці з

⁹ Серед сфер фінансової допомоги є такі: “розробка технічної системи контролю над державним кордоном Польщі, фінансові витрати польського уряду у зв’язку з інтенсифікацією реадмісії іноземців з Федеральної Республіки Німеччина до країн їхнього виїзду чи походження, створення інфраструктури для здійснення процедур надання притулку, розміщення пошукачів притулку чи статусу біженця у зв’язку зі зростанням кількості таких справ, створення центрального реєстру даних іноземців, навчання тих працівників прикордонної служби та поліції, які займаються питаннями притулку”.

поліцією. Однак критики заявляють, що “ця фінансова домовленість була пов’язана із зобов’язанням Польщі придбавати німецькі товари” (Dietrich 1998, цитовано у Lavenex, 126). З іншого боку, можна зауважити, що інвестиції у сумісне обладнання з обох боків кордону виправдаються не тільки завдяки наближенню технічних стандартів, що призведе до більшої спроможності до спільних дій, а й завдяки оперативнішому обміну передовим досвідом між німецькими прикордонниками та їхніми польськими колегами.

4. Перенесення тягаря на країни транзиту та походження

4.1. Укладення угод про реадмісію з іншими сусідами та країнами походження

Зобов’язання приймати нелегальних мігрантів і пошукачів притулку, які прибули з польської території, створило ризик накопичення багатьох осіб, повернених з Німеччини до Польщі (Szonert 1995, 244). Очевидним рішенням цієї проблеми були оперативні переговори щодо “дзеркальних умов” з іншими сусідами, особливо з тими країнами, через які нелегальні мігранти потрапляли до Польщі або які є країнами їхнього походження. Це було досягнуто 1993 року в рамках низки угод. 12 січня 1993 року було підписано угоду з Україною щодо правових відносин на польсько-українському державному кордоні та співпраці і взаємодопомоги з питань кордону. Статті 49 і 50 містили положення, що походили з польсько-шенгенської угоди, які “дозволяли реадмісію нелегальних порушників кордону та громадян країн – учасниць угоди, якщо останні не виконували чи перестали виконувати умови в’їзду чи проживання” (Adamczyk, *op.cit.*, 8). Це рішення дозволило польським органам влади повертати громадян України не тільки в тому разі, коли вони перевищили термін перебування в Польщі, а й у разі їхнього повернення з Німеччини на формальних підставах порушення польського законодавства щодо перетину кордону чи збігу їхніх прав на проживання.

Аналогічний процес поширення узгоджених з Німеччиною норм на інших сусідів у другому півріччі 1993 року, коли через чотири місяці після укладення польсько-німецької угоди Польща підписала паралельні угоди з трьома іншими сусідами (Словаччина, Україна, Чехія), що дозволили реадмісію громадян країн-учасниць і громадян третіх країн, а також з двома важливими країнами походження та транзиту

(Болгарія та Румунія)¹⁰. Та швидкість, з якою було підписано ці угоди, свідчить про те, що вироблені спільно з Німеччиною рішення було автоматично перенесено до угод з іншими сусідами і було вироблено стандартний формат (Szonert 1995, 248).

Темпи укладення угод були швидкими завдяки двом чинникам: по-перше, Німеччина підписала аналогічні угоди зі своїми іншими сусідами (Австрією та Чехією), надавши прямі стимули (фінансові для Чехії та навчання для Австрії, яка наближалася до приєднання до Шенгенської зони 1995 року); по-друге, країни регіону мали власні двосторонні угоди, що потребували внесення змін щойно було укладено угоди з Німеччиною: так, Словаччина була зацікавлена у збереженні спрощеного візового режиму з Чехією, а Україна – з Польщею (адже угода про реадмісію 1993 року відкрила дорогу укладенню двосторонньої угоди про безвізовий режим 1996 року). Дослідження Верховного комісара ООН у справах біженців¹¹ дійшло висновку, що кожна з чотирьох центральноєвропейських країн, з якими Польща підписала угоди про реадмісію, брала участь у інших аналогічних угодах зі своїми сусідами, а в деяких випадках і з віддаленішими країнами¹². Утім, тільки Польща підписала угоду про реадмісію з усією Шенгенською зоною, причиною чого міг бути зазначений вище зв'язок зі звільненням від візових вимог, відсутній у країнах, які вважали порівняно безпечними у сенсі країн походження мігрантів (таких як Чехія, Угорщина чи Словаччина) або стосовно яких ще не розглядали питання скасування віз (Болгарія, Румунія, Україна).

4.2. Зміст польських угод про реадмісію з певними країнами Центральної та Східної Європи

Угоди додатково підтвердили ключову для країни-ініціатора умову реадмісії: відсутність чи втрата підстав для в'їзду або проживання у країні відправлення. Як тільки це було доведено, важливо довести зв'язок із країною прийняття у формі визначення громадянства цієї країни у відповідної особи або, в разі нелегального перетину кордону, у формі доказу в'їзду з території країни прийняття, що стосується і

¹⁰ Після польсько-німецької угоди від 7 травня 1993 року Польща уклала угоди з Чехією (10 травня), Україною (24 травня), Словаччиною (8 липня), Румунією (24 липня), Болгарією (25 серпня).

¹¹ *Overview of Re-admission Agreements in Central Europe*, 30 September 1993, процитовано у Szonert 1995, 252.

¹² На вересень 2003 року Чехія також уклала угоди з Австрією та Словаччиною і провадила переговори з Німеччиною та Угорщиною; Угорщина узгодила питання реадмісії з усіма своїми сусідами, окрім Сербії; Румунія мала угоди з Австрією, Німеччиною та Угорщиною і провадила переговори зі Швецією; Словаччина мала угоди з усіма своїми сусідами, у тому числі з Україною. Див. Таблицю 29 у Szonert 1995, 252.

осіб без громадянства, які постійно проживають у країні прийняття, і громадян третіх країн. Угоди також визначають “нелегальний перетин кордону” як перетин поза передбаченими пунктами перетину, або на таких пунктах перетину без проходження потрібних процедур, або проходження цих процедур на підставі недійсних, підроблених чи змінених проїзних документів. Як пише Адамчик (Adamczyk), “нелегальний перетин кордону можна довести фотографічним документуванням, матеріальними підтвердженнями, свідченнями третіх осіб та іншими підтвердженнями, які за цих обставин вважають достовірними” (*Op.cit.*, 11).

Угоди визначили зобов’язання країни прийняття. Вона зобов’язана приймати без формальностей громадян третіх країн чи осіб без громадянства, якщо вони є її мешканцями у разі передачі впродовж 48 годин від часу нелегального перетину кордону. На відміну від угод з Чехією та Словаччиною Україна погодилася приймати таких осіб без попереднього повідомлення. Що стосується випадків повернення осіб після 48 годин з часу порушення кордону, то для можливості реадмісії було встановлено граничний термін 90 днів. У цьому розумінні Україна також взяла на себе жорсткіші терміни реагування на запит країни відправлення: 72 години (3 дні) порівняно з 7 днями в угодах між Польщею та Чехією чи Словаччиною (Adamczyk, *op.cit.*, 12). Очевидно, польсько-українська угода висунула до України більші вимоги, аніж ті, що накладаються на Польщу угодою з Німеччиною (3 дні на реагування на запит порівняно з 8 днями), але не передбачала жодної прямої допомоги українським прикордонним службам.

Утім, деякі важливі зобов’язання було покладено і на країну відправлення (або країну-ініціатора). Усі п’ять угод містили положення про те, що країна-учасник має за вимогою іншої сторони супроводжувати на своїй території громадян третіх країн чи осіб без громадянства. Важливим захистом для країни прийняття було положення, яке покладало на країну-ініціатора відповідальність за забезпечення того, що особа продовжить прямувати до країни призначення. Зокрема у тому разі, якщо країна прийняття не могла через ту чи іншу причину відправити особу до країни призначення, країна відправлення була зобов’язана взяти цю особу назад (*Ibid.*, 13). У перевезенні могло бути відмовлено в тих випадках, коли місцем призначення осіб були ті місця, де вони могли підлягати переслідуванню чи страті або ризикували своїм життям чи свободою в рамках Статті 51 Женевської конвенції.

Підстави реадмісії громадян третіх країн було повторено у угодах Польщі з Литвою (7 травня 1993 року) та Естонією (26 лютого 1994 року), але там було запроваджено важливі застереження. Країни, яких просили прийняти громадян третіх країн, мали можливість відмовитися від цього не тільки тоді, коли особи потрапили до країни-ініціатора легально чи потім отримали від цієї країни візу або дозвіл на проживання, а й також тоді, коли вони зупинилися в іншій країні або могли їздити в іншу країну (*Ibid.*, 14). Тому ці угоди запровадили важливе поняття “безпечної країни”, до якої можна перенаправити мігранта.

Поняття “безпечна країна походження” та “безпечна третя країна” вперше запроваджено в новій версії німецького закону про надання притулку від 1993 року стосовно тих сусідів Німеччини та країн походження мігрантів, які приєдналися до Женевської конвенції та могли приймати осіб, чиї заявки на надання притулку було відхилено в Німеччині. Ці країни гарантували особам, які пройшли реадмісію, доступ до дієвих процедур надання притулку у себе або в іншій країні, до якої вони згодом надсилають цю особу для отримання доступу до притулку – за умови, що ця країна сама є “безпечною” (Szonert 1995, 243).

5. Вплив на ситуацію з нелегальною міграцією в Польщі

5.1. Тягар реадмісії

Загалом кількість осіб, які пройшли процедуру реадмісії до та з Польщі, виявилася нижчою за очікувану. Наприклад, якщо квоту на перші шість місяців виконання польсько-німецької угоди було встановлено на рівні 10 тис. осіб, то фактична кількість осіб, які пройшли реадмісію з Німеччини до Польщі, упродовж 1994–1996 років не перевищувала 5 тис. щорічно¹³. Низька чисельність частково відображає спроможність польських і німецьких прикордонників затримувати порушників: якщо 1994 року на спільному кордоні було затримано 10 225 осіб, у 1995 та 1996 роках ця цифра зросла до майже 11 тис. осіб. У 1994–1996 роках спостерігалось стійке зростання кількості реадмісій (1995 року зареєстровано приблизно на 30% випадків більше, ніж за 1994 рік, а 1996 року річні темпи зростання становили близько 20%).

¹³ 3 135 осіб 1994 року, 4 064 особи 1995 року та 4 848 осіб 1996 року. Див. Таблицю 5 у Kuczynski 2000, 20.

Таблиця 1. Іноземці, стосовно яких здійснено реадмісію до Польщі, а також яких вислано з Польщі, 1998–2004 роки

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Всього
Здійснено реадмісію	2 817	2 072	2 414	2 224	1 856	2 086	2 091	15 560
Вислано	7 079	6 518	6 487	5 954	4 836	5 943	6 199	43 016

Джерела: Kerpińska 2004, с. 92; статистика Польської прикордонної варту (за 2004 рік)

Кількість осіб, які пройшли реадмісію з Німеччини до Польщі, стабілізувалася 1997 року на рівні понад 4,7 тис. і скоротилася на 43% до 2 710 осіб 1998 року (Adamczyk 2000, 70), а наступного року ще на чверть до менш як 2 тис. осіб. Після тимчасового зростання до 2 318 осіб 2000 року кількість осіб, які пройшли реадмісію з Німеччини, стабілізувалася в межах 1,7–2,1 тис. Оскільки на них припадало більш як 95% всіх реадмісій до Польщі¹⁴, динаміка загального показника (див. Таблицю 1) повторювала динаміку реадмісій з Німеччини, стабілізувавшись на рівні трохи більше 2 тис. осіб.

Таблиця 2. Іноземці, яких було затримано на кордонах Польщі з Литвою, Білоруссю та Україною та стосовно яких було здійснено реадмісію до цих країн, 1994–1996 роки

Країна	Литва		Білорусь		Україна	
	Затримання	Рeadмісії	Затримання	Рeadмісії	Затримання	Рeadмісії
1994	503	226	357	142	252	490
1995	627	367	144	65	336	1 262
1996	450	382	128	178	417	1 860

Джерело: Kuczynski 2000, с. 20, 28

На східних кордонах Польщі реадмісії поступово стали частішими за затримання. У Таблиці 2 наведено кількість затримань на спільному кордоні з Литвою, Білоруссю та Україною у 1994–1996 роках. Найбільший дисбаланс спостерігався на кордоні з Україною, де у 1995–1996 роках кількість осіб, стосовно яких було здійснено реадмісію, вчетверо перевищувала кількість затримань. Кількість процедур реадмісії

¹⁴ Чехія, яка мала упродовж 1998–2003 року показник у трохи більш як 500 осіб, посідала з великим відривом друге місце поміж країн походження осіб, які пройшли реадмісію до Польщі (порівняно з більш як 14 600 осіб з Німеччини).

також стрімко зростала – 1996 року кількість повернених до України осіб була близькою до 2 тис. (вчетверо більше за показник, зареєстрований 1994 року), а 1998 року становила 3 163 осіб (Adamczyk 2000, 71).

Таблиця 3. Кількість затримань, висилань і заяв на надання притулку – окремі громадянства, 1994–1996 роки

Країна походження	Затримання	Висилання	Заяви на надання притулку
Вірменія	3 216	1 260	1 070
Індія	1 718	582	351
Пакистан	866	275	212
Шрі-Ланка	995	295	698
Афганістан	1 326*	71	567
Ірак	1 164	33	451

* Тільки у 1995–1996 роках

Джерело: Kuczynski, op.cit., с. 21, 24, 29

У Таблиці 3 підсумовано кількість затримань, висилань і заяв на надання притулку в Польщі за найпоширенішими громадянствами 1994–1996 року. Висилання тут стосуються рішень урядів воєводств, у тому числі у тих випадках, коли було виявлено, що іноземці перебувають у Польщі незаконно. Різниця між кількістю затриманих і тих, хто пройшов реадмісію, відображає той факт, що чимала кількість осіб уникала висилання, подавши заяву на надання притулку. Як пише Kuczynski (2000, 22), у середині 1990-х років майже всі, хто подав заяви на отримання статусу біженця у Польщі, були нелегальними мігрантами. Подання заяв було звичайною справою для тих, кого затримали Польська прикордонна варта (за нелегального перетину державного кордону) чи поліція (всередині країни без чинних дозволів на проживання) або стосовно яких здійснено реадмісію з Німеччини. Найдієвішою такою поведінкою була для громадян деяких далеких (особливо азійських) країн, чиє висилання потребувало багато витрат або забезпечення того, що всі транзитні держави є безпечними (як у разі зі Шрі-Ланкою, Афганістаном, Іраком, Бангладеш, Індією чи Пакистаном).

5.2. Дієвість угод про реадмісію

Результати перших трьох років дії угод про реадмісію із сусідніми країнами свідчать, що подальша реадмісія з Польщі була найдієвішою стосовно громадян країн СНД, але стосовно громадян країн Південної Азії виявилася набагато складнішою. 1994 року було вислано 826 громадян України, 151 – Росії, 149 – Вірменії, разом 159 громадян Білорусі, Латвії та Литви, 21 громадянин Молдови, але тільки 6 осіб з індійського субконтиненту (Індія, Пакистан, Шрі-Ланка та Бангладеш). На 1996 рік кількість громадян України та Росії залишалася стабільною (887 і 187 відповідно), кількість громадян Білорусі, Латвії та Литви зросла більш як удвічі до 281 громадянина, а кількість громадян з віддаленіших країн стрімко зросла: 357 громадян Молдови, 606 – Вірменії та 1 106 з індійського субконтиненту (Kuczynski, *op.cit.*, 29).

Дієвість процедур висилання та реадмісії була різною для громадян різних країн, але навіть у складніших випадках деяких азійських країн вона з часом поліпшилася. Затримку у висиланнях щодо затримань можна пояснити потребою розглянути заяви громадян з небезпечних країн походження чи зі складним маршрутом повернення. Наприклад, якщо 1994 року з Польщі не було вислано жодного громадянина Шрі-Ланки, Бангладеш, Іраку та Афганістану, то сукупна кількість повернених громадян цих чотирьох країн 1995 року становила 63 особи, 1996 року – 614 осіб. Аналогічно якщо 1994 року було вислано тільки шість громадян Індії та Пакистану, то наступного року вже 288, а 1996 року – 553 (*Ibid.*).

Від 1998 року – першого року чинності першої важливої поправки до закону про іноземців, якою було запроваджено поняття “безпечної третьої країни” та “безпечної країни походження”, – можна відстежувати показник дієвості механізмів реадмісії. У Таблиці 4 наведено порівняння кількості громадян різних країн, стосовно яких було здійснено реадмісію до Польщі, та висланих з Польщі, у тому числі громадян тих країн, на які припадала суттєва частка загальної кількості реадмісій. У країнах, виділених курсивом, спостерігається тимчасове або перманентне перевищення кількості реадмісій над кількістю висилань, що показує ті країни громадянства, які є проблемними для польських установ.

Таблиця 4. Іноземці, стосовно яких було здійснено реадмісію до Польщі та висилання з Польщі, за громадянством, 1998–2003 роки (періоди по 2 роки) – окремі громадянства

Країна	1998–1999 роки		2000–2001 роки		2002–2003 роки	
	Рeadмісії	Висилання	Рeadмісії	Висилання	Рeadмісії	Висилання
<i>Азербайджан</i>	83	66	225	97	11	18
<i>Афганістан</i>	973	434	788	50	376	92
Білорусь	104	488	126	732	52	615
Вірменія	167	847	199	577	56	461
<i>В'єтнам</i>	71	218	282	275	413	170
Грузія	139	164	116	161	18	49
Індія	86	141	16	44	276	179
<i>Ірак</i>	146	61	166	122	103	14
Китай	11	47	35	21	188	259
Молдова	593	739	676	1 044	296	459
Пакистан	97	117	28	33	115	51
<i>Росія</i>	222	429	729	448	915	374
<i>Сербія</i>	574	92	11	18	0	11
Україна	578	3 026	746	4 591	821	4 282
<i>Шрі-Ланка</i>	422	235	26	9	48	15

Джерело: Kerinska, op.cit., 89, 92

Громадян країн, в яких кількість реадмісій перевищує кількість висилань, можна розподілити за двома категоріями для прогнозування тиску на польську систему управління міграцією. Афганістан, Ірак і Шрі-Ланка є традиційними джерелами мігрантів, як очевидно з великих дисбалансів упродовж усього шестирічного періоду: реадмісію пройшли 2 137 громадян Афганістану, але тільки 536 було вислано, громадян Іраку – 415 і 197, Шрі-Ланки – 496 і 259 відповідно. Враховуючи нестабільність у країнах походження, вони навряд чи стануть “безпечними” напрямками реадмісії, а Польща напевне продовжуватиме надавати громадянам цих країн притулок. Інші країни можна розглядати як тимчасові місця походження мігрантів, які підлягають реадмісії, а завершення внутрішніх процедур надання притулку може повернути цих осіб назад. У деяких з цих країн відбувалися озброєні конфлікти (Азербайджан, Росія,

Сербія), а деякі є джерелами економічних мігрантів (В'єтнам). Терміновий характер конфліктів і відсутність правових норм про нелегальну економічну міграцію сприяють поверненню мігрантів до цих країн у довгостроковій перспективі¹⁵.

5.3. Проблеми прикордонників у виконанні зобов'язань відповідно до угод про реадмісію 1998 року Польська прикордонна варта здійснила внутрішню оцінку роботи польсько-німецької угоди. Територіальні підрозділи подали свої звіти з цього питання командуванню. У звіті Польської прикордонної варти було сказано, що вони відмовляються приймати іноземців від Німеччини через такі причини: неможливо чітко довести, що цей іноземець проживав у Польщі чи перетнув кордон нелегально; особа є неповнолітньою чи не має законного опікуна; доведено, що іноземець проживав у Німеччині більш як шість місяців.

У звіті також відзначено кілька проблем щодо практики передачі осіб. Це було пояснено методами роботи на місцях, запровадженими спільно з німецькими колегами. Наприклад, аби уникнути випадків прийняття осіб на хибних засадах (та їхнього повернення на німецьку сторону), за всіх випадків реадмісії запрошували перекладачів. Утім, це виявилось складним завданням, адже порівняно великі групи нелегальних мігрантів з Південної Азії (наприклад, тамільці або афганці) після затримання зазвичай не розмовляли жодною європейською мовою¹⁶.

Прикордонники також завважили проблеми у вирішенні питань осіб, які пройшли реадмісію. Потрібно зазначити, що співпраця із судами була доброю: жоден із запитів щодо затримання іноземців, які пройшли реадмісію, не було відхилено. Відповідні органи влади (суди, прокуратура, поліція та регіональні адміністрації) направляли запити щодо ініціювання та сприяння процедурам висилання. Утім, 1998 року Польська прикордонна варта зіткнулася з обмеженнями у здійсненні затримань і висилань. Центр утримання мігрантів у Лешноволі під Варшовою, яким управляла поліція, часто був переповнений, що потребувало пошуку альтернативної інфраструктури, але у серпні 1998 року у прикордонників закінчилася всі придатні для цього приміщення. Загалом прикордонники зазначили, що направлення іноземців до центрів утримання було

¹⁵ Утім, потрібно зазначити, що Польща продовжує толерантно ставитися до чеченців з Російської Федерації, які прибувають з небезпечного району Північного Кавказу.

¹⁶ Доповіді територіальних підрозділів Польської прикордонної варти зібрано Департаментом міграції та підсумовано у листі до командування в березні 1998 року.

ускладнено фінансовими обмеженнями¹⁷. Особливо не вистачало місця для утримання жінок з дітьми. Було зазначено, що потрібно створити спеціальну інфраструктуру для розміщення неповнолітніх, стосовно яких було здійснено реадмісію (особливо дітей дошкільного віку та малюків). Згідно з тимчасовими домовленостями поліція за свої кошти розміщувала іноземців у приміщеннях, призначених для польських неповнолітніх. Однак все одно було зазначено, що потрібно також будувати спеціальні приміщення для неповнолітніх іноземців.

Як і з місцями утримання, виявилось, що повноцінне виконання накладених угодами про реадмісію зобов'язань потребує додаткових інвестицій в інфраструктуру, не передбачених офіційними документами чи угодами з іншими країнами. До того ж питання спроможності Польщі управляти транзитною міграцією стало важливим питанням перевірки її спроможності виконувати положення *acquis communautaire* (спільні правила ЄС) у сфері юстиції та внутрішніх справ, були потрібні важливі інвестиції і в період до вступу до ЄС, і згодом у рамках так званого Плану дій щодо Шенгенської зони¹⁸.

6. Критика угод про реадмісію

Угоди про реадмісію, розроблені за зразком польсько-шенгенської угоди, критикують за можливе обмеження права шукати притулок у країнах, які можуть запропонувати дієве рішення цієї проблеми. Це призводить до перенесення тягаря розгляду заяв про надання притулку на транзитні країни, мало підготовлені до цього завдання, або практичного підставлення пошукача притулку під загрозу через його реадмісію назад до території, де він може стати об'єктом переслідування.

(Lavenex, 1999) характеризує угоду 1991 року як таку, що не мала прецедентів у попередніх поколіннях угод про реадмісію. Хоча укладені раніше угоди уможлилювали повернення громадян країни прийняття та громадян третіх країн, які перетнули кордон нелегально, вони суттєво відрізнялися від угод “нового покоління”.

¹⁷ На основі листа Департаменту міграції командуванню Польської прикордонної варті.

¹⁸ Огляд переговорів Польщі у сфері юстиції та внутрішніх справ, а також надана Польщі допомога містяться у написаній автором частині книги *An Enlarged Europe Policy. Evaluation of the Dutch Policy concerning the Accession of Central European Countries to the EU 1997–2003. Country Case Poland*. Working Document, published by the Policy and Operations Department of the Dutch Foreign Ministry, pp. 41–49, <http://www.euforic.org/iob/docs/200507131331264671.pdf?&username=guest@euforic.org&password=9999&groups=IOB>.

По-перше, як пише Лавенекс, “реадмісію здійснювали за умови тієї вимоги, що особа до цього перебувала певний час у країні відправлення” (*Op.cit.*, 79). На відміну від цього нові угоди вимагали тільки, щоб особа в’їхала до країни відправлення легально і могла підтвердити, що отримала певний дозвіл на в’їзд та/чи проживання у цій країні. По-друге, старі угоди “могли бути застосовані тільки до тих пошукачів притулку, чій заяви було відхилено в останній інстанції” (*Ibid.*). Нові угоди дозволяють країні відправлення відмовляти пошукачам притулку у в’їзді та не розглядати зміст їхніх заяв, посилаючись на принцип “безпечної третьої країни”. По-третє, країни відправлення намагаються уникнути “накладення часових обмежень в угодах про реадмісію”, аби забезпечити можливість вислання осіб у будь-який час від моменту їх затримання на кордоні або всередині країни (*Op.cit.*, 80). Нарешті, як сказано в Статті 2 польсько-шенгенської угоди, підстави для реадмісії змінюються: замість перетину спільного кордону підставою є ті випадки, коли “особа в’їхала до країни відправлення легально, за умови, якщо ця особа перебуває в ній незаконно” (*Op.cit.*, 81).

Нові угоди також мають певні несприятливі наслідки політичного характеру. Угоди старого типу було укладено між країнами імміграції Західної Європи, чії системи судів і надання притулку добре функціонували та здебільшого реадмісія стосувалася власних громадян. Таким чином, двосторонні угоди були суто питанням взаємної зручності, побудовані на довготривалій довірі до законодавства та інституцій іншої країни. Утім, нові угоди було розроблено з усвідомленням неспроможності чи небажання країн відправлення нести тягар іммігрантів чи пошукачів притулку, які прибули з поза меж ЄС. У результаті внутрішні турботи переважили врахування практичного впливу угод на іншу сторону. Більшість нових угод було укладено без урахування спроможності країн транзиту чи походження приймати щораз більший потік іммігрантів. Нові угоди, таким чином, з самого початку включають елемент нерівності, який замість розбудови необхідної довіри між сторонами запроваджує елемент недовіри.

Особливо важливим є питання розподілу тягаря за цих нових домовленостей. На жаль, у коротко- та середньостроковому періоді найбільше виграють від угод країни відправлення. Яскравим прикладом є Німеччина: Лавенекс цитує Шіффера (Schieffer), який описує дієвість повернення громадян Румунії на підставі німецько-румунської угоди від 24 вересня 1994 року. Якщо 1992 року у Німеччині проживало близько 100 тис. пошукачів притулку, то 1995 року їхня кількість скоротилася до лише 3,5 тис.;

очевидно, що це було досягнуто завдяки авіап перевезенню 85 тис. пошукачів притулку назад до Румунії у 1993–1995 роках (Lavenex, 81–82). Німеччина також підписала угоди про реадмісію з іншими країнами походження: Болгарією, Хорватією, Югославією, а також Алжиром, В'єтнамом і Пакистаном. Як пише Лавенекс, можливість оперативного повернення громадян цих країн вкрай важлива для так званої “прискореної процедури” в разі “очевидних безпідставних заяв” від громадян “безпечних країн походження” (*Ibid.*, 81).

Вибрана література

- Adamczyk, Marek (2000), "Irregular migration: law, policies and reality" in: Kari Hakola (ed.), *Articles on Migration Management on the Eastern Border of the EU*, University of Jyväskylä, 65–73.
- Adamczyk, Wiesław (1994), *Readmisja w świetle porównawczej analizy umów i porozumień między państwowych zawartych przez Polskę*, Materiały i Dokumenty M-144, Bureau of Studies and Expert Papers, Chancellery of the Sejm: Warsaw.
- Chlebny, Jacek and Wojciech Trojan (2000), "The Refugee Status Determination Procedure in Poland", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 12, No. 2.
- Dietrich, Helmut (1998), „Deutsch-polnische Polizeikooperation. Fluechtlingspolitik als Schrittmacher”, *Buergerrechte und Polizei/CILIP* Vol. 59, No. 1, 4–15.
- Głąbicka, Katarzyna (1994), "Migracja jako nowa kwestia społeczna", in: Julian Auleytner (ed.), *Polityka społeczna: stan i perspektywy*, 86–96.
- Głąbicka, Katarzyna (2000), "Illegal migrant trafficking across Poland", in: Kari Hakola (ed.), *Articles on Migration Management on the Eastern Border of the EU*, University of Jyväskylä, 51–64.
- International Organization for Migration (1994), *Transit Migration in Poland*, Budapest.
- Kępińska E., Recent trends in International Migration. The 2004 SOPEMI Report for Poland, Centre of Migration Research: Warsaw 2004.
<http://www.iss.uw.edu.pl/osrodki/cmr/wpapers/pdf/056.pdf>.
- Kozłowski, Tomasz Kuba (1994), "Between Transit, Asylum Seeking and Immigration. Legal and Institutional Consequences of the Phenomenon of Involuntary Migration" in: *International Symposium on Protection of Refugees in Central and Eastern Europe*, Regional Bureau for Europe and the Division of International Protection: Geneva.
- Kuczyński, Maciej (2000), "Rozwój sytuacji migracyjnej w Polsce w latach 1993–1997" in: Jan E. Zamojski, *Migracje polityczne XX wieku*, Series: Migrations and Society 4, Neriton: Warsaw, 14–33.
- Lavenex, Sandra (1999), *Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, Central European University Press.
- Noll, Gregor (1998), "Readmission and the protection of refugees—bilateral arrangements and NGO surveillance" in: Kari Hakola (ed.), *Migration and Refugee Policy on the Eastern Border of the European Union*, University of Jyväskylä, 27–39.
- Nowicka, Ewa, Sławomir Łodziński (1998), „Cudzoziemcy w Polsce—sytuacja prawna i społeczna”, in: Halina Grzymała-Moszczyńska, Ewa Nowicka (eds.), *Goście i gospodarze: problem adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*, Nomos: Warszawa.
- Szonert, Marek (1995), *Europejskie polityki azylowe a reakcja na migracje uchodźców, poszukiwaczy azylu w Polsce*, unpublished doctoral thesis, Institute of Applied Social Science, University of Warsaw.
- Szonert, Marek (2000), "Rok 1990—początki opieki nad uchodźcami" in: Jan E. Zamojski, *Migracje polityczne XX wieku*, Series: Migrations and Society 4, Neriton: Warsaw, 34–65.
- United States Committee for Refugees (1997), *At Fortress Europe's Moat: The 'Safe Third Country' Concept*, Washington.
- Zdanowicz, Mieczysława (2000), "Entry into and Departure from Polish Territory by Aliens: the Strong and Weak Points of Legislation in Force" in: Kari Hakola (ed.), *Articles on Migration Management on the Eastern Border of the EU*, University of Jyväskylä, 74–78.