

2021

W stronę wolności

Pilotaż środków alternatywnych do detencji
wspierających migrantów i migrantki



Stowarzyszenie
Interwencji
Prawnej



2021

W stronę wolności

Pilotaż środków alternatywnych do detencji
wspierających migrantów i migrantki

Katarzyna Słubik

Warszawa 2021

S towarzyszenie
I nterwencji
P rawnej

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	4
Słownik	4
Wstęp	5
Wnioski	6
1. Problemy z pozbawianiem wolności cudzoziemców i cudzoziemek w Polsce	7
2. Alternatywy do detencji w prawie polskim i europejskim	9
3. Stosowanie alternatyw do detencji w polskiej praktyce	12
„Pomoc instytucjonalna” czy alternatywa do detencji?	14
4. Alternatywy do detencji wspierające migrantów i migrantki	15
Model skutecznych alternatyw do detencji CAP	18
5. No Detention Necessary – pilotaż alternatyw do detencji wspierających migrantki i migrantów	21
Case management – metoda wsparcia osób o złożonej sytuacji prawnej i faktycznej	23
Rezultaty projektu No Detention Necessary	26
6. Skuteczność alternatyw do detencji wspierających migrantów i migrantki	28
Wpływ alternatyw do detencji na wypełnianie przez cudzoziemców nałożonych na nich obowiązków	28
Alternatywy do detencji wspierające migrantów i migrantki a koszty zarządzania migracją	34
Gwarancje dla praw człowieka i zaspokojenie podstawowych potrzeb cudzoziemców	37
Wpływ alternatyw do detencji na poprawę jakości decyzji	41
Czynniki wpływające na zaangażowanie cudzoziemców i cudzoziemek w dotyczące ich procedury	42
7. Systemy alternatywne wspierające migrantów i migrantki w Polsce	
– perspektywy i rekomendacje	46
8. Przykłady dobrych praktyk z krajów europejskich	47
Aneks 1. Podstawy prawne umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku	49
Aneks 2. Koszty utrzymania aresztów i ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców w 2019 roku	51
Bibliografia	52

WYKAZ SKRÓTÓW

CAP	Community Assessment and Placement Model
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
EKPCz	<i>Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności</i> (z 4 listopada 1950 roku)
KPD	<i>Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.</i> (Dz. U. z dnia 23 grudnia 1991 r.)
KPP	<i>Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej</i> (2012/C 326/02)
SG	Straż Graniczna
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
u.c.	ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U.2020.35 t.j.)
u.u.o.c.	ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2019.1666 t.j.)

SŁOWNIK

DETENCJA - pozbawienie wolności cudzoziemców przez umieszczenie ich w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców (lub areszcie) ze względów związanych z ich statusem migracyjnym, w celu zabezpieczenia procedur, które toczą się z ich udziałem, np. procedury o zobowiązanie do powrotu do kraju pochodzenia czy ustalenia ich tożsamości.

ALTERNATYWY DO DETENCJI – środki/ograniczenia nakładane na cudzoziemców, które są mniej represyjne niż umieszczenie cudzoziemca w ośrodku strzeżonym, a wciąż pozwalają organom migracyjnym zachować nad nimi pewnego rodzaju kontrolę. Środkami alternatywnymi do detencji mogą być np. obowiązek regularnego zgłaszania się do placówki służb migracyjnych w danym kraju, dozór elektroniczny, obowiązek przebywania w określonym miejscu czy złożenie poręczenia pieniężnego.

ZAKOŃCZENIE SPRAWY - w niniejszym raporcie „zakończenie sprawy” oznacza trwałe lub tymczasowe, zgodne z prawem rozwiązanie sprawy migracyjnej cudzoziemca lub cudzoziemki; może to oznaczać uzyskanie zezwolenia na pobyt, ochrony międzynarodowej, dobrowolny wyjazd do kraju pochodzenia lub bezpiecznego kraju trzeciego.

WSTĘP

W obecnym europejskim dyskursie o zarządzaniu migracją ścierają się dwie przeciwstawne narracje. Pierwsza, dominująca np. przy okazji dyskusji nad nowelizacją dyrektywy powrotowej¹, kładzie nacisk na zwiększenie liczby powrotów obywateli państw trzecich do ich krajów pochodzenia. Środki przymusu, procedury graniczne i – przede wszystkim – detencja stanowią tu adekwatne narzędzia do osiągnięcia zamierzonego celu. Postępujący się drugą narracją, dostrzegają, że koncentracja na detencji i przymusie jest po pierwsze kosztowna, po drugie – często – nieefektywna, a przy tym potencjalnie prowadzi do krzywdy migrantów i ich rodzin, nie osiągając jednocześnie zakładanych celów (takich jak trwałe uregulowanie sytuacji cudzoziemców czy bezpieczne, stabilne powroty do krajów pochodzenia).

Jednocześnie coraz więcej dokumentów międzynarodowych instytucji m.in. Rady Europy mówi o konieczności zapewnienia w systemach zarządzania migracją skutecznych alternatyw do detencji i po raz pierwszy podejmuje próbę określenia, jakim warunkom takie alternatywy mają odpowiadać². Okazuje się jednak, że nie wiemy o alternatywach do detencji wystarczająco dużo. Stąd pojawiający się na forach międzynarodowych postulat, iż – aby zwiększyć zakres stosowania alternatyw do detencji – potrzeba więcej empirycznych dowodów na ich skuteczność oraz wykształcenia praktycznego *know-how* w zakresie ich wdrażania.³

Pilotażowy projekt *No Detention Necessary*, z którego wdrażania powstał niniejszy raport, stara się sprostać temu wyzwaniu. Celem pilotażu było sprawdzenie w praktyce i dostosowanie do polskich warunków skonstruowanego w 2010 roku przez *International Detention Coalition* modelu alternatywy do detencji, a dokładniej: sposobu pracy z migrantami i migrantkami zwiększającego ich zaangażowanie w toczące się w ich sprawach procedury. Pilotaż prowadzony był przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej – a więc organizację społeczną, bez zaangażowania organów publicznych zarządzających migracją. Choć z założenia alternatywy do detencji są środkami, w których wdrażaniu partycypować powinny przede wszystkim krajowe służby migracyjne, to właśnie brak wystarczającej praktyki oraz dowodów na skuteczność form alternatywnych stanowi podstawową barierę na drodze do stosowania humanitarnych alternatyw do detencji na szerszą skalę. Aby wybrnąć z tego “paragrafu 22” Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, wraz z pięcioma innymi europejskimi organizacjami zrzeszonymi w *European Alternatives to Detention Network*, postanowiło rozpoznać zagadnienie i skonstruować – pilotażowo – mikrosystemy wsparcia dla wyselekcjonowanych grup cudzoziemców i cudzoziemek, w nadziei, że wypracowane metody okażą się inspiracją dla krajowych decydentów i – finalnie – zachęcą ich do wdrażania na szerszą skalę alternatywnych do detencji, humanitarnych środków.

1 Np. European Parliamentary Research Service, *Recasting the Return Directive. EU Legislation in Progress*, Parlament Europejski, 2019, s.6.

2 Rada Europy, Komisja Europejska i Europejska Sieć Migracyjna *Effective Alternatives to the Detention of Migrants, Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji zorganizowanej wspólnie przez Radę Europy, Komisję Europejską i Europejską Sieć Migracyjną 4 kwietnia 2019 r.*, 2019, s.3.

3 *Ibidem*, s.3

Niniejszy raport:

- Prezentuje rezultaty pilotażu alternatyw do detencji wspierających migrantów i migrantki prowadzonego przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w Polsce w latach 2017-2019.
- Przedstawia metodę wsparcia opartą na case managementie i sposób jej wykorzystania w pracy z migrantami i migrantkami w złożonych sytuacjach faktycznych i prawnych.
- Identyfikuje systemowe luki stanowiące barierę do skutecznego wdrażania alternatyw do detencji wspierających migrantów i migrantki.
- Zawiera rekomendacje dla rządów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które chciałyby skorzystać z szansy na wypracowanie pilotażowych rozwiązań alternatywnych do detencji w oparciu o metodę case managementu.

WNIOSKI

- Alternatywy do detencji wyposażone w elementy testowanego w projekcie *No Detention Necessary* modelu pracy metodą case managementu:
 - pomagają w utrzymaniu zaangażowania cudzoziemców i cudzożemek w toczące się wobec nich procedury: do końca projektu zaangażowanych pozostało **91%** osób w nim uczestniczących, wypełniając nałożone na nie obowiązki;
 - przyczyniają się do zakończenia spraw migracyjnych cudzożemek i cudzoziemców: w **43%** przypadków udało się doprowadzić do zakończenia spraw uczestników projektu, czyli znaleźć dla nich legalne, trwałe lub tymczasowe rozwiązanie migracyjne.
 - wpływają korzystnie na dobrostan cudzożemek i cudzoziemców: w **93%** przypadków zaobserwowano duży lub średni pozytywny wpływ na dobrostan i umiejętność radzenia sobie z trudnościami przez uczestników i uczestniczki projektu.
- Alternatywy do detencji wyposażone w elementy pracy metodą case managementu są w odniesieniu do większości migrantów i migrantek tańsze od pobytu w ośrodku strzeżonym, zapewniają lepszą ochronę praw podstawowych migrantek i migrantów i poprawiają jakość decyzji podejmowanych przez osoby wspierane jak i wydawanych w ich sprawach przez decydentów.
- Praca z cudzoziemcami i cudzożemkami metodą case managementu nie jest w stanie zniwelować strukturalnych luk w systemie zarządzania migracją i zaspokoić ich podstawowych potrzeb, jeśli nie są one zaspokajane systemowo.
- Stosunkowo niewielkie środki są potrzebne do tego, aby organizacje społeczne mogły wdrażać projekty pilotażowe testując wpływ alternatyw wspierających migrantów i migrantki w wybranych grupach docelowych.

1. PROBLEMY Z POZBAWIANIEM WOLNOŚCI CUDZOZIEMCÓW I CUDZOZIEMEK W POLSCE

W Polsce funkcjonuje 6 strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców. Umieszczani są w nich cudzoziemcy i cudzoziemki w związku z toczącym się wobec nich postępowaniem o udzielenie ochrony międzynarodowej lub postępowaniem o zobowiązanie do powrotu (zob. Aneks 1). W ośrodkach strzeżonych umieszczane są osoby, które najczęściej nie popełniły w Polsce żadnego przestępstwa (rocznie około 1 500 osób⁴), część z nich stanowią dzieci⁵. Cudzoziemcy mogą przebywać w ośrodkach strzeżonych maksymalnie 2 lata. W tym okresie nie mają prawa opuszczać ośrodków, nie mają prawa do przepustek, dzieci nie mają prawa uczęszczać do stacjonarnej szkoły. Ich wolność osobista oraz prywatność są więc istotnie ograniczone.

Pozbawianie cudzoziemców wolności ze względów migracyjnych rodzi szereg problemów natury prawnej oraz humanitarnej.

Jednym z głównych zastrzeżeń podnoszonych w stosunku do strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców jest długotrwałe pozbawienie wolności dzieci. Dzieci pozbawiane są wolności nie dlatego, że popełniły w Polsce przestępstwo bądź doszło do ich demoralizacji, a wyłącznie ze względów migracyjnych. Od lat zarówno organizacje społeczne, Rzecznik Praw Dziecka, jak również organizacje międzynarodowe monitorujące przestrzeganie praw człowieka w Polsce, apelują o wprowadzenie zakazu umieszczania dzieci w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców. Pozbawienie wolności dzieci, w szczególności, gdy jest ono długotrwałe, może skutkować trwałymi negatywnymi zmianami w ich psychice oraz rozwoju psychofizycznym, a tym samym mieć negatywny wpływ także na ich dorosłe życie.

Przepisy krajowe oraz unijne nakładają na sądy obowiązek umieszczania cudzoziemców, w tym dzieci, w detencji na możliwie najkrótszy czas. W praktyce przepisy te nie są właściwie stosowane. Średnia długość detencji dzieci zazwyczaj nie różni się od długości detencji osób dorosłych i wynosi od około dwóch do czterech miesięcy (dane za lata 2018-2019⁶). Może być to szczególnie problematyczne w świetle wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który wskazuje, że detencja dzieci ze względów migracyjnych musi być zawsze stosowana na możliwie najkrótszy okres. Trybunał uznawał nawet kilkudniową detencję dzieci za naruszającą zakaz tortur, innego niehumanitarnego lub poniżającego traktowania⁷. Średnia długość detencji dzieci w Polsce przekracza te wartości wielokrotnie. Trybunał

4 W 2018 r. - 1 456, w 2019 r. - 1 539 (pismo Komendy Głównej Straży Granicznej KG-OI-I11.0180.122.2019.JB-I z dnia 18 lutego 2020 r.).

5 W 2018 r. - 304 dzieci, w 2019 r. - 131 dzieci (pismo Komendy Głównej Straży Granicznej KG-OI-I11.0180.122.2019.JB-I z dnia 18 lutego 2020 r., pismo Komendy Głównej Straży Granicznej KG-OIII.0180.25.2019.JB-I z dnia 10 maja 2019 r.).

6 *Ibidem*

7 Zob. np. *A.B. i inni p. Francji* (skarga nr 11593/12), *A.M. i inni p. Francji* (nr 24587/12), *Muskhadzhiyeva i inni p. Belgii* (nr 41442/07).

zakomunikował polskiemu rządowi już dwie sprawy zarzucające zakaz tortur, innego niehumanitarnego lub poniżającego traktowania poprzez umieszczenie dzieci cudzoziemców w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców⁸.

Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł dotychczas w dwóch polskich sprawach dotyczących imigracyjnej detencji dzieci (*Bilalova p. Polsce* oraz *Bistieva p. Polsce*). W obydwu sprawach dopatrzone zostały naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wobec dzieci cudzoziemców. ETPC wskazywał, że polskie sądy decydujące o umieszczeniu dzieci w ośrodku strzeżonym nie uwzględniły w wystarczającym stopniu obowiązku zabezpieczenia ich najlepszego interesu, a postępowania administracyjne w ich sprawach toczyły się zbyt wolno. Problem ten ma wymiar systemowy. Badanie najlepszego interesu dziecka przez sądy decydujące o ich migracyjnej detencji jest często albo pomijane, albo dokonywane w sposób powierzchowny⁹. Prowadzi to do długotrwałego i bezprawnego pozbawienia wolności dzieci cudzoziemców oraz naruszenia ich praw podstawowych.

Przy okazji monitoringu ośrodków strzeżonych przez organizacje społeczne¹⁰, a także Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka¹¹, wciąż wskazuje się na niedostateczny system identyfikacji i zwalniania ofiar przemocy. Prowadzi to do ich bezpodstawnego pozbawienia wolności wbrew przepisom ustawy, a także może skutkować ich wtórną traumatyzacją. ETPC zakomunikował dotychczas polskiemu rządowi dwie sprawy dotyczące tego problemu (sprawa *A. B. p. Polsce* i *T.K. i S.B. p. Polsce*, połączone skargi nr 15845/15 i 56300/15). Kolejna sprawa dotycząca bezpodstawnego pozbawienia wolności osoby, która w przeszłości doświadczyła przemocy, została zakończona przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka jednostronną deklaracją rządu polskiego przyznającą się do naruszenia zakazu arbitralnego pozbawienia wolności (sprawa *A.A. p. Polsce*, skarga nr 47888/19). Zdaje się jednak, że problem ten ma wciąż charakter systemowy.

Kolejne zastrzeżenie dotyczy długości detencji cudzoziemców. Na tle innych państw Unii Europejskiej, w Polsce średnie okresy pozbawienia wolności są stosunkowo wysokie. W 2019 roku w Polsce średnia długość detencji cudzoziemców wynosiła 83 dni, podczas gdy w Holandii było to 44 dni, we Włoszech 33, w Szwecji 29 dni, w Hiszpanii 26 dni, a we Francji 15 dni¹². Długotrwała detencja niekoniecznie przekłada się na skuteczniejsze deportacje. W Polsce szczególnie powszechna jest praktyka umieszczania cudzoziemców w ośrodku strzeżonym w toku postępowania o zobowiązanie do powrotu. Ma to na celu umożliwienie deportacji cudzoziemca. Ze względu na długotrwałe postępowania administracyjne zdarza się, że okres dopuszczalnej detencji cudzoziemców kończy się zanim decyzja o zobowiązaniu do powrotu

8 Połączone sprawy 15845/15 i 56300/15.

9 M. Górczyńska, D. Witko, *Research on the applicability of the best interests of the child principle as the primary consideration in detention decisions as well as the alternatives to detention*, UNHCR 2018, s.18.

10 J. Biały, W. Klaus (red.) *Wciąż za kratami. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców przeprowadzonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej*, Warszawa 2014.

11 Rzecznik Praw Obywatelskich, *Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Białymstoku* (KMP.572.4.2018.MK) oraz Rzecznik Praw Dziecka, *Informacja o wynikach wizytacji Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Kętrzynie, przeprowadzonej w dniu 26 lipca 2018 r.* (ZSM.422.16.2018.AC).

12 European Parliamentary Research Service, *The Return Directive 2008/115/EC European Implementation Assessment*, Parlament Europejski, 2019, s. 93.

stanie się wykonalna. Takie działania nie prowadzą do skuteczniejszych deportacji, rodzą natomiast wątpliwości z punktu widzenia poszanowania praw człowieka cudzoziemców, prawa do wolności.

Na marginesie należy zauważyć, że powyższe problemy narażają Skarb Państwa na odpowiedzialność odszkodowawczą za niesłuszne pozbawienie wolności. Jakkolwiek aktualnie do polskich sądów wnoszona jest jedynie niewielka liczba spraw dotyczących zadośćuczynienia za niesłuszne pozbawienie wolności cudzoziemców, to wraz z upowszechnianiem się problemu detencji cudzoziemców, coraz częstszym specjalizowaniem się kancelarii prawniczych w sprawach dotyczących cudzoziemców oraz ukształtowaniu się stabilnej linii orzeczniczej w tym zakresie, liczba spraw tego typu będzie rosła.

Rozwijanie systemu efektywnych alternatyw do detencji, który umożliwiłby prowadzenie skutecznych postępowań w sprawach cudzoziemców, a nie prowadził do pozbawiania ich wolności, pozwoliłoby na zniwelowanie wskazanych powyżej problemów.

2. ALTERNATYWY DO DETENCJI W PRAWIE POLSKIM I EUROPEJSKIM

Zarówno detencją cudzoziemców, jak i zastosowaniem środków do niej alternatywnych, żądają w prawie europejskim dwa oddzielne reżimy, w zależności od sytuacji prawnej cudzoziemca lub cudzoziemki, których dotyczą. Odmienne uregulowana jest sytuacja osób, które ubiegają się o ochronę międzynarodową (dalej: procedura uchodźcza), inne przepisy zaś stosuje się do osób, co do których istnieją podstawy by wydać wobec nich decyzję o zobowiązaniu do powrotu (dalej: procedura powrotowa), bądź taką decyzję już im wydano. W obydwu jednak przypadkach przed orzeczeniem pozbawienia wolności należy wykazać brak możliwości zastosowania środków alternatywnych.

Dyrektywa 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową dopuszcza pozbawienie wolności osoby wnioskującej o ochronę międzynarodową, jeżeli nie można wobec niej skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu¹³. Dodatkowo w motywie 20 ww. dyrektywy podkreśla się, że pozbawienie wolności osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową powinno być ostatecznością. Dyrektywa zobowiązuje państwa do przyjęcia w porządkach krajowych środków alternatywnych dla detencji¹⁴. Obejmują one: regularne zgłaszanie się do wskazanych organów, złożenie poręczenia majątkowego lub nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu.

13 Art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

14 Art. 8 ust. 4 dyrektywy 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

Podobnie uregulowano zasady pozbawienia wolności w procedurze powrotowej, tj. wobec osób, w przypadku których, co do zasady, detencja ma zabezpieczać wydanie lub wykonanie decyzji o powrocie. Stosownie do art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, cudzoziemca lub cudzoziemkę można umieścić w ośrodku strzeżonym jedynie w przypadku, kiedy nie mogą zostać zastosowane wystarczające, lecz mniej represyjne środki. Pozbawienie wolności dzieci, stojące w sprzeczności z prawami dziecka¹⁵, według obu dyrektyw dopuszczalne jest tylko w ostateczności i na możliwie najkrótszy odpowiedni czas¹⁶.

Konieczność zastosowania mniej dolegliwych środków, jeśli są możliwe, podkreślają zarówno Europejski Trybunał Praw Człowieka, jak i Trybunał Sprawiedliwości UE¹⁷. ETPC w 2009 roku w wyroku w sprawie *Mikolenko p. Estonii*¹⁸ uznał, że organy miały do swojej dyspozycji inne środki niż długotrwałe przetrzymywanie skarżącego w ośrodku deportacyjnym, gdy nie istniała natychmiastowa perspektywa jego wydalenia. Również TSUE uznaje, że przepisy europejskie wymagają rozważenia czy pozbawienie wolności jest proporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu lub czy wydalenie można z powodzeniem zrealizować poprzez nałożenie mniej restrykcyjnych środków, takich jak środki alternatywne do detencji¹⁹.

W polskim porządku prawnym alternatywy do detencji funkcjonują od 2014 roku. Podobnie jak w prawie europejskim uregulowane są w dwóch aktach prawnych w zależności od sytuacji prawnej cudzoziemca lub cudzoziemki²⁰. W przypadku osób w procedurze uchodźczej, zastosowanie ma ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, a do umieszczania w strzeżonych ośrodkach cudzoziemców w procedurach powrotowych ma zastosowanie ustawa o cudzoziemcach. Oba wymienione akty stanowią, iż sąd może zastosować detencję tylko wówczas, jeśli zastosowanie środków alternatywnych nie jest możliwe²¹.

Należy jednak zauważyć, iż wbrew brzmieniu dyrektywy 2008/115/WE, która nie przewiduje żadnych odstępstw w tej materii²², polski ustawodawca dopuszcza umieszczenie cudzoziemców, należących do wybranych kategorii, w ośrodku strzeżonym bez uprzedniego rozważenia czy środki alternatywne

15 Zob. UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, pkt 9-10.

16 Art. 11 ust 2 dyrektywy 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz art. 17 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich

17 Poza wymienionymi w tekście orzeczenia traktujące o alternatywach do detencji TSUE: *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, C-146/14, 5 czerwca 2014 r.; ETPC: *Louled Massoud przeciwko Malcie*, skarga nr 24340/08, 27 lipca 2010 r., *Rahimi przeciwko Grecji*, skarga nr 8687/08, 5 kwietnia 2011 r., *Yoh-Ekale Mwanje przeciwko Belgii*, skarga nr 10486/10, 20 grudnia 2011 r., *Popov przeciwko Francji*, skargi nr 39472/07 i 39474/07, 19 stycznia 2012 r.

18 ETPC, *Mikolenko przeciwko Estonii*, skarga nr 10664/05, 8 października 2009 r.

19 TSUE, C-61/11, *El Dridi*, 28 kwietnia 2011 r., pkt 29-62.

20 Do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową ma zastosowanie ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2019.1666 t.j.), zaś do pozostałych cudzoziemek i cudzoziemców zastosowanie ma ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U.2020.35 t.j.).

21 Art. 88a ust 1 u.u.o.c. i art. 398a pkt 4a u.c.

22 Zob. art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115/WE

będą wystarczające. W art. 389a u.c. przewiduje się, iż sąd ma taki obowiązek w przypadku, gdy istnieje prawdopodobieństwo wydania decyzji bądź wydano decyzję o zobowiązaniu do powrotu, gdy wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub istnieje konieczność zabezpieczenia przekazania cudzoziemca do państwa trzeciego na podstawie umowy międzynarodowej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób, a jego natychmiastowe przekazanie do tego państwa nie jest możliwe. Przepisy powyższe należy uznać za sprzeczne z prawem europejskim.

Polskie prawo przewiduje zamknięty katalog możliwych środków alternatywnych do detencji. Jest to obowiązek:

- 1) zgłaszania się w określonych odstępach czasu do organu Straży Granicznej,
- 2) wpłaty zabezpieczenia pieniężnego w wysokości, nie niższej niż dwukrotność minimalnego wynagrodzenia przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,
- 3) zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu,
- 4) przekazania dokumentu podróży do depozytu (ten środek stosowany jest tylko wobec osób w procedurze powrotowej – osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową na mocy odrębnych przepisów przekazują dokument podróży do depozytu).

W przeciwieństwie do postanowień o umieszczeniu w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, które wydają sądy rejonowe (na wniosek Straży Granicznej), wydawanie postanowień o zastosowaniu środków alternatywnych leży w kompetencji właściwych organów Straży Granicznej. Tylko wyjątkowo środki te są orzekane przez sąd – gdy odmawia on uwzględnienia wniosku Straży Granicznej i nie stosuje wobec cudzoziemca detencji. Osoba, która nie podporządkuje się nałożonym na nią obowiązkom wynikającym ze środków alternatywnych do detencji, może zostać umieszczona w ośrodku strzeżonym²³.

3. STOSOWANIE ALTERNATYW DO DETENCJI W POLSKIEJ PRAKTYCE

Bezpośrednio po wprowadzeniu do polskiego porządku prawnego alternatyw do detencji w 2014 roku liczba osób umieszczanych w ośrodkach strzeżonych spadła o 25%, a w kolejnych latach o kolejne 15%²⁴. Obecnie liczba osób objętych alternatywami do detencji i liczba osób umieszczanych w detencji są porównywalne, z niewielką przewagą liczebną pierwszej grupy (zob. Tabela 1)²⁵.

STOSOWANIE DETENCJI I ALTERNATYW DO DETENCJI W POLSCE W LATACH 2010-2019

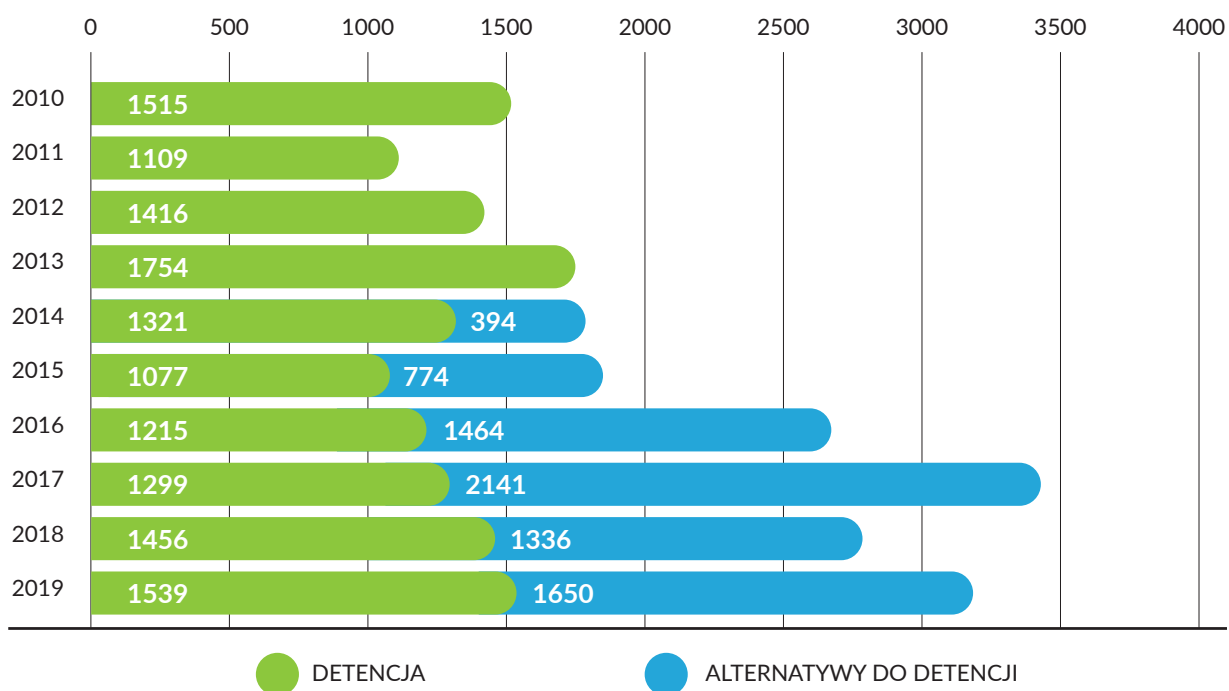


Tabela 1. Liczba osób umieszczonych w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców oraz osób, na które nałożono alternatywy do detencji w latach 2010-2019.

Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową stanowią przeważającą większość wszystkich cudzoziemców, wobec których orzeka się środki alternatywne do detencji (80% w 2019 roku). Alternatywy zabezpieczające procedurę zobowiązania do powrotu zastosowano w minionym roku zaledwie wobec 321 osób²⁶. Dokładnie odwrotne proporcje znajdziemy analizując dane nt. liczby osób umieszczanych w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców: w 2019 roku prawie 82% wszystkich umieszczonych

²⁴ T. Sieniow, *Stosowanie alternatyw do detencji cudzoziemców w Polsce w latach 2014-2015. Raport z monitoringu*, Fundacja Instytut Państwa i Prawa, Lublin, 2016, s. 79.

²⁵ Źródło: informacja Komendy Głównej Straży Granicznej.

²⁶ Pismo Komendy Głównej Straży Granicznej KG-OI-III.0180.1.2020. B.Z. z dnia 18 lutego 2020 r.

w ośrodkach strzeżonych cudzoziemców stanowiły osoby umieszczone tam z powodu toczącej się wobec nich procedury o wydanie lub wydanej już decyzji o zobowiązaniu do powrotu²⁷.

Od początku funkcjonowania omawianych przepisów najbardziej „popularnymi” środkami alternatywnymi pozostają obowiązek zgłaszania się do wyznaczonego organu Straży Granicznej oraz obowiązek zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu (w 2019 roku 98,8% wszystkich zastosowanych środków). Z analizy danych statystycznych można dodatkowo wywieść ostrożny wniosek, iż najczęściej środki te orzeka się właśnie łącznie²⁸. Mogłoby to oznaczać, iż obowiązku regularnego zgłaszania się do organów Straży Granicznej najczęściej nie orzeka się, o ile nie nakłada się jednocześnie obowiązku zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu. Może to w konsekwencji eliminować z kręgu osób kwalifikujących się do środków alternatywnych (a więc prowadzić do niepotrzebnej detencji) wszystkich tych cudzoziemców, którzy w chwili zatrzymania nie są w stanie wykazać, iż posiadają miejsce zamieszkania w Polsce²⁹. Wytłumaczeniem może być skłonność organów stosujących alternatywy do oceny, czy dany cudzoziemiec daje rękojmię rzetelnego wykonania alternatywy polegającej na zgłaszaniu się do organu przez pryzmat tego, czy posiada on miejsce zamieszkania w Polsce bądź przekonanie o większej skuteczności tego drugiego środka alternatywnego. Wydaje się, iż nie jest to słuszna praktyka – stosunkowo duża różnorodność możliwych środków alternatywnych do detencji została wprowadzona także w celu umożliwienia zastosowania środków w stosunku do cudzoziemców w różnych sytuacjach faktycznych i prawnych, także gdy nie posiadają miejsca zamieszkania, dokumentu podróży czy wystarczających środków finansowych. Odmowa stosowania środków alternatywnych do detencji wobec cudzoziemców nieposiadających miejsca zamieszkania może naruszać cel omawianych regulacji.

Stosowanie środków alternatywnych przez sądy, do których trafiają wnioski o zastosowanie detencji, budzi wątpliwości z innych względów. Wbrew obowiązkowi każdorazowego rozważenia możliwości ich zastosowania, rzadko z przebiegu postępowania, a następnie uzasadnienia postanowienia, można wnioskować, iż sąd rzeczywiście poświęcił swoją uwagę temu zagadnieniu. Jednym z wniosków badania akt z 2016 roku obejmującego 113 spraw było naruszenie w istotnej większości badanych akt przepisów poprzez poddanie niewystarczającej ocenie możliwych alternatyw, a zwłaszcza brak uzasadnienia (faktycznego i prawnego) dla ich niezastosowania³⁰. Podobnie badanie z 2018 roku wykazało, iż na 97 zbadanych spraw dotyczących umieszczenia w detencji małoletnich, jedynie w 37 sprawach sąd w ogóle rozważył możliwość zastosowania środka alternatywnego, a następnie w żadnej ze spraw tego nie zrobił³¹.

27 Pismo Komendy Głównej Straży Granicznej KG-OI-VIII.0180.75.2020.BK z dnia 18 września 2020 r.

28 W 2019 roku na 1650 osób objętych środkami alternatywnymi nałożono 1603 razy obowiązek zgłaszania się do organu Straży Granicznej i 1522 razy obowiązek zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu. Źródło: pismo Komendy Głównej Straży Granicznej KG-OI-III.0180.1.2020. B.Z. z dnia 18 lutego 2020 r

29 Powyższy wniosek byłby spójny z badaniem postanowień sądowych z 2018 roku: M. Górczyńska, D. Witko, *Research on the applicability ...*, op. cit. s. 22.

30 Dodatkowo autor zauważa: *W bardzo wielu przypadkach sądy wskazują tylko podstawy zastosowania detencji i wcale nie odnoszą się do możliwości orzeczenia środków alternatywnych*, T. Sieniow, *Stosowanie alternatyw...op. cit.*, s.87.

31 M. Górczyńska, D. Witko, *Research on the applicability ...*, op. cit., s. 18.

„Pomoc instytucjonalna” czy alternatywa do detencji?

Kierując się definicją alternatyw do detencji stosowaną przez międzynarodową organizację parasolową walczącą z nieuzasadnioną detencją *International Detention Coalition*, która określa alternatywy bardzo szeroko: jako każdy środek, politykę czy praktykę, dzięki której cudzoziemiec nie jest z powodów migracyjnych umieszczany w detencji³², warto przyjrzeć się rozwiązaniom zawartym w art. 400a-d u.c. Wprowadzone do polskiego prawa w lutym 2018 roku przepisy przewidują zapewnienie kompleksowego wsparcia osobom, które nie mogą być umieszczone w detencji lub powinny być z niej zwolnione, ponieważ mogłoby to spowodować niebezpieczeństwo dla ich życia lub zdrowia bądź ich stan psychofizyczny może uzasadniać domniemanie, że byli poddani przemocy. Pomoc dotyczy osób, które w przeciwnym wypadku mogłyby zostać umieszczone w strzeżonym ośrodku na podstawie ustawy o cudzoziemcach. Choć jest możliwe, żeby przepisy te znalazłyby zastosowanie również do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, wydaje się, że za wykluczeniem ich z tego grona przemawia *ratio legis* przepisu, tj. potrzeba udzielenia wsparcia cudzoziemcom, którzy nie mają zapewnionego zakwaterowania i opieki medycznej. Cudzoziemcy ubiegający się o udzielenie ochrony międzynarodowej są objęci pomocą socjalną i opieką medyczną na podstawie u.u.c.o., a tym samym nie będą potrzebowali dodatkowego wsparcia, o którym mowa w art. 400a-d u.c. Co ciekawe, pomoc zapewnia się również cudzoziemcom zwalnianym z ośrodka strzeżonego z powodu okoliczności innych niż wymienione powyżej, które *uniemożliwiają stosowanie detencji* – jest to potencjalnie furtka do szerokiego stosowania opisywanego wsparcia³³.

Świadczenia, o których mowa w art. 400a-d u.c., obejmują zakwaterowanie, usługi opiekuńcze, żywnienie, opiekę medyczną (zarówno podstawową, jak i specjalistyczną), konsultacje psychologiczne i psychoterapię. Rozwiązanie to, nazywane nieraz “pomocą instytucjonalną”, łączy w sobie elementy wsparcia z elementami „klasycznych” alternatyw do detencji. Równoległe z decyzją o przyznaniu ww. świadczeń można nałożyć na cudzoziemca środki w postaci obowiązku zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu, zgłaszania się do wyznaczonego organu lub oddania do depozytu dokumentu podróży. Różnica między standardowymi środkami alternatywnymi a środkami orzekanymi przy okazji udzielenia świadczeń z art. 400a-d u.c. jest taka, że w przypadku naruszenia orzeczonej alternatywy cudzoziemcowi nie grozi ponowna detencja (wciąż bowiem zachodzi negatywna przesłanka umieszczenia w detencji), a jedynie utrata przyznanych świadczeń. Przewiduje się, że świadczenia będą przysługiwały cudzoziemcowi przez 6 miesięcy, jednak możliwe jest ich przedłużenie do dnia wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu.

Wdrożenie opisanych przepisów napotkało początkowo na spore trudności w praktyce: według ustawy organizację świadczeń Komendant Główny Straży Granicznej zleca podmiotowi, do którego statu-

32 International Detention Coalition, *There are alternatives; A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)*, 2015, s. II.

33 Problemem może być jedynie niski odsetek osób zwalnianych z ośrodków strzeżonych w oparciu o przesłankę z art. 406 ust. 1 pkt 3 (okoliczności uniemożliwiające stosowanie detencji), dla przykładu w okresie 1 lipca 2020 r. – 31 października 2020 r. na 202 zwolnione z ośrodków osoby jedynie 2 zwolniono w oparciu o ww. przepis (pismo Komendy Głównej Straży Granicznej nr KG-OI-VIII.0180.105.2020.BZ z 9 grudnia 2020 r.

towych obowiązków należy udzielanie pomocy cudzoziemcom – zadanie zleca się maksymalnie na rok, a więc co roku odbywać się powinien nowy przetarg. Dotychczas z powodu braku ofert wyłanianie odpowiedniego podmiotu, a tym samym świadczenie usług, ulegało znaczącemu opóźnieniu w każdym kolejnym roku obowiązywania przepisów.

Można domyślać się kilku przyczyn niewielkiego zainteresowania potencjalnych oferentów świadczeniem opisanych usług:

- ustawa wymaga, by zadanie realizował podmiot, do którego statutowych celów należy pomaganie cudzoziemcom: w polskim sektorze pozarządowym działającym na rzecz cudzoziemców brakuje organizacji z doświadczeniem w świadczeniu usług mieszkaniowych i opiekuńczych;
- przetargi przewidują zawarcie umowy na krótkie okresy (np. w 2018 roku było to 11 miesięcy, a w 2020 roku już tylko 5 miesięcy) przy jednoczesnym obowiązku zapewnienia infrastruktury oferującej bardzo szerokie wsparcie;
- wysokie ryzyko finansowe wykonawcy: zgodnie z warunkami przetargu podmiot – wykonawca oczekuje w gotowości na zwolnienie cudzoziemca, powinien być przygotowany na zapewnienie szeregu świadczeń od pierwszego dnia po przekazaniu cudzoziemca, jednak wynagrodzenie otrzyma dopiero za realnie świadczone usługi.

Mimo powyższych wad należy uznać, iż pomoc instytucjonalna jest próbą odpowiedzi na realne potrzeby pewnej grupy cudzoziemców w Polsce, a jej uruchomienie i stabilne funkcjonowanie pozwoliłoby na ocenę skuteczności tego rodzaju rozwiązania w polskim kontekście.

4. ALTERNATYWY DO DETENCJI WSPIERAJĄCE MIGRANTÓW I MIGRANTKI

Środki alternatywne do detencji można podzielić na dwa rodzaje. Pierwsze, choć są mniej opresyjne od detencji i nie wiążą się z pozbawieniem wolności, zawierają zawsze pewien element przymusu: przekazanie do depozytu dokumentów podróży, obowiązek przebywania w określonym miejscu, zapłata zabezpieczenia pieniężnego, obowiązek regularnego zgłaszania się do określonych władz, monitoring telefoniczny, dozór elektroniczny, wizyty służb w miejscu zamieszkania cudzoziemca itd. Drugim typem są alternatywy wspierające migrantów i migrantki, które same w sobie nie zawierają elementów przymusu, choć mogą być stosowane łącznie z opisanymi wyżej środkami. Ich celem jest udzielenie dodatkowego wsparcia migrantom i migrantkom, aby zachęcić ich do pełnego uczestnictwa w dotyczących ich procedurach, a tym samym zmniejszyć ryzyko ich ucieczki bądź ukrywania się.

Zamiast na kontrolę, stawiają one na pracę z osobą, na którą alternatywy nałożono, aby wesprzeć migrantów i migrantki i dać im narzędzia do rozważenia wszelkich możliwych rozwiązań migracyjnych, które pozwolą na trwałe uregulować ich sytuację. Mogą być również stosowane, by zmniejszać ryzyko związane z tym, że detencji się nie stosuje, tj. ryzyko ucieczki cudzoziemca lub cudzoziemki lub popełnienia przez nich przestępstw³⁴.

Jak pokazują badania, alternatywy bazujące na zaangażowaniu (ang. *engagement-based alternatives*) mogą być efektywniejsze niż „tradycyjne” alternatywy do detencji, jeśli migranci wspierani są przez osoby niezależne od służb i urzędów migracyjnych z wykorzystaniem metody case managementu³⁵. W ramach projektu *No Detention Necessary* pilotowano alternatywy wspierające migrantów i migrantki testując właśnie tę metodę w polskim kontekście.

Case management jest w tym przypadku kompleksowym i systemowym podejściem do udzielania wsparcia osobom, które nie zostały umieszczone w detencji, zaprojektowanym jako odpowiedź na złożoność sytuacji faktycznej i prawnej takich osób. Przydzielenie cudzoziemcom specjalnej osoby, która – nie mając wpływu na toczące się w ich sprawie procedury administracyjne – koordynuje oferowane im usługi, ułatwia dostęp do nich, udziela informacji o ich sytuacji prawnej oraz jest pośrednikiem między cudzoziemcami a urzędem i służbami imigracyjnymi, ma pozytywny wpływ na efektywność procedur z udziałem cudzoziemców.

Rolą case managera czy case managerki jest dokładne zdiagnozowanie sytuacji życiowej, problemów i potrzeb osoby otrzymującej wsparcie, a także członków jej najbliższej rodziny tak, aby następnie móc wspólnie z nią ustalić priorytety i zaplanować działania zbliżające ją do uregulowania jej sytuacji ze skutkiem, który osoba wspierana jest gotowa zaakceptować. Tym, co odróżnia case management wykorzystywany jako metoda pracy w alternatywach do detencji od pracy tą metodą w innych sytuacjach, jest właśnie cel: jest nim w tym przypadku, poza wzmocnieniem i upodmiotowieniem osoby wspieranej, również „zakończenie” jej sprawy rozumiane jako trwałe lub tymczasowe i zgodne z prawem rozwiązanie sprawy migracyjnej, tj. uzyskanie zezwolenia na pobyt, ochrony międzynarodowej, dobrowolny wyjazd do kraju pochodzenia lub bezpiecznego kraju trzeciego.

³⁴ Zob. np. pilotaż alternatyw do detencji prowadzony w Wielkiej Brytanii przez organizację Detention Action, skierowany do migrantów, którzy są zwalniani z detencji, po tym jak zostali tam umieszczeni w związku z popełnieniem przestępstwa w E. Ohtani, J. Phelps, *Without detention. Opportunities for alternatives*, Detention Action, 2016, s. 51-52.

³⁵ International Detention Coalition, *There are..., op. cit.*, s. 50.



Case management czy zarządzanie przypadkiem?

Pochodzący z języka angielskiego termin „case management” należałoby przetłumaczyć jako „zarządzanie przypadkiem” czy też „zarządzanie sprawą”, tym samym uprzedmiotawiając osobę wspieraną sprowadzając ją do „przypadku” czy „sprawy” do rozwiązania. Tymczasem cel samej metody jest wręcz przeciwny: jest nim wzmocnienie wspieranej osoby, przywrócenie jej podmiotowości i sprawczości. Tłumaczenie takie, poza tym sugeruje, że osoba zarządzająca przypadkiem ustawiona jest w hierarchii wyżej od osoby wspieranej i „wie lepiej” oraz „może więcej”. Tymczasem współpraca case managera czy case managerki z osobą wspieraną polega na wytworzeniu relacji partnerskiej opartej na zaufaniu i wzajemnym szacunku. Nie ma tu miejsca na narzucanie gotowych rozwiązań i jakiegokolwiek „zarządzanie”.

Z tego powodu w niniejszej publikacji pozostano przy angielskim nazewnictwie, osoby pracujące tą metodą nazywając po prostu case managerami i case managerkami³⁶.

³⁶ Warto zwrócić jednak uwagę na dalej idącą propozycję postrzegania osób pracujących metodą case managementu jako Osób Pierwszego Kontakt, zob. A. Chrzanowska, O. Hilik, W. Klaus, „Case management” w prowadzeniu praktywizacji zawodowej *uchodźczyń*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, 2019, s. 8.

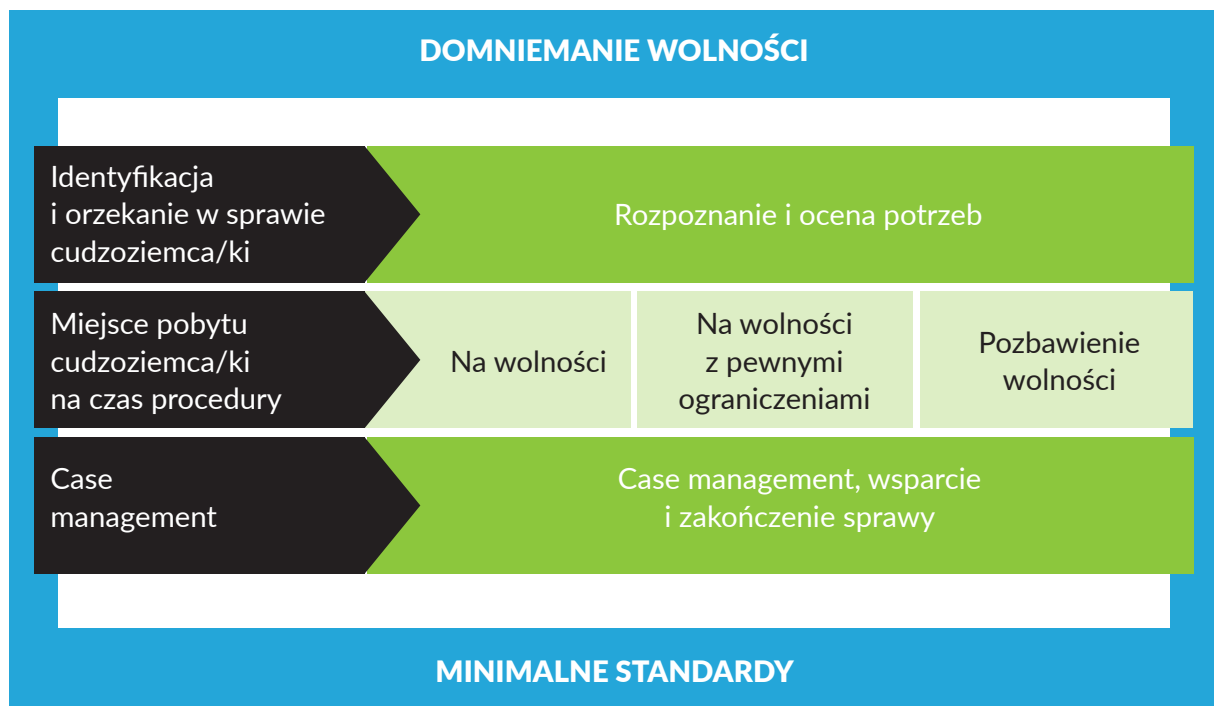
Model skutecznych alternatyw do detencji CAP

W 2015 roku *International Detention Coalition* po kilkuletnim badaniu, w ramach którego przeanalizowano około 250 różnych przykładów **środków alternatywnych i dobrych praktyk** w 60 krajach, stworzyła model skutecznej i humanitarnej alternatywy do detencji. Model ten, nazwany *Community Assessment and Placement Model* (dalej: CAP), jest narzędziem, które pozwala rządzącym tworzyć humanitarne i skuteczne systemy zarządzania nieregularną migracją, każdorazowo jednak dostosowując konkretne rozwiązania do specyfiki danego kraju i grupy docelowej.

W modelu CAP domniemanie wolności³⁷ oraz zagwarantowanie minimalnych standardów w toku procedury (zob. poniżej) są podstawowymi zasadami, na których oparty jest system złożony z 3 procesów: 1) rozpoznanie potrzeb (*screening*) cudzoziemców i ich ocena; 2) decydowanie o miejscu pobytu cudzoziemców na czas procedury; oraz 3) indywidualne wsparcie metodą opartą o case management.

Minimalne standardy rozumiane są, jak na polskie warunki, dość szeroko i obejmują .:

- poszanowanie praw człowieka,
- zaspokojenie podstawowych potrzeb cudzoziemców (zakwaterowanie, wyżywienie, dostęp do opieki medycznej i psychologicznej),
- prawo pobytu na terytorium państwa do czasu wydania ostatecznej decyzji i posiadania w tym okresie ważnych dokumentów,
- zapewnienie poradnictwa prawnego i wsparcia językowego,
- sprawiedliwe i terminowe wydawanie decyzji.



³⁷ Reguła, według której pozbawienie wolności traktowane jest jako ostateczność.

Trzy kluczowe procesy składające się na model CAP to:

Rozpoznawanie potrzeb (screening) i ich ocena. Indywidualny screening i ocena potrzeb każdego cudzoziemca i cudzoziemki gwarantują, że ewentualna detencja nie będzie arbitralna i będzie rzeczywiście środkiem ostatecznym i proporcjonalnym. **Rozpoznawaniem potrzeb** jest wstępny proces zbierania informacji o cudzoziemcu czy cudzoziemce, w wyniku którego ustalane są . ich narodowość, wiek, tożsamość, stan zdrowia, prawdopodobieństwo ucieczki czy poziom zagrożenia, jaki stwarzają dla porządku i bezpieczeństwa publicznego. W ramach **oceny potrzeb** indywidualną sytuację cudzoziemca czy cudzoziemki ocenia się dogłębnie i wszechstronnie, szczególną uwagę poświęcając czynnikom ryzyka i okolicznościom wpływającym na szczególną wrażliwość każdej osoby. Zaleca się, by obydwie procesy odbyły się na jak najwcześniejszym etapie procedury, najpóźniej zaś przed podjęciem decyzji o tym, czy zainteresowani mają być umieszczeni w detencji, czy też mogą pozostać na wolności. Ze względu na dynamiczność sytuacji cudzoziemca lub cudzoziemki zaleca się regularne powtarzanie oceny potrzeb.

Decydowanie o miejscu pobytu cudzoziemców na czas procedury. W modelu CAP, podobnie jak w prawie europejskim, detencja ma być środkiem ostatecznym i stosowanym wyjątkowo. Preferowane jest stosowanie środków wolnościowych, dopiero jeśli istnieje pewność, że takie środki nie spełnią swojego zadania, możliwe jest nałożenie na cudzoziemca lub cudzoziemkę dodatkowych ograniczeń czy obowiązków (np. zgłaszanie się do wyznaczonego organu).

Case management. Większość przebadanych przez badaczy IDC alternatyw do detencji, które zostały ocenione jako skuteczne, zawierała opisany powyżej komponent case managementu. Zastosowanie tej metody przyczyniło się do lepszego i szybszego podejmowania decyzji w sprawach cudzoziemców, pozytywnie wpływając jednocześnie na ich dobrostan oraz na wypełnianie przez cudzoziemców nałożonych na nich obowiązków.

W literaturze wskazuje się na poniższe korzyści opisanej metody³⁸:

Przyczynia się do poprawy jakości podejmowanych decyzji zarówno przez decydentów orzekających o sytuacji prawnej cudzoziemców, jak i przez samych zainteresowanych. Case manager lub case managerka poprzez dogłębną znajomość krajowych uwarunkowań prawnych oraz sytuacji cudzoziemca czy cudzoziemki może w porę identyfikować i usuwać przeszkody, przez które ci nie są zaangażowani w procedury ich dotyczące lub nie wypełniają nałożonych na nich obowiązków. Dodatkowo dba o to, by decydenci posiadali wszystkie informacje o sytuacji cudzoziemców potrzebne do podjęcia rzetelnej decyzji w ich sprawach, pozwalając na uniknięcie niepotrzebnej detencji i przedłużania postępowań i zminimalizowanie ryzyka wydania niesprawiedliwej decyzji.

Przyczynia się do terminowego i rzetelnego zakończenia sprawy – dzięki pracy case managera lub case managerki cudzoziemcy lub cudzoziemki lepiej rozumieją swoją sytuację, toczące się procedu-

38 Na podstawie: International Detention Coalition, *There are alternatives...*, op. cit., s. 48-49.

ry, a przede wszystkim dostępne im legalne opcje – w kraju przyjmującym, kraju pochodzenia czy bezpiecznym kraju trzecim. Im bardziej przejrzysty proces, tym większe szanse, że cudzoziemiec lub cudzoziemka poczuje, że jego żądania czy wnioski zostały wysłuchane i sprawiedliwie rozważone. Case managerzy budują w ten sposób zaufanie osoby wspieranej do systemu i ufność w to, że jest ona częścią sprawiedliwego procesu. Osoba wspierająca może przyczynić się do terminowego zakończenia sprawy identyfikując prawne, praktyczne czy osobiste bariery stojące na drodze do konkretnego rozwiązania i pracując wraz z cudzoziemcem lub cudzoziemką nad ich usunięciem. Ci ostatni z kolei przez poznanie i zrozumienie dostępnych możliwości mogą samodzielnie zdecydować, z której z nich skorzystać. Tak podjęta decyzja ma większe szanse na dobrowolne wykonanie, a jednocześnie na trwałe uregulowanie sytuacji cudzoziemców.

Wpływa korzystnie na dobrostan i umiejętność radzenia sobie z przeciwnościami – case manager lub case managerka ułatwia cudzoziemcowi lub cudzoziemce dostęp do różnego rodzaju wsparcia: opieki medycznej, konsultacji psychologicznych lub prawnych, lekarstw, zakwaterowania. Ma to znaczenie zwłaszcza wtedy, gdy chodzi o osobę szczególnie wrażliwą: ofiarę tortur czy przemocy bądź osobę chorą. Wzmocnienie cudzoziemca lub cudzoziemki, poprawa ich umiejętności radzenia sobie z trudnościami, jest korzystne w każdym przypadku, bez względu na ostateczny wynik sprawy. W sytuacji, gdy osoba wspierana otrzyma legalny status pobytowy, jest lepiej przygotowana do procesu integracji ze społeczeństwem przyjmującym. Natomiast w przypadku powrotu do kraju pochodzenia może być w lepszej formie zdrowotnej i psychicznej, co powinno wpłynąć na trwałość samego powrotu. Osoba wspierająca rozważa z osobą wspieraną wszystkie opcje jej legalnego pozostania w kraju przyjmującym, opcje wyjazdu do bezpiecznego kraju trzeciego, powrotu lub wewnętrznej relokacji w kraju pochodzenia. Może również pomóc w usunięciu przeszkód stojących na drodze powrotu do kraju pochodzenia, jeśli jest on bezpieczny. Wsparcie może polegać na uzyskaniu dokumentu podróży, nawiązaniu kontaktu z rodziną w kraju pochodzenia czy rozpoznaniu możliwych form wsparcia po powrocie.

5. NO DETENTION NECESSARY – PILOTAŻ ALTERNATYW DO DETENCJI WSPIERAJĄCYCH MIGRANTKI I MIGRANTÓW

Celem projektu *No Detention Necessary* prowadzonego w latach 2017-2019 przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej było stworzenie i przetestowanie z udziałem wybranej grupy docelowej systemu pracy opartego o case management jako alternatywy do detencji w warunkach polskich, bez zaangażowania władz czy służb migracyjnych. Długofalowym celem miało być zdobycie doświadczenia i know-how, które pozwoliłyby na multiplikowanie takiego systemu w odniesieniu do większych grup, a docelowo także włączenie wypracowanego modelu do narzędzi ogólnokrajowego zarządzania migracją.

Środkiem do wskazanego celu było objęcie kompleksowym wsparciem cudzoziemców w procedurach powrotowych z grupy osób zagrożonych detencją, praca z nimi nad zaangażowaniem w prowadzone w ich sprawach postępowania, aby uniknąć detencji i doprowadzić tam, gdzie to możliwe, do zakończenia sprawy przy akceptacji tego rezultatu przez osobę wspieraną. Zakwalifikowanym uczestnikom oferowano świadczenia w postaci pracy metodą case managementu, poradnictwa prawnego, wsparcia psychologicznego i językowego.

Do współpracy w ramach projektu zaproszono cudzoziemców, wobec których wszczęto bądź zakończono postępowanie o zobowiązanie do powrotu (w tym osoby, które nieskutecznie ubiegały się o ochronę międzynarodową) oraz:

- zostali zwolnieni ze strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców lub
- nałożono na nich obowiązki wynikające ze środków alternatywnych do detencji lub
- uniknęli umieszczenia w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców.

Wsparciem z projektu mogły być objęte (poza szczególnymi przypadkami) tylko osoby, które były w stanie zaspokoić swoje podstawowe potrzeby życiowe, tj. zakwaterowanie i wyżywienie. Ograniczenie to wynikało z finansowych ograniczeń projektu, braku możliwości podjęcia legalnego zatrudnienia przez osoby w procedurach powrotowych oraz braku wsparcia instytucjonalnego dla tej grupy cudzoziemców. Skuteczna praca z osobą wspieraną nie byłaby możliwa wobec osób zagrożonych bezdomnością lub ubóstwem, które nie są w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb. Projekt nie pozwalał na pokrycie takich kosztów.

Uczestnicy zakwalifikowani do projektu trafiali do Stowarzyszenia różnymi drogami: były to zarówno osoby, do których zwolnienia lub nieumieszczenia w ośrodku strzeżonym przyczyniły się prawniczki SIP, klienci, którzy korzystali z poradnictwa SIP, jak i osoby „przekazane” SIP przez inne organizacje społeczne. Warunkiem niezbędnym do kwalifikacji była dobrowolna zgoda cudzoziemców i cudzoziemek na przystąpienie do projektu oraz deklaracja woli współpracy z case managerką. Case managerki po przeprowadzeniu rozpoznania i oceny potrzeb dokonywały kwalifikacji danej osoby do projektu. W efekcie pracowaliśmy z 35 osobami dorosłymi, a dodatkowo wsparciem objęto 33 dzieci.

KRAJ POCHODZENIA	DOROŚLI	DZIECI
Federacja Rosyjska (narodowość czecheńska)	14	17
Ukraina	6	6
Tadżykistan	4	7
Gruzja	3	3
Wietnam	2	0
Afganistan	1	0
Bangladesz	1	0
Etiopia	1	0
Ghana	1	0
Kirgistan	1	0
Sri Lanka	1	0
Razem	35	33

Tabela 2. Kraj pochodzenia osób uczestniczących w projekcie *No Detention Necessary*

Jak wspomniano wyżej, tym, co łączyło wszystkie osoby zakwalifikowane do projektu, był fakt, iż spełniały przesłanki do wszczęcia wobec nich postępowania lub wydania decyzji o zobowiązaniu ich do powrotu. Jednak część z nich (23 osoby - 68%) ubiegała się jednocześnie (w kolejnej procedurze) o ochronę międzynarodową. Znaczna część uczestników (16 osób - 45%) była wcześniej umieszczona w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców w Polsce.

Case management - metoda wsparcia osób o złożonej sytuacji prawnej i faktycznej

Praca z uczestnikami przebiegała według następującego schematu:

ETAP Rozpoznanie i ocena potrzeb

OPIS ETAPU

Rozpoznanie potrzeb: pierwsza rozmowa case managerki z cudzoziemcem lub cudzoziemką. Najlepiej, żeby odbyła się na jak najwcześniejszym etapie, podczas osobistego spotkania. Wyjątkowo, możliwe jest przeprowadzenie rozmowy przez telefon czy komunikator internetowy. Podczas rozmowy case managerka zbiera podstawowe informacje o cudzoziemcu lub cudzoziemce. Na tym etapie dochodzi również do oceny, czy współpraca między case managerką a osobą potrzebującą wsparcia będzie możliwa i kwalifikacji do projektu.

Ocena potrzeb może odbywać się w tym samym czasie, co rozpoznanie potrzeb, może też odbyć się w późniejszym terminie. Istotne jest, by ocenę przeprowadzać cyklicznie, aby wychwycić nowe ryzyka czy potrzeby, które ujawniły się w toku współpracy. Ocena potrzeb jest bardziej szczegółowym i wszechstronnym rozpoznaniem indywidualnej sytuacji cudzoziemca lub cudzoziemki, ich szczególnych potrzeb i ryzyk, które mogą zmniejszać ich zaangażowanie w toczące się procedury.

PRZYKŁAD

W toku projektu *No Detention Necessary* eksperymentowano z różnego rodzaju narzędziami do rozpoznawania potrzeb. Ostateczna wersja oparta została na *Vulnerability Screening Tool* opracowanym przez UNHCR i IDC³⁹ do identyfikacji osób wrażliwych, którą dostosowano do potrzeb projektu. Obejmuje ona . informacje, które pozwalają na oszacowanie ryzyka ucieczki osoby wspieranej.

ETAP Planowanie działań

OPIS ETAPU

Case managerka wraz z osobą wspieraną opracowuje plan działań w perspektywie zarówno krótkoterminowej, jak i długoterminowej. Powinien on pozwolić na zaspokojenie podstawowych potrzeb osoby wspieranej i prowadzić do zakończenia sprawy: z jednej strony wyboru jak najkorzystniejszego i możliwego do zaakceptowania dla osoby zainteresowanej, z drugiej jednak – zgodnego z prawem. Plan działania jest regularnie monitorowany pod względem jego wykonania i celowości.

³⁹ UNHCR i International Detention Coalition, *Vulnerability Screening Tool. Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems*, 2016.

PRZYKŁAD

W sprawie JJ w ramach planu działań znalazła się praca z uczestnikiem w kierunku wyjścia z uzależnienia od substancji psychoaktywnych, które stało na przeszkodzie pozytywnej decyzji w jego sprawie o udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych.

W sprawie ZG plan działań obejmował poszukiwanie mieszkania i wsparcie psychologiczne dla dzieci – kluczowe w ustabilizowaniu rodziny, aby uczestniczka mogła skupić się na swojej procedurze.

ETAP**Interwencje****OPIS ETAPU**

Case managerka regularnie spotyka się z uczestnikami projektu oraz jest pośredniczką między nimi a organami administracji czy służbami migracyjnymi, ułatwiając im jednocześnie dostęp do usług, w tym poradnictwa prawnego. Wspólnie dochodzi do rozważenia wszystkich możliwych opcji: uzyskania legalnego pobytu, bezpiecznego powrotu do kraju pochodzenia, wyjazdu do bezpiecznego kraju trzeciego.

PRZYKŁAD

W sprawie FF case managerka interweniowała w sprawie dostępu do niezbędnego dla uczestniczki leku. Przerwa w terapii mogła negatywnie wpłynąć na jej zdrowie, a tym samym zdolność zaangażowania się w dotyczące jej procedury.

W sprawie ZB case managerka nie dopuściła do przeniesienia uczestnika do innego ośrodka dla uchodźców, ponieważ wiązałoby się to z przerwaniem psychoterapii prowadzonej w dotychczasowym ośrodku, co wpłynęłoby niekorzystnie na toczący się już proces wzmacniania uczestnika.

ETAP**Zakończenie sprawy****OPIS ETAPU**

Ma miejsce, gdy dochodzi do znalezienia trwałego lub tymczasowego rozwiązania w zakresie statusu migracyjnego cudzoziemki lub cudzoziemca: może to być wiza, zezwolenie na pobyt, status uchodźcy, ale też powrót do kraju pochodzenia. Zakończenie sprawy oznacza zakończenie nielegalnego pobytu cudzoziemca lub cudzoziemca w Polsce.

PRZYKŁAD

W sprawie WW uczestnik otrzymał pozytywną decyzję o udzieleniu mu zgody na pobyt ze względów humanitarnych w Polsce, mimo iż Straż Graniczna przed przystąpieniem SIP do sprawy była zdecydowana wydalić cudzoziemca na tereny niebezpieczne dla jego grupy etnicznej.

Jednym z celów projektu było przetestowanie teoretycznego w swej istocie modelu CAP w polskich warunkach. W jego toku udało nam się zgromadzić kilka spostrzeżeń.

LEKCJA 1.

Case management w polskich warunkach wymaga czasu. Projekt trwał 28 miesięcy, choć pierwsze dwa z nich poświęcono przygotowaniom i wykształceniu metodyki pracy. Praca z uczestnikami i uczestniczkami była kontynuowana do czasu zakończenia sprawy lub do momentu, gdy uczestnik czy uczestniczka przestali się angażować w swoje procedury. Zaledwie w trzech przypadkach cudzoziemcy byli w projekcie krócej niż 6 miesięcy i były to jedyne trzy przypadki, w których cudzoziemcy przestali się angażować w swoje procedury, wybierając wyjazd do innego kraju UE. W 69% spraw wsparcie było dłuższe niż 12 miesięcy. Ponad połowa spraw nie zakończyła się do końca projektu. Pokazuje to, iż należy się liczyć z tym, że osoby wspierane będą potrzebowały wsparcia dłuższego niż 6 miesięcy, jak również, iż zakładana przez ustawodawcę w art. 400a-d u.c. długość świadczeń „pomocy instytucjonalnej” przewidziana na okres do 6 miesięcy może być niewystarczająca.

LEKCJA 2.

Case management to metoda pracy różna od doradztwa. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej jest organizacją z ponad 15-letnim doświadczeniem w poradnictwie prawnym i doradztwie integracyjnym na rzecz migrantów i migrantek mieszkających w Polsce. Choć to metody pracy bardzo zbliżone do case managementu, to w kontekście alternatyw do detencji różni je jednak podstawowa zasada: w tym ostatnim rolę osoby wspierającej nie jest jedynie odpowiedź na potrzeby czy pytania, z którymi zgłasza się cudzoziemiec czy cudzoziemka. Pracując metodą case managementu strony dążą do wytworzenia relacji opartej na szacunku, jasnym podziale ról i zaufaniu. Stworzenie tej relacji wymaga regularnych osobistych spotkań także wówczas, gdy osoba wspierana nie ma pilnych pytań czy wątpliwości. Od case managerki wymaga się również większej mobilności niż od doradczyni spotykającej się z cudzoziemkami i cudzoziemcami wyłącznie w biurze. W tym zakresie praca case managerki zbliżona jest do roli pracowniczki socjalnej, co wymaga dodatkowego dostosowania metody pracy przez osoby, które wcześniej zajmowały się doradztwem. Z drugiej strony to zwiększone zaangażowanie w pracę z klientami i klientkami powoduje, że wsparciem case managerki może być objęta niewielka liczba osób w tym samym czasie. W oparciu o doświadczenia projektu oszacowano maksymalną liczbę osób, z którymi może jednocześnie pracować case manager czy case managerka na 15-20. Liczba ta różni się w zależności od indywidualnych sytuacji, a co za tym idzie potrzeb uczestników.

LEKCJA 3.

Na dobrostan i zdolność uczestników do zaangażowania się w procedury wpływają również czynniki, na które case management nie ma odpowiedzi. W toku wsparcia case managerki skupiają się na usuwaniu czy zmniejszaniu barier, które mogą przeszkadzać w zaangażowaniu się cudzoziemców czy w znalezieniu dla nich trwałego lub tymczasowego legalnego rozwiązania migracyjnego i zakończeniu sprawy. Pracując nad wzmocnieniem uczestników, case managerka pomaga im znaleźć wewnętrzną siłę, pozwalającą im stawić czoła obecnym lub przyszłym trudnościom. Jednak na niektóre przeciwności jest się niezwykle trudno przygotować:

PRZYKŁAD

W sprawie YY uczestnik, przygotowując się do dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia, otrzymał wiadomość o porwaniu jego żony i wysłaniu jej pod przymusem do Syrii. Wiadomość zdestabilizowała go psychicznie i sprawiła, że dobrowolny powrót stał się dla niego niewykonalny.

PRZYKŁAD

W sprawie ZE uczestnik był prześladowany w kraju pochodzenia. Został zakwalifikowany do projektu w bardzo złym stanie psychicznym i w wyniku kilkumiesięcznej pracy z case managerką stopniowo osiągał równowagę niezbędną do świadomego uczestniczenia w procedurach i działania w swojej sprawie. Telefon powiadamiający go o zabiciu jego brata w kraju pochodzenia cofnął jednak postęp w pracy z case managerką o co najmniej kilka miesięcy.

LEKCJA 4.

Kluczowe jest dostosowanie procedur do krajowego kontekstu i ich drobiazgowa rejestracja. Tylko bieżąca i drobiazgowa rejestracja procesu (rozpoznania i oceny potrzeb oraz wszystkich interwencji) pozwala na analizę czynników wpływających pozytywnie i negatywnie na zaangażowanie uczestników programu i pozwala następnie na sformułowanie rekomendacji co do przyszłych systemów wsparcia. Dopiero przeanalizowanie większej liczby rzetelnie zarejestrowanych spraw, najlepiej przez osobę, która osobiście sprawy nie prowadziła, pozwala na uchwycenie powtarzających się wzorów i schematów. W projekcie *No Detention Necessary* cały proces rejestrowany był w formularzu będącym narzędziem do rozpoznawania potrzeb, a jednocześnie umożliwiającym rejestrację każdej kolejnej interwencji. Projekt został poddany również zewnętrznej ewaluacji razem z dwoma innymi pilotażami z Cypru i Bułgarii wdrażanymi przez organizacje zrzeszone wraz z SIP w sieci European ATD Network.⁴⁰

Rezultaty projektu No Detention Necessary

- **Spośród 35 dorosłych osób zakwalifikowanych do projektu 91% go „ukończyło” – pozostało zaangażowanych w swoje sprawy do końca projektu lub do zakończenia ich sprawy.** Określenie „pozostało zaangażowanych do końca projektu” oznacza, że pozostawali w stałym kontakcie z prowadzącą ich sprawę case managerką, przebywali na terytorium RP, wypełniali swoje obowiązki nałożone na nich przez Straż Graniczną i inne organy. Ostatni uczestnik projektu został zakwalifikowany do niego 10 miesięcy przed jego zakończeniem co oznacza, że osoby określane jako „zaangażowane do końca projektu” uczestniczyły w projekcie minimum 10 i maksimum 28 miesięcy.

- Udało się doprowadzić do zakończenia 12 spraw (34%) uczestników zakwalifikowanych do projektu, a dodatkowe 3 sprawy znalazły swoje rozwiązanie wkrótce po zakończeniu projektu (łącznie 43% spraw).

Dobrowolny powrót do kraju pochodzenia	1
Dobrowolne wykonanie decyzji o przekazaniu do innego kraju UE	1
Ochrona uzupełniająca	3
Zgoda na pobyt ze względów humanitarnych	6 + 3 (po zakończeniu projektu)

Tabela 3. Sposoby zakończenia spraw uczestników projektu *No Detention Necessary*

- Wsparcie z wykorzystaniem metody *case managementu* wpłynęło korzystnie na dobrostan uczestników i ich umiejętność radzenia sobie z trudnościami

Jak opisano w poprzednich rozdziałach, *case management* to proces, który kładzie nacisk na poprawę dobrostanu i wzmocnienie cudzoziemców objętych wsparciem. Celem pracy jest zwiększenie sprawczości i poprawa poczucia własnej wartości osoby wspieranej. Poza oczywistymi korzyściami, takie podejście pozwala . na zwiększenie zaangażowania cudzoziemców w toczące się wobec nich procedury.

Zewnętrzna łączna ewaluacja projektu *No Detention Necessary* oraz dwóch innych, podobnych projektów pilotażowych z Bułgarii i Cypru⁴¹, potwierdziła pozytywny wpływ stosowanej metody na dobrostan uczestników wszystkich ocenianych projektów i ich umiejętność radzenia sobie z trudnościami. W oparciu o analizę dokumentacji prowadzonej w toku projektów dla każdego z uczestników, szczegółowe opisy spraw i rozmowy z samymi uczestnikami, stwierdzono, że praca metodą *case managementu* miała pozytywny wpływ na dobrostan i umiejętność radzenia sobie z trudnościami uczestników w przeważającej większości spraw (91% - średnio dla wszystkich trzech projektów). Korzystnego wpływu nie zaobserwowano jedynie w przypadkach, gdy już przy kwalifikacji uczestnik charakteryzował się bardzo dobrym samopoczuciem oraz w przypadku poważnych, nieleczonych zaburzeń psychicznych (takich przypadków nie zarejestrowano w Polsce). W projekcie *No Detention Necessary* w 93% przypadków zaobserwowano średni lub duży pozytywny wpływ oferowanego wsparcia na dobrostan osób wspieranych i ich umiejętność radzenia sobie z trudnościami. W 7% przypadków wpływ został uznany za ograniczony. Metodologię i przebieg ewaluacji przedstawiono w dwóch opublikowanych raportach ewaluacyjnych⁴².

41 Projekt *No Detention Necessary* wdrażany był w ramach sieci *European Alternatives to Detention Network* zrzeszającej organizacje implementujące pilotażowe projekty bazujące na modelu CAP, finansowane ze środków *Network of European Foundations*, *European Programme for Migration and Integration*, zob.:

42 E. Othani, *Alternatives to detention from theory to practice*, *European Programme for Integration and Migration*, 2018; E. Ohtani, *Alternatives to detention: building a culture of cooperation. Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland*, *European Programme for Integration and Migration (EPIM)*, 2020.

6. SKUTECZNOŚĆ ALTERNATYW DO DETENCJI WSPIERAJĄCYCH MIGRANTÓW I MIGRANTKI

Ocena skuteczności alternatyw do detencji zależy w dużej mierze od tego, czego oczekujemy po tego rodzaju środku. Żaden środek alternatywny nie będzie miał skuteczności w 100% takiej samej jak detencja, jeśli oceniać go pod kątem możliwości sprawowania kontroli nad jednostką w toku toczących się wobec niej postępowań. W dokumentach instytucji międzynarodowych wskazuje się na możliwość ujęcia skuteczności alternatyw do detencji w trzech aspektach⁴³:

- **wypełnianie przez cudzoziemców i cudzoziemki nałożonych na nich obowiązków;**
- **zmniejszenie kosztów zarządzania migracją;**
- **zdolność do zagwarantowania podstawowych praw człowieka i zaspokojenia podstawowych potrzeb cudzoziemców i cudzożemek.**

Zgromadzone w toku projektu *No Detention Necessary* dane (zarówno jakościowe, jak i ilościowe) pozwoliły znaleźć częściowe odpowiedzi na pytanie, czy testowane alternatywy są w ww. aspektach skuteczne, oczywiście przy uwzględnieniu niewielkiej skali projektu i niekompletności oferowanego wsparcia (brak zakwaterowania, wyżywienia i opieki medycznej). Biorąc pod uwagę specyfikę środków alternatywnych wspierających zaangażowanie migrantek i migrantów pokuszono się również o ocenę, do jakiego stopnia założenia modelu CAP sprawdzają się w polskim kontekście, z tego względu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy projekt **przyczynił się do poprawy jakości wydawanych w sprawach cudzoziemców decyzji oraz decyzji podejmowanych przez samych cudzoziemców.**

Wpływ alternatyw do detencji na wypełnianie przez cudzoziemców nałożonych na nich obowiązków

Pytanie o wypełnianie przez cudzoziemców i cudzoziemki nałożonych na nich nakazów i zakazów jest złożone. Na cudzoziemców, w zależności od ich sytuacji migracyjnej, mogą być nałożone różnego rodzaju obowiązki. W pierwszej kolejności wynikają one z samej decyzji o zastosowaniu alternatywy, tj. obowiązek zamieszkiwania w określonym miejscu, regularnego stawiania się w placówce Straży Granicznej czy złożenia zabezpieczenia pieniężnego.

Cudzoziemcy, którzy otrzymali już ostateczną decyzję o zobowiązaniu do powrotu zobowiązani są

⁴³ Rada Europy, Komisja Europejska i Europejska Sieć Migracyjna, *Effective Alternatives to the Detention of Migrants, Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji zorganizowanej wspólnie przez Radę Europy, Komisję Europejską i Europejską Sieć Migracyjną 4 kwietnia 2019*, 2019, s.3.

opuścić terytorium Polski w terminie wskazanym w decyzji. Ponadto cudzoziemcy niemający prawa pobytu w Polsce bądź ubiegający się o ochronę międzynarodową nie mogą przekraczać granicy z innymi państwami obszaru Schengen, chyba że posiadają prawo pobytu w kraju, do którego wjeżdżają. Zatem odpowiedź na pytanie o dostosowanie się cudzoziemców do nałożonych na nich nakazów i zakazów rozbić należy na kilka pytań częściowych.

Czy dzięki pracy w projekcie zwiększyła się liczba cudzoziemców, którzy mając taki obowiązek, opuścili terytorium Polski?

NIE. W ramach projektu doszło zaledwie do **3** sytuacji, w których uczestnik czy uczestniczka legalnie opuścili terytorium RP, z czego tylko w jednym przypadku był to powrót przymusowy. Pytanie powyższe, często zadawane przy okazji spotkań z decydentami, pomija jednak złożoność kwestii powrotów. Przede wszystkim należy zdać sobie sprawę, że powrót nie zawsze jest możliwy, nawet w przypadku osoby, wobec której wszczęto już procedurę powrotową, a nawet wydano ostateczną decyzję zobowiązującą ją do powrotu. Przyczyny tego stanu rzeczy mogą wynikać z tego, iż zachodzą przesłanki udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych⁴⁴ czy pobyt tolerowany⁴⁵. Okoliczności te mogą zachodzić zarówno w trakcie postępowania o zobowiązanie do powrotu, jak i po wydaniu ostatecznej decyzji zobowiązującej cudzoziemca do powrotu.

Także w trakcie projektu *No Detention Necessary* zidentyfikowano przeszkody niepozwalające na powrót uczestników do kraju pochodzenia. Najczęstsze z nich to:

1. Powrót naruszałby prawa dziecka⁴⁶ - sytuacja taka ma często miejsce, gdy dziecko przebywało już dłuższy czas na terytorium Polski, zintegrowało się z polskimi rówieśnikami, a jego wyjazd z naszego kraju wpłynąłby niekorzystnie na jego rozwój. Do naruszenia praw dziecka dochodzi, gdy jeden z głównych jego dotychczasowych opiekunów (rodzic lub osoba pełniąca te rolę w życiu dziecka) zobowiązany jest do powrotu, którego konsekwencją będzie długotrwałe rozdzielenie z nim dziecka.

PRZYKŁAD

Synowie II i JJ, nastoletni chłopcy, którzy przebywają w Polsce już 7 lat, dobrze zaaklimatyzowali się w środowisku szkolnym, mają wielu kolegów, z którymi często odwiedzali się przy okazji różnych świąt. Dzięki pilnej nauce w szkole, a także dzięki tym przyjaźniom, zaczęli biegle mówić po polsku, nawet w domu z rodzicami porozumiewając się w tym języku. Z czasem zaczęli mieć nawet problem z czytaniem alfabetu w ich języku ojczystym. Wykonanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu wpłynęłoby negatywnie na ich rozwój.

44 Art. 348 u.c.

45 Art. 351 u.c.

46 Art. 348 pkt.3 i art. 351 ust. 1 u.c.

- 2.** Powrót naruszałby prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego⁴⁷, tj. osoby, które nie otrzymały w Polsce ochrony międzynarodowej (tj. statusu uchodźcy czy ochrony uzupełniającej) wciąż mogą być zagrożone w swoim kraju pochodzenia po powrocie.

PRZYKŁAD

FF samotna matka, ob. Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej, postanowiła uciec od męża stosującego przemoc. Ze względu na groźby otrzymywane od niego także w Polsce miała podstawy, by obawiać się, że po powrocie do kraju pochodzenia rodzina męża odbierze jej małoletnie dzieci. Mimo długiej walki w procedurze o udzielenie ochrony międzynarodowej, polskie władze nie uznały, że groziło jej niebezpieczeństwo po powrocie. Stąd cudzoziemka została deportowana wraz z dziećmi do Rosji. Po okresie ukrywania się w Moskwie, została odnaleziona przez rodzinę męża i odebrano jej dzieci, pozbawiając ją całkowicie regularnego kontaktu z nimi.

Powyższy przykład pokazuje, iż polskie procedury powrotowe, których celem jest . ustalenie czy dana osoba może bezpiecznie wrócić do swojego kraju pochodzenia, nie zawsze ten cel w wystarczającym stopniu realizują.

- 3.** Procedury powrotowe prowadzone bez udziału pełnomocników pominięły istotne okoliczności, które nie pozwalają na powrót.

PRZYKŁAD

*BB, obywatel Wietnamu, z powodu bariery językowej, nieznajomości polskiego prawa i braku dokumentów, w toku swojej procedury o zobowiązanie go do powrotu nie był w stanie wyka-
zać, że jest ojcem małoletniego obywatela polskiego, która to okoliczność, ujawniona w toku postępowania o zobowiązanie do powrotu, powinna była skutkować udzieleniem mu zgody na pobyt ze względów humanitarnych.*

- 4.** Po wydaniu decyzji o zobowiązaniu do powrotu ujawniły się nowe okoliczności, które mają znaczenie w kontekście powrotu.

PRZYKŁAD

W sprawie WW, choć w momencie wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu nie było powodów, by przypuszczać, że uczestnikowi grozi niebezpieczeństwo w kraju pochodzenia, tuż przed planowanym powrotem sytuacja jego grupy etnicznej w Afganistanie pogorszyła się drastycznie, co uniemożliwiło wykonanie decyzji i ostatecznie po wielu zabiegach ze strony prawniczek SIP oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, zakończyło się udzieleniem mu zgody na pobyt humanitarny

⁴⁷ Art. 348 pkt 1 oraz art. 351 ust. 1 u.c.

Czy praca w projekcie zapobiegła nielegalnemu przekraczaniu przez uczestników wewnętrznych granic Unii Europejskiej?

TAK. W toku projektu zaledwie **3** osoby (9 %) wyjechały do innego kraju w obszarze Schengen, w którym nie miały prawa pobytu (co ciekawe, relacja nawiązana z case managerką była na tyle silna, że osoby te wciąż pozostają z nią w kontakcie).

PRZYKŁAD

Mężczyzna, który doświadczył tortur w kraju pochodzenia (SS), w toku pierwszej procedury o udzielenie ochrony międzynarodowej przebywał w strzeżonym ośrodku bez dostępu do pomocy prawnej. Z tego powodu nie złożył odwołania od negatywnej decyzji odmawiającej mu statusu uchodźcy. W kolejnej procedurze organ nie rozpoznał jego sprawy co do meritum, bowiem zignorował nowe dowody, które uczestnik z dużym zaangażowaniem zbierał w swojej sprawie. W treści decyzji znalazły się krzywdzące i niesprawiedliwe w jego odczuciu oceny dotyczące jego wiarygodności. Żywiąc obawę przed torturami lub niehumanitarnym traktowaniem po powrocie do kraju pochodzenia, uczestnik, mając świadomość, że jego deportacja z Polski do kraju pochodzenia jest bliska, postanowił wyjechać do Niemiec.

PRZYKŁAD

AA, samotna matka dwójki dzieci ubiegająca się w Polsce o ochronę międzynarodową, bez dalszej rodziny w Polsce, podjęła decyzję nielegalnym o wyjeździe z Polski pod wpływem presji starszych krewnych przebywających w Niemczech oraz nacisków nastoletniego syna, który pragnął dołączyć do reszty rodziny za granicą.

W toku projektu jednak o wiele więcej niż trzech uczestników deklarowało zamiar opuszczenia Polski (przekroczenia granicy RP z naruszeniem prawa) celem wyjazdu do jednego z krajów UE. Podawane przez nich powody były różne: lęk przed deportacją z Polski do kraju pochodzenia w obliczu niepowodzeń w procedurach uchodźczych czy legalizacyjnych, zniecierpliwienie przeciągającymi się procedurami, przekonanie o tym, że w innym kraju UE będzie łatwiej zalegalizować pobyt, presja ze strony rodziny, chęć dołączenia do osoby bliskiej w innym kraju.

W szczególnej sytuacji były w tym względzie osoby, które posiadały uzasadniony lęk przed powrotem do kraju pochodzenia – z powodu obawy o życie lub zdrowie. W toku projektu zidentyfikowaliśmy **16** takich osób, co do których – w opinii naszych prawniczek i case managerek – na różnych etapach projektu obawa ta była realna i uzasadniona. Biorąc pod uwagę uchybienia w procedurze o udzielenie ochrony międzynarodowej (patrz niżej) nie było zupełnie pozbawione słuszności rozumowanie, iż w innym kraju wnioskodawca czy wnioskodawczyni miałaby większe szanse na ochronę międzynarodową.

Na mocy rozporządzenia Dublin III⁴⁸ tego rodzaju postępowanie nie jest dopuszczalne – wniosek powinien rozpatrzyć ten kraj, w którym jako pierwszym złożono wniosek. Często nie powstrzymuje to jednak osób, którym w kraju pochodzenia grożą tortury czy utrata życia, przed próbami przedostania się do Niemiec, Szwecji lub Belgii, zwłaszcza gdy zachęcają ich do tego krewni, którzy już w tych krajach przebywają, albo znajomi, którzy stracili nadzieję na sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy w Polsce. W toku projektu w **10** sprawach doszło do sytuacji, w których cudzoziemcy, poważnie zastanawiając się nad nielegalnym przekroczeniem granicy, pozostali mimo wszystko w Polsce.

PRZYKŁAD

W połowie projektu zaprzyjaźnione z KK i LL rodziny pochodzące z ich kraju i znajdujące się w podobnej sytuacji (po otrzymaniu pierwszych negatywnych decyzji w procedurach uchodźczych w Polsce) rozpoczęły wyjazdy do zachodnich krajów UE. W tym okresie praca z uczestnikami była niezwykle trudna, ponieważ znajdowali się w stanie niepewności co do dalszych kroków prawnych umożliwiających im bezpieczny pobyt w Polsce. Potrzebne były dodatkowe spotkania, nierzadko w towarzystwie psycholożki, które pozwoliły ustabilizować sytuację. Cudzoziemcy pozostali zaangażowani w swoje procedury do końca projektu.

PRZYKŁAD

GG przebywał samotnie w Polsce, podczas gdy jego jedyna córka mieszkała z matką i ojczymem w Niemczech. GG nie mógł legalnie przedostać się do Niemiec, zaś postępowanie w sprawie jego powrotu wydłużało się, powodując coraz większą frustrację. Cudzoziemiec stracił też dotychczasową pracę i możliwość zapewnienia sobie dachu nad głową, podczas gdy w Niemczech jawiła się wizja zatrudnienia i regularnego kontaktu z dzieckiem. Dzięki regularnym spotkaniom z case managerką, która informowała go o wszystkich możliwych legalnych opcjach, konsekwencjach nielegalnego przekroczenia granicy, a także wspierała w najtrudniejszych momentach utraty nadziei, uczestnik pozostał zaangażowany w swoje procedury do końca projektu.

Czy praca w ramach projektu wpłynęła na wykonywanie przez uczestników nałożonych na nich pozostałych obowiązków?

TAK. Case management okazał się bardzo skuteczny w motywowaniu cudzoziemców do wykonywania ich obowiązków nałożonych przez organy administracji czy sądy, przede wszystkim środków alternatywnych do detencji, takich jak obowiązek zgłaszania się do jednostki SG czy obowiązek zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu, ale również dozór policyjny czy obowiązek uiszczenia grzywny w postępowaniu karnym. Uchybienia przez uczestników nałożonym na nich obowiązkom były sporadyczne, a nawet wówczas nie były częstsze niż 1-2 razy na jedną osobę w toku całego projektu.

48 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca.

Spośród wszystkich osób w projekcie, na które nałożono alternatywy do detencji, żadna nie uchybiła swojego obowiązku do tego stopnia, by dać podstawy do wszczęcia postępowania o umieszczenie w ośrodku strzeżonym z powodu uchylenia się od wykonania środków alternatywnych.

Jednocześnie udało się zidentyfikować niektóre bariery, z powodu których bez takiego wsparcia cudzoziemcy często nie wywiązują się z ww. obowiązków narażając się na ryzyko detencji⁴⁹:

1. Obawa przed deportacją lub umieszczeniem w strzeżonym ośrodku

PRZYKŁAD

KK zobowiązany do zgłaszania się do placówki SG nie chciał wykonywać swojego obowiązku z obawy przed nagłą deportacją, jaka mogłaby zostać zainicjowana podczas jednej z wizyt, ponieważ placówka SG umiejscowiona jest na międzynarodowym lotnisku. Jego obawy pomogły rozwiązać działania case managerki, która upewniwszy się u prowadzących postępowanie, na jakim etapie jest procedura powrotowa, uspokoiła KK i zapewniła go, że wypełnianie obowiązku jest dla niego bezpieczne.

PRZYKŁAD

WW wraz ze zbliżającym się terminem wydania decyzji w sprawie zobowiązania go do powrotu z coraz większą obawą podchodził do wykonania nałożonego na niego obowiązku. W pewnym momencie zerwał zupełnie kontakt z case managerką i przestał odpowiadać na próby kontaktu. Dzięki temu, że managerka posiadała kontakty do jego znajomych, za ich pośrednictwem udało się WW namówić do odnowienia kontaktu i powrotu do wypełniania obowiązku zgłaszania się w placówce SG. Przy następnej wizycie w placówce WW towarzyszyła case managerka, co dodało mu odwagi i pozwoliło realizować nałożone na niego środki alternatywne do detencji.

2. Brak świadomości wagi nałożonego obowiązku

PRZYKŁAD

ZC, na którą nałożono obowiązek zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu, zmieniła miejsce zamieszkania nie informując jednak o tym ani SG, ani case managerki. Informacja ta wyszła na jaw miesiąc później. Jak się okazało, ZC nie informowała o fakcie zmiany mieszkania ze wstydu – nie chciała wyjawiać, że straciła możliwość zamieszkiwania w poprzednim mieszkaniu. Dzięki wsparciu case managerki udało się wyjaśnić sytuację Straży Granicznej i zmienić nałożony obowiązek zamieszkiwania w oznaczonym miejscu na aktualny adres ZC, a cudzoziemka nie poniosła z tego powodu żadnych negatywnych konsekwencji.

⁴⁹ Stosownie do art. 398a pkt. 3b cudzoziemca umieszcza się w ośrodku strzeżonym, jeśli nie wywiązuje się z obowiązków określonych w postanowieniu o zastosowaniu wobec niego środków alternatywnych do detencji

3. Przeszkody techniczne

PRZYKŁAD

Zobowiązany do regularnego zgłaszania się do jednostki Policji ZH przez 3 tygodnie z rzędu nie mógł wykonać tego obowiązku z tego powodu, że na posterunku „nie było słychać dzwonka”. Po interwencji case managerki okazało się, że posterunek jest często zamknięty, gdy wszyscy funkcjonariusze są w terenie. Ustalono, że ZH będzie odtąd dzwonił na telefon komórkowy dzielnicowego, który otworzy dla niego posterunek.

PRZYKŁAD

ZB zaniechał obowiązku raportowania z powodu niemożności odnalezienia w terenie właściwej placówki Straży Granicznej. Po interwencji case managerki miejsce zgłaszania się zmieniono na bliższe miejsca zamieszkania ZB.



Alternatywy do detencji wspierające migrantów i migrantki a koszty zarządzania migracją

Intuicja podpowiada, że koszty zinstytucjonalizowanego, 24-godzinnego nadzoru nad grupą cudzoziemców, ich zakwaterowania, wyżywienia i opieki lekarskiej powinny być wyższe niż koszty wsparcia tej samej grupy na wolności. Dużo zależy jednak od warunków detencji w danym kraju – w systemach, gdzie ośrodki strzeżone nie spełniają nawet minimalnych standardów, detencja potrafi być zaskakująco tania, a wówczas od tego, jak wygląda poziom życia i wsparcia „na zewnątrz” będzie zależeć wynik porównania. Nie można jednak zapomnieć, że do kosztów detencji zaliczyć trzeba nie tylko bezpośrednio wydatki na ośrodki strzeżone i odszkodowania wypłacane osobom umieszczonym w nich niesłusznie; pośrednim obciążeniem są też koszty leczenia długotrwałych zdrowotnych skutków detencji (zaburzenia psychiatryczne i psychologiczne, zaburzenia rozwojowe u dzieci) u osób, które po zwolnieniu z ośrodka w dalszym ciągu mieszkają w Polsce i korzystają z polskiej opieki zdrowotnej.

Czy w polskich warunkach alternatywy do detencji wspierające migrantów i migrantki byłyby tańsze od detencji?

TAK. CHOĆ NIE WOBEC WSZYSTKICH GRUP CUDZOZIEMCÓW I CUDZOZIEMEK. Próba porównania kosztów instytucjonalnej detencji z kosztami systemu opartego o środki wolnościowe i wyposażonego w elementy pracy metodą case managementu jest trudna.

Wszystkie obliczenia muszą być z założenia przybliżone. Problemem jest ustalenie, do jakiego stopnia ogólny koszt funkcjonowania ośrodków (wynoszący w 2019 roku 61 431 353,23 zł, zob. Aneks 2)⁵⁰ podzielony na średni czas detencji wszystkich osób umieszczonych w tych placówkach (83 dni)

⁵⁰ Wszystkie dane dotyczą 2019 roku i pochodzą z odpowiedzi Komendy Głównej Straży Granicznej na wniosek o udostępnienie

oraz liczbę osób w nich przebywających w tym samym roku (1539) odzwierciedla rzeczywiste koszty dziennego utrzymania jednej osoby w detencji. Kwota uzyskana w ten sposób w przeliczeniu na osobę na miesiąc pozbawienia wolności wynosi **14 427,62 zł**. Wątpliwości dotyczą m.in. infrastruktury Straży Granicznej, której koszty utrzymania nie są wysoko skorelowane z liczbą osób umieszczonych w detencji (np. koszty remontów mogą wynikać z konieczności okresowej renowacji budynku niezależnie od liczby osób w nich przebywających, koszty wyposażenia mogą być poniesione w jednym roku, pomimo iż z wyposażenia tego będą korzystać cudzoziemcy także w późniejszy okresie). Mając na uwadze, iż dysponujemy ograniczonymi danymi, wydaje się, że inne metody (np. obliczenie średniego kosztu pobytu jednej osoby przez jedną dobę w ośrodku strzeżonym przy założeniu pełnego, a nie faktycznego ich obłożenia) skutkowałyby bardziej zaburzonymi wynikami.

Z tego względu na użytek porównania zdecydowano się zaproponować kwotę obliczoną w pierwszy zaprezentowany sposób (14 427,62 zł/os/mc), uznając, iż jest to kwota uzyskana w oparciu o jedyną dostępną, wiarygodną kwotę wydatków na detencję w 2019 roku. W niniejszym porównaniu chodzi przede wszystkim o ukazanie rzędu wielkości, a ten, po wspomnianych analizach nie powinien ulec drastycznej zmianie.

Aby porównać powyższą kwotę do kosztów, jakie poniósłby budżet państwa finansując alternatywy do detencji wspierające zaangażowanie migrantów i migrantek, należy najpierw określić zakres usług, z których miałyby korzystać osoba, która przebywa na wolności. Na potrzeby niniejszego opracowania obliczono koszty pracy metodą case managementu i koordynacji tej usługi w przeliczeniu na jedną osobę na miesiąc w oparciu o koszty poniesione przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w ramach projektu *No Detention Necessary*. Wyniosły one łącznie **284 zł** na miesiąc na osobę⁵¹.

Kolejnym punktem odniesienia mogą być doświadczenia projektu *Towards non-detention measures in the times of crisis and beyond*⁵² wdrażanego przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej od 25 maja 2020 r. W jego ramach Stowarzyszenie oferuje wsparcie w postaci case managementu, jak i pomocy materialnej osobom zwalnianym z ośrodków strzeżonych w czasie pandemii COVID-19. W okresie od 25 maja do 31 grudnia 2020 r. ze wsparcia materialnego w ramach projektu skorzystało 12 osób. Spośród nich 11, z uwagi na nieudokumentowany pobyt, nie miało żadnego źródła dochodu na terenie Polski, prawa do bezpłatnej opieki medycznej ani jakichkolwiek innych świadczeń. Wydatki, jakie pokrywane były z budżetu projektu, to: zakwaterowanie, wyżywienie, odzież, obuwie, doraźna opieka medyczna (wizyty lekarskie, konsultacje psychologiczne, diagnostyka i zakup lekarstw), rachunki telefoniczne, komunikacja miejska, niezbędne środki czystości. W zależności od specjalnych potrzeb, głównie w zakresie ochrony zdrowia, w tym zdrowia psychicznego, średni koszt utrzymania uczestników na miesiąc⁵³ wahał się między 724 zł/os/mc, a 3205 zł /os/mc. Tym samym całość wsparcia, wzbogacona o case management (i jego koordynację) wynosiła **930– 3411 zł/os/mc**.

informacji publicznej KG-OI-III.0180.1.2020. B.Z. z dnia 18 lutego 2020 r.

51 Koszty te wyniosły średnio: case management 225 zł/osoba /mc, koordynacja: 52 zł/osoba/mc w 2019 roku, koszty pośrednie: 7 zł/osoba/mc. Praca była wykonywana na podstawie umów o pracę, podstawą obliczeń są wynagrodzenia brutto brutto.

52 Projekt finansowany przy wsparciu Open Society Foundations.

53 Do obliczeń wykorzystano dane dot. wydatków 11 osób niemających innego źródła dochodu.

Jeszcze innym punktem odniesienia mogą być koszty pomocy instytucjonalnej finansowanej z budżetu Straży Granicznej. Zgodnie z umową zawartą między Fundacją Dialog (Białystok) a Komendą Główną Straży Granicznej na świadczenie usług dla zwalnianych lub nie umieszczanych w strzeżonych ośrodkach cudzoziemców i cudzożemek w 2020 roku, jedna doba pobytu cudzoziemca w przygotowanej specjalnie do tego celu infrastrukturze kosztuje 500 zł, co daje koszt miesięczny: **15 000 zł/os/mc**.⁵⁴ Należy mieć jednak na uwadze, iż gama oferowanych usług jest niezwykle szeroka jak również, jak wspomniano powyżej, organizacja świadcząca pomoc instytucjonalną zmuszona jest ponieść szereg kosztów, aby przystosować infrastrukturę do przyjęcia cudzoziemców⁵⁵. Dodatkowe koszty generuje również konieczność pozostawania w gotowości w oczekiwaniu na przekazanie kolejnego cudzoziemca czy cudzożemki. W ramach pomocy instytucjonalnej do organizacji trafiają osoby w bardzo złym stanie zdrowia, w trakcie rekonwalescencji po przebytych wypadku lub operacjach, jak również osoby z poważnymi zaburzeniami psychicznymi. Warto przypomnieć, iż w ramach świadczeń organizacja zapewnia: zakwaterowanie, usługi opiekuńcze, całodzienne wyżywienie, pomoc medyczną, psychiatryczną i psychologiczną (w tym psychoterapię), niezbędne środki czystości i higieny osobistej, odzież, bieliznę i obuwie oraz transport.

	DETENCJA	ŚRODKI WOLNOŚCIOWE		
	OŚRODEK STRZEŻONY	NO DETENTION NECESSARY	<i>Towards non-detention measures in the times of crisis and beyond</i>	Pomoc instytucjonalna
Zakwaterowanie i wyżywienie	Tak	Nie, pomoc w poszukiwaniu zakwaterowania	Tak	Tak
Case management	Nie	Tak	Tak	Nie, wsparcie pracowników socjalnych
Opieka medyczna, w tym psychologiczna	Tak ⁵⁶	Nie, pomoc w dostępie do bezpłatnej opieki medycznej i psychologicznej	Doraźna	Tak
Koszt zł/os/mc	14 428	284	930 - 3411	15 000

Tabela 4. Porównanie kosztów funkcjonowania strzeżonych ośrodków i wsparcia migrantów i migrantek na wolności

⁵⁴ Całkowity koszt świadczeń w ramach pomocy instytucjonalnej w 2020 r. wyniósł 102 851, 05 zł, pomoc objęła 8 osób, średni czas korzystania ze wsparcia wyniósł 26 dni. Oznacza to, że średni dzienny koszt pomocy instytucjonalnej wyniósł 494,5 zł/os/dzień. Źródło: pismo Komendy Głównej Straży Granicznej KG-OI-VIII.0180.25.2021.JL z 4 lutego 2021 r.

⁵⁵ Warunki, jakim musi odpowiadać infrastruktura organizacji udzielającej świadczeń: [ogłoszenie o zamówieniu 13/FI/20 Usługa organizacji świadczeń z zakresu pomocy socjalnej, opieki medycznej i psychologicznej na rzecz cudzoziemców z dnia 15 lipca 2020.](#)

⁵⁶ Warto zauważyć, że dostęp do pomocy psychologicznej w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców był wielokrotnie oceniany jako niewystarczający przez organizacje społeczne, jak również przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Zob. np. Rzecznik Praw Obywatelskich [Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców oraz Aresztu dla Cudzoziemców w Przemysłu](#) (KMP:572.1.2017.MK), s.8-9, J. Białas, W. Klaus (red.) *Wciąż za kratami... op. cit.*, s.35-36.

Podsumowując, uznać należy, iż detencja nie musi być w każdym przypadku droższa od środków wolnościowych. W odniesieniu do niektórych grup cudzoziemców i cudzoziemek wymagających bardzo szerokiego, specjalistycznego wsparcia medycznego, koszty detencji mogą być o prawie 600 zł/os/mc niższe od kosztów pobytu w ośrodku otwartym. Pamiętać jednak należy, iż osoby z ww. grupy stanowią niewielki odsetek wszystkich cudzoziemców, co do których rozważa się lub stosuje detencję⁵⁷, a która i tak, ze względu na obowiązujące przepisy prawa w Polsce, nie powinna być tej detencji poddawana. Większość osób może znakomicie funkcjonować w ramach wielokrotnie tańszego systemu wsparcia.

Gwarancje dla praw człowieka i zaspokojenie podstawowych potrzeb cudzoziemców

Czy alternatywy wspierające migrantów i migrantki dają lepsze niż detencja gwarancje poszanowania praw człowieka?

TAK. Nie powinno budzić wątpliwości, że w warunkach wolnościowych zagwarantowanie przestrzegania praw podstawowych cudzoziemców, jest łatwiejsze niż w przypadku pozbawienia ich wolności. Poniżej wyszczególniono naruszenia praw człowieka w polskich ośrodkach strzeżonych, na które zwracają organizacje społeczne i instytucje stojące na straży praw człowieka.

Prawo do wolności (art. 5 EKPCz) – pozbawienie cudzoziemca lub cudzoziemki wolności może odbywać się jedynie w ściśle określonych prawem sytuacjach i jedynie jako środek ostateczny. Wszelkie przypadki detencji wykraczającej poza tak zakreślone ramy naruszać będą prawo do wolności gwarantowane w art. 6 KPP. Do naruszeń dochodzi, gdy w detencji umieszczone są osoby, które nie powinny tam zgodnie z polskimi przepisami przebywać, np. osoby, co do których istnieje domniemanie, że są ofiarami przemocy lub te, których stan zdrowia nie pozwala na pozbawienie wolności. Z uwagi na wadliwość mechanizmu identyfikacji w polskich ośrodkach strzeżonych umieszczane są obecnie osoby z obu tych grup⁵⁸.

Z arbitralnym pozbawieniem wolności będziemy mieć do czynienia również, gdy w ośrodku umieszczane są dzieci na okres, który nie spełnia warunku bycia „najkrótszym możliwym” bądź w sytuacji, gdy inny środek alternatywny byłby wystarczający – występowanie tego rodzaju naruszeń zostało potwierdzone w wyroku ETPC w sprawie Bilalova i inni przeciwko Polsce⁵⁹.

57 Np. w okresie 1.07-31.10.2020 r. na podstawie art. 406 ust. 1 pkt 2 lub 3 u.c. (tj. detencja mogłaby to spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia cudzoziemca; stan psychiczny cudzoziemca może uzasadniać domniemanie, że cudzoziemiec był poddany przemocy lub inne okoliczności uniemożliwiające detencję) zwolniono zaledwie 4 cudzoziemców (pismo Komendy Głównej Straży Granicznej nr KG-OI-VIII.0180.105.2020.BZ z 9 grudnia 2020 r.).

58 Zob. Rzecznik Praw Obywatelskich, *Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Białymstoku* (KMP.572.4.2018.MK) oraz Rzecznik Praw Dziecka, *Informacja o wynikach wizytacji Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Kętrzynie, przeprowadzonej w dniu 26 lipca 2018 r.* (ZSM.422.16.2018.AC)

59 Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Bilalova i in. przeciwko Polsce* (skarga nr 23685/14). W wyroku ETPC stwierdził naruszenie prawa do wolności (art. 3 EKPCz) wobec dzieci skarżących. Trybunał uznał, że polskie władze nie potraktowały detencji jako środka ostatecznego i nie zbadały możliwości zastosowania rozwiązań alternatywnych wobec pozbawienia wolności.

Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. EKPCz) – jak potwierdził wyrok ETPC w sprawie *Bistieva i in. przeciwko Polsce*⁶⁰ – detencja dzieci, choć dopuszczalna w oparciu o przepisy prawa europejskiego, narusza prawo do życia rodzinnego w szczególności, gdy jest zbyt długotrwała lub sądy decydujące o pozbawieniu wolności dzieci nie zbadały rzetelnie możliwości zastosowania środków alternatywnych do detencji.

Zasada najlepszego interesu dziecka (art. 24 ust. 2 KPP, art. 3 ust. 1 KPD) – pomimo jednoznacznego stanowiska Komitetu Praw Dziecka ONZ, że dzieci nie powinny być nigdy pozbawiane wolności w związku z ich statusem migracyjnym, gdyż nigdy nie jest to zgodne z najlepszym interesem dziecka i może prowadzić do okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania⁶¹, małoletni stanowią około 10% wszystkich osób poddanych detencji w Polsce, a średnia długość ich pobytu w ośrodkach strzeżonych nie różni się od długości pobytu dorosłych cudzoziemców.

Prawo do dobrej administracji (art. 41 KPP) i prawo do skutecznego środka prawnego (art. 47 KPP) – prawo to obejmujące . prawo do bycia wysłuchanym zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na sytuację jednostki oraz obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji, naruszane jest praktyką sądów decydujących o umieszczeniu cudzoziemców w detencji i przedłużeniu ich pobytu w ośrodku. Z doświadczeń organizacji społecznych wynika, że cudzoziemcy nie są co do zasady sprowadzani na posiedzenia sądowe, na których decyduje się o przedłużeniu ich pobytu w detencji na następny okres⁶². Nie jest również prawidłową praktyką, która polega na doręczaniu cudzoziemcowi uzasadnienia postawienia o jego umieszczeniu w detencji z dużym opóźnieniem – nawet po kolejnym już przedłużeniu jego pobytu przez sąd, co sprawia, że cudzoziemiec zapoznaje się z uzasadnieniem już w jego sprawie nieistotnym⁶³.

Brak finansowanej ze środków publicznych pomocy prawnej w procedurze powrotowej oraz nieustanawianie przez sądy pełnomocników z urzędu dla cudzoziemców biorących udział w posiedzeniu, na którym zostaje podjęta decyzja o ich pobycie w strzeżonym ośrodku, osłabia prawo do złożenia skutecznego środka odwoławczego, zarówno w zakresie decyzji o zobowiązaniu do powrotu, jak i zażalenia postanowienia o umieszczeniu w strzeżonym ośrodku⁶⁴.

⁶⁰ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Bistieva i in. przeciwko Polsce* (skarga nr 75157/14). W wyroku ETPC znał, że władze nie podały odpowiednich przyczyn uzasadniających pozbawienie wolności na ponad 5 miesięcy rodziny z dziećmi, w wyniku czego doszło do naruszenia artykułu 8 EKPCz.

⁶¹ Zob. UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *Joint general comment No. 4 (2017) ...*, op. cit., pkt 9-10.

⁶² O. Dobrowolska i in., *SIP w działaniu. Prawa cudzoziemców w Polsce w 2018 r.*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa, 2019, s. 58. Ponadto w dwóch z zakomunikowanych polskiemu rządowi w 2019 r. skargach do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka SIP zarzuca naruszenie gwarancji procesowych cudzoziemca poprzez późne informowanie go o terminie posiedzenia, niedoręczenie wniosku o przedłużenie okresu detencji oraz niesprowadzenie go na termin posiedzenia (skargi nr 11247/18 i 47888/19).

⁶³ *Ibidem*, s. 53

⁶⁴ Tylko w niecałym 1% spraw cudzoziemcy byli w 2019 r. reprezentowani przez pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed sądem I instancji, a w postępowaniu przed sądem II instancji tylko w niecałym 2% spraw. Źródło: O. Dobrowolska i in., *SIP ...* op. cit. s. 58.

W przypadku przebywania cudzoziemca lub cudzoziemki na wolności ryzyko powyższych naruszeń w opisanym kontekście, nie zachodzi. Mogące występować w warunkach wolnościowych innego rodzaju naruszenia praw podstawowych są łagodzone lub eliminowane dzięki zaangażowaniu case managerki lub case managera, którzy . ułatwiają osobom wspieranym kontakt z prawnikami i pośredniczą w kontaktach z urzędami i służbami migracyjnymi, walcząc o ich godne traktowanie i pełną realizację ich praw.

Na marginesie warto podkreślić, iż same case managerki odgrywają dużą rolę w „torowaniu” uczestnikom i uczestniczkom dostępu do przysługujących im dóbr i usług np. edukacji czy świadczeń medycznych.

PRZYKŁAD

Dzięki wsparciu case managerki dziecko ZH, który doświadczył przemocy w kraju pochodzenia, następnie umieszczone na kilka miesięcy w ośrodku strzeżonym i w związku z tym silnie strauumatyzowane, uzyskało pilną fachową pomoc psychologiczną w sytuacji, która zagrażała jego życiu.

PRZYKŁAD

Dzięki zaangażowaniu case managerki JJ uzyskał dostęp do nowoczesnej terapii WZW, do którego próbowano utrudnić mu dostęp, mimo pogarszającego się stanu jego zdrowia.

PRZYKŁAD

W sprawie KK case managerka pośredniczyła między nieposługującymi się językiem polskim rodzicami a szkołą, aby ułatwić dostęp do edukacji małych dzieci uczestników.

Czy alternatywy do detencji są w stanie skutecznie odpowiedzieć na wszystkie podstawowe potrzeby cudzoziemców?

NIE. Odmienne przedstawia się kwestia zabezpieczenia potrzeb cudzoziemców w ramach alternatyw wolnościowych. W ramach projektu *No Detention Necessary* oferowano cudzoziemcom wsparcie metodą case managementu, poradnictwo prawne i pomoc psychologiczną. Sam case management w powiązaniu z poradnictwem prawnym jest w stanie zabezpieczyć wiele potrzeb cudzoziemców. Jednak – o ile oferta nie zostanie uzupełniona o zakwaterowanie, świadczenie pieniężne lub też osoby wspierane nie uzyskają dostępu do rynku pracy i publicznej opieki zdrowotnej – nie będzie w stanie odpowiedzieć na wszystkie podstawowe potrzeby cudzoziemców w procedurach powrotowych. Na mocy polskich przepisów osoba, co do której toczy się w procedura powrotowa, nie ma prawa do pracy ani opieki zdrowotnej finansowanej ze świadczeń publicznych. Poza zakresem zainteresowania ustawodawcy pozostaje więc to, w jaki sposób cudzoziemcy zapewnią sobie dach nad głową i jak opłacą opie-

kę medyczną. Wbrew przepisom prawa europejskiego⁶⁵ polskie prawo nie przewiduje również bezpłatnej pomocy prawnej dla osób, wobec których toczy się procedura odwoławcza o zobowiązanie do powrotu.

Osoby, które przebywały w Polsce długo i mają już swoje sieci wsparcia oraz odznaczają się dobrym zdrowiem, będą miały zasoby potrzebne do przetrwania tego okresu. Podobnie dadzą sobie radę osoby, które – ignorując zakaz zatrudnienia – podejmą pracę nielegalnie, w szarej strefie. W każdej innej sytuacji jedynym skutecznym sposobem na zaspokojenie podstawowych potrzeb cudzoziemców wydaje się być złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i otrzymanie wsparcia gwarantowanego wnioskodawcom. Nie jest to jednak słuszna praktyka ani z punktu widzenia interesu społecznego, ani interesu pozostałych wnioskodawców, których sprawy z tego powodu rozpatrywane są dłużej. Ponieważ projekt *No Detention Necessary* co do zasady nie przewidywał wsparcia finansowego, a jedyne drobne wsparcie pieniężne w niezbędnych wydatkach⁶⁶, rolą case managerki było ułatwienie cudzoziemcom korzystania z mało dostępnych, oferowanych bezpłatnie usług.

PRZYKŁAD

GG z dnia na dzień stracił dach nad głową – popadł w konflikt z osobami, które dotychczas wspierały go w Polsce i znalazł się sam na dworcu, bez pieniędzy, jedzenia i telefonu komórkowego. Zadanie case managerki polegało na zabezpieczeniu dla GG tymczasowego schronienia oraz znalezieniu zakwaterowania długoterminowego. Udało się to na jednym ze squatów, gdzie GG znalazł bezpieczne schronienie i wsparcie współmieszkańców.

Problemy mieszkaniowe miały także osoby, wobec których równoległe toczyły się procedury o udzielenie ochrony międzynarodowej, a które ze względu na niewysokie świadczenia otrzymywane z Urzędu ds. Cudzoziemców (tzw. świadczenia pozaśrodki) nie były w stanie utrzymać się wynajmując mieszkania na tzw. wolnym rynku⁶⁷. W 30% spraw pomoc case managerki polegała także na poszukiwaniu tańszego czy lepiej położonego mieszkania. Ważną rolę odegrały tutaj inne organizacje i instytucje miejskie, z którymi SIP ściśle współpracuje, a które mogły w niektórych przypadkach zaoferować bezpłatne dobra czy usługi uczestnikom. W jednym przypadku pomoc finansowa została przeznaczona na częściowe dofinansowanie czynszu uczestnika przez 3 miesiące w okresie, gdy ten nie mógł znaleźć pracy i groziła mu utrata dachu nad głową.

Podsumowując, choć case management jest w stanie częściowo zapełnić luki w systemie wsparcia osób w procedurach powrotowych, nie jest on wystarczającą odpowiedzią na potrzeby osób w procedurach powrotowych – zwłaszcza tych, co do których nie toczy się równoległe procedura o udzielenie ochrony międzynarodowej i nie posiadają zasobów pozwalających na utrzymanie się w Polsce.

⁶⁵ Art. 13 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

⁶⁶ Niewielkie kwoty zostały wydane np. na okulary korekcyjne czy odpłuskiwanie mieszkania.

⁶⁷ Np. pięcioosobowa rodzina w procedurze o udzielenie ochrony międzynarodowej otrzymuje z Urzędu ds. Cudzoziemców kwotę 1850 zł miesięcznie na zaspokojenie wszystkich potrzeb, tymczasem wynajęcie mieszkania odpowiadającego jej potrzebom kosztuje minimum 1900 zł. Zob. szerzej: A. Chrzanowska I. Czerniejewska, *Mieszkamy tu bo nie mamy innego wyjścia...Raport z monitoringu warunków mieszkaniowych uchodźców w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2015, s. 7.

Wpływ alternatyw do detencji na poprawę jakości decyzji

Czy praca w projekcie przyczyniła się do poprawy jakości decyzji wydawanych w sprawach cudzoziemców i podejmowanych przez nich samych?

TAK. Przebywając w ośrodku strzeżonym cudzoziemiec lub cudzoziemka biernie oczekuje na wynik swojej sprawy. Bardzo ograniczony dostęp do pomocy prawnej i bieżącego wsparcia językowego przyczyniają się do tego, że ostatecznie ich udział w toczących się postępowaniach jest iluzoryczny. Ostatecznie decyzje zapadają w oparciu o informacje zebrane bez udziału strony (z wyjątkiem przesłuchania), która pozostaje w poczuciu, że jej argumenty nie zostały wysłuchane i wzięte pod uwagę. Na wolności, przy kompleksowym wsparciu case managerki i prawniczki, cudzoziemiec czy cudzoziemka mają możliwość zaangażować się czynnie w dotyczące ich sprawy, przedstawić swoje argumenty, dodatkowe dowody i zrozumieć zasadność wydanych w ich sprawach decyzji.

W toku projektu lub wkrótce po jego zakończeniu **43%** uczestników doczekało się zakończenia swojej sprawy. Rolą case managerek, jak już zostało powyżej wyjaśnione, było identyfikowanie i usuwanie barier stojących na drodze osoby wspieranej do osiągnięcia trwałego wyniku migracyjnego, tj. otrzymania zezwolenia na pobyt, ochrony międzynarodowej czy też – o ile nie zachodziło zagrożenie dla jej bezpieczeństwa – wsparcie jej w dobrowolnym powrocie do kraju pochodzenia.

PRZYKŁAD

Strategią ZZ na rozwiązanie jego sytuacji migracyjnej (posiadał już ostateczną decyzję o zobowiązaniu do powrotu) było ukrywanie się przed funkcjonariuszami Straży Granicznej, jeśli ci chcieliby rozpocząć jego deportację. Dzięki zakwalifikowaniu do projektu i konsekwentnej pracy case managerki i prawniczki, sprawa zakończyła się po 19 miesiącach udzieleniem ZZ zezwolenia na pobyt ze względów humanitarnych. Obecnie ZZ pracuje legalnie w branży gastronomicznej, ma grupę oddanych przyjaciół i dobrze się w Polsce czuje.

PRZYKŁAD

Na drodze do ustabilizowania sytuacji JJ – ojca świetnie zintegrowanej w Polsce rodziny – stała jego kryminalna przeszłość i wcześniejsze nadużywanie narkotyków. Rolą case managerki było przede wszystkim uświadomienie JJ, że musi wziąć na siebie odpowiedzialność za to, czy rodzina będzie mogła zostać w Polsce. Kolejnymi krokami było: wsparcie w wychodzeniu z nałogu oraz stopniowym spłaceniu orzeczonej sędownie w postępowaniu karnym grzywny. Obecnie sprawa JJ zbliża się – jak się wydaje – do pozytywnego zakończenia po uchyleniu negatywnej decyzji w jego sprawie przez sąd administracyjny.

Istotna na drodze do osiągnięcia trwałego rezultatu migracyjnego okazała się dobra współpraca case managerek z prawniczkami świadczącymi cudzoziemcom pomoc prawną. Case managerka, budując relację z cudzoziemcami, była w stanie szybciej uzyskać od nich informacje, które mogły okazać się kluczowe dla sprawy, a których osoba wspierana, kierowana nieufnością, nie ujawniłaby osobie, z którą miała mniej regularny kontakt. Partnerska relacja z case managerką dawała cudzoziemcom poczucie, iż komuś jeszcze poza nimi zależało na ich sprawie, co z kolei motywowało ich do podejmowania działań dla rozstrzygnięcia sprawy korzystnych: wytrwałego poszukiwania dodatkowych dowodów, zgłaszania się do służb migracyjnych czy regularnego korzystania z pomocy psychologicznej. Ta ostatnia z kolei wzmacniała ich i pozwalała zachować wiarę w powodzenie sprawy i stabilność psychologiczną w trakcie oczekiwania na wydanie decyzji. Możliwość szybkiego uzyskania informacji na temat niepokojącego pisma z urzędu czy znaczenia „innego niż zwykle” zachowania służb migracyjnych ułatwiały cudzoziemcom podejmowanie racjonalnych, uzasadnionych decyzji we własnych sprawach. Wreszcie, możliwość rozważenia na każdym etapie wszystkich dostępnych i legalnych opcji pozwoliła uczestnikom nie wkładać wysiłku w działania niemające szansy powodzenia i skoncentrować ich energię na działaniach, które mogły przynieść w ich sytuacji faktycznej i prawnej trwałą i pozytywny efekt.

Czynniki wpływające na zaangażowanie cudzoziemców i cudzożemek w dotyczące ich procedury

Kluczem do osiągnięcia „wyniku” migracyjnego było zaangażowanie cudzoziemców i cudzożemek w dotyczące ich procedury. W toku projektu udało się zidentyfikować bariery, które najczęściej przeszkadzały uczestnikom i uczestniczkom w pełnym zaangażowaniu się w toczące się w ich sprawach postępowania.

Nierzetelność procedur o udzielenie ochrony międzynarodowej

Powyższy problem stanowił największe zagrożenie dla zaangażowania się cudzoziemców w dotyczące ich procedury i przeszkadzał w budowaniu zaufania uczestników projektu do administracji publicznej. Problem dotyczył wszystkich osób, którym w kraju pochodzenia groziła utrata życia, tortury lub inne nieludzkie traktowanie. W 2019 roku ochronę międzynarodową uzyskało jedynie 13% spośród wszystkich wnioskodawców, wobec których Urząd ds. Cudzoziemców wydał decyzje. Średnia w Unii Europejskiej w tym zakresie wynosiła 38%, a Polska była wśród trzech krajów, które miały najniższy wskaźnik pozytywnych decyzji. Nawet uwzględniając, iż charakterystyka migracji do Polski różni się od krajów o najwyższym wskaźniku pozytywnych decyzji, nie sposób – w świetle codziennych doświadczeń organizacji społecznych wspierających uchodźców prawnie w ich procedurach administracyjnych⁶⁸ – nie interpretować powyższych liczb na niekorzyść polskich organów administracji.

68 Zob: A. Chrzanowska i in. *SIP w działaniu. Prawa cudzoziemców w Polsce w 2019 r.* Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2019, s. 10-21.

POŚRÓD ZASTRZEŻEŃ WOBEC SPOSOBU PROWADZENIA PROCEDURY UCHODŹCZEJ MOŻNA WYMIENIĆ:

- **bezwprawne odmowy wjazdu na terytorium Polski na przejściu granicznym w Terespolu** – polegające na tym, że Straż Graniczna „nie słyszy” proszących o azyl cudzoziemców, zmuszając ich do podejmowania wielokrotnych prób przekroczenia granicy⁶⁹;
- **nierzetelną rejestrację wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej na granicy:** skutkującą następnie uznaniem osoby za niewiarygodną, gdy prostuje czy uzupełnia wniosek w toku procedury;
- **nieprawidłowości w toku przesłuchania statusowego:** wnioskodawcy wielokrotnie zwracają uwagę na to, że ich słowa zostały źle przetłumaczone czy zapisane. Z uwagi na brak zapisu audio/video protokół sporządzany przez prowadzącego/ą przesłuchanie jest jedynym zapisem wypowiedzi wnioskodawcy czy świadka. Z drugiej strony każda drobna nieścisłość w zeznaniach traktowana jest jako argument przemawiający za brakiem wiarygodności osoby przesłuchiwanej;
- **wysoki standard dowodu dla okoliczności, których udowodnienie nie jest możliwe** (np. żądanie zaświadczenia, iż wnioskodawca został pobity przez policję);
- **niejasne standardy uznawania wnioskodawcy za osobę (nie)wiarygodną,** różne w obrębie jednej sprawy;
- **brak obowiązku natychmiastowego badania czy obdukcji osób, które doświadczyły przemocy wnioskujących o ochronę międzynarodową:** co skutkuje utratą potencjalnych dowodów, w szczególności, gdy w wyniku przemocy na ciele cudzoziemca czy cudzoziemki znajdują się wciąż ślady przemocy;
- **nieuznawanie zaburzeń psychiatrycznych** np. zespołu stresu pourazowego za pośredni dowód na doznaną przemoc.

Pracując długo w bliskiej relacji z klientami w projekcie case managerki obserwowały frustrację i niedowierzanie po stronie osób w procedurze uchodźczej, które zapoznawały się z uzasadnieniami kolejnych negatywnych decyzji, pomijającymi lub niedającymi wiary istotnym dla nich okolicznościom. Każda tego rodzaju decyzja burzyła mozolnie budowane przez case managerki zaufanie uczestnika czy uczestniczki do administracji publicznej. Organy państwa postępujące w sposób „nieobliczalny”, nielojalny czy nierzetelny nie pozwalają cudzoziemcom pogodzić się z wynikiem ich sprawy jako jedynym słusznym w ich przypadku orzeczeniem. Cudzoziemiec czy cudzoziemka, którzy czują, że nie zostali naprawdę wysłuchani, nie mogą skupić się na rozważeniu innych opcji, takich jak powrót do kraju pochodzenia czy wyjazd do innego bezpiecznego kraju trzeciego.

PRZYKŁAD

Pomimo iż wykonanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu było sądownie wstrzymane (a więc nie powinno mieć miejsca), Straż Graniczna podjęła próbę deportacji ZG i ZH. Dzięki działaniom ca-

⁶⁹ Bezprawność praktyk Straży Granicznej na polsko-białoruskiej granicy potwierdził niedawno ETPC w wyroku MK i in. p. Polsce (sprawa nr 43643/17), wcześniej o procedurze informowały organizacje społeczne . A. Chrzanowska, W. Klaus (red.) *Na granicy. Raport z monitoringu dostępu do postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych w Terespolu, Medyce i na lotnisku Warszawa Okęcie*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa, 2016.

tego zespołu projektu udało się uniemożliwić przedwczesne wydalenie w niemal ostatniej chwili. Incydent poważnie nadszarpnął zaufanie cudzoziemców do organów polskiego państwa.

Brak nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie procedury powrotowej. Wczesna interwencja pozwala na osiągnięcie szybszych i lepszych efektów. Brak jakiegokolwiek nieodpłatnej pomocy, czy to prawnej czy w postaci wsparcia metodą case managementu, od wszczęcia wobec cudzoziemców procedury powrotowej sprawia, że ci trafiają do organizacji społecznych dopiero po otrzymaniu negatywnej decyzji w swojej sprawie lub po otrzymaniu decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Podnoszone na etapie odwołania okoliczności i gromadzone przy wsparciu case managerki dowody niepotrzebnie przedłużają procedurę, która w systemie idealnym, wyposażonym w odpowiednie gwarancje, zakończyłaby się pozytywną decyzją w I instancji. Często na tym etapie niemożliwe jest już zmodyfikowanie stanowiska organów administracji, a jednocześnie osoba wspierana pozostaje w przekonaniu, że jej sprawa nie została starannie rozważona, a argumenty wysłuchane.

Brak prawa do pracy. Brak dostępu do rynku pracy był problemem dla wszystkich cudzoziemców, którzy nie ubiegali się o ochronę międzynarodową, a więc nie przysługiwało im prawo do podjęcia zatrudnienia po upływie 6 miesięcy od rozpoczęcia ww. procedury. Dla 65% z nich niemożność podjęcia zatrudnienia była jednym z ważniejszych czynników zakłócających na różnych etapach pracę w ramach projektu i utrudniających zaangażowanie się w procedury toczące się z ich udziałem.

Brak zakwaterowania. Stabilne i niedrogi zakwaterowanie jest jednym z kluczowych warunków, które muszą być spełnione, aby cudzoziemiec czy cudzoziemka mogli zaangażować się w swoje procedury. Jak już opisano powyżej, zaledwie jedna osoba w toku projektu utraciła dach nad głową. Jednak potrzeba znalezienia tańszego zakwaterowania bądź lęk przed nieprzewidywalnym zachowaniem ze strony wynajmujących były często pojawiającymi się wątkami w pracy case managerek. Miejsce zamieszkania w słabo zaludnionych okolicach i źle skomunikowane uniemożliwiało uczestnikom podjęcie pracy, regularne uczęszczanie przez dzieci do szkoły czy korzystanie z regularnej terapii psychologicznej.

Zbyt późna interwencja. Powyżej poruszono już problem, jaki niesie ze sobą zaangażowanie prawnika dopiero na etapie II instancji procedury powrotowej. Problemem dla części uczestników był także brak wsparcia i niezbędnych informacji na etapie ich pierwszej procedury o udzielenie ochrony międzynarodowej. Były to osoby, które np. po otrzymaniu pierwszej negatywnej decyzji w swojej sprawie nie złożyły odwołań, tylko – głównie z powodu braku rzetelnej informacji – przekroczyły nielegalnie granicę, aby udać się do innych państw UE. Po przymusowym powrocie do Polski w oparciu o rozporządzenie Dublin III przysługiwało im prawo ponownego złożenia wniosku o ochronę międzynarodową, lecz jako że był to kolejny wniosek, mieli już mniejsze szanse na przeprowadzenie w całości postępowania administracyjnego w ich sprawie, gdyż organ analizował jedynie nowe dowody i okoliczności, na które wnioskodawcy nie powołali się w pierwszej procedurze. W takich przypadkach zroszumiata była szczególna koncentracja uczestników na wyniku ich procedury o ochronę międzynarodową i brak otwartości na rozważenie jakiegokolwiek innej opcji migracyjnej.

Podsumowując, uznać należy, iż wsparcie metodą case managementu może skutecznie przyczynić się do poprawy jakości podejmowanych decyzji oraz rzetelnego zakończenia sprawy. Jednakże tą metodą nie da się usunąć poważnych luk i zaniedbań systemowych podważających zaufanie stron do administracji publicznej i wpływających negatywnie na ich zaangażowanie w procedury.

7. SYSTEMY ALTERNATYWNE WSPIERAJĄCE MIGRANTÓW I MIGRANTKI W POLSCE – PERSPEKTYWY I REKOMENDACJE

Pozbawianie wolności cudzoziemców z powodów związanych z ich statusem migracyjnym wywiera niekwestionowany negatywny wpływ na ich zdrowie, dobrostan, a w przypadku dzieci także ich rozwój. W większości przypadków nie przyczynia się także do usprawnienia postępowań będących udziałem osadzonych. Sam system detencji kosztuje obecnie polskie państwo ponad 60 milionów złotych rocznie. Nie jest to oszałamiająca kwota, jeśli porównać ją z innymi wydatkami Skarbu Państwa, np. na opiekę zdrowotną czy oświatę, jednak jest to kwota co najmniej nieefektywnie wydatkowana, jeśli wziąć pod uwagę, iż detencję stosuje się rocznie wobec 1000-1500 cudzoziemców i cudzoziemek. Do wydatków budżetowych na detencję należy dodać także obciążenia z tytułu odszkodowań za bezprawne pozbawienie wolności cudzoziemców. Zwolnienie choć części z osadzonych w ośrodkach cudzoziemców pozwoliłoby zmniejszyć wydatki Skarbu Państwa przy jednoczesnych oczywistych korzyściach w zakresie poprawy standardu ochrony i poprawy dobrostanu cudzoziemek i cudzoziemców. Polski ustawodawca podjął już próbę wprowadzenia swego rodzaju alternatywy do detencji dla niektórych grup cudzoziemców zwalnianych z ośrodków strzeżonych w procedurze powrotowej (art.400a-d u.c.). Aby zwiększyć jej skuteczność, warto jednak uwzględnić w ofercie świadczeń skierowanych do cudzoziemców również pracę case managera czy case managerki. Następnym krokiem mogłoby być stopniowe rozszerzanie tego rodzaju świadczenia na kolejne grupy migrantów i migrantek, np. wszystkie grupy wrażliwe, nawet takie, których detencja według polskiego prawa jest możliwa (np. rodziny z dziećmi), ale przy zastosowaniu alternatyw wspierających byłaby po prostu niepotrzebna.

W oparciu o dwuletni projekt oraz praktyki z innych krajów europejskich, w tym doświadczenia organizacji zrzeszonych w ramach European ATD Network, poniżej sformułowano kilka rekomendacji do tworzenia systemów alternatywnych do detencji wspierających zaangażowanie migrantów i migrantek:

REKOMENDACJA 1.

Pozbawienie wolności jako ostateczność. Konieczna jest zmiana optyki: punktem wyjścia do tworzenia skutecznych alternatyw do detencji musi być zasada prymatu wolności nad detencją. Pozbawienie wolności powinno być traktowane, tak jak nakazują przepisy krajowe i międzynarodowe, jako wyjątek, a tym samym nie powinno być głównym punktem odniesienia przy konstruowaniu nowych środków. W tym sensie środki alternatywne będą w pierwszej kolejności sposobem na zabezpieczenie postępowania i wsparcie jego uczestników, nie zaś alternatywą „do detencji”. Środki wolnościowe nakładające na migrantów i migrantki różnorodne, często nadmierne ograniczenia, jak dozór czy częste zgłaszanie się do określonych organów powinny być stosowane tylko po starannym rozważeniu, czy są rzeczywiście konieczne.

REKOMENDACJA 2.

Rozpoznanie i ocena potrzeb jako kluczowe procesy w systemie alternatyw do detencji. Rekomenduje się przeprowadzanie ww. procesów co najmniej kilkakrotnie w toku procedury, aby uwzględniły zmiany w sytuacji faktycznej i prawnej cudzoziemca czy cudzoziemki. Procesy te powinny być prowadzone w oparciu o pogłębiony wywiad z cudzoziemcem/ką, badania lekarskie, sprawdzenie dokumentacji w rejestrach, w razie konieczności przy wsparciu psychologa. Identyfikacja decyduje o złożeniu wniosku o umieszczenie cudzoziemca w ośrodku lub nałożeniu na niego alternatyw do detencji – stąd powinna prowadzić do ustalenia zagrożeń dla zaangażowania się cudzoziemców w procedury na wolności i okoliczności świadczące o ich specjalnych potrzebach, jak również ich mocne i słabsze strony. W toku procesu pod uwagę powinny zostać wzięte: prawne obowiązki spoczywające na cudzoziemcach i możliwość ich wykonania, tożsamość, stan zdrowia i ustalenia dotyczące zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, szczególne potrzeby oraz indywidualne okoliczności sprawy. Bez względu na to, czy rozpoznanie i ocena potrzeb są dokonywane przez służby migracyjne, czy zlecane przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego, powinny być prowadzone w oparciu o obiektywne kryteria i być szczegółowo rejestrowane.

REKOMENDACJA 3.

Zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia lub świadczenia pieniężnego. Zabezpieczenie podstawowych potrzeb osoby wspieranej jest warunkiem niezbędnym do tego, by możliwe było zaangażowanie się jej w dotyczące jej procedury i spokojne rozważanie dostępnych opcji migracyjnych. Jest to istotne w polskim kontekście, w którym migranci i migrantki w procedurze powrotowej nie mają prawa do pracy ani nawet podstawowej opieki medycznej.

REKOMENDACJA 4.

Powierzenie pracy metodą case managementu pracownikom niezależnym od służb migracyjnych i osób podejmujących decyzje w sprawach cudzoziemców. Ważnym elementem opisywanej w niniejszej publikacji metody jest budowanie relacji z cudzoziemcem opartej na zaufaniu i jasno określonych rolach. Zaufanie nie jest możliwe w sytuacji, gdy dochodzi do znaczącej nierównowagi sił między stronami, gdy case managerem czy case managerką byłby funkcjonariusz lub funkcjonariuszka bądź osoba zatrudniona przez Straż Graniczną lub inny urząd państwowy, którzy mają wpływ na wydawane

w sprawach cudzoziemców decyzje. Nawet jeśli dana osoba nie miałaby bezpośredniego wpływu na decyzję w sprawie osoby wspieranej, jej powiązanie z szeroko rozumianą „władzą” w oczach osoby wspieranej może czynić ją osobą, przed którą nie można do końca się odstąpić, co z kolei będzie utrudniać cały proces.

REKOMENDACJA 5.

Współpraca ze społeczeństwem obywatelskim w obszarze projektowania, wdrażania i oceny skuteczności alternatyw do detencji – ze szczególnym uwzględnieniem etapu identyfikacji i wsparcia cudzoziemców poradnictwem prawnym czy pracą metodą case managementu, jak również zapewnienie organizacjom dostępu do miejsc zakwaterowania cudzoziemców, o ile jest to zakwaterowanie zbiorowe zapewniane ogólnie przez państwo.

REKOMENDACJA 6.

Ewaluacja skuteczności alternatyw do detencji. Proces kluczowy przy działaniach pilotażowych, rekomenduje się, by uwzględniał różnorodne aspekty alternatyw do detencji – zarówno skuteczność w rozumieniu podporządkowania się obowiązkom, jak i poprawy dobrostanu cudzoziemców, ich zaangażowanie w toczące się procedury oraz przyczynianie się do zakończenia sprawy⁷⁰. Istotne jest, by zwłaszcza w pierwszych fazach pilotaży nie postrzegać ewaluacji jako zerojedynkowego procesu, decydującego o kwalifikacji lub dyskwalifikacji środka alternatywnego, a raczej jako okazję do uczenia się metody pracy, dostosowywania jej do specyfiki wybranej grupy docelowej i lokalnego kontekstu migracyjnego.

8. PRZYKŁADY DOBRYCH PRAKTYK Z KRAJÓW EUROPEJSKICH

W ostatnich latach alternatywy do detencji oparte na pracy metodą case managementu są pilotowane – również z udziałem władz centralnych i lokalnych – także w innych krajach europejskich.

Wielka Brytania

Od roku 2018 jeden z departamentów Home Office w Wielkiej Brytanii wdraża program pilotażowy stworzony w ścisłej współpracy z lokalnymi organizacjami społecznymi. Na początku 2019 roku pierwsza grupa uczestników dołączyła do programu nazwanego *Action Access*. Uczestnicy otrzymują pomoc

⁷⁰ Przykład przydatnej metodologii można znaleźć w raporcie ewaluacyjnym E. Othani, [Alternatives to detention from theory to practice](#), European Programme for Integration and Migration, 2018.

w postaci zakwaterowania zapewnionego przez fundację *Action Foundation*. Są oni także objęci opieką pracowników zapewniających wsparcie w postaci case managementu i otrzymują rzetelne informacje na temat swojej sytuacji prawnej tak, by mogli w pełni zrozumieć procedury imigracyjne, którym podlegają, a co za tym idzie, podjąć właściwe decyzje w swoich sprawach. Uczestnicy spotykają się z case managerami co najmniej raz w tygodniu i otrzymują wsparcie w dostępie do usług takich jak opieka zdrowotna, edukacja czy pomoc prawna. Bardzo ważną częścią programu są monitoring i ewaluacja w oparciu o wskaźniki ilościowe i jakościowe. Mają one na celu zgromadzenie dowodów i ocenę skuteczności stosowanej metody oraz stworzenie wytycznych dla przyszłych działań na większą skalę, które planuje już brytyjski rząd⁷¹.

Holandia

Rząd holenderski finansuje program pracy metodą case managementu wdrażany przez organizację społeczeństwa obywatelskiego *Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen Utrecht* (SNDVU). Organizacja proponuje schronienie, pieniądze na drobne wydatki, pomoc prawną, wsparcie socjalne i – rzecz jasna – case management. Program obejmuje 5 miast: Utrecht, Rotterdam, Amsterdam, Eindhoven i Groningen, a jego budżet wynosi prawie 59 milionów euro. Z wyjątkiem dwóch miast, program nie przewiduje ograniczeń czasowych wsparcia, aby umożliwić beneficjentom rozważenie wszystkich dostępnych opcji zalegalizowania swojego pobytu⁷².

European Alternatives to Detention Network

W ramach założonej w 2017 roku sieci *European ATD Network*⁷³ zrzeszonych jest obecnie 6 organizacji krajowych realizujących projekty pilotażowe oparte na modelu CAP, . na Cyprze i w Bułgarii. Działania członków wspiera międzynarodowa koalicja *International Detention Coalition* oraz platforma *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants*. Sieć, której członkiem jest również Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, stawia sobie za cel pokazanie gotowości europejskiego społeczeństwa obywatelskiego do przejścia części odpowiedzialności za zarządzanie migracją poprzez wsparcie migrantów, których detencja nie jest konieczna. Jednocześnie, poprzez wdrażane pilotaże alternatyw do detencji, sieć buduje bazę wiedzy niezbędną do rzecznictwa na rzecz alternatyw do detencji, która może pomóc zainteresowanym alternatywami rządów krajowym w budowaniu systemów zarządzania migracją wykorzystujących detencję tylko w ostateczności.

⁷¹ Rada Europy, Komisja Europejska i Europejska Sieć Migracyjna, *Effective Alternatives...*, op. cit., s.3.

⁷² J. Braat Prezentacja na międzynarodowej konferencji zorganizowanej wspólnie przez Radę Europy, Komisję Europejską i Europejską Sieć Migracyjną 4 kwietnia 2019, Agora, Rada Europy Strasburg 2019, dostępna online: <https://www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/presentations>

⁷³ <https://www.atdnetwork.org/>

ANEKS 1. PODSTAWY PRAWNE UMIESZCZENIA CUDZOZIEMCA W STRZEŻONYM OŚRODKU

USTAWA O CUDZOZIEMCACH		
PRZESŁANKI UMIESZCZENIA W STRZEŻONYM OŚRODKU DLA CUDZOZIEMCÓW	ART	DODATKOWE WARUNKI
Istnieje prawdopodobieństwo wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu bez określenia terminu dobrowolnego powrotu z tego powodu, że wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.	398a pkt 1 w zw. z 398a pkt 4.	
Wydano decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu bez określenia terminu dobrowolnego powrotu z tego powodu, że wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego i istnieje konieczność zabezpieczenia jej wykonania.	398a pkt 2 w zw. z 398a pkt 4.	
Istnieje konieczność zabezpieczenia przekazania cudzoziemca do państwa trzeciego na podstawie umowy międzynarodowej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób, a jego natychmiastowe przekazanie do tego państwa nie jest możliwe.	398a pkt 3 w zw. z 398a pkt 4.	
Istnieje prawdopodobieństwo wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu bez określenia terminu dobrowolnego powrotu i wynika ono z faktu, że istnieje prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca.	398 ust. 1 pkt 1 w zw. z 398a pkt 4	Tylko jeśli zastosowanie środków alternatywnych do detencji nie jest możliwe lub cudzoziemiec nie wywiązuje się nałożonych środków alternatywnych.
Wydano decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu bez określenia terminu dobrowolnego powrotu i istnieje konieczność zabezpieczenia jej wykonania, a wydanie tej decyzji wynika z faktu, że istnieje prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca.	398 ust. 1 pkt 2 w zw. z 398a pkt 4	Tylko jeśli zastosowanie środków alternatywnych do detencji nie jest możliwe lub cudzoziemiec nie wywiązuje się nałożonych środków alternatywnych.

Cudzoziemiec nie opuścił terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w terminie określonym w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, a natychmiastowe wykonanie tej decyzji nie jest możliwe.	398 ust. 1 pkt 3 w zw. z 398a pkt 4	Tylko jeśli zastosowanie środków alternatywnych do detencji nie jest możliwe lub cudzoziemiec nie wywiązuje się nałożonych środków alternatywnych.
Istnieje konieczność zabezpieczenia przekazania cudzoziemca do kraju odpowiedzialnego za rozpoznanie jego wniosku o ochronę międzynarodową, jeżeli istnieje znaczne prawdopodobieństwo jego ucieczki, a natychmiastowe przekazanie do innego państwa członkowskiego nie jest możliwe.	398 ust. 1 pkt 4 w zw. z 398a pkt 4	Zastosowanie środków alternatywnych do detencji nie jest możliwe lub cudzoziemiec nie wywiązuje się nałożonych środków alternatywnych.
Istnieje konieczność zabezpieczenia przekazania cudzoziemca do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej na podstawie umowy międzynarodowej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób, a natychmiastowe przekazanie do tego państwa nie jest możliwe.	398 ust. 1 pkt 5 w zw. z 398a pkt 4	Zastosowanie środków alternatywnych do detencji nie jest możliwe lub cudzoziemiec nie wywiązuje się nałożonych środków alternatywnych.

USTAWA O UDZIELANIU CUDZOZIEMCOM OCHRONY NA TERYTORIUM RP

W celu ustalenia lub weryfikacji tożsamości.	87 ust. 1 pkt 1	Tylko jeżeli zastosowanie środków alternatywnych nie jest możliwe
W celu zebrania z udziałem cudzoziemca/ki informacji, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których uzyskanie bez pozbawienia wolności byłoby niemożliwe - w przypadku istnienia znacznego prawdopodobieństwa ich ucieczki.	87 ust. 1 pkt 2	Tylko jeżeli zastosowanie środków alternatywnych nie jest możliwe.
W celu wydania lub wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, gdy wobec wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, toczy się postępowanie w sprawie zobowiązania do powrotu albo gdy wobec wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, została wydana decyzja o zobowiązaniu do powrotu, a wnioskodawca lub osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, mieli uprzednio możliwość złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i istnieje uzasadnione przypuszczenie, że wniosek ten został złożony jedynie w celu opóźnienia wydania albo opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.	87 ust. 1 pkt 3	Tylko jeżeli zastosowanie środków alternatywnych nie jest możliwe.

W przypadku gdy wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.	87 ust. 1 pkt 4	Tylko jeżeli zastosowanie środków alternatywnych nie jest możliwe.
W przypadku przekazania wnioskodawcy do innego kraju UE odpowiedzialnego za rozpoznanie jego wniosku - w przypadku gdy istnieje znaczne prawdopodobieństwo ucieczki wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, a natychmiastowe przekazanie ich do innego państwa członkowskiego nie jest możliwe.	87 ust. 1 pkt 5	Tylko jeżeli zastosowanie środków alternatywnych nie jest możliwe.

ANEKS 2. KOSZTY UTRZYMANIA ARESZTÓW I OŚRODKÓW STRZEŻONYCH DLA CUDZOZIEMCÓW W 2019 ROKU

KOSZTY PERSONELU STRAŻY GRANICZNEJ		
1.	Uposażenia funkcjonariuszy	48 924 443, 49 zł
2.	Wynagrodzenia dla pracowników cywilnych	5 267 699,09 zł
Pozostałe poniesione koszty		
1.	Sprzątanie	341 925, 46 zł
2.	Podatki	77 564, 34 zł
3.	Wyżywienie	1 580 537, 56 zł
4.	Opłaty eksploatacyjne	1 342 159, 54 zł
5.	Konserwacja sprzętu	24 414, 66 zł
6.	Materiały biurowe	39 543, 37 zł
7.	Doprowadzenie cudzoziemców	57 620, 89 zł
8.	Udzielanie pozaośrodkowej pomocy medycznej	1 081 321, 19 zł
9.	Opłaty administracyjne	32 481, 84 zł
10.	Remonty	167 615, 92 zł
11.	Wyposażenie	958 524, 07 zł
12.	Koszty inne	1 575 045, 18 zł
	Razem	61 431 353, 23 zł

Źródło: odpowiedź Komendy Głównej Straży Granicznej na wniosek o udostępnienie informacji publicznej KG-OI-III.0180.1.2020. B.Z. z 18 lutego 2020 r.

BIBLIOGRAFIA

- J. Białas, W. Klaus (red.) Wciąż za kratami. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców przeprowadzonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2014.
- A. Chrzanowska I. Czerniejewska, Mieszkamy tu, bo nie mamy innego wyjścia...Raport z monitoringu warunków mieszkaniowych uchodźców w Polsce, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2015.
- A. Chrzanowska, O. Hilik, W. Klaus, „Case management” w prowadzeniu preaktywizacji zawodowej uchodźczyń, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, 2019.
- A. Chrzanowska i in., SIP w działaniu. Prawa cudzoziemców w Polsce w 2019 r., Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2020.
- Council of Europe, Steering Committee for Human Rights, Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results, 2019.
- O. Dobrowolska i in., SIP w działaniu. Prawa cudzoziemców w Polsce w 2018 r., Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2019.
- M. Górczyńska, D. Witko, Research on the applicability of the best interests of the child principle as the primary consideration in detention decisions as well as the alternatives to detention, Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (UNHCR), 2018.
- International Detention Coalition, There are alternatives; A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition), 2015
- E. Othani, Alternatives to detention from theory to practice, European Programme for Integration and Migration (EPIM), 2018.
- E. Ohtani, Alternatives to detention: building a culture of cooperation. Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland, European Programme for Integration and Migration (EPIM), 2020.
- E.Ohtani, J. Phelps, Without detention. Opportunities for alternatives, Detention Action, 2016
- T. Sieniow, Stosowanie alternatyw do detencji cudzoziemców w Polsce w latach 2014-2015.Raport z monitoringu, Fundacja Instytut Państwa i Prawa, Lublin, 2016.
- Wysoki Komisarz NZ ds. Uchodźców (UNHCR), Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012.

O autorce

Katarzyna Słubik - prawniczka specjalizująca się w prawie migracyjnym i prawach człowieka, edukatorka antydyskryminacyjna. Autorka publikacji z zakresu prawa migracyjnego i azylowego. Stypendystka Alfred Landecker Democracy Fellowship. Od 2019 roku Prezeska Zarządu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej.

Publikacja powstała przy wsparciu European Programme for Integration and Migration (EPIM), inicjatywy Network of European Foundations (NEF). Treść niniejszej publikacji przedstawia poglądy autorów i stanowi ich wyłączną odpowiedzialność; w żaden sposób nie odzwierciedla poglądów NEF, EPIM ani fundacji partnerskich.



Wydawca:

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej
ul. Siedmiogrodzka 5 lok. 51, 01-204 Warszawa
tel./fax +22 621-51-65
e-mail: biuro@interwencjaprawna.pl
www.interwencjaprawna.pl

Stowarzyszenie
Interwencji
Prawnej