



RAPORT
lipiec 2014 -
czerwiec 2015

**Monitoring powrotów przymusowych
obywateli państw trzecich
do krajów pochodzenia**

*Opracowały: Monika Przybylska
Alicja Ralcewicz
Redakcja: Katarzyna Przybysławska*

 Centrum
Pomocy
Prawnej
Im. Haliny Nieć

RAPORT:

Monitoring powrotów przymusowych obywateli państw trzecich do krajów pochodzenia

Lipiec 2014 - czerwiec 2015

Kraków, 30 czerwca 2015 r.

Opracowały:
Monika Przybylska
Alicja Ralcewicz

Redakcja:
Katarzyna Przybyławska

Fotografia na okładce:
Anna Strama

Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć

Raport jest częścią projektu “Bezpieczny powrót – pomoc prawna i monitoring przestrzegania praw człowieka w ramach powrotów obywateli państw trzecich do krajów pochodzenia”, dofinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów oraz budżetu Państwa.

Wyłączna odpowiedzialność za treść publikacji spoczywa na jego autorach. Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania udostępnionych informacji.



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
POWROTÓW IMIGRANTÓW

POWROTY CUDZOZIEMCÓW DO KRAJÓW POCHODZENIA

CPPHN w okresie 1.06.2014– 30.06. 2015 r. brało udział w monitoringu 9 operacji powrotowych:



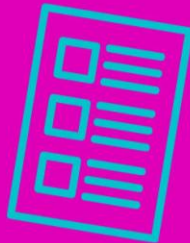
2 lotów: do Federacji Rosyjskiej i Gruzji



7 obserwacji fazy przedpowrotowej na lotnisku



W 2014 r. wydano decyzje o zobowiązaniu do powrotu względem **6884** cudzoziemców.



W 2014 r. wolę dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia wyraziło **910** osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.



W 2014 r. decyzję o zobowiązaniu do powrotu wykonało **9002** cudzoziemców.



obywatele Ukrainy



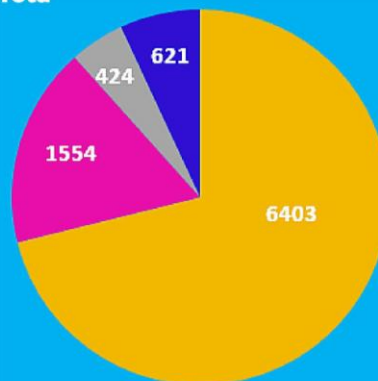
obywatele Federacji Rosyjskiej



obywatele Białorusi



obywatele innych państw



Drogą lotniczą przekazano **725** cudzoziemców, 239 kobiet i 486 mężczyzn.



67%



33%

Wśród osób doprowadzonych drogą lotniczą, na pokładach samolotów rejsowych doprowadzono 639 osób, a na pokładach samolotów czarterowych 86 osób.

Powroty na pokładach samolotów czarterowych organizowano do państw takich jak: Federacja Rosyjska, Gruzja, Nigeria i Pakistan.

DETENCJA CUDZOZIEMCÓW

67,7

**DNIA
I POŁOWA 2014 R.**

59,3

**DNIA
II POŁOWA 2014 R.**

średnia długość pobytu cudzoziemców
w strzeżonym ośrodku

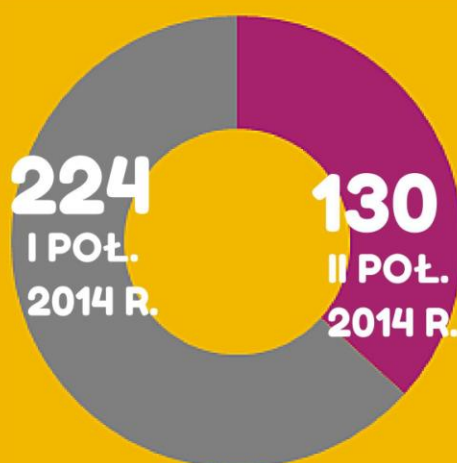


W 2014 R.

1322 CUDZOZIEMCÓW

**ZOSTAŁO
UMIESZCZONYCH
W DETENCJI**

MAŁOLETNI W DETENCJI



SPADEK O
42%



OD 1.05 DO 31.12 2014 R. ZASTOSOWANO
ŚRODKI ALTERNATYWNE DO DETENCJI

WOBEC **364** CUDZOZIEMCÓW

WWW.POMOCPRAWNA.ORG

Spis treści

Wstęp	1
Obserwacja przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu	3
Praktyka	8
Dane statystyczne	11
Decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu	14
Stosowanie detencji administracyjnej	20
Przesłanki umieszczenia w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców	21
Praktyka i rekomendacje dot. umieszczenia w Ośrodku Strzeżonym w celu przeprowadzenia postępowania powrotowego.	22
Praktyka i rekomendacje dot. umieszczenia w Ośrodku Strzeżonym w celu wykonania decyzji powrotowej.	25
Alternatywy do detencji	27
Praktyka i rekomendacje dot. stosowania alternatyw do detencji.	29
Okres pobytu w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców i jego przedłużenie	30
Praktyka i rekomendacje	32
Małoletni	34
Areszt dla cudzoziemców	35
Dane statystyczne	38
Podsumowanie i wnioski	42
Rekomendacje	44

Wstęp

Polityka powrotowa stanowi integralną część polityki migracyjnej, która, tak na poziomie krajowym, jak i unijnym, powinna być realizowana na podstawie jasnych i przejrzystych zasad. Potrzeba stworzenia sprawiedliwej i przejrzystej procedury, która miałaby na celu zapewnienie bezpiecznego powrotu do kraju pochodzenia obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przebywają na obszarze terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, stała się asumptem do podjęcia prac nad ujednoczeniem wspólnotowej polityki powrotowej. Ich owocem stała się Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dyrektywa Powrotowa). Po jej wejściu w życie państwa członkowskie stanęły przed zadaniem transpozycji ustanowionych gwarancji prawnych i norm, mających zastosowanie do postępowania i decyzji dotyczących powrotów.

Polska polityka migracyjna także musiała się zmienić, w szczególności stawiając akcent na dobrowolne powroty czy monitorowanie powrotów przymusowych. Stało się to przez uchwalenie nowej ustawy o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 roku. Obecnie mija rok od wprowadzenia nowych przepisów, co pozwala na dokonanie pierwszych analiz w zakresie faktycznego ich funkcjonowania.

Jednym z celów wprowadzenia nowej regulacji było uproszczenie i odformalizowanie procedur legalizacyjnych, przede wszystkim dla cudzoziemców przebywających w Polsce¹. Wedle opracowania przygotowanego przez Urząd do Spraw Cudzoziemców w okresie obowiązywania nowej ustawy zaobserwowano 78% wzrost w zakresie wszystkich złożonych wniosków o legalizację pobytu. Powyższe pokazuje, iż obok innych czynników, takich jak zmieniające się trendy migracyjne, uproszczenie procedur mogło w istocie wpłynąć na skalę migracji, jak i sytuację cudzoziemców w Polsce. Zaznaczyć przy tym jednak można, iż najliczniejszą grupę wnioskodawców stanowili obywatele Ukrainy², co wiązać trzeba też zapewne z aktualną sytuacją panującą w tym kraju.

Jednocześnie ustawa wprowadziła nowe rozwiązania w zakresie powrotów obywateli państw trzecich do krajów pochodzenia, związane głównie z transponowaniem do polskiego porządku prawnego Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, statuującej zasadę promowania powrotów dobrowolnych. Do zasadniczych zmian zaliczyć trzeba zastąpienie decyzji o wydaleniu decyzjami o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu, przekazanie kompetencji do orzekania w tym zakresie właściwym Komendantom placówek lub oddziałów Straży Granicznej. Zmianie uległy również przesłanki stosowania względem cudzoziemców detencji administracyjnej, nadto wprowadzono środki alternatywne do pobytu w

¹ Por. Rządowy projekt ustawy o cudzoziemcach,
Druk nr 1526, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1526>

² Por. UDSC, Podsumowanie roku obowiązywania ustawy o cudzoziemcach, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/podsumowanie-roku-ustawy-o-cudzoziemcach/>

Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców. Wreszcie, ustawa wprowadziła konkretną regulację dotyczącą monitorowania powrotów przymusowych migrantów.

W toku realizacji projektu „Bezpieczny powrót” w okresie lipiec 2014 – czerwiec 2015 Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć (CPPHN) kontynuowało działania odnoszące się do świadczenia pomocy prawnej w zakresie dobrowolnych i przymusowych powrotów migrantów, monitoringu działań związanych z wykonywaniem decyzji powrotowych, prowadzenia kampanii informacyjnej, czy wreszcie organizacji seminariów poświęconych tematyce obserwacji operacji powrotowych.

Niniejszy raport stanowi zapis obserwacji poczynionych w toku realizacji projektu oraz opracowanych na ich podstawie rekomendacji, przy czym szczególną uwagę zwrócono na kwestie, które na obecnym etapie realizacji projektu okazały się najbardziej problematyczne, czy też wymagające bliższej analizy. Zaznaczyć przy tym trzeba, iż raport stanowi kontynuację publikacji CPPHN *Monitoring powrotów przymusowych obywateli państw trzecich do krajów pochodzenia. Lipiec 2013 - czerwiec 2014*³.

W pierwszej części niniejszego opracowania omówiono prowadzone obserwacje przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, doświadczenia CPPHN w tym zakresie oraz podjęte działania. Kolejna część poświęcona została analizie danych statystycznych obrazujących stan migracji oraz powrotów obywateli państw trzecich do krajów pochodzenia oraz kwestie istotne z punktu widzenia orzekania o zobowiązaniu do powrotu – w tym dotyczące gwarancji związanych z możliwością zaskarżenia decyzji powrotowej do Sądu Administracyjnego, orzekania zakazu wjazdu na terytorium państw obszaru Schengen w postępowaniach readmisyjnych, jak i identyfikacji cudzoziemców zobowiązanych do powrotu.

Druga część raportu poświęcona została stosowaniu detencji administracyjnej w oparciu o przepisy ustawy o cudzoziemcach. O ile przy tym w poprzednim okresie sprawozdawczym w raporcie CPPHN opisano bliżej warunki panujące w Ośrodkach Strzeżonych, tak obecnie nacisk położono na orzecznictwo w sprawach detencyjnych. O ile bowiem w poprzednim okresie realizacji projektu kwestie związane z warunkami panującymi w Ośrodkach Strzeżonych były blisko monitorowane, przez wzgląd na występujące wcześniej protesty cudzoziemców odnośnie warunków pobytu w detencji, tak prowadzony obecnie monitoring pokazał, iż warunki te uległy poprawie i zasadniczo nie zmieniły się w stosunku do poprzedniego okresu sprawozdawczego. W ramach realizacji projektu co do zasady nie odnotowywano również skarg cudzoziemców na warunki w Ośrodkach Strzeżonych, zaś jako najbardziej dolegliwy cudzoziemcy identyfikowali długotrwały pobyt w Ośrodkach, sprowadzający się do pozbawienia wolności oraz brak zrozumienia przyczyn takiego stanu rzeczy. Dlatego też obecnie za zasadne uznano dokonanie bliższej analizy orzecznictwa w przedmiocie stosowania detencji i opracowanie na tej podstawie konkretnych rekomendacji. Jednocześnie zwrócono też uwagę na kwestię stosowania aresztu dla cudzoziemców oraz rekomendacje odnoszące się do sformalizowania procedury dotyczącej weryfikacji przesłanek umieszczenia w areszcie.

³ Raport dostępny na stronie www.pomocprawna.org

OBSERWACJA PRZYMUSOWEGO WYKONANIA DECYZJI O ZOBOWIĄZANIU DO POWROTU

Obowiązek zapewnienia systemu obserwacji powrotów przymusowych został wprowadzony na mocy art.8 ust.6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dyrektywa Powrotowa). Dyrektywa nie precyzuje trybu i sposobu prowadzenia obserwacji, wskazując jedynie, iż ma ona być efektywna. Przymiot efektywności nie został nigdzie szczegółowo zdefiniowany, ale CPPHN stoi na stanowisku, że monitoring może być efektywny jedynie wówczas, gdy będzie realizowany przez podmiot niezależny od organu bezpośrednio odpowiedzialnego za przeprowadzenie operacji powrotowej, gdy zapewniona zostanie obiektywność i transparentność procesu, oraz gdy w proces zaangażowany zostanie przedstawiciel społeczeństwa obywatelskiego. Na marginesie należy odnotować, iż w części krajów członkowskich UE przyjęto odmienne stanowisko i monitoring prowadzony jest przez odpowiednika polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich lub przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości. Polski model monitoringu można w tym kontekście ocenić jako bardziej liberalny.

Monitoring (obserwacja) powrotów przymusowych może być rozumiany szeroko i obejmować następujące fazy⁴:

1. Faza przed-powrotowa – od momentu wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu
2. Faza przed opuszczeniem kraju – przygotowanie powrotu
3. Operacja powrotowa – doprowadzenie do granicy
4. Przybycie do kraju pochodzenia – przyjęcie w kraju pochodzenia
5. Reintegracja

Szczegółowe uregulowania w zakresie obserwacji powrotów cudzoziemców w związku z obowiązkiem płynącym z art.6 Dyrektywy określono odnośnie operacji łączonych, prowadzonych przez Frontex. Zgodnie z zapisami rozdziału IV *Kodeksu postępowania w ramach łączonych operacji powrotowych koordynowanych przez Frontex* podstawowym celem obserwacji jest zdobywanie informacji i zapewnienie, aby wszystkie czynności były prowadzone z poszanowaniem godności i podstawowych praw cudzoziemców. Dla zapewnienia warunku skuteczności obserwacji wymaganym jest, aby obserwatorzy byli przedstawicielami podmiotów i organizacji niezależnych od państwa. Obserwacja powinna być prowadzona w oparciu o obiektywne i przejrzyste kryteria i obejmować wszystkie fazy powrotu (poczynając od faz przedpowrotowych po przekazanie cudzoziemca władzom kraju pochodzenia).

⁴ Por. European Commission Directorate-General Justice, Freedom and Security, Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring, JLS/2009/RFX/CA/1001, http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/Forced%20Return%20Monitoring%20Study%20Final%20Report.pdf

Uprawnienia obserwatorów	Obowiązki obserwatorów
<ul style="list-style-type: none"> • dostęp do wszystkich informacji dotyczących łączonej operacji powrotowej⁵ • możliwość kontaktu z cudzoziemcami, o ile nie powoduje to ryzyka • nieograniczony dostęp do wszystkich miejsc, w których jest przeprowadzana łączona operacja powrotowa • uczestnictwo w odprawie funkcjonariuszy • informowania dowódcy doprowadzenia o wszelkich zaobserwowanych nieprawidłowościach 	<ul style="list-style-type: none"> • zaniechanie działań związanych z powstrzymaniem wykonania operacji powrotowej • sporządzenie pisemnego raportu we właściwym czasie

Kodeks postępowania w ramach łączonych operacji powrotowych koordynowanych przez Frontex

W Polsce regulacja dotycząca obserwacji powrotów cudzoziemców została wprowadzona przepisami ustawy o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 roku, która weszła w życie z dniem 1 maja 2014 roku. Kwestię tę uprzednio regulowały przepisy zmienionej ustawą z dnia 27 kwietnia 2012 r. ustawy o cudzoziemcach z 2003 r., która transponowała do polskiego porządku prawnego niektóre z przepisów dyrektywy, nowelizując rozdział VIII zatytułowany „Wydalenie cudzoziemców i zobowiązanie ich do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W ramach fazy pilotażowej projektu, do 1 maja 2014 roku Centrum uczestniczyło w monitoringu trzech lotów deportacyjnych.

Wedle obowiązującego polskiego modelu ustawowego podmiotami uprawnionymi do obserwowania czynności związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy w ramach przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu są przedstawiciele organizacji pozarządowych lub międzynarodowych zajmujących się udzielaniem pomocy cudzoziemcom. Celem obserwacji jest potwierdzenie poszanowania godności i praw doprowadzanych cudzoziemców. Koszty przejazdu nie więcej niż dwóch obserwatorów finansowane są ze środków budżetu państwa będących w dyspozycji Komendanta Głównego Straży Granicznej, przy czym ma to miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy doprowadzonych jest co najmniej 5

⁵ Dotyczących: odpowiednio wczesnego uprzedzenia o czasie i miejscu rozpoczęcia operacji, kraju docelowego, wymaganych dokumentów podróży, liczby i krajów pochodzenia cudzoziemców, informacji dotyczących osób o szczególnych potrzebach

cudzoziemców oraz doprowadzenie odbywa się statkiem morskim lub wycarterowanym statkiem powietrznym.

Uprawnienia obserwatorów	Obowiązki obserwatorów
<ul style="list-style-type: none"> • obserwowanie przebiegu wszystkich czynności podejmowanych wobec cudzoziemca od rozpoczęcia do zakończenia operacji powrotowej • porozumiewanie się z cudzoziemcem, o ile nie zakłóca to czynności związanych z doprowadzeniem 	<ul style="list-style-type: none"> • przestrzeganie zasad obowiązujących podczas doprowadzenia cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego cudzoziemiec zostaje doprowadzony • wykonywanie poleceń funkcjonariuszy Straży Granicznej w przypadku wystąpienia zagrożenia, w szczególności zamachu na doprowadzających funkcjonariuszy lub w razie podjęcia przez cudzoziemca próby ucieczki • przekazanie w terminie 14 dni od zakończenia doprowadzenia pisemnego sprawozdania z jego przebiegu Komendantowi Głównemu Straży Granicznej

Ustawa o cudzoziemcach

Szczegółowe warunki informacyjne oraz sprawozdawcze w zakresie obserwacji przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu uregulowano w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2014 roku „w sprawie obecności przedstawicieli organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony”. Zgodnie z przepisami Rozporządzenia organ Straży Granicznej właściwy w sprawie przymusowego wykonania decyzji informuje obserwatorów o planowanym doprowadzeniu w terminie 7 dni kalendarzowych przed jego rozpoczęciem, zaś obserwator deklaruje swój udział w doprowadzeniu w terminie 5 dni kalendarzowych od otrzymania ww. informacji od organu Straży Granicznej. W przypadku, gdy do planowanego doprowadzenia pozostało mniej niż 48 godzin, termin poinformowania obserwatora został skrócony do 24 godzin, zaś termin na złożenie deklaracji o uczestnictwie do 12 godzin.

W poprzednim raporcie podsumowującym okres 1 czerwca 2013 roku – 1 czerwca 2014 roku jako istotne kwestie wymagające dalszego opracowania wskazywaliśmy potrzebę odpowiedniego merytorycznego przygotowania obserwatorów biorących udział w monitoringu oraz uwspólnienie narzędzi (ankiet, kwestionariuszy, formatu raportów) dla zapewnienia spójności w rezultatach prowadzonych działań monitoringowych.

Przedstawiciel Centrum przedłożył również w dniu 1 sierpnia 2014 roku do Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej „*Propozycję ramowej procedury obserwacji przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu na pokładzie samolotu rejsowego*”, które następnie zostały poddane dyskusji, zredagowane przez Straż Graniczną i obowiązują od października 2014 roku jako *Zalecenia dotyczące obecności przedstawicieli organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzaniem cudzoziemców*”.

W części dotyczącej uwspólnienia narzędzi badawczych opracowany został przez Zarząd do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej projekt formatu raportów, który poddano uzgodnieniu z organizacjami pozarządowymi i który w chwili obecnej jest obowiązujący.

W dniu 2 września 2014 roku w Warszawie odbyły się warsztaty z zakresu „*Monitoringu powrotów przymusowych*”. Przedstawiciele organizacji pozarządowych zostali przeszkoleni w kwestii uregulowań prawnych monitoringu, praw i obowiązków obserwatora, sposobu prowadzenia operacji organizowanych przez Frontex, prawnych aspektów dotyczących stosowania środków przymusu przez funkcjonariuszy służby publicznej, a także praktycznej wiedzy z zakresu bezpieczeństwa w czasie obserwacji.

Obecnie zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Zarząd do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej SG w operacjach powrotowych dopuszczeni są wyłącznie przedstawiciele organizacji pozarządowych, którzy zostali przeszkoleni z zakresu monitoringu operacji powrotowych. Zasadnym wydaje się jednak regularne prowadzenie tego typu szkoleń, bądź też możliwość przeprowadzenia doszkolenia wewnętrznego przez pracowników organizacji z uwagi na rotację personelu w organizacjach pozarządowych. Straż Graniczna została poinformowana o potrzebie przeprowadzenia dodatkowych szkoleń. Kolejne z nich ma odbyć się jesienią 2015 roku.

Organizacje zgłaszały uprzednio postulat informowania o wszystkich planowanych powrotach przymusowych z umożliwieniem wskazania przez organizacje konkretnych operacji powrotowych, których przebieg będzie obserwowany. Postulat ten został uwzględniony i obecnie w przypadku lotów rejsowych informowane są wszystkie organizacje, a o udziale w monitoringu decyduje pierwszeństwo zgłoszenia. O lotach czarterowych informowane są kolejno organizacje w drodze rotacji i w przypadku braku chęci udziału w locie, następnie informowane są wszystkie organizacje, a o udziale w monitoringu decyduje wówczas kolejność zgłoszeń.

Praktyka pokazuje również, iż należałoby dopuścić możliwość udziału w monitoringu więcej niż 1 organizacji w sytuacji, gdy przedstawiciele jednej z organizacji zadeklarowali chęć udziału wyłącznie w fazie przedpowrotowej obserwacji (na lotnisku), zaś przedstawiciele innej wyrażają chęć udziału w fazie lotu, łącznie z doprowadzeniem do granicy i przyjęciem cudzoziemca w kraju pochodzenia. W okresie objętym niniejszym raportem zdarzyło się kilka podobnych przypadków, jednakże SG dopuściła udział tylko jednej organizacji. Wydaje się, że zaangażowanie dwóch podmiotów podczas dwóch odrębnych faz monitoringu nie zakłóciłoby znacząco przebiegu operacji.

Jakkolwiek obecnie obserwacje przeprowadzane są przez jednego obserwatora, tak warto rozważyć możliwość umożliwienia prowadzenia obserwacji przez dwóch obserwatorów, a to w szczególności, gdy doprowadzana jest większa liczba cudzoziemców. Jakkolwiek obecność dwóch obserwatorów zwiększa koszty po stronie organizacji pozarządowych, na co zwracano już uwagę powyżej, tak w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy jest to możliwe, zasadnym byłby udział dwóch obserwatorów, co wpływa na obiektywizm obserwacji.

Od dnia 4 maja 2015 roku system monitorowania powrotów przymusowych obejmuje również powroty organizowane drogą lotniczą bez eskorty, a także powroty cudzoziemców drogą lądową. W przypadku powrotów przymusowych organizowanych drogą lotniczą bez eskorty współpraca odbywa się na zasadach wypracowanych dla powrotów cudzoziemców drogą lotniczą z zachowaniem terminów w *„Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2014 roku w sprawie obecności przedstawicieli organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony”*. Podczas tej kategorii doprowadzeń obowiązują, stosowane odpowiednio *„Zalecenia dotyczące obecności przedstawicieli organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzaniem cudzoziemców”*. W odniesieniu do powrotów przymusowych organizowanych drogą lądową, współpraca będzie się odbywała bezpośrednio z właściwymi koordynatorami do spraw doprowadzeń odpowiedzialnymi za planowanie oraz organizowanie doprowadzeń w danym oddziale Straży Granicznej, z zachowaniem terminów określonych w wyżej wskazanym rozporządzeniu. Podczas tej kategorii doprowadzeń obowiązują *„Zalecenia dotyczące obecności przedstawicieli organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemców drogą lądową”*, a także wzór *Sprawozdania z doprowadzenia drogą lądową*. Lista koordynatorów wraz z danymi kontaktowymi została przekazana organizacjom pozarządowym w dniu 27 kwietnia 2015 roku. Obejmuje ona, dla każdego z oddziałów Straży Granicznej, po dwie osoby: koordynatora i jego zastępcę.

Oceniając uprawnienia i obowiązki obserwatorów w świetle przepisów polskiej ustawy warto nadmienić, iż zasadnym byłoby przekazywanie obserwatorom również podstawowych informacji o sytuacji prawnej cudzoziemców. Jakkolwiek bowiem obserwacja powrotów cudzoziemców nie może prowadzić do weryfikacji orzeczeń organów, bądź sądów, tak za podstawowy warunek prawidłowości przymusowego wykonywania decyzji powrotowej, uznać można istnienie prawnej podstawy tego rodzaju działania oraz brak naruszenia zasady non-refoulement. Straż Graniczna konsekwentnie prezentuje stanowisko, zgodnie z którym do zadań obserwatorów nie należy stwierdzenie czy wydana decyzja powrotowa jest ostateczna i podlega wykonaniu, a monitoring powinien ograniczać się wyłącznie do obserwacji toku czynności w ramach operacji powrotowej dla potwierdzenia poszanowania godności i praw cudzoziemca. Obecnie ukształtowała się w związku z tym praktyka ograniczenia obserwacji do kwestii sposobu traktowania cudzoziemca w trakcie powrotu, a zagadnienia odnoszące się do toczonych w danej sprawie procedur weryfikowane są w ramach wywiadu z cudzoziemcem.

Praktyka

Przedstawiciele Centrum uczestniczyli w okresie 1 czerwca 2014 roku – 30 czerwca 2015 roku w monitoringu 9 operacji powrotowych: 2 lotach (w tym 1 na pokładzie samolotu rejsowego do Federacji Rosyjskiej oraz 1 lot czarterowy do Gruzji), a także 7 obserwacjach fazy przedpowrotowej na lotnisku (w tym 1 operacji Fronetx, organizowanej przez stronę szwajcarską do Federacji Rosyjskiej, a także 2 doprowadzeń przy użyciu eskorty do Federacji Rosyjskiej i Gruzji oraz 4 operacji przekazania bez eskorty do Afganistanu, Gruzji i Wietnamu).

W dniu 30 lipca 2014 roku przedstawicielka Centrum wzięła udział w locie rejsowym do Federacji Rosyjskiej, podczas którego realizowano decyzję o zobowiązaniu do powrotu wobec 1 Cudzoziemca, przy udziale dwóch funkcjonariuszy Straży Granicznej.

W dniu 24 marca 2015 roku przedstawicielka Centrum wzięła udział w łączonej operacji powrotowej koordynowanej przez Agencję *FRONTEX* do Gruzji, w której uczestniczyli funkcjonariusze Straży Granicznej z Gruzji, Niemiec, Polski, Litwy, Włoch, Hiszpanii i Szwajcarii. Decyzje o zobowiązaniu do powrotu na terytorium Polski wykonywano wobec 6 Cudzoziemców (dwóch dorosłych mężczyzn, a także czteroosobowej rodziny z dwojgiem niepełnoletnich dzieci). W operacji uczestniczył również niezależny obserwator ze Szwajcarii.

W dniu 23 czerwca 2015 roku przeprowadzono również monitoring fazy przedportowej operacji doprowadzenia, koordynowanej przez Agencję *FRONTEX*, przy udziale strony szwajcarskiej, do której dołączyło 5 funkcjonariuszy polskiej Straży Granicznej, realizując decyzje zobowiązania do powrotu wobec 4 Cudzoziemców (dorosłego mężczyzny, a także małżeństwa z 3-letnim dzieckiem). W operacji uczestniczył monitor strony szwajcarskiej, jak również obserwator z ramienia Frontex.

Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż jakkolwiek ustawa prawnie gwarantuje dostęp organizacji pozarządowych do obserwacji operacji powrotowych, to w praktyce obserwatorzy napotykają szereg trudności, uniemożliwiających im udział w obserwacji (zwłaszcza w fazie lotu), bądź też generujących znaczne koszty monitoringu. Przykładowo, zdarzały się przypadki odmowy sprzedaży biletu przez przewoźnika z uwagi na zbyt krótki czas do przesiadki, co w konsekwencji narażałoby obserwatora na kilkudniowy pobyt w kraju docelowym operacji powrotowej i generowało duże koszty. Zdarzały się również sytuacje anulowania operacji, co z kolei naraża organizacje na dodatkowe koszty, z uwagi na konieczność zakupu droższych biletów, bowiem zwrot środków w przypadku odwołania rezerwacji możliwy jest tylko i wyłącznie w przypadku zakupu biletu w wyższej klasie. Problematyczne okazało się również monitorowanie operacji powrotowych do krajów pochodzenia, w których konieczne jest otrzymanie wizy, bowiem niemożliwym jest jej uzyskanie w krótkim czasie, bądź też naraża organizacje na dodatkowe koszty. Zdarzały się przypadki, gdy po wcześniejszej konsultacji z przedstawicielstwem ambasady, w czasie której uzyskano informację, iż o ile obserwator z organizacji pozarządowej nie będzie opuszczał strefy tranzytowej lotniska, nie jest koniecznym uzyskanie wizy, linie lotnicze uniemożliwiły obserwatorowi wejście na pokład samolotu z uwagi na brak wizy, co ostatecznie udało się po negocjacjach z przedstawicielami obu lotnisk. Rozwiązaniem zasugerowanym przez SG może być w przyszłości okazywanie w takich

sytuacjach właściwego pisemnego potwierdzenia uzyskanego w placówce dyplomatycznej – np. o braku konieczności posiadania wizy podczas pobytu w strefie tranzytowej lotniska.

Straż Graniczna sygnalizuje podobne trudności związane z przypadkami konieczności zmian rezerwacji czy anulowania planowanego lotu. Straż Graniczna podkreśla przy tym, że udział obserwatorów podczas operacji prowadzonych z eskortą na pokładzie linii rejsowej nie jest potrzebny, gdyż ryzyko wystąpienia nadużyć ze strony eskorty przy jawnym charakterze operacji jest minimalne.

Należy podkreślić, iż wskazane sytuacje są nie tylko problematyczne pod względem logistycznym, ale również mogą osłabiać efektywność systemu monitoringu powrotów. Większość zainteresowanych udziałem w tym systemie organizacji nie posiada zagwarantowanych żadnych środków finansowych na zakup biletów lotniczych oraz pokrycia kosztów osobowych w celu realizowania zadań monitoringowych. Z tych względów, jak i biorąc pod uwagę stanowisko SG, CPPHN opowiada się za przyjęciem w przyszłości rozwiązania polegającego na ograniczeniu zakresu prowadzonej obserwacji do fazy przedpowrotowej (aż do etapu przygotowawczego w porcie lotniczym), przy jednoczesnym zintensyfikowaniu liczby monitoringów na tym etapie. Niemniej jednak podkreślić należy, że organizacje nadal będą jednak borykały się z problemem finansowania właściwego personelu do wykonywania tych zadań. W okresie po 1 lipca 2015 r. zakres prowadzonego monitoringu zostanie prawdopodobnie zminimalizowany, właśnie z uwagi na brak odpowiednich funduszy unijnych na ten cel.

Zasadnym byłoby ponadto przyjęcie rozwiązania proponowanego przez Centrum we wskazanej wyżej *Propozycji ramowej procedury obserwacji przymusowego wykonywania decyzji o zobowiązaniu do powrotu*, dotyczącej powrotu do kraju o wymogach wizowych. W sytuacji, gdy obserwator nie posiada wizy i deklaruje, że nie będzie opuszczał strefy tranzytowej lotniska (wobec czego nie będzie podlegał wymogom wizowym) zasadnym byłoby informowania o tym fakcie przez Straż Graniczną obsługi polskiego portu lotniczego.

W okresie objętym raportem CPPHN uczestniczyło w monitoringu 9 operacji powrotowych – 2 lotach, a także 7 obserwacjach na lotnisku. Zgodnie z zapisami ustawowymi organizacje były informowane o możliwości udziału w monitoringu. Informacja o locie przekazywana była drogą mailową, a po zgłoszeniu chęci udziału w operacji, przesyłano dalsze szczegóły dotyczące doprowadzenia. W poprzednim raporcie wskazywano, że okres informowania jest zbyt krótki dla podjęcia kroków od udziału w operacji. Praktyka ta uległa zmianie i w chwili obecnej informacja jest podawana wystarczająco wcześnie, by przedstawiciel organizacji mógł wziąć udział w monitoringu – na ogół na tydzień przed planowaną operacją. Odrębną kwestią pozostają opisane wyżej problemy z monitoringiem lotów rejsowych do krajów pochodzenia z wymogami wizowymi.

Monitoring obejmował zazwyczaj od 3 do 4 godzin obserwacji uczestniczącej w przypadku fazy na lotnisku, a w przypadku operacji monitorowanych na całej trasie również czas lotu do kraju pochodzenia. Należy podkreślić dobrą komunikację ze strony dowódców eskort doprowadzenia, co umożliwiło obserwatorowi przybycie na teren pomieszczeń służbowych Straży Granicznej jeszcze przed doprowadzeniem cudzoziemca.

W czasie monitoringu operacji powrotowych szczególną uwagę zwracano na ogólny stopień przestrzegania praw człowieka, zgodność traktowania cudzoziemców z odnośnymi normami prawa międzynarodowego, unijnego oraz zapisów prawa krajowego, poszanowanie godności osobistej, komunikację i przejrzystość stosowanych procedur, stosowanie środków przymusu bezpośredniego, gwarancje dla osób chorych i o szczególnych potrzebach, warunki w miejscu oczekiwania na lotnisku i w czasie lotu, fazę przekazania cudzoziemca, a także dostęp do informacji o sytuacji prawnej cudzoziemca. Monitoring objął również kwestie przygotowania operacji, odpowiedniego poinformowania o niej cudzoziemca, jego wcześniejszą historię migracyjną bądź ubieganie się o różne formy ochrony, oraz inne czynniki prawne związane z zapewnieniem przestrzegania zasady non-refoulement.

Należy stwierdzić, że w każdym przypadku obserwatorowi została zagwarantowana możliwość rozmowy z cudzoziemcem (w przypadku operacji podwyższonego ryzyka – w obecności funkcjonariuszy Straży Granicznej). Przedstawiciele Centrum przeprowadzali z cudzoziemcami rozmowy w językach rosyjskim lub angielskim. W jednym przypadku – monitoringu powrotu obywatela Wietnamu – rozmowa była niemożliwa z uwagi na nieznaną znajomość języka wietnamskiego przez obserwatora.

W odniesieniu do gwarancji praw Cudzoziemców w czasie operacji powrotowych należy wskazać, iż w czasie monitorowanych przez Centrum operacji, jakkolwiek zdarzały się sytuacje stresowe i konfliktowe oraz niechęć Cudzoziemców do poddawania się czynnościom związanym w wykonaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu, Straż Graniczna nie zastosowała w żadnym z tych przypadków środków przymusu, zaś funkcjonariusze byli w czasie odpraw wielokrotnie informowani, iż środki te należy traktować jako ostateczność. Funkcjonariusze Straży Granicznej odnosili się do deportowanych z szacunkiem. Warunki w pomieszczeniach oczekiwania cudzoziemców jak i podczas samych lotów nie wzbudziły zastrzeżeń.

Operacje powrotowe były również realizowane w stosunku do osób szczególnej troski. Prawa osób należących do grup wrażliwych i o szczególnych potrzebach nie były naruszane. W razie potrzeby (np. przy konieczności podania leków na lekkie uciążliwości bólowe, zapewnienia zapasu przyjmowanych regularnie leków na dalszy etap podróży) zapewniana była szybka pomoc medyczna.

W poprzednim okresie sprawozdawczym CPPHN zwracało uwagę SG, że cudzoziemcy zwykle bardzo późno informowani są o planowanej operacji powrotowej. Obecnie dostrzeżono pozytywną zmianę tej praktyki, a cudzoziemcy zwykle są uprzedzani o powrocie na około tydzień przed terminem wylotu.

Pewne zastrzeżenia budzi jednakże podnoszona już uprzednio kwestia języka komunikacji funkcjonariuszy z doprowadzanymi Cudzoziemcami, bowiem z prowadzonych obserwacji wynika, że w zdecydowanej większości przypadków prowadzono ją w języku polskim. Zasadnym byłoby, aby komunikować się z cudzoziemcem w języku dla niego zrozumiałym. Funkcjonariusze wykonujący czynności związane z organizacją powrotów cudzoziemców do krajów pochodzenia są zobowiązani do znajomości odpowiednio języka angielskiego i

rosyjskiego w stopniu komunikatywnym, SG prowadzi też szkolenia specjalistyczne w tym zakresie dla podnoszenia kwalifikacji osób zaangażowanych w doprowadzenia. SG deklaruje przy tym brak możliwości zapewnienia podczas operacji tłumacza w przypadku cudzoziemców posługujących się innymi językami.

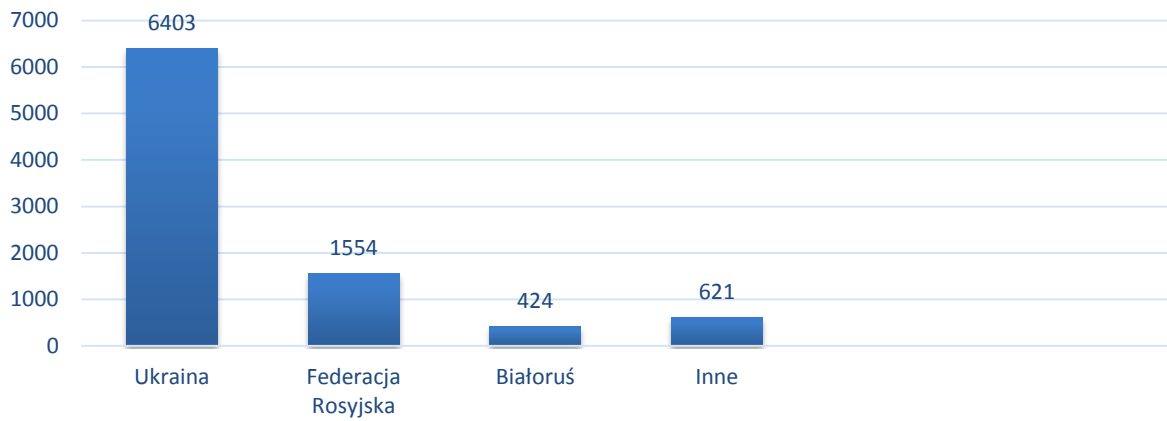
W czasie obserwacji prowadzonych przez pracowników Centrum zdarzyły się również dwa przypadki, kiedy cudzoziemcy stwierdzili, że w depozycie brak jest przedmiotów, które mieli przy sobie w momencie przyjmowania do ośrodka strzeżonego. Dla pełnej ochrony praw cudzoziemców koniecznym jest wypełnianie kwitów depozytowych z dużą dokładnością zarówno przy przyjęciu cudzoziemca do ośrodka, jak też w momencie jego wyjazdu. Ponadto należy wskazać, iż kwity są wypełniane w języku polskim, zatem cudzoziemiec nie ma możliwości faktycznej weryfikacji zawartości depozytu.

Dane statystyczne



Wedle danych przekazanych przez Zarząd do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej w 2014 roku decyzję o zobowiązaniu do powrotu wykonało 9002 Cudzoziemców. Największą liczbę powracających cudzoziemców stanowili obywatele: Ukrainy: 6403 osoby, Federacji Rosyjskiej: 1554 osoby, Białorusi: 424 osoby. Drogą lotniczą przekazano 725 osób, zaś drogą lądową 713 osób. Wśród osób powracających drogą powietrzną mężczyźni stanowili ok. 67 %, a kobiety 33 %.

Liczba cudzoziemców, którzy wykonali decyzję o zobowiązaniu do powrotu w 2014 roku

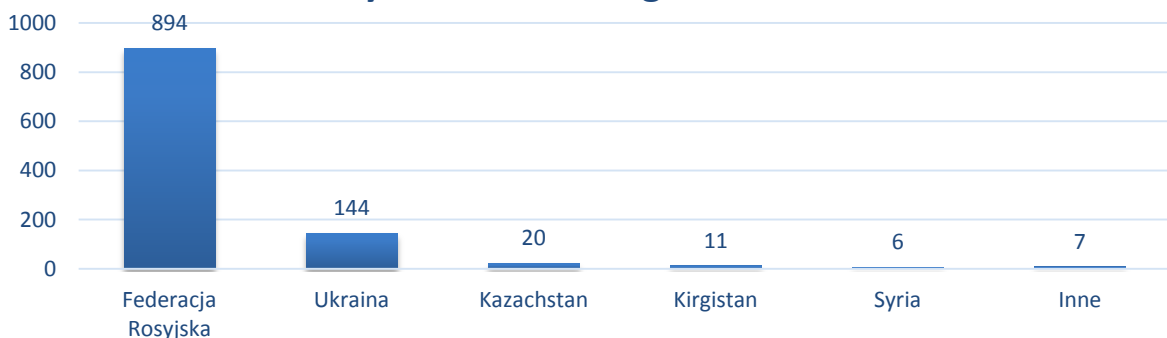


Dane KG SG

Wśród osób doprowadzonych drogą lotniczą, na pokładach samolotów rejsowych doprowadzono 639 osób, a na pokładach samolotów czarterowych 86 osób. Powroty na pokładach samolotów czarterowych organizowano do państw takich jak: Federacja Rosyjska, Gruzja, Nigeria i Pakistan. Na pokładach samolotów rejsowych wykonano 58 doprowadzeń pod eskortą 146 funkcjonariuszy SG, w czasie których doprowadzono 94 cudzoziemców.

Porty docelowe, do których doprowadzani byli cudzoziemcy są międzynarodowymi portami lotniczymi, gdzie operują linie lotnicze, na które można dokonać rezerwacji i zakupu biletu lotniczego w systemie rezerwacyjnym dostępnym z terytorium Polski. W większości przypadków są to porty lotnicze znajdujące się w stolicach krajów pochodzenia cudzoziemców. W przypadku organizacji powrotów cudzoziemców na podstawie umów o readmisji punkty przyjmowania i przekazywania osób (w tym porty lotnicze) mogą być określone przez umawiające się strony.

Liczba osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, które dobrowolnie opuściły terytorium RP 1 stycznia 2014 - 31 grudnia 2014

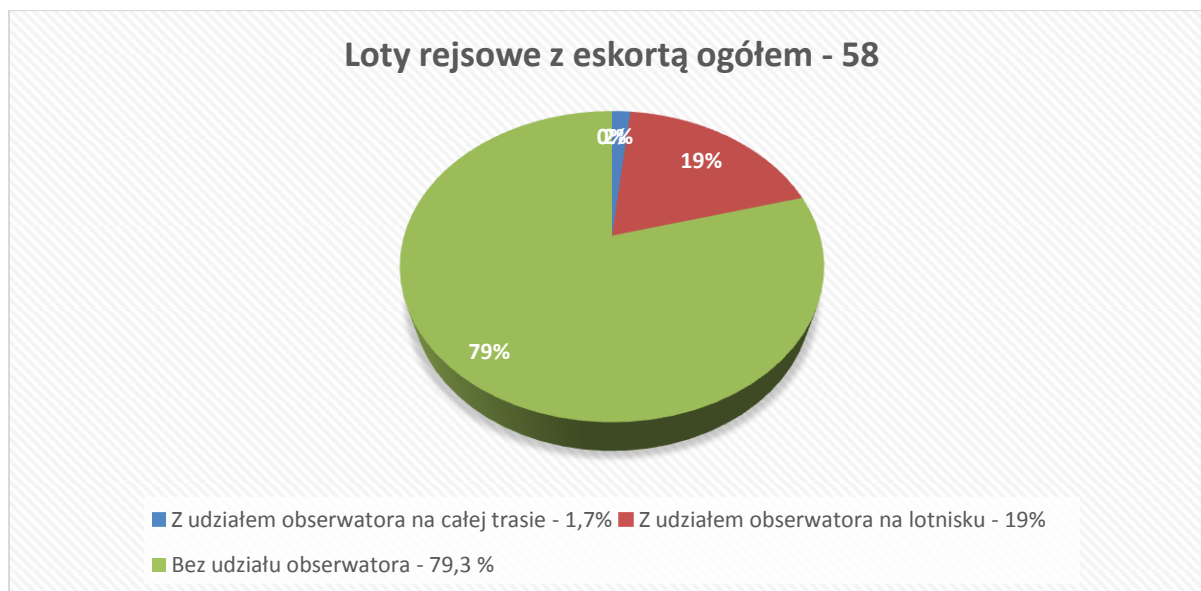


Dane UDSC

W 2014 roku przedstawiciele organizacji pozarządowych ogółem monitorowali 3 loty czarterowe koordynowane przez Agencję *FRONTEX*, 3 wspólne loty czarterowe, a także 1 lot rejsowy do Moskwy (całą trasę). Przeprowadzono także monitoring 11 operacji w fazie przedpowrotowej. W okresie od 1 stycznia do 30 maja 2015 roku przedstawiciele organizacji pozarządowych wzięli udział w monitoringu 1 lotu koordynowanego przez Agencję *FRONTEX*, 1 locie rejsowym do Grecji (całą trasę) oraz 7 operacji w fazie przedpowrotowej.

Centrum nie monitorowało jeszcze doprowadzeń drogą lądową.

Liczba przeprowadzonych monitoringów lotów rejsowych w porównaniu z ilością doprowadzeń drogą lotniczą na pokładach samolotów rejsowych (1,7 % obserwacji na całej trasie, 19 % w fazie przedpowrotowej w 2014 roku)⁶, prowadzi do wniosku, iż w odniesieniu do tego rodzaju operacji częstotliwość obserwacji jest bardzo niska. Przemawiają za tym z jednej strony aspekty finansowe, a z drugiej minimalne ryzyko ewentualnych sytuacji konfliktowych podczas fazy lotu samolotem rejsowym. Niektóre państwa członkowskie UE w ogóle nie obejmują tego typu operacji zakresem monitoringu powrotów. Dla zapewnienia skuteczności tych działań w przyszłości zasadne wydaje się przyjęcie rozwiązania, sugerowanego również przez samą SG, polegającego na zintensyfikowaniu udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w obserwacji czynności podejmowanych przez SG w porcie lotniczym (faza przedpowrotowa), zważywszy na potencjalnie większe ryzyko wystąpienia sytuacji konfliktowych w relacji funkcjonariusz – cudzoziemiec.



Dane Komenda Główna SG

⁶ Należy jednak podkreślić, że dane wskazują ogólną liczbę operacji z eskortą, a ich monitoring był formalnie możliwy dopiero od 1 maja 2014 r.

Należy przy tym wskazać, iż w przypadku wspólnych lotów czarterowych, jak też lotów organizowanych z ramienia Agencji Frontex, gdy koszty ponoszone przez organizacje pozarządowe są zwracane uczestnikom monitoringu, udział obserwatorów jest znacząco większy. Za wskazany okres przedstawiciele organizacji monitorowali 6 lotów na pokładach samolotów czarterowych w 2014 roku, co oznacza, że monitoringiem objęte zostały wszystkie loty czarterowe realizowane z Polski w tym okresie.

Wedle danych uzyskanych od Urzędu do Spraw Cudzoziemców w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 roku wolę dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia wyraziło 910 osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (w tym 39 osób przy współpracy z UDSC i 871 osób przy pomocy IOM).

W kontekście powyższych danych można przywołać podnoszoną w literaturze dyskusję dotyczącą definiowania powrotu dobrowolnego. Określenie powrotu jako dobrowolnego powinno opierać się na założeniu, iż decyzja o powrocie do kraju pochodzenia nie jest podejmowana pod przymusem (fizycznym, psychologicznym) i jest oparta o adekwatne, wyczerpujące i obiektywne informacje⁷. Tym samym nie można mówić o dobrowolnym powrocie, kiedy jedyną alternatywą dla cudzoziemca jest umieszczenie w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców, przymusowe wydalenie i obawa przed takim scenariuszem⁸.

Jak wynika z doświadczenia w zakresie poradnictwa prawnego oraz prowadzonych w ramach realizacji projektu ankiet z cudzoziemcami, w niektórych przypadkach decyzje o powrocie uwarunkowane były obawą przed zastosowaniem długotrwałej detencji i ostatecznie przymusowym wydaleniem, w szczególności na tle praktyki zatrzymywania cudzoziemców na terenach ośrodków dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. W niektórych przypadkach prowadziło to do rezygnacji z ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy przed zakończeniem postępowania w tej sprawie, jak i stanowiło czynnik odwodzący cudzoziemców od wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego po doręczeniu ostatecznej w administracyjnym toku instancji decyzji o odmowie udzielenia ochrony i wydaleniu z terytorium RP.

Decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu

Poczynając od dnia 1 maja 2014 roku i wejścia w życie nowej ustawy o cudzoziemcach kompetencje do orzekania w przedmiocie zobowiązania cudzoziemców do powrotu przekazane zostały komendantom oddziału SG lub placówki SG, stwierdzającym istnienie przesłanek uzasadniających wydanie decyzji powrotowej. Jednocześnie, w postępowaniach powrotowych orzeka się obecnie o udzieleniu cudzoziemcom zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub pobyt tolerowany. Podczas prowadzonego przez organy Straży Granicznej postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu, obligatoryjnie rozpatrywane są w związku z tym przesłanki do udzielenia tych form ochrony.

⁷ Por. definicja Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji, <http://iom.by/en/activities/assisted-voluntary-return-and-reintegration>

⁸ Por. M Cherti, M Szilard, Institute for Public Policy Research, Returning irregular migrants, February 2013, http://www.ippr.org/assets/media/images/media/files/publication/2013/02/returning-migrants-EU-130220_10371.pdf

Zgodnie z art. 348 ustawy o cudzoziemcach, zgody na pobyt ze względów humanitarnych udziela się cudzoziemcowi, jeżeli zobowiązanie go do powrotu:

- 1) może nastąpić jedynie do państwa, w którym, w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.:
 - a) zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego lub
 - b) mógłby on zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, lub
 - c) mógłby być zmuszony do pracy, lub
 - d) mógłby być pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej, lub
- 2) naruszałoby jego prawo do życia rodzinnego lub prywatnego, w rozumieniu przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., lub
- 3) naruszałoby prawa dziecka, określone w Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu.

Jeżeli zobowiązanie cudzoziemca do powrotu może nastąpić jedynie do państwa, w którym mogłyby zostać naruszone ww. wartości i prawa człowieka wynikające z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r., a jednocześnie zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych (np. cudzoziemiec stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego) cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt tolerowany.

Jak wynika z danych publikowanych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców w 2014 roku wydano decyzje o zobowiązaniu do powrotu względem 6884 osób, z czego zdecydowaną większość wydano wobec obywateli Ukrainy. Największa ilość decyzji wydana została przy tym przez Komendantów PSG Dorohusk, Hrebenne, Korczowa, Medyka, Terespol.

Ramy prawne orzekania w przedmiocie zobowiązania do powrotu opisane zostały w raporcie CPPHN z realizacji projektu „Bezpieczny powrót” za okres lipiec 2013 – czerwiec 2014.

W w/w raporcie zwracano uwagę na praktykę wykonywania decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, zawierających w ówczesnym stanie prawnym również orzeczenie o wydaleniu, pomimo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania, a nawet przed upływem terminu do jej wniesienia. W nowej ustawie o cudzoziemcach wprowadzono dodatkowe gwarancje mające na celu zabezpieczenie cudzoziemców przed sytuacją, w której pomimo wniesienia skargi na decyzję o zobowiązaniu do powrotu, decyzja taka byłaby wykonywana przed rozpatrzeniem wniosku w przedmiocie udzielenia czasowej ochrony przed wykonaniem. Jak pokazała praktyka gwarancje te okazały się niewystarczające. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 331 ustawy o cudzoziemcach w przypadku gdy cudzoziemiec złożył skargę do WSA na decyzję o zobowiązaniu do powrotu wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania, termin powrotu z mocy prawa przedłuża się do dnia wydania postanowienia w sprawie wniosku o wstrzymanie. CPPHN z żalem stwierdza, że

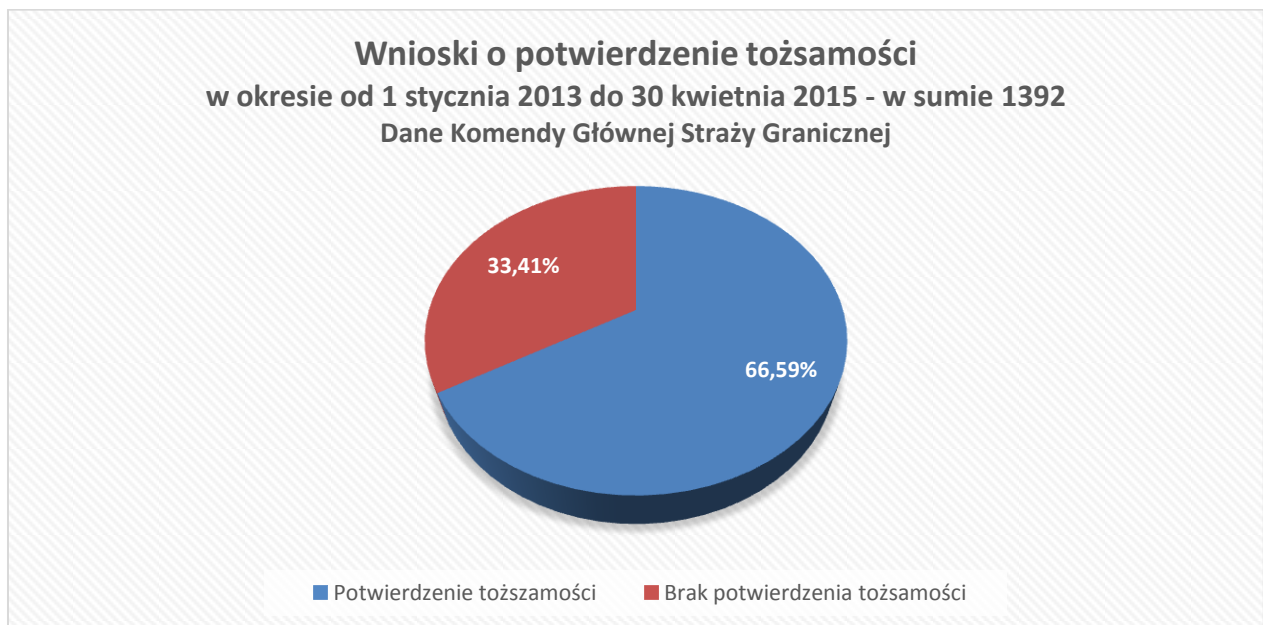
pomimo tego zapisu zdarzają się przypadki, w których decyzje o zobowiązaniu do powrotu są wykonywane przed upływem terminu do złożenia skargi, co czyni gwarancję zawartą w art. 331 ustawy częściowo iluzoryczną. W praktyce cudzoziemcy umieszczeni w Ośrodkach Strzeżonych muszą wnieść skargę wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania decyzji powrotowej w najszybszym możliwym terminie, co istotnie różnicuje ich sytuację względem obywateli, którzy mogą w pełni wykorzystać przyznany na mocy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi 30-dniowy termin na wniesienie skargi. Ponadto, należy zwrócić uwagę na fakt, że podjęcie przez cudzoziemca decyzji co do ewentualnego skorzystania z możliwości wszczęcia postępowania sądowo administracyjnego wymaga rozważenia przez niego wielu czynników. Wniesienie skargi w sytuacji pobytu w ośrodku strzeżonym może znacznie wydłużyć okres stosowania detencji, a przy tym, każdy kolejny dzień przebywania w takim ośrodku zwiększa ostateczną wysokość kosztów związanych z przeprowadzeniem powrotu cudzoziemca. Sporządzenie skargi wymaga przy tym konsultacji z prawnikiem, tak więc nie można zasadnie oczekiwać, że cudzoziemiec podejmie decyzję odnośnie wykorzystania tego środka niezwłocznie po doręczeniu mu ostatecznej decyzji w toku procedury administracyjnej, a w obecnym stanie prawnym jak i wobec zaobserwowanej praktyki, tylko niezwłoczne złożenie skargi wraz z wnioskiem o wstrzymanie gwarantuje pozostawienie cudzoziemca w Polsce, przynajmniej do czasu rozpatrzenia przez sąd zasadności tego wniosku. Praktykę szybkiej organizacji powrotów cudzoziemców, bez oczekiwania na upływ 30 dni, w czasie których cudzoziemiec może wszcząć postępowanie przed sądem, Straż Graniczna tłumaczy wymogami związanymi z nadzorem sędziów penitencjarnych w zakresie przedłużającego się przebywania w detencji osób, które powinny być zawrócone do swoich krajów. Ponadto, w opinii SG ostateczna decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu podlega wykonaniu bez zbędnej zwłoki, a automatyczne wstrzymywanie wykonania takiej decyzji w przypadku cudzoziemca przebywającego w detencji skutkowałoby nieuzasadnionym pozbawianiem go wolności (o dodatkowe 30 dni). SG wskazuje również, iż taka praktyka wpłynęłaby na wysokość kwoty określonej w decyzji o kosztach związanych z wydaleniem i wykonaniem decyzji powrotowej.

CPPHN stoi na stanowisku, iż dla zapewnienia cudzoziemcom skutecznego dostępu do sądowej kontroli postępowania administracyjnego, cudzoziemcy powinni być wyczerpująco informowani przy doręczaniu im ostatecznej decyzji o możliwości, zasadach i skutkach złożenia skargi do WSA. CPPHN zaproponowało w związku z tym wypracowanie dobrej praktyki, poprzez przyjęcie, iż sama deklaracja cudzoziemca co do chęci skorzystania z tego środka zapewni, że zostanie mu to przez SG umożliwione, a ewentualna operacja powrotowa – odsunięta w czasie.

CPPHN pragnie tutaj również zwrócić uwagę na sytuację cudzoziemców, wobec których co prawda wydano decyzje o zobowiązaniu do powrotu, jednakże nie mogą one być wykonane przez wzgląd na brak dokumentu podróży. W świetle przepisów ustawy o cudzoziemcach osobom takim można udzielić zgody na pobyt tolerowany pod warunkiem, iż niewykonalność decyzji powrotowej jest niezależna od cudzoziemca oraz organu właściwego do przymusowego wykonania decyzji powrotowej. W poprzednim stanie prawnym zgody te mogły być udzielone przez Wojewodę bądź Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (w zależności od tego, który organ orzekał w przedmiocie wydalenia). Pod rządami nowej ustawy o cudzoziemcach zgody na pobyt tolerowany udzielane są przez właściwych komendantów placówek lub oddziałów SG.

Wedle informacji udostępnionych przez Komendę Główną SG w okresie od 1 stycznia 2013 roku do 30 kwietnia 2015 roku Zarząd do Spraw Cudzoziemców KG SG wystąpił z 1392 wnioskami o potwierdzenie tożsamości cudzoziemców, dzięki czemu potwierdzono tożsamość 927 osób, co stanowi 66,59% wszystkich wniosków. Jednocześnie jednak w okresie od 1 maja 2014 roku do dnia 30 kwietnia 2015 roku wydano jedynie 4 zgody na pobyt tolerowany w związku z niewykonalnością zobowiązania do powrotu (w tym dwie względem bezpieczeństwa). Osoby, których tożsamości nie udało się ustalić, to cudzoziemcy, którzy najczęściej nie współpracowali ze SG w procesie identyfikacji oraz osoby, wobec których zastosowano środki alternatywne do detencji, które nie wywiązywały się z nałożonych na nie obowiązków.

Należy tutaj przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż uprawnienia osób, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany są ograniczone względem osób, którym nadano status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą (w zakresie dostępu do pomocy integracyjnej, pomocy socjalnej, możliwości uzyskania dokumentu podróży i in.).



Wobec powyższego CPPHN stoi na stanowisku, iż należy wprowadzić odrębne procedury dla osób bez obywatelstwa, których powrót do kraju pochodzenia siłą rzeczy nie jest możliwy, w ramach których uregulowany będzie tryb weryfikacji więzi obywatelstwa, a udzielane zezwolenie pobytowe pozwoli na korzystanie z szerszego zakresu uprawnień, w szczególności co do uzyskania dokumentu podróży oraz ułatwionej i przyspieszonej ścieżki naturalizacji. Osoby bez obywatelstwa powinny mieć możliwość wszczęcia procedury nakierowanej na legalizację ich pobytu, nie zaś być kierowane do postępowań powrotowych, w ramach których udzielona może być zgoda na pobyt tolerowany. Zauważyć trzeba, iż w ramach postępowania powrotowego w zakresie udzielania zgody na pobyt tolerowany weryfikowana jest możliwość uzyskania dokumentu podróży, brak natomiast sformalizowanej procedury ustalania, czy dana osoba posiada więź obywatelstwa z państwem, z którym wiąże ją czy to więzy pochodzenia, czy też

rodzinne. Nadto postępowanie to może być długotrwałe, a w jego trakcie cudzoziemcy nie mogą tak podejmować pracy, jak i korzystać z pomocy socjalnej, wreszcie mogą być narażeni na zatrzymanie i umieszczenie w Ośrodku Strzeżonym. CPPHN wielokrotnie zwracało już uwagę na szczególną sytuację tej grupy i konieczność zapewnienia jej ochrony, w tym poprzez wprowadzenie konkretnej procedury identyfikacji, na wzór procedur wprowadzanych w innych państwach europejskich, przykładowo w Wielkiej Brytanii. Szczegółowo sytuacja bezpieczeństwa w Polsce opisana została w raporcie CPPHN opublikowanym w 2013 roku „Niewidzialni. Bezpaństwowcy w Polsce”⁹.

Należy w tym miejscu także zwrócić uwagę na fakt, iż Polska pozostaje jednym z zaledwie czterech państw europejskich (obok Estonii, Malty i Cypru), które do tej pory nie przystąpiły do Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 roku oraz Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 roku, a więc dwóch podstawowych instrumentów prawa międzynarodowego dotyczących bezpaństwowców. Przystąpienie do obu Konwencji byłoby ważnym krokiem w zakresie poprawy sytuacji tej grupy cudzoziemców w Polsce i wyrazem uznania konieczności udzielenia jej wsparcia i ochrony.

Przechodząc dalej należy odnotować, iż wobec przekazania orzekania o zobowiązaniu do powrotu Straży Granicznej skróceniu uległ czas orzekania w stosunku do cudzoziemców wyrażających wolę dobrowolnego powrotu, oczekujących na decyzję w Strzeżonych Ośrodkach dla Cudzoziemców (na przewlekłość procedur w uprzednim stanie prawnym zwracano uwagę w raporcie CPPHN z realizacji projektu „Bezpieczny powrót” za okres lipiec 2013 – czerwiec 2014). Problematyczna pozostaje jednak w takich sytuacjach kwestia związana z wydawaniem dokumentu podróży cudzoziemcom, którzy takim dokumentem nie dysponują. Podkreślić trzeba, iż wydawanie dokumentów podróży leży w gestii właściwych władz kraju pochodzenia cudzoziemców, wobec czego przyczyna przedłużających się postępowań nie leży po stronie organów polskich, jednakże CPPHN pragnie zwrócić uwagę, iż sytuacja taka jest szczególnie dotkliwa dla Cudzoziemców umieszczonych w Ośrodkach Strzeżonych.

Odnosnie identyfikacji tożsamości cudzoziemców należy podkreślić, że brak jest określonych procedur w tym przedmiocie. W obowiązującym stanie prawnym sposób i terminy identyfikacji zależą przede wszystkim od jakości współpracy nawiązanej między państwami, przy czym należy mieć na względzie, że państwa, z którymi Polska podpisała umowy o readmisji¹⁰, postępują zgodnie z postanowieniami tych umów. W pozostałych przypadkach, gdy brak jest ram prawnych współpracy przedstawicieli władz polskich z placówkami dyplomatycznymi poszczególnych państw w tym zakresie, kwestie identyfikacji tożsamości cudzoziemców są problematyczne i wymagają indywidualnego podejścia i zaangażowania ze strony funkcjonariuszy SG, jak i przedstawicieli władz państw trzecich.

Na marginesie należy zauważyć, że kwestią wymagającą interwencji ustawodawcy i wprowadzenia zmian w ustawie o cudzoziemcach są decyzje wydawane przez Straż Graniczną

⁹ Por. raport CPPHN, Niewidzialni. Bezpaństwowcy w Polsce, 2013,

http://www.pomocprawna.org/images/stories/Pomoc_migrantom/raport_bezpanstwowcy-calosc.pdf

¹⁰ Dostęp do obowiązujących umów o readmisji przez portal Internetowej Bazy Traktatowej prowadzonej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych: <http://www.traktaty.msz.gov.pl/SearchTreaties.aspx?t=DW>

na potrzeby przekazania obywateli państw trzecich do państw członkowskich na mocy rozporządzenia Dubin III, tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku *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*. Co do zasady cudzoziemiec, który przekroczył granicę wbrew przepisom prawa legitymując się jedynie dokumentem, który jest odpowiednikiem polskiego tymczasowego zaświadczenia tożsamości cudzoziemca (dokumentu potwierdzającego tożsamość cudzoziemca w czasie trwania procedury o nadanie statusu uchodźcy), zostaje umieszczony w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, gdyż istnieją ku temu przesłanki materialne (jako podstawę prawną postanowień, które wydaje się w takich sytuacjach sądy rejonowe co do zasady przyjmują art. 398 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 315 ust 2 pkt 1 i ust. 3 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach) i koniecznym jest wdrożenie mechanizmów z rozporządzenia dublińskiego, które pozwolą na ustalenie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i przekazanie tam cudzoziemca.

Z doświadczenia CPPHN wynika, że cudzoziemcy, wobec których procedura o nadanie statusu uchodźcy toczy się w innym państwie członkowskim nie rozumieją, skąd wynika konieczność zastosowania tak rygorystycznego środka jak detencja, a także brakuje im informacji, ile czasu będą trwały niezbędne procedury. Kontaktując się z CPPHN proszą o wytłumaczenie, jakie kroki będą podejmowane oraz w jaki sposób mogą przyczynić się do jak najszybszego zakończenia postępowania. Wydaje się, że niedoinformowanie cudzoziemców wynika w większości sytuacji z bariery językowej, jednak, według obserwacji poczynionych przez CPPHN, gdy język nie stanowi bariery, funkcjonariusze Straży Granicznej dokładają starań, by cudzoziemcy byli na bieżąco informowani o ich sytuacji faktycznej i prawnej¹¹.

Postępowanie o zobowiązanie do powrotu obywateli państw trzecich, w stosunku do których należy zbadać zasadność przejścia odpowiedzialności przez inne państwo członkowskie kończy się wydaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu, w której orzeka się także o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen na okres np. 2 lat od dnia wydania decyzji. Ta część decyzji jest najczęściej przedstawiana w wersji polskiej i angielskiej. Dopiero w uzasadnieniu, które jest napisane w całości po polsku i którego w związku z tym obywatele państw trzecich nie są w stanie zrozumieć, wspomina się, na przykład, że *w wyniku stosownych sprawdzeń ustalono, że Pan M.I. ubiegał się o udzielenie mu ochrony na terytorium Włoch (...) i w związku z tym (...) zostanie przekazany stronie włoskiej jako odpowiedzialnej za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej*. Adresaci decyzji nie mają możliwości poprawnego ich przeczytania i zrozumienia, nadto wspomniane fragmenty nie są w jakikolwiek sposób wyszczególnione. Dopiero wnikliwa lektura i analiza całości orzeczenia pozwala na określenie, jaki skutek odniesie wobec cudzoziemca.

Mając na względzie powyższe, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na wewnętrzną sprzeczność takich decyzji. Z jednej bowiem strony organ orzeka o zakazie wjazdu na

¹¹ Przykładowo, obywatel państwa trzeciego umieszczony w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Białymstoku, wobec którego należało określić państwo odpowiedzialne za rozpatrzenie jego wniosku, chwalił sobie współpracę z inspektorem prowadzącym.

terytorium państw obszaru Schengen, z drugiej natomiast decyduje o zobowiązaniu do powrotu na terytorium państwa, które należy do tego obszaru. Obywatel państwa trzeciego, który jest adresatem takiej decyzji, rozumie ją tylko w zakresie, w jakim została przetłumaczona na język dla niego zrozumiały, tj. że obowiązuje go zakaz wjazdu na terytorium państw obszaru Schengen. Zaczyna zatem w strachu dopytywać, na terytorium którego państwa zostanie w takim wypadku przekazany, czy na pewno będzie przyjęty w państwie, w którym pierwotnie złożył wniosek o ochronę międzynarodową, i czy będzie mógł tam przebywać.

W świetle powyższego postulat wprowadzenia odpowiednich zmian w ustawie o cudzoziemcach w zakresie decyzji o zobowiązaniu do powrotu, które mają na celu przekazanie cudzoziemca do innego państwa obszaru Schengen należy ocenić jako jak najbardziej zasadny. W takich przypadkach wydaje się wystarczającym orzeczenie o zakazie ponownego wjazdu jedynie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez dodatkowego zakazu wjazdu na terytorium państw obszaru Schengen. Właściwym byłoby również wskazanie w decyzji państwa, do którego cudzoziemiec powinien powrócić¹². Należy podkreślić, że Straż Graniczna także zauważa wewnętrzną sprzeczność decyzji o tej treści i zapewnia, że podjęto już kroki zmierzające do wprowadzenia odpowiednich poprawek do obowiązujących przepisów. Zamiana ustawy w tym zakresie mogłaby osiągnąć pozytywne skutki: przede wszystkim Straż Graniczna, która wydaje decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu w I instancji nie wydawałaby decyzji wewnętrznie sprzecznych. Nadto cudzoziemcy, których dotyczy decyzja, i którzy za zwyczaj deklarują chęć powrotu do kraju, w którym złożyli pierwotnie wniosek o ochronę międzynarodową, nie mieliby wątpliwości co do zasadności rozstrzygnięcia.

STOSOWANIE DETENCJI ADMINISTRACYJNEJ

Cudzoziemcy, wobec których toczy się postępowanie o zobowiązanie do powrotu, a także cudzoziemcy, którzy otrzymali już decyzję w tym przedmiocie mogą zostać zatrzymani, a następnie umieszczeni w ośrodku strzeżonym. Detencja administracyjna w stosunku do cudzoziemców, których sytuacja faktyczna i prawna wypełnia ustawowe przesłanki jej zastosowania jest więc w pewnym sensie nieodłączną częścią procedury o zobowiązanie do powrotu. W niniejszym raporcie nie opisano bliżej warunków panujących w ośrodkach strzeżonych, albowiem w trakcie realizacji zadań z zakresu świadczenia pomocy prawnej na terenie ośrodków strzeżonych oraz prowadzonych tam monitoringów, pracownicy CPPHN nie zaobserwowali niepokojących zdarzeń lub pogorszenia sytuacji bytowej cudzoziemców. Dostrzega się za to sukcesywną i stopniową poprawę warunków oraz łagodzenie reżimu obowiązującego umieszczonych w nich cudzoziemców¹³.

¹² Przepisy obowiązującej ustawy stanowią, że wskazania państwa, do którego cudzoziemiec powinien powrócić dokonuje się w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydanej bez określenia terminu dobrowolnego powrotu, którą wydaje się, gdy wymagają tego względu obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

¹³ Szerzej na ten temat warunków w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców można przeczytać w zeszłorocznym raporcie CPPHN *Monitoring powrotów przymusowych obywateli państw trzecich do krajów pochodzenia*, http://pomocprawna.org/images/stories/Pomoc_migrantom/Raport_Monitoring_Powrotow_2014_czerwiec.pdf ; a także, raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „Powroty. Obserwacje Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotyczące przestrzegania praw cudzoziemców powracających do kraju pochodzenia”: programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2015/06/POWROTY-II_3_06_15_EBOOK-1fin.pdf.

Regulacje dotyczące detencji zostały zawarte w dziale IX ustawy o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 roku, zatytułowanym: „Zatrzymanie cudzoziemca i strzeżone ośrodki i areszty dla cudzoziemców”. Ustawa weszła w życie z dniem 1 maja 2014 roku i określa m.in. przesłanki stosowania detencji w strzeżonych ośrodkach lub aresztach dla cudzoziemców, zasady pobytu i jego maksymalny okres; odpowiednie przepisy wskazują na podmioty upoważnione do wnioskowania w sprawach o zastosowanie detencji, postępowanie oraz środki zaskarżenia postanowień sądowych.

Poniższa analiza ma na celu przyjrzenie się ramom prawnym stosowania detencji administracyjnej względem cudzoziemców, warunkom pobytu w ośrodkach oraz realizacji tych przepisów w praktyce. Stanowi kontynuację raportu opublikowanego w czerwcu 2014 roku, dlatego w dużej mierze została poświęcona zmianom, jakie w tym czasie zaszły oraz porusza zagadnienia, które zasługują na szczególną uwagę.

Przesłanki umieszczenia w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, postanowienie o umieszczeniu w strzeżonym ośrodku wydaje, na wniosek organu Straży Granicznej i po wysłuchaniu cudzoziemca, sąd rejonowy właściwy ze względu na miejsce jego aktualnego pobytu.

Przesłankami umieszczenia w Strzeżonym Ośrodku są (art. 398 ustawy o cudzoziemcach):

1. prawdopodobieństwo wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu bez określenia terminu dobrowolnego powrotu,
2. wydanie tego rodzaju decyzji,
3. zaniechanie opuszczenia terytorium RP w terminie określonym w decyzji, jeżeli jej natychmiastowe wykonanie nie jest możliwe,
4. nie wywiązywanie się przez cudzoziemca ze zobowiązań związanych z zastosowaniem tzw. alternatywy do detencji.

Ustawodawca sprecyzował, że w decyzji o zobowiązaniu do powrotu nie określa się terminu dobrowolnego powrotu w dwóch sytuacjach. Przede wszystkim, jeżeli istnieje prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca, a także jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zgodnie z zamysłem ustawodawcy (art. 315 ustawy o cudzoziemcach) prawdopodobieństwa ucieczki cudzoziemca należy upatrywać w sytuacjach, gdy cudzoziemiec zadeklarował niepodporządkowanie się obowiązkowi wynikającemu z otrzymania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, lub gdy nie dysponuje dokumentami poświadczającymi jego tożsamość. Nadto, uznaje się, że zachodzi ewentualność ucieczki cudzoziemca, gdy przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa albo gdy wjechał na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie obowiązywania wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany, lub do Systemu Informacyjnego Schengen do celu odmowy wjazdu.

Postanawiając o umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym, sąd powinien sprawdzić,

czy nie zachodzą jednocześnie przesłanki z art. 400 ustawy o cudzoziemcach, który stanowi, iż postanowienia o umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku nie wydaje się, jeżeli mogłoby to spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia cudzoziemca, lub gdy stan psychofizyczny cudzoziemca może uzasadniać domniemanie, że cudzoziemiec był poddany przemocy.

Praktyka i rekomendacje dotyczące umieszczenia w Ośrodku Strzeżonym w celu przeprowadzenia postępowania powrotowego

Jak wynika z doświadczeń CPPHN w zakresie poradnictwa prawnego w analizowanym okresie, wśród powoływanych przez Sądy okoliczności faktycznych mających przemawiać za prawdopodobieństwem wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu bez określania terminu dobrowolnego powrotu (postanowienia wydane w oparciu o przepis art. 398 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach) wskazywano między innymi:

- brak pracy, środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu na terytorium RP, podróży powrotnej do państwa pochodzenia lub zamieszkania, brak wiarygodnych źródeł uzyskania takich środków finansowych (art. 302 ust. 1 pkt 6 ustawy o cudzoziemcach)
- wyjazd do innego państwa członkowskiego po doręczeniu ostatecznej decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy i następujące po tym przekazanie na terytorium RP w połączeniu z brakiem fizycznego posiadania dokumentu podróży, brakiem środków na pokrycie kosztów pobytu na terytorium RP i deklaracją braku woli powrotu do kraju pochodzenia
- brak ważnego dokumentu tożsamości, brak podjęcia działań nakierowanych na legalizację pobytu w Polsce i uzyskanie nowego dokumentu podróży w przeciągu pół roku od zatrzymania, za wyjątkiem wysłania paszportu do kraju pochodzenia w celu załatwienia kwestii pobytowych
- nielegalne przekroczenie granicy i przekazanie na terytorium RP przez inne państwo członkowskie w połączeniu z brakiem ważnych dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium RP oraz brakiem środków finansowych na utrzymanie

Cudzoziemiec nie mający prawa pobytu na terytorium RP powinien mieć możliwość dobrowolnego opuszczenia Polski we wskazanym przez organ terminie. Dlatego też polski ustawodawca zróżnicował rodzaje wydawanych decyzji powrotowych jako zasadę wprowadzając orzekanie o zobowiązaniu do powrotu ze wskazaniem terminu na dobrowolne opuszczenie Polski wynoszącego (z pewnymi wyjątkami) od 15-30 dni.

Odstąpienie od wskazania terminu na dobrowolny powrót, skutkujące możliwością przymusowego wykonania decyzji powrotowej, możliwe jest w przypadku, gdy istnieje prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca lub gdy wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Stosowanie detencji administracyjnej jest ściśle związane z regulacją odnoszącą się do orzekania o zobowiązaniu do powrotu, albowiem co do zasady umieszczenie w Ośrodku Strzeżonym wiąże się z wydaniem lub prawdopodobieństwem wydania decyzji, w której nie orzeka się terminu, w trakcie którego cudzoziemiec będzie mógł dobrowolnie opuścić terytorium

M. M., obywatel Federacji Rosyjskiej narodowości czecheńskiej, przyjechał do Niemiec na podstawie wizen Schengen wydanej przez ambasadę Niemiec w Jekaterynburgu. Z Niemiec pojechał do Austrii, gdzie mieszka M.I., kobieta, z którą M. M. zawarł muzułmański związek małżeński, oraz ich małoletni syn. M. M. chciał złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy i w tym celu udał się do Polski, gdzie kilka lat wcześniej był w procedurze uchodźczej, był bowiem przekonany, że tylko w Warszawie może złożyć ponowny wniosek. W ramach kontroli dokumentów okazało się, że wiza Schengen, którą posługiwał się cudzoziemiec jest już nieważna (M.M. wykorzystał wszystkie z 90 dni dozwolonego pobytu na terytorium państw obszaru Schengen), w związku z powyższym Straż Graniczna zatrzymała cudzoziemca, który deklarował, że nie chce wracać do kraju pochodzenia. Straż Graniczna skierowała więc do Sądu Rejonowego w C. wniosek o umieszczenie cudzoziemca w Ośrodku Strzeżonym w związku z prawdopodobieństwem wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Sąd postanowił zgodnie z treścią wniosku. Cudzoziemiec złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy w trakcie pobytu w ośrodku.

RP. Muszą więc zaistnieć kwalifikowane okoliczności przemawiające za ryzykiem ucieczki, bądź zagrożeniem bezpieczeństwa w rozumieniu ustawy o cudzoziemcach, nie jest zaś wystarczającym sam nielegalny pobyt na terytorium RP (zaistnienie przesłanek wydania decyzji powrotowej z orzeczeniem terminu dobrowolnego opuszczenia Polski). Należy także przypomnieć o obowiązującej zasadzie gradacji środków zabezpieczających, przy czym zastosowanie detencji musi zawsze charakter środka ostatecznego, ultima ratio.

Przechodząc do szczegółowych przesłanek mogących przemawiać za prawdopodobieństwem wydania decyzji powrotowej bez terminu wskazać należy, iż brak ważnego dokumentu tożsamości nie powinien automatycznie przemawiać za koniecznością umieszczenia Cudzoziemca w Ośrodku Strzeżonym. W sytuacji, w której cudzoziemiec dysponuje innymi dokumentami, za pomocą których może wykazać swoją tożsamość zasadnym jest odstępianie od stosowania tego środka. Analiza sytuacji Cudzoziemca powinna również każdorazowo uwzględniać, czy dokument podróży nie został zdeponowany w depozycie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, na mocy art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, jeżeli uprzednio toczyło się postępowanie o nadanie statusu uchodźcy. Bliższej weryfikacji wymaga także każdorazowo przesłanka braku woli podporządkowania się ostatecznej i prawomocnej decyzji powrotowej, która w szczególności nie powinna być automatycznie utożsamiana z brakiem woli powrotu do kraju pochodzenia. Cudzoziemiec może podejmować kroki prawne nakierowane na zalegalizowanie swojego pobytu w Polsce, w tym w szczególności dowodzić w postępowaniu powrotowym spełnienie przesłanek udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub pobyt tolerowany. W tej sytuacji deklaracja braku woli powrotu do kraju pochodzenia nie może być traktowana jako świadcząca o ryzyku ucieczki, a jednocześnie nie może świadczyć o tym, iż cudzoziemiec nie podporządkuje się ostatecznej i prawomocnej decyzji powrotowej, jeśli taka zapadnie.

W analizie orzeczeń w przedmiocie stosowania detencji szczególną uwagę zwraca fakt, iż jedną z istotnych kwestii, którymi kierują się Sądy orzekające w przedmiocie stosowania detencji w stosunku do Cudzoziemców, wobec których decyzja powrotowa jeszcze nie zapadła, a postępowanie jest w toku, jest ich trudna sytuacja finansowa, nie pozwalająca na zabezpieczenie potrzeb bytowych na terytorium Polski, jak i zorganizowanie powrotu do kraju pochodzenia.

Powyższe pokazuje potrzebę zapewnienia cudzoziemcom w toku postępowania powrotowego pomocy socjalnej, w tym organizacji otwartych ośrodków, w których cudzoziemcy mogliby być zakwaterowani na czas postępowania. Jakkolwiek bowiem konieczność zabezpieczenia podstawowych potrzeb bytowych jest niezwykle ważką, tak nie może odbywać się kosztem wolności osobistej.

W tym kontekście trzeba też zwrócić uwagę, iż w perspektywie długoterminowej fakt umieszczenia w Ośrodku Strzeżonym, a co za tym idzie przymusowe wykonanie decyzji powrotowej pogarsza sytuację Cudzoziemców poprzez ograniczenie dostępu do pomocy w powrocie, w tym pomocy reintegracyjnej. O ile bowiem cudzoziemcy, którzy nie są pozbawieni wolności mogą korzystać z pomocy udzielanej w ramach programu powrotów dobrowolnych organizowanego przez IOM, obejmującej wiele form pomocy reintegracyjnej, tak Cudzoziemcy przebywający w ośrodkach strzeżonych mają taką możliwość jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż fundamentalnym kryterium kwalifikacji do programu, wynikającym z konstytucji IOM jest dobrowolność, o której nie może być mowy w przypadku pobytu w ośrodku strzeżonym i w związku z będącym jego konsekwencją, przymusowym wykonaniem decyzji powrotowej. O ile zatem odstąpienie od zastosowania detencji administracyjnej pozwala na przygotowanie Cudzoziemca do powrotu do kraju pochodzenia (uzyskania pomocy gotówkowej, pomocy w założeniu działalności gospodarczej, czy organizacji szkolenia zawodowego), o tyle umieszczenie w Ośrodku Strzeżonym skutkuje zabezpieczeniem będących w posiadaniu cudzoziemca chociażby drobnych oszczędności czy wartościowych przedmiotów na pokrycie kosztów pobytu w Ośrodku i organizację powrotu, a wreszcie przymusowym wykonaniem decyzji, w niektórych przypadkach bez środków do życia, do portów lotniczych oddalonych od uprzedniego miejsca zamieszkania w kraju pochodzenia. Na powyższe spojrzeć trzeba przy tym z punktu widzenia faktu, iż udzielanie pomocy reintegracyjnej wpływa na podejmowanie decyzji o pozostaniu w kraju pochodzenia i nie podejmowaniu kolejnych decyzji o migracji.

Wyżej przytoczone przykłady pokazują konieczność:

- I. wypracowania spójnej praktyki orzeczniczej, w ramach której w szczególności:
 1. okoliczności faktyczne odnoszące się do zastosowania detencji będą weryfikowane w kontekście rozróżnienia decyzji powrotowych na decyzje z określeniem oraz bez określenia terminu dobrowolnego powrotu
 2. brak dokumentu tożsamości analizowany będzie w kontekście całokształtu okoliczności sprawy, w tym w szczególności tego, czy tożsamość cudzoziemca jest kwestionowana, czy też posiada on inne źródła dowodowe, które mogą jego tożsamość potwierdzić

3. stwierdzenie braku dokumentu podróży poprzedzone będzie weryfikacją, czy dokument ten nie został wcześniej złożony w depozycie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w ramach toczącego się uprzednio postępowania o nadanie statusu uchodźcy; w razie złożenia dokumentu w podróży w depozycie UDSC nie można przyjmować, iż Cudzoziemiec takiego dokumentu nie posiada
 4. deklaracja braku woli powrotu do kraju pochodzenia nie będzie zrównywana z brakiem woli podporządkowania się ostatecznej i prawomocnej decyzji administracyjnej
- II. wprowadzenia systemu pomocy socjalnej świadczonej w trakcie postępowania powrotowego

Praktyka i rekomendacje dotyczące umieszczenia w Ośrodku Strzeżonym w celu wykonania decyzji powrotowej

Odnosząc się do postanowień wydawanych w stosunku do cudzoziemców, wobec których decyzja o zobowiązaniu do powrotu została już wydana należy wskazać fakt, iż z praktyki poradniczej CPPHN wynika, iż w niektórych przypadkach Sądy orzekające w przedmiocie zastosowania detencji nie weryfikują indywidualnych okoliczności, ograniczając się do stwierdzenia wydania i doręczenia decyzji powrotowej i konieczności organizacji powrotu (zakupu biletów). Sądy w szczególności nie brały pod uwagę sytuacji rodzinnej cudzoziemców, jak i podejmowanych przez nich kroków prawnych mających na celu zakwestionowanie zasadności wydania decyzji powrotowej.

Okoliczności te muszą być weryfikowane, aby nie prowadzić do rozdzielenia najbliższej rodziny oraz aby nie umieszczać w Ośrodku Strzeżonym całej rodziny w sytuacji, w której w stosunku do niektórych z jej członków postępowanie powrotowe nie zostało jeszcze zakończone. Na powyższe zwraca się tu szczególną uwagę, albowiem CPPHN znany jest przypadek zatrzymania i umieszczenia w Ośrodku Strzeżonym Cudzoziemki wraz z dwójką małoletnich dzieci, przy czym Sąd orzekający w przedmiocie zastosowania detencji nie uwzględnił faktu, iż w stosunku do jednego z zatrzymanych dzieci nie zapadło żadne orzeczenie, na mocy którego dziecko byłoby zobowiązane do powrotu. Nadto, Sąd nie odniósł się do faktu, iż na skutek zatrzymania i umieszczenia w Ośrodku Strzeżonym Cudzoziemka została rozdzielona z mężem i trzecim dzieckiem, wobec których postępowanie było w toku.

P. B., obywatelka Federacji Rosyjskiej, narodowości czecheńskiej przebywała w otwartym ośrodku dla uchodźców wraz ze swoim mężem oraz trójką dzieci. W stosunku do męża i starszego syna postępowanie o nadanie statusu uchodźcy wszczęte pierwszym wnioskiem o udzielenie ochrony było na etapie skargi do NSA. W stosunku do cudzoziemki i jej córki zapadła zaś ostateczna i prawomocna decyzja o odmowie udzielenia ochrony i wydaleniu (Cudzoziemka nie skorzystała z prawa wniesienia skargi do WSA). Najmłodszy syn Cudzoziemki urodził się po zakończeniu postępowania uchodźczego wszczętego pierwszym wnioskiem o udzielenie ochrony. Wobec powyższego w stosunku do najmłodszego syna Cudzoziemki w obrocie prawnym istniała jedynie decyzja o umorzeniu postępowania uchodźczego, wszczętego drugim wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy, którym objęta była cała rodzina. Postępowanie z drugiego wniosku było przy tym na etapie postępowania przed WSA. W stosunku do najmłodszego syna Cudzoziemki nigdy nie zapadła zatem decyzja o wydaleniu, czy też o zobowiązaniu do powrotu. Pomimo powyższego Cudzoziemka została zatrzymana wraz ze starszą córką i najmłodszym synem. Wobec najmłodszego syna Cudzoziemki wszczęto postępowanie powrotowe. Następnie postanowieniem Sądu Cudzoziemka z dwójką dzieci została umieszczona w Ośrodku Strzeżonym. Uzasadnienie postanowienia Sądu sprowadziło się do stwierdzenia, zgodnie z którym Cudzoziemka odebrała ostateczną decyzję o odmowie udzielenia ochrony i wydaleniu, obejmującą jej starszą córkę i nie opuściła terytorium RP w terminie 30 dni, zaś natychmiastowe wykonanie tej decyzji nie było możliwe z uwagi na konieczność zarezerwowania biletu lotniczego oraz zorganizowania konwoju przez Straż Graniczną. Sąd w ogóle nie brał pod uwagę sytuacji rodzinnej Cudzoziemki – tego że umieścił w Ośrodku najmłodszego syna, wobec którego nie wydano decyzji zobowiązującej do powrotu oraz iż na skutek umieszczenia (a także w domyśle wykonania decyzji powrotowej) doszło do rozdzielenia Cudzoziemki z jej najbliższą rodziną.

W dalszej kolejności CPPHN pragnie zwrócić uwagę na konieczność weryfikacji podejmowanych przez Cudzoziemców kroków prawnych mających na celu kwestionowanie decyzji powrotowej, w tym w szczególności kroków odnoszących się do wstrzymania jej wykonania. W szczególności wskazać trzeba, iż dobrą praktyką jest odstępowanie od stosowania detencji administracyjnej w sytuacji, w której Cudzoziemiec wykorzystując dostępne mu środki prawne wnioskuje o wstrzymanie wykonania decyzji powrotowej, a orzeczenie w tym względzie jeszcze nie zapadło, co pozwala na efektywną realizację środka względnie suspensywnego. Nadto zdaniem CPPHN należy odstępować od zatrzymania i stosowania detencji w sytuacji, w której wykonanie takiej decyzji zostało już wstrzymane, albowiem wtedy detencja przestaje być celowa (przy czym uwaga ta odnosi się w szczególności do sytuacji przedłużania okresu pobytu w Ośrodku Strzeżonym).

Pozytywnie ocenić przy tym trzeba obecną praktykę SG odstępowania od stosowania detencji w sytuacji, w której decyzja powrotowa zostaje uchylona a sprawa przekazana do ponownego rozpoznania wobec skorzystania przez Cudzoziemca z przysługującego mu środka zaskarżenia.

Zastrzeżenia Centrum nadal budzi brak skutecznego systemu identyfikowania cudzoziemców z grup szczególnej troski w ośrodkach detencyjnych. Straż Graniczna deklaruje, że jest obecnie w trakcie implementacji, wewnętrznej, ramowej procedury takiej identyfikacji, która zakłada dokonanie diagnozy stanu cudzoziemca przez psychologa i pracownika ośrodka strzeżonego na podstawie wywiadu przy przyjęciu do ośrodka. Procedura zakłada przy tym przypisanie każdemu cudzoziemcowi dwóch odpowiedzialnych za kontakt z nim oraz monitorowanie jego

sytuacji pracowników ośrodka – pracownika odpowiedzialnego za toczące się w danej sprawie procedury administracyjne i pracownika odpowiedzialnego za sprawy socjalno-bytowe. Straż Graniczna planuje również zatrudnienie zewnętrznych psychologów i psychoterapeutów, którzy mogliby prowadzić stałe wsparcie i terapię dla cudzoziemców tego wymagających, jak i dokonywać okresowej oceny odnośnie ewentualnych przesłanek zwolnienia cudzoziemca. Na ten cel poszukiwane są dodatkowe środki z funduszu FAMI. Należy podkreślić, iż o ile w przypadku cudzoziemców w procedurze uchodźczej, np. ofiary przemocy zgodnie z ustawą powinny być z detencji zwalniane i mogą wówczas korzystać ze wsparcia socjalnego i opieki zdrowotnej gwarantowanej przez Urząd ds. Cudzoziemców, to brak analogicznej gwarancji dla cudzoziemców poza procedurą. Straż Graniczna rozważa możliwość pozyskania środków unijnych na wypełnienie tej luki i stworzenie możliwości wsparcia również dla tej grupy, po zwolnieniu z detencji.

Praktyka poradnicza CPPHN pokazuje także, iż Cudzoziemcy, którym doręczono ostateczną decyzję o odmowie udzielenia ochrony nie zawsze mają świadomość konieczności opuszczenia terytorium RP. Ma to miejsce w szczególności w sytuacji, w której Cudzoziemcy składają kolejny wniosek o nadanie statusu uchodźcy, wobec czego w dalszym ciągu świadczona jest im pomoc socjalna w ramach tego postępowania, a także wydawane jest kolejne zaświadczenie tożsamości cudzoziemca, sugerujące legalność pobytu. Należy przy tym nadmienić, iż obowiązek opuszczenia terytorium RP w terminie 30 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji o odmowie udzielenia ochrony płynie wprost z przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, a decyzje o odmowie nadania statusu uchodźcy oraz udzielenia ochrony uzupełniającej nie zawierają orzeczenia o konieczności opuszczenia Polski. Przy orzekaniu o konieczności umieszczenia Cudzoziemca w Ośrodku Strzeżonym dla zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania powrotowego musi więc wiązać się z weryfikacją świadomości cudzoziemca co do ciąży na nim obowiązków.

Wyżej przytoczona analiza pokazuje konieczność wypracowania dobrych praktyk w zakresie:

- I. wypracowania praktyki orzeczniczej, w ramach której weryfikowane będą następujące okoliczności:
 1. sytuacja rodzinna cudzoziemca
 2. podejmowanie kroków prawnych mających na celu kwestionowanie zasadności decyzji powrotowej, w tym w szczególności związane z wstrzymaniem jej wykonania
- II. zawarcia w ostatecznej decyzji o odmowie udzielenia ochrony pouczenia w języku dla cudzoziemca zrozumiałym o konsekwencjach doręczenia ostatecznej decyzji o odmowie udzielenia ochrony w postaci obowiązku opuszczenia terytorium RP w terminie 30 dni oraz udania się do kraju pochodzenia, bądź też innego państwa, na terytorium którego cudzoziemiec ma prawo wjazdu

Alternatywy do detencji

Obowiązująca od 1 maja 2014 roku ustawa o cudzoziemcach wprowadziła możliwość odstąpienia od umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku i zastosowanie tzw.

alternatyw do detencji. Rozwiązanie to spotkało się z dużą aprobatą środowisk działających na rzecz praw człowieka, albowiem tym samym polski ustawodawca zbliżył się do osiągnięcia celu określonego przez tzw. Dyrektywę Powrotową¹⁴, zgodnie z którą detencja administracyjna powinna być traktowana jako środek o charakterze *ultima ratio*.

Mimo wszystko, obserwując roczną praktykę jego stosowania i zestawiając treść art. 15 dyrektywy z art. 398 w zw. z art. 315 ustawy o cudzoziemcach należy stwierdzić, że polski ustawodawca nie wyraził i nie oddał w pełni myśli z art. 15 ust. 1 dyrektywy, zgodnie z którą *ile w danej sprawie nie mogą zostać zastosowane wystarczające lecz mniej represyjne środki, państwa członkowskie mogą umieścić w ośrodku detencyjnym obywatela państwa trzeciego podlegającego procedurze powrotu (...)*. W dyrektywie 2008/115 akcent postawiono na rozważenie zastosowania w pierwszej kolejności środków alternatywnych do detencji, a dopiero przy stwierdzeniu, że nie będą w stanie osiągnąć przewidzianego celu (przygotowania powrotu lub przeprowadzenia procesu wydalenia) zdecydowanie o zastosowaniu środka detencyjnego na możliwie najkrótszy okres czasu. Tymczasem analiza polskiej transpozycji przepisu prowadzi do wniosku, że co do zasady cudzoziemca umieszcza się w strzeżonym ośrodku, jednak w określonych przypadkach (art. 398 ust. 2) *można* od tego odstąpić. Charakter *ultima ratio* detencji nie został więc dostatecznie wyeksponowany. Mimo to Straż Graniczna i sądy rejonowe, orzekając o umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym, powinni mieć na uwadze generalną zasadę, zgodnie z którą o detencji powinno stanowić się po uprzednim rozważeniu zasadności zastosowania alternatywnych rozwiązań, które zostały wymienione w ustawie o cudzoziemcach.

Polski ustawodawca przewidział, że alternatywy do detencji mogą być stosowane w stosunku do cudzoziemców, wobec których istnieje prawdopodobieństwo wydania decyzji o zobowiązaniu

G.O., obywatel Nigerii, w trakcie kontroli legalności pobytu na terytorium RP przeprowadzonej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej okazał ważny paszport nigeryjski oraz ważny holenderski dokument azylowy, jednak żaden z nich nie dawał mu prawa do legalnego pobytu w Polsce. Ustalono, że G.O. przebywa na terytorium RP bez wymaganej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium RP oraz że przekroczył nielegalnie granicę. Tym samym naruszył przepisy ustawy o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 roku i w związku z ustaleniem, iż okoliczności te wypełniają przesłanki wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, Straż Graniczna zatrzymała cudzoziemca i wystąpiła do Sądu z wnioskiem o umieszczenie w Strzeżonym Ośrodku dla cudzoziemców. Sąd Rejonowy w Z.G. przychylił się do wniosku. W uzasadnieniu postanowienia o zastosowaniu detencji administracyjnej stwierdzono brak możliwości zastosowania wobec G.O. środków alternatywnych, o których ustawodawca wspominał w art. 398 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach, podnosząc, iż nie posiada w Polsce adresu zamieszkania oraz że istnieje obawa, że wyjedzie z Polski przed wydaniem decyzji o zobowiązaniu do powrotu. Sąd nie ustosunkował się do deklaracji cudzoziemca, który w trakcie posiedzenia Sądu zgłaszał, iż w Polsce mieszka jego narzeczona i mógłby się u niej zatrzymać na czas trwania procedury o zobowiązaniu do powrotu. Po dwóch miesiącach pobytu w Strzeżonym Ośrodku cudzoziemca przekazano do Holandii.

¹⁴ Dot. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich

do powrotu bez określenia jego terminu lub decyzję taką wydano, a jednocześnie istnieje ryzyko ucieczki cudzoziemca. Ponadto, alternatywy mogą być stosowane w przypadku, gdy cudzoziemiec nie opuścił terytorium RP w terminie określonym w decyzji o zobowiązaniu do powrotu, a natychmiastowe jej wykonanie nie jest możliwe.

Wyróżniono cztery postaci alternatywnych rozwiązań, a mianowicie:

1. zgłaszanie się w określonych odstępach czasu do organu Straży Granicznej wskazanego w postanowieniu,
2. wpłatę zabezpieczenia pieniężnego w wysokości określonej w postanowieniu, nie niższej niż dwukrotność minimalnego wynagrodzenia przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,
3. przekazanie dokumentu podróży do depozytu organowi wskazanemu w postanowieniu,
4. zamieszkiwanie w miejscu wyznaczonym w postanowieniu.

Organem legitymowanym do wydania postanowienia w przedmiocie zastosowania powyższych środków jest organ Straży Granicznej, który wydał decyzję o zobowiązaniu do powrotu lub który stwierdził okoliczności uzasadniające przyjęcie takiego rozwiązania. Nadto, o zastosowaniu jednego lub kilku z wymienionych powyżej środków może orzec sąd badający wniosek Straży Granicznej o umieszczenie cudzoziemca w ośrodku strzeżonym.

Praktyka i rekomendacje dot. stosowania alternatyw do detencji

Odnosząc się do uregulowanych w ustawie o cudzoziemcach środków alternatywnych do detencji wskazać trzeba, iż praktyka poradnictwa prawnego CPPHN pokazała, iż w uzasadnieniach postanowień w przedmiocie zastosowania detencji:

- odstępowano od analizy zasadności zastosowania środków alternatywnych
- wskazywano, iż Cudzoziemiec nie posiada środków finansowych pozwalających na wpłatę zabezpieczenia pieniężnego, zaś dozór nie jest środkiem wystarczającym

wskazywano, iż Cudzoziemiec nie posiada środków finansowych i stałego miejsca zamieszkania

- wskazywano, iż Cudzoziemiec nie posiada środków miejsca zamieszkania, zaś dokument podróży jest zdeponowany w depozycie UDSC

Powyższe przykłady po raz kolejny wskazują na konieczność stworzenia systemu opieki socjalnej dla cudzoziemców w postępowaniu powrotowym, albowiem brak stałego miejsca zamieszkania na terytorium RP jest przez Sądy traktowany jako uzasadniający przekonanie, że zastosowanie alternatywy nie jest faktycznie możliwe, a nadto utrudni postępowanie w przedmiocie zobowiązania do powrotu. Trzeba przy tym zaznaczyć, iż w tym kontekście należy każdorazowo weryfikować, czy wobec cudzoziemca toczy się postępowanie w przedmiocie nadania statusu uchodźcy, albowiem w takim przypadku może on korzystać z pomocy socjalnej obejmującej zakwaterowanie w otwartym ośrodku dla uchodźców. Trzeba też zaznaczyć, iż

nawet jeśli Sądy analizowały możliwość stosowania środków alternatywnych, tak obowiązek zgłaszania się do organu wskazanego w postanowieniu traktowany był jako niewystarczający, bądź też w ogóle nie podlegał analizie, przy czym nie wskazywano na przyczyny stojące u podstaw takiego przekonania.

Krytycznie należy ocenić wszystkie te przypadki, w których Sądy pomijały w całości analizę możliwości zastosowania środków alternatywnych. Tego rodzaju postępowanie kłóci się z zasadą prymatu środków wolnościowych i stosowania detencji jako środka o charakterze *ultima ratio*.

*W okresie trwania projektu szczególną uwagę prawników CPPHN zwróciło orzeczenie Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy, który rozpatrując wniosek organu Straży Granicznej w przedmiocie umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku postanowił nie uwzględnić go i nie umieszczać cudzoziemca w strzeżonym ośrodku, ale zobowiązać go do zgłaszania się raz w tygodniu w jednostce Straży Granicznej oraz zamieszkiwania na stałe w miejscu wskazanym przez Komendanta Oddziału Straży Granicznej. Jakkolwiek postanowienie zapadło na podstawie odpowiednich artykułów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tak na uwagę zasługuje uzasadnienie postanowienia i przedstawiona w nim argumentacja. Można uznać je za przykład pożądanых praktyk w zakresie rozpatrywania zasadności wniosku o umieszczenie cudzoziemca w detencji, która powinna być orzekana jako środek *ultima ratio*, po wcześniejszym zbadaniu czy środek alternatywny nie będzie w określonym stanie faktycznym wystarczającym. Sąd podkreślił, iż „nie dostrzega potrzeby zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania przez izolacyjny środek zapobiegawczy. Wprawdzie zachodzi wątpliwość co do tożsamości cudzoziemca, którego pobyt w RP prawdopodobnie poprzedzony jest nielegalnym przekroczeniem granicy państwa (...). [Jednakże] fakt nie uregulowanej sytuacji mieszkaniowej na terytorium RP (...) nie może stanowić przesłanki do pozbawienia cudzoziemca wolności (...). Sąd zważył, że wystarczające dla celów postępowania może być umieszczenie cudzoziemca w otwartym ośrodku oraz zastosowanie środków wolnościowych wskazanych w sentencji”.*

Okres pobytu w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców i jego przedłużenie

Na mocy przepisów ustawy o cudzoziemcach obowiązującej od 1 maja 2014 roku maksymalny okres detencji wydłużono do 18 miesięcy. W postanowieniu o zastosowaniu detencji sąd wskazuje okres pobytu w ośrodku strzeżonym, nie dłuższy niż 3 miesiące, który następnie może być przedłużony na czas określony, nie przekraczający 12 miesięcy, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że okres wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu ulegnie przedłużeniu, a cudzoziemiec nie współpracuje z organem Straży Granicznej w zakresie jej wykonania lub jej wykonanie jest tymczasowo niemożliwe z powodu opóźnień w uzyskaniu od państw trzecich dokumentów niezbędnych do tego celu. Możliwość kolejnego przedłużenia na okres 6 miesięcy, tj. maksymalnie do 18 miesięcy istnieje w przypadku, gdy cudzoziemiec

składa skargę do Sądu Administracyjnego na decyzję o zobowiązaniu do powrotu, wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania.

Jednocześnie, zgodnie z generalną zasadą określoną w dyrektywie powrotowej, która stanowi, że *jakikolwiek środek detencyjny stosowany jest przez możliwie najkrótszy okres czasu i tylko dopóki trwają przygotowania do wydalenia*, polski ustawodawca także uwzględnił, iż cudzoziemca umieszcza się w strzeżonym ośrodku na możliwie najkrótszy okres.

Z analizy danych statystycznych przekazanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych można wyciągnąć wniosek, że przesłanka ta jest realizowana w praktyce, albowiem zgodnie z uzyskaną przez CPPHN informacją, w I połowie 2014 roku średnia długość pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku wynosiła 67,7 dnia, z kolei w II połowie – 59,3 dnia, co oznacza skrócenie okresu pobytu o 12%. Jakkolwiek wspomniany spadek liczby dni pobytu cudzoziemców w detencji należy ocenić pozytywnie, to jak wynika z doświadczenia CPPHN długotrwałe pozbawienie wolności jest odbierane jako bardzo dolegliwe, odnotowuje się pewien automatyzm w przedłużaniu stosowania środka detencyjnego, a cudzoziemcy uzależniają skorzystanie z realizacji przysługujących im uprawnień w zakresie kontroli wydawanych decyzji administracyjnych od ryzyka przedłużenia pobytu w ośrodku. Nadto można tutaj zaznaczyć, że średni okres pobytu w Ośrodku Strzeżonym należy do jednych z najwyższych w UE. Jak pokazują dane statystyczne z lat 2009-2013 jakkolwiek średni okres pobytu w Ośrodku w państwach UE wynosił ok. 40 dni, tak najdłuższe średnie okresy pobytu odnotowano na Malcie (180 dni), w Estonii (58 dni), podczas gdy najkrótsze średnie okresy mieściły się w ilości 11 dni (Szwecja, Francja)¹⁵.

Warto też ocenić dane statystyczne odnośnie umieszczania w detencji, w odniesieniu do poszczególnych ośrodków strzeżonych. Zgodnie z utrwaloną już praktyką SG, małoletni i rodziny z dziećmi umieszczane są wyłącznie w 3 ośrodkach strzeżonych: w Kętrzynie, Białej Podlaskiej a wyjątkowo również w Przemyślu (wyłącznie w przypadku, gdy dzieci nie osiągnęły jeszcze wieku szkolnego, przy czym w okresie od stycznia do czerwca 2015 r. przebywał tam jedynie 1 małoletni wraz z rodziną). Tylko te ośrodki w ocenie własnej SG spełniają standardy nadające się do przebywania tam małoletnich. Porównanie liczb umieszczanych tam osób wskazuje na wyraźną tendencję spadkową, co potwierdza trend łagodniejszego podejścia do rodzin z dziećmi oraz samych małoletnich (niezależnie od statusu migracyjnego). W tym samym okresie (styczeń – czerwiec) w ośrodku w Kętrzynie przebywało odpowiednio 104 małoletnich (w tym 6 bez opieki) w roku 2014, a w roku 2015 - 49 (w tym 9 bez opieki). W ośrodku w Białej Podlaskiej w tym okresie w roku 2014 przebywało 106 małoletnich, a w 2015 – 26. Wyraźna jest zatem tendencja spadkowa.

Zastępca Komendanta Głównego SG wystosował ponadto list do wszystkich oddziałów SG komunikując im ogólną wytyczną, iż w przypadku zatrzymania rodziny z małoletnimi dziećmi, niezależnie od powodu i podstawy tego zatrzymania (i niezależnie od faktu ubiegania się bądź nie o ochronę), należy odstąpić od detencji, na rzecz zastosowania jednej z alternatyw.

¹⁵ Por. EMN, The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies, 2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf

Praktyka i rekomendacje

Sądy orzekały o przedłużeniu okresu pobytu w Ośrodku Strzeżonym na podstawie ustawy o cudzoziemcach w oparciu o następujące okoliczności faktyczne:

- zakończone ostateczną decyzją o odmowie udzielenia ochrony postępowanie o nadanie statusu uchodźcy, połączone z wydaniem decyzji organu I instancji o zobowiązaniu do powrotu, złożeniem kolejnego wniosku o nadanie statusu uchodźcy (przedłużenie detencji stosowanej uprzednio w oparciu o przepisy ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP) oraz deklaracją cudzoziemca, iż zrobi wszystko, aby nie wyjechać
- potwierdzenie tożsamości cudzoziemca przez placówkę dyplomatyczną kraju pochodzenia z jednoczesnym brakiem wydania dokumentu podróży (jako samodzielna okoliczność)
- brak potwierdzenia tożsamości cudzoziemca przez placówkę dyplomatyczną kraju pochodzenia, co w ocenie organu uzasadnia podejrzenie, że cudzoziemiec podaje niepełne, nieścisłe lub fałszywe dane osobowe, co uniemożliwia identyfikację
- wydanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu i wniesienie odwołania od tej decyzji
- wydanie decyzji o zobowiązaniu do powrotu, potwierdzenie tożsamości cudzoziemca i wyrażenie gotowości wydania dokumentu podróży przez placówkę dyplomatyczną kraju pochodzenia, brak dokumentu podróży w chwili orzekania

W świetle powyższego w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na nieprecyzyjną regulację prawną w zakresie przedłużania w oparciu o przepisy ustawy o cudzoziemcach pobytu w Ośrodku Strzeżonym cudzoziemców umieszczonych tam na podstawie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Należy tu zwrócić uwagę, iż odmienny reżim prawny odnosi się do stosowania detencji względem cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz wobec których prowadzi się postępowanie powrotowe, w szczególności zaś odmienne są przesłanki umieszczenia tych dwóch grup cudzoziemców w ośrodkach detencyjnych. Podkreślić należy, iż nie można zrównywać przesłanki nadużycia postępowania o nadanie statusu uchodźcy z ryzykiem ucieczki. Fakt umieszczenia w Ośrodku Strzeżonym na podstawie ustawy o ochronie nie powinien więc automatycznie świadczyć o zasadności przedłużania detencji stosowanej w celu prowadzenia postępowania powrotowego. Nadto przepisy ustawy o ochronie dopuszczają same w sobie możliwość przedłużenia okresu pobytu w Ośrodku Strzeżonym w celu przymusowego wykonania decyzji powrotowej, wyznaczając jednak maksymalny okres pobytu Cudzoziemca w Ośrodku w związku z postępowaniem o nadanie statusu uchodźcy na 6 miesięcy. Powstaje więc wątpliwość odnośnie możliwości przedłużenia okresu stosowania detencji w celu wykonania decyzji powrotowej w oparciu o przepis art. 403 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, jeśli wcześniej detencja orzeczona była na podstawie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

Krytycznie odnieść się także należy do dostrzeżonego w orzecznictwie odnośnie przedłużania detencji, braku szczegółowej weryfikacji przebiegu postępowania powrotowego, w tym wydania decyzji powrotowej i jej charakteru. Daleko idące wątpliwości budzi możliwość przedłużenia

okresu pobytu w detencji w sytuacji, w której cudzoziemcowi w ogóle nie doręczono decyzji powrotowej organu I instancji, nie jest jednak również precyzyjna regulacja odnosząca się do sytuacji, w której decyzję taką co prawda doręczono, jednakże nie ma ona przymiotu ostateczności. Trudno bowiem mówić o wykonywaniu decyzji, jeśli taka w obrocie prawnym nie istnieje. Brak dokumentu podróży i przedłużające się postępowanie identyfikacyjne nie powinny więc również przemawiać za przedłużeniem stosowania detencji w sytuacji, w której postępowanie powrotowe nie zakończyło się decyzją ostateczną, która podlegałaby wykonaniu (tym bardziej, iż ustawodawca w art. 403 ust. 2 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach posłużył się określeniem „wykonanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu jest tymczasowo niemożliwe”, nie używając czasu przyszłego „będzie”). De lege ferenda rozważyć można wprowadzenie odrębnej przesłanki pozwalającej na możliwość przedłużenia okresu pobytu w Ośrodku Strzeżonym w celu zakończenia postępowania powrotowego decyzją ostateczną, w szczególności w sprawach o skomplikowanym stanie prawnym i faktycznym.

Szczegółowo należy także weryfikować przesłankę przedłużenia okresu pobytu w Ośrodku w postaci braku współpracy cudzoziemca w zakresie wykonania decyzji powrotowej. Oczywistym powinno wydawać się, iż nie można jako takiego identyfikować złożenia odwołania od decyzji powrotowej, albowiem jest to działanie w granicach prawa i w dobrej wierze, mające na celu ochronę praw i interesów cudzoziemca. Powtórzyć także trzeba, iż deklaracje cudzoziemców odnośnie prowadzonego postępowania powrotowego muszą być oceniane ostrożnie, albowiem deklaracja, iż cudzoziemiec uczyni wszystko, aby nie wrócić do kraju pochodzenia może być w dobrej wierze odczytywana jako wszystko, co jest dopuszczone przez prawo. Deklaracja taka nie wyklucza zatem woli podporządkowania się decyzji powrotowej pod warunkiem jednak wykorzystania wszystkich dostępnych środków odwoławczych, a tym samym nie może świadczyć o braku współpracy z organem SG co do wykonania decyzji powrotowej. Nie można także z samego faktu braku potwierdzenia tożsamości wywodzić, iż przyczyna takiego stanu rzeczy leży po stronie cudzoziemca, bez konkretnych dowodów mogących taką tezę potwierdzać. Na powyższe spojrzeć trzeba w kontekście faktu, iż o ile w przypadku umieszczenia Cudzoziemca w Ośrodku Strzeżonym uczestniczy on w posiedzeniu w tym przedmiocie i jest wysłuchiwany, o tyle w przypadku przedłużenia okresu pobytu zasadą jest prowadzenie posiedzenia pod nieobecność cudzoziemców, wobec czego Sąd nie wysłuchuje ich, polegając na informacjach zawartych we wniosku właściwego organu.

Szczególną uwagę należy tu także zwrócić na sytuację, w której postępowanie związane z wykonaniem decyzji powrotowej ulega przedłużeniu w związku z przedłużającym się postępowaniem identyfikacyjnym. CPPHN pragnie podkreślić, iż w takich przypadkach szczegółowej weryfikacji powinny podlegać przyczyny braku wydania dokumentu podróży, biorąc pod uwagę fakt, iż detencja w celu wykonania decyzji powrotowej dopuszczalna jest nie tylko pod warunkiem, iż władze podejmują działania nakierowane na uzyskanie dokumentu podróży z należytą starannością, ale też uzyskanie paszportu w rozsądnym czasie jest realne¹⁶.

¹⁶ Por. wyrok ETPC z dnia 8 października 2009 w sprawie Mikolenko v. Estonia (10664/05), wyrok ETPC z dnia 23 lipca 2013 roku w sprawie Suso Musa v. Malta (42337/12), wyrok ETPC z dnia 17 lipca 2014 roku w sprawie Kim v. Rosja (44260/13)

Uwaga ta dotyczy przy tym w szczególności bezpaństwowców. Z danych udostępnionych przez Zarząd do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej wynika, iż w okresie od 1 stycznia 2014 roku do 31 maja 2015 roku w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców umieszczono 28 osób bez obywatelstwa, jakkolwiek nie wskazano kryterium (sposobu oceny) wedle którego cudzoziemcy byli uznawani za osoby bez obywatelstwa. Zaznaczyć jednak trzeba, iż osoby bez obywatelstwa, znajdując się w szczególnie trudnej sytuacji, albowiem nie korzystające z ochrony żadnego państwa, powinny być chronione przed długoterminowym pozbawieniem wolności w celu identyfikacji, tym bardziej biorąc pod uwagę fakt, iż brak więzi obywatelstwa skutkuje brakiem możliwości uzyskania dokumentu podróży i powrotu do kraju pochodzenia.

Biorąc pod uwagę powyższe należy zdecydowanie sprzeciwić się daleko idącemu automatyzmowi w przedłużaniu okresu pobytu w Ośrodku Strzeżonym w celu wykonania decyzji powrotowej i zaproponować wypracowanie następujących dobrych praktyk:

1. w obowiązującym stanie prawnym przedłużenie okresu stosowania detencji nie powinno mieć miejsca, jeśli cudzoziemcowi nie doręczono ostatecznej decyzji powrotowej
2. w przypadku wnioskowania o przedłużenie okresu pobytu w Ośrodku Strzeżonym w oparciu o przesłankę braku współpracy Cudzoziemca w wykonaniu decyzji powrotowej należy rozważyć możliwość doprowadzania cudzoziemców na posiedzenia Sądu w celu wysłuchania przez niezawisły, niezależny i bezstronny Sąd, a deklaracje odnoszące się do braku woli powrotu do kraju pochodzenia muszą być oceniane ostrożnie
3. w przypadku przedłużania okresu pobytu w Ośrodku Strzeżonym w oparciu o przedłużające się postępowanie identyfikacyjne, należy szczegółowo uzasadniać, z jakich przyczyn cudzoziemcowi nie został wydany dokument podróży, jakie działania i z jaką częstotliwością w celu identyfikacji przedsięwzięją polskie organy oraz jakie są realne perspektywy uzyskania dokumentu podróży

Małoletni

Jak wynika z doświadczenia CPPHN, przy orzekaniu w przedmiocie detencji w dalszym ciągu nie uwzględnia się skutków pozbawienia wolności dla dobra i rozwoju małoletnich, co w konsekwencji prowadzi do umieszczania w ośrodkach strzeżonych rodzin z dziećmi. Fakt umieszczenia w detencji małoletnich z rodzicami nie stanowi przeszkody dla przedłużenia pobytu w ośrodku. W informacji przekazanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych zwrócono jednak uwagę na znaczący spadek liczby małoletnich umieszczanych w detencji: w I połowie 2014 roku wyniosła 224 osoby, a w II połowie- 130 osób, co oznacza spadek o 42%. CPPHN z aprobatą odnosi się do tej zmiany, nie należy jednak zapominać, że pierwszorzędym

obowiązkiem organów orzekających powinno być uwzględnienie najlepszego interesu dziecka, a zastosowanie detencji, nigdy nie stanowi realizacji jego interesu.

Jednocześnie wymaga podkreślenia, że CPPHN konsekwentnie stoi na stanowisku, iż małoletni cudzoziemcy nie powinni być umieszczani w detencji pod żadnym pozorem. Umieszczenie dziecka w strzeżonym ośrodku, bez względu na warunki tam panujące, ma negatywny wpływ na jego rozwój psycho-fizyczny, a pobytu w warunkach detencyjnych, chociażby z najbliższą rodziną, nie należy utożsamiać z realizacją postulatów najlepszego interesu dziecka, który każdorazowo powinien być brany pod uwagę.

Areszt dla cudzoziemców

W ustawie z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach przewidziano dwa rodzaje środków detencyjnych: umieszczenie w strzeżonym ośrodku lub w areszcie dla cudzoziemców. Przepisy dotyczące aresztu zostały zapisane w tym samym dziale IX ustawy o cudzoziemcach, co przepisy dotyczące strzeżonych ośrodków. Należy jednak mieć na względzie, że jakkolwiek w większości kwestii do obu środków detencyjnych zastosowanie znajdą te same przepisy, to ustawodawca przewidział inne przesłanki ich zastosowania.

Areszt dla cudzoziemców jest środkiem bardziej rygorystycznym. Stosuje się go, gdy spełnione są przesłanki umieszczenia cudzoziemca w ośrodku strzeżonym (art. 398 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach) i gdy dodatkowo istnieje ryzyko, że cudzoziemiec nie podporządkuje się zasadom obowiązującym w strzeżonym ośrodku. Zauważmy, że ustawodawca nie wskazuje, jakie okoliczności miałyby przesądzać o istnieniu wspomnianego ryzyka oraz w jaki sposób przeprowadzić ocenę jego występowania. Jest to więc kwestia dalece uznaniowa, dlatego zasadnym byłoby stworzenie formularza oceny, który mógłby pomóc Straży Granicznej w identyfikacji cudzoziemców kwalifikujących się do umieszczenia w areszcie.

Postępowanie w sprawie zastosowania wobec cudzoziemca aresztu jest co do zasady tożsame z postępowaniem w sprawie umieszczenia go w strzeżonym ośrodku, np. postanowienie w sprawie zastosowania wobec cudzoziemca aresztu wydaje, na wniosek Straży Granicznej, sąd rejonowy właściwy ze względu na miejsce aktualnego pobytu cudzoziemca.

Areszt dla cudzoziemców wykonuje się w pomieszczeniach strzeżonych ośrodków lub w pomieszczeniach Straży Granicznej przeznaczonych dla osób zatrzymanych. W chwili obecnej w Polsce funkcjonują dwa areszty dla cudzoziemców: w Przemyślu i w Białymstoku. Większy rygoryzm i represyjność środka detencyjnego jakim jest areszt dla cudzoziemców znajduje wyraz w warunkach pobytu w nim. Przede wszystkim, cudzoziemca przyjętego do aresztu umieszcza się w celi mieszkalnej, a cudzoziemca przyjętego do strzeżonego ośrodka – w pokoju dla cudzoziemców. Podstawowe prawa i obowiązki cudzoziemców umieszczanych w strzeżonym ośrodku lub areszcie są w takie same (ich wyszczególnienie zawiera art. 415 i kolejne ustawy o cudzoziemcach), jednak w stosunku do przysługujących wolności zachodzą pewne różnice. Otóż cudzoziemiec umieszczony w strzeżonym ośrodku poza podstawowymi uprawnieniami ma prawo do zakupu z własnych środków finansowych wyrobów tytoniowych i

posiadania ich w pokoju dla cudzoziemców. Nadto przysługuje mu prawo do poruszania się po terenie ośrodka w godzinach od 7.00 do 22.00, a w dni świąteczne w godzinach od 8.00 do 22.00 z wyjątkiem miejsc, do których administracja ośrodka wydała zakaz wstępu.

Tymczasem cudzoziemiec przebywający w areszcie dla cudzoziemców poza podstawowymi uprawnieniami ma prawo do odbywania codziennie co najmniej dwugodzinnego spaceru na wolnym powietrzu, chyba że co innego wynika z zaleceń lekarza, kontaktowania się z innymi cudzoziemcami przebywającymi w areszcie i korzystania z gier świetlicowych po uzyskaniu zezwolenia funkcjonariusza pełniącego służbę w areszcie, w określonych miejscu i czasie, a także zakupu z własnych środków finansowych wyrobów tytoniowych i palenia tytoniu, po uzyskaniu zezwolenia funkcjonariusza pełniącego służbę w areszcie, w miejscu do tego wyznaczonym. Na podstawie powyższego można stwierdzić, że wspomniany rygoryzm pobytu w areszcie wynika z większego zakresu ograniczenia wolności i uzależnienia wszelkich podejmowanych działań od zezwolenia funkcjonariusza pełniącego służbę w areszcie.

Na uwagę zasługuje, iż mimo większej dolegliwości umieszczenia cudzoziemca w areszcie dla cudzoziemców niż w ośrodku strzeżonym, ustawodawca nie przewidział krótszego maksymalnego okresu pobytu w nim. Art. 403 ustawy o cudzoziemcach, który dotyczy okresu pobytu w detencji, nie wprowadza rozróżnienia w tym zakresie.

Sąd Rejonowy w P., po rozpoznaniu wniosku Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemyślu w przedmiocie zmiany zastosowanego wobec cudzoziemca środka zapobiegawczego na podstawie art. 398 ust 1 w zw. z art. 399 ust 1 ustawy o cudzoziemcach, postanowił zmienić zastosowany wobec M.V. środek detencyjny w postaci umieszczenia w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Przemyślu na Areszt w Celu Wydalenia w Przemyślu. W uzasadnieniu postanowienia zauważono, że M.V. został umieszczony w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Przemyślu na okres 3 miesięcy w związku z istnieniem prawdopodobieństwa wydania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Po kilkunastu dniach pobytu w Ośrodku cudzoziemiec zaczął naruszać jego regulamin, nie wykonywał poleceń administracji, zakłócał spokój i porządek. Napisano, że zachowywał się arogancko, prowokacyjnie wobec funkcjonariuszy ochrony, groźbami i zastraszaniem usiłował wpłynąć na innych cudzoziemców, by zmusić ich do postępowania niezgodnego z regulaminem strzeżonego ośrodka. M.V. zakwestionował prawdziwość wymienionych zarzutów, twierdząc, że większość z nich stanowi wyolbrzymienie jego zachowania. Cudzoziemiec przebywał w Areszcie przez ponad 3 miesiące. W trakcie pobytu skarżył się na warunki panujące w areszcie, pogorszenie się ogólnego stanu zdrowia, zaburzenia snu i łaknienia.

Ponadto zasadnym byłoby określenie szczegółowych ram proceduralnych dla zmiany jednego środka na drugi. Ustawa przewiduje, że po zatrzymaniu cudzoziemca Straż Graniczna występuje do sądu z wnioskiem o zastosowanie jednego ze środków detencyjnych. Z doświadczenia CPPHN wynika, że Straż Graniczna może skierować wniosek o zastosowanie aresztu także w trakcie pobytu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym, jeżeli zajądą ku temu przesłanki. W związku tym, że do zmiany jednego środka detencyjnego na drugi stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące ich zastosowania, zasadnym wydaje się, aby w podobny sposób odnosić przepisy o zwolnieniu cudzoziemca z detencji do zmiany aresztu na ośrodek

strzeżony. Art. 406 ust. 1 pkt 1 przewiduje możliwość wydania postanowienia o zwolnieniu cudzoziemca ze strzeżonego ośrodka lub z aresztu dla cudzoziemców niezwłocznie z urzędu lub na wniosek cudzoziemca, przez organ Straży Granicznej, któremu podlega strzeżony ośrodek lub areszt dla cudzoziemców, w przypadku, m.in. ustania przyczyn uzasadniających stosowanie tych środków. Jeżeli jednak przyjąć, że artykuł ten znajduje zastosowanie do zwolnienia cudzoziemca z detencji w ogóle, to wówczas koniecznym byłoby ponowne zwrócenie się do właściwego sądu z wnioskiem o umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku, a to w sytuacji, gdy odpadnie przesłanka zastosowania aresztu (tj. brak ryzyka, że cudzoziemiec nie podporządkuje się zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku), przy jednoczesnym dalszym wypełnianiu przesłanek uzasadniających umieszczenie w ośrodku strzeżonym. Wydaje się bowiem jak najbardziej zasadnym przypuszczenie, że w trakcie stosowania aresztu cudzoziemiec zmieni swoje zachowanie i że po określonym czasie spędzonym w areszcie będzie podporządkowywać się zasadom pobytu w ośrodku strzeżonym. W związku z tym, wobec cudzoziemców umieszczonych w areszcie powinno dokonywać się okresowej oceny zachowania z wykorzystaniem formularza oceny, który został zaproponowany powyżej, pomagającego identyfikować cudzoziemców, wobec których należałoby zastosować areszt.

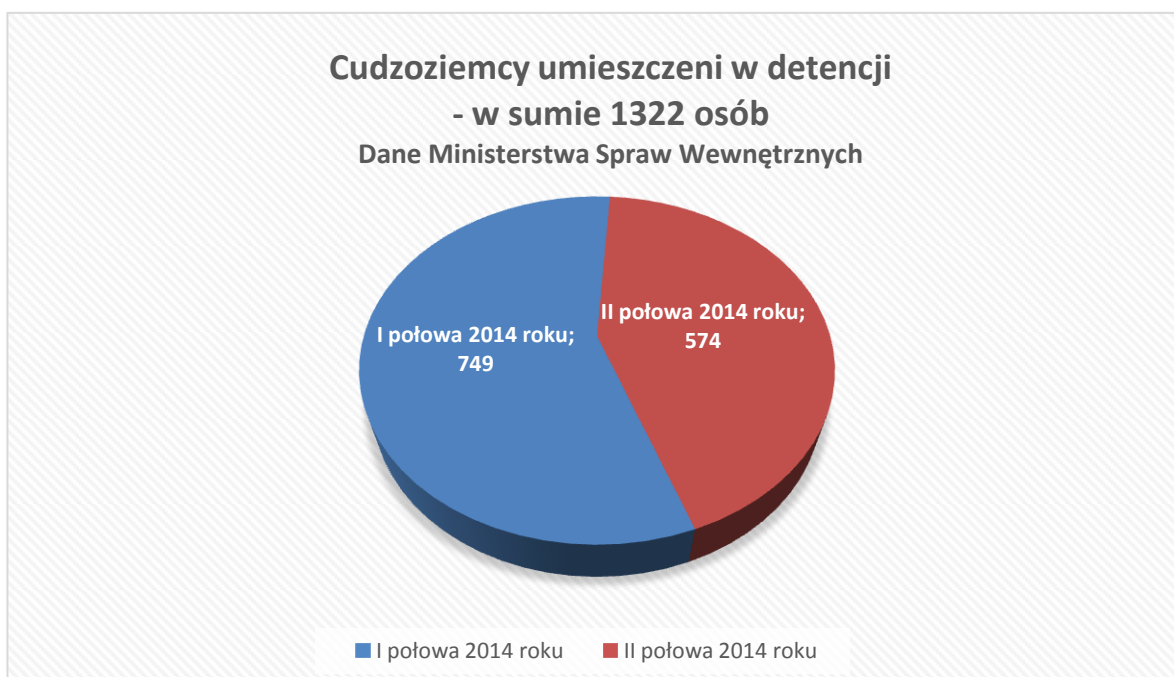
W kontekście powyższych rozważań należałoby się zastanowić nad realnym charakterem zmiany środka detencyjnego, jakim jest umieszczenie w ośrodku strzeżonym na bardziej represyjny, jakim jest areszt dla cudzoziemców. Istotne wątpliwości dotyczą przede wszystkim okoliczności i faktycznych przyczyn umieszczenia cudzoziemca w areszcie. Przede wszystkim, jak zauważono powyżej, brak jest kryteriów, które mogłyby pomóc w ocenie ryzyka, że cudzoziemiec nie podporządkuje się zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku. Co więcej, pojęcie to jest bardzo szerokie i swoim zakresem może obejmować wiele zachowań, które zostały określone w ustawie jako zakazy i obowiązki cudzoziemca w trakcie pobytu w

A.D., obywatel Nigerii, został zatrzymany przez funkcjonariuszy Placówki Straży Granicznej. Po przeprowadzeniu kontroli legalności jego pobytu na terytorium RP, stwierdzono, że cudzoziemiec nie posiada dokumentów uprawniających do pobytu oraz nie posiada środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu i wyjazdu z Rzeczypospolitej Polskiej, co stanowi okoliczność uzasadniającą wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu bez określenia terminu dobrowolnego powrotu. Komendant Placówki Straży Granicznej skierował wniosek do Sądu Rejonowego w przedmiocie umieszczenia A.D. w areszcie. Po rozpoznaniu sprawy Sąd postanowił uwzględnić wniosek i zastosować wobec cudzoziemca środek detencyjny, jednak nie w postaci aresztu, ale umieszczenia w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców. W uzasadnieniu postanowienia Sąd podkreślił, iż: „nie dostrzegł jednocześnie przesłanek, aby zastosować areszt wobec cudzoziemca albowiem nie uważa, aby istniało ryzyko nie podporządkowania się zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku. Należy zauważyć, iż cudzoziemiec wyjaśnił w sposób szczegółowy i spójny swoje postępowanie polegające na odmowie poddania się czynności pobrania od niego odcisków linii papilarnych. Podał bowiem, iż nie zrozumiał, że ma taki obowiązek i nie znał jego celu. Cudzoziemiec po wytłumaczeniu mu przez tłumacza celu wykonania tej czynności poddał się jej bez konieczności użycia wobec niego środków przymusu bezpośredniego, tj. dobrowolnie. Nie sposób nie dać wiary cudzoziemcowi, że rzeczywiście mógł znajdować się w stresie, był zdezorientowany, nie znał obowiązujących w tym zakresie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej przepisów prawa. Nie miał też kontaktu z adwokatem. Nadto Sąd zauważył, iż co istotne, z dokumentów nie wynika, aby był on osobą agresywną, co uzasadniałoby zastosowanie wobec niego surowego środka jakim jest areszt. Powyższy fragment uzasadnienia Sądu pokazuje, że jakkolwiek ustawa nie przewiduje ram prawnych dla oceny ryzyka niepodporządkowania się przez cudzoziemca zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku, tak opierając się o wyjaśnienia cudzoziemca, a także doświadczenie życiowe i zasady logicznego rozumowania, Sąd jest w stanie samodzielnie, a nie wyłącznie na podstawie wniosku SG, ocenić konieczność umieszczenia cudzoziemca w areszcie.

strzeżonym ośrodku lub w areszcie. Należy mieć na względzie, że za naruszenie wspomnianych obowiązków (art. 419) i zakazów (art. 420) ustawodawca przewidział odpowiedzialność dyscyplinarną. W zamkniętym katalogu kar dyscyplinarnych, które mogą być wymierzone przez komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej na pisemny wniosek kierownika strzeżonego ośrodka lub funkcjonariusza przez niego upoważnionego, wskazano pozbawienie cudzoziemca na okres do 7 dni prawa do udziału w zajęciach kulturalno-oświatowych lub sportowych (z wyjątkiem prawa do korzystania z biblioteki i prawa do korzystania z prasy) lub zakupu artykułów żywnościowych i wyrobów tytoniowych oraz innych artykułów dopuszczonych do posiadania w strzeżonym ośrodku. Co do zasady zatem, zmiana umieszczenia cudzoziemca w ośrodku strzeżonym na areszt dla cudzoziemców nie może być traktowana jako środek prewencyjny lub dyscyplinarny, jednak brak szczegółowego określenia podstawy twierdzenia o ryzyku niepodporządkowania się zasadom obowiązującym w strzeżonym ośrodku przez cudzoziemca może prowadzić do naruszenia w tej kwestii litery prawa, albowiem samo naruszenie obowiązków i zakazów przez cudzoziemca w trakcie pobytu w ośrodku strzeżonych, za które ustawodawca przewidział kary dyscyplinarne, wypełnia przesłankę niepodporządkowania się zasadom obowiązującym w strzeżonym ośrodku i uzasadnia umieszczenie cudzoziemca w areszcie.

Potrzeba zwrócenia uwagi na tę ustawową nieściśłość wynikała z obserwacji poczynionych przez pracowników CPPHN w ramach świadczenia pomocy prawnej cudzoziemcom umieszczonym w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Przemyślu. W konsekwencji naruszenia porządku wewnętrznego obowiązującego w Ośrodku, postanowiono o zmianie zastosowanego środka detencyjnego w postaci pobytu w Ośrodku Strzeżonym na Areszt. Tymczasem okoliczności wskazywane w uzasadnieniu postanowień wypełniały przesłanki uzasadniające pociągnięcie cudzoziemców do odpowiedzialności dyscyplinarnej i orzeczenie kar dyscyplinarnych określonych w ustawie.

Dane statystyczne

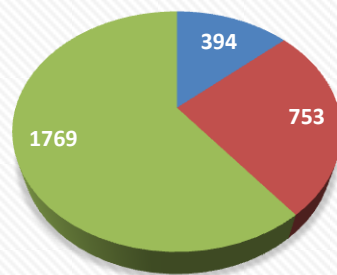


Z informacji przekazanych przez Komendę Główną Straży Granicznej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych¹⁷ wynika, że liczba cudzoziemców umieszczonych w ośrodkach strzeżonych wyniosła w 2014 roku 1322 osoby. W I półroczu 2014 roku 749 cudzoziemców zostało umieszczonych w strzeżonych ośrodkach, a w II półroczu (tj. w okresie po wejściu w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, co nastąpiło 1 maja 2014 roku) liczba ta wyniosła 574. MSW podkreśla, że nastąpił więc spadek o ponad 23%. Jednocześnie, wedle danych uzyskanych z Ministerstwa, w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2014 roku dokonano 2916 zatrzymań, z czego w stosunku do 753 cudzoziemców wydano postanowienie o

**Liczba cudzoziemców umieszczonych w detencji
 oraz wobec których zastosowano środki alternatywne do
 detencji w stosunku do liczby zatrzymań cudzoziemców
 (2916)**

w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2014 roku

Dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych



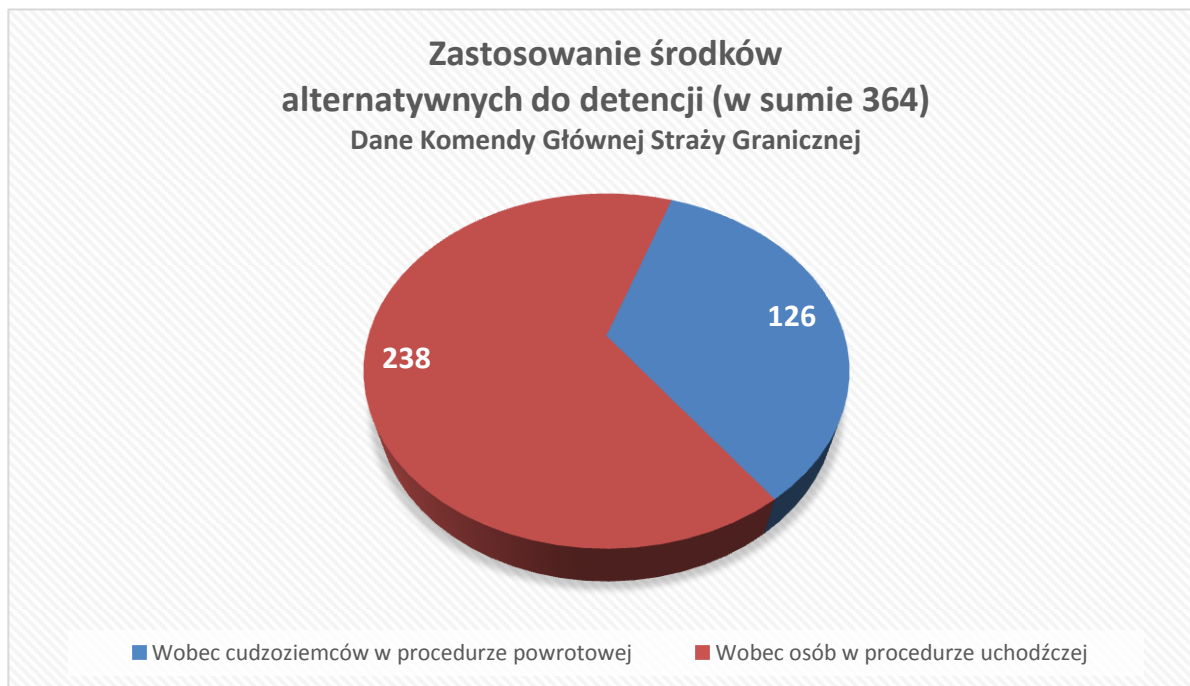
- Środki alternatywne do detencji
- Umieszczenie w Strzeżonych Ośrodkach dla Cudzoziemców
- Osoby zwolnione bez środka zapobiegawczego

umieszczeniu w ośrodku strzeżonym, z kolei wobec 394 cudzoziemców postanowiono o zastosowaniu środków alternatywnych do detencji. Z kolei zgodnie z informacją otrzymaną z Komendy Głównej Straży Granicznej, w okresie od 1 stycznia do 31 maja 2015 roku w ośrodkach strzeżonych umieszczono 479 osób.

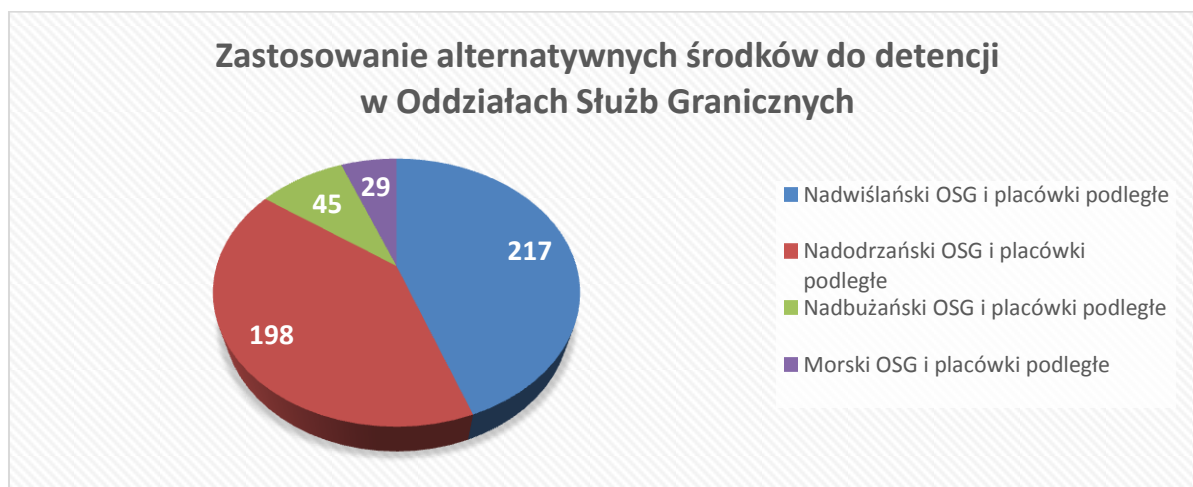
Statystyki przesłane przez Komendę Główną Straży Granicznej wskazują na tę samą liczbę osób, wobec których orzeczono detencję (tj. wobec 1322 osób), w stosunku zaś do decyzji dot. środków alternatywnych wskazano na 364 przypadki ich wydania, z czego 126 zapadło w kontekście procedury powrotowej i 238 wobec cudzoziemców starających się o objęcie ochroną międzynarodową w procedurze uchodźczej. W okresie od 1 stycznia do 31 maja 2015 roku wydano 240 postanowień o zastosowaniu środków alternatywnych do detencji.

¹⁷ Odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 lutego 2015 roku na *Petycję w sprawie wprowadzenia zakazu pozbawienia dzieci wolności* (DPM-WAM-078-18/2014/PM) skierowana do organizacji pozarządowych

Jak pokazuje doświadczenie CPPHN, spośród całkowitej liczby decyzji orzekających zastosowanie środka alternatywnego do detencji najczęściej orzekanym było zgłaszanie się w określonych odstępach czasu do organu Straży Granicznej. Nadto często zapadały decyzje stanowiące o obowiązku zamieszkiwania w miejscu wyznaczonym w postanowieniu, a także obligujące do przekazania do depozytu dokumentu podróży oraz wpłaty zabezpieczenia pieniężnego.



Oddziałem Straży Granicznej, który najczęściej korzystał z możliwości zastosowania środków alternatywnych do detencji był Nadwiślański Oddział Straży Granicznej wraz z podległymi placówkami (województwa mazowieckie, kujawsko-pomorskie, łódzkie i świętokrzyskie). W sumie w Oddziale zastosowano 217 środków detencyjnych, podczas gdy w Nadodrzańskim OSG zastosowano ich 198, w Nadbużańskim OSG – 45, a w Morskim OSG – 9.



Po dniu 1 maja 2014 roku, tj. po wejściu w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, środki alternatywne do detencji, wymienione w art. 398 ust. 3 ustawy o

cudzoziemcach, które dotychczas mogły być orzeczone za podstawie odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu Postępowania Karnego, a to w zw. z art. 404 ustawy o cudzoziemcach, zaczęły być stosowane w praktyce, czego dowód stanowią powyższe dane statystyczne. Jakkolwiek tendencja ta spotyka się z dużą aprobatą organizacji pozarządowych, tak nadal konieczne jest wprowadzanie zmian w zakresie uprzedniego rozpatrywania możliwości orzeczenia środków alternatywnych, a dopiero w drugiej kolejności badania zasadności umieszczenia cudzoziemca w ośrodku strzeżonym. Konieczne jest również prowadzenie dalszych, specjalistycznych szkoleń z tego zakresu i dążenie do jednolitej linii orzeczniczej (sądy) jak i jednolitych zasad stosowania tych środków (SG).

Trudno na tym etapie, zważywszy na dopiero roczny okres obowiązywania nowego stanu prawnego, szczegółowo ocenić skuteczność przyjętych alternatyw do detencji. W ocenie samej Straży Granicznej ponad 60% cudzoziemców w przypadku których odstąpiono od detencji na rzecz alternatyw (z reguły nakładając obowiązek regularnego zgłaszania się do jednostki SG), po krótkim okresie przestaje się stosować do ich zasad i wyjeżdża z Polski. Takie ogólne szacunki obejmują jednak różne kategorie cudzoziemców, zarówno osoby ubiegające się o jedną z form ochrony, jak i cudzoziemców nieudokumentowanych, w związku z czym trudno ocenić jak stosowanie się do alternatyw kształtuje się w różnych kategoriach migracyjnych.

Dotychczas pozyskane dane wskazują również na interesującą tendencję; przeważająca większość środków alternatywnych (w ocenie SG, nawet około 90%) stosowana jest przez samą SG, a jedynie niewielka liczba tych środków wynika z postanowienia sądu orzekającego z wniosku SG o umieszczenie cudzoziemca w detencji. Taka proporcja uzasadnia konieczność dalszych, intensywnych szkoleń, zarówno dla SG jak i dla sędziów orzekających w takich sprawach, którzy nierzadko nie rozumieją specyfiki indywidualnego położenia migrantów.

Podsumowanie i wnioski

W latach 2012 – 2015 Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć w Krakowie realizowało projekt *Bezpieczny powrót – pomoc prawna i monitoring przestrzegania praw człowieka w ramach powrotów obywateli państw trzecich do krajów pochodzenia* współfinansowany przez Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów oraz budżet państwa. Rokrocznie wydawany był raport podsumowujący podjęte działania i poczynione w ich trakcie obserwacje za wskazany okres. W raportach formułowane były zalecenia i rekomendacje, które nadały kierunek zmianom i wpłynęły na realizację przymusowych powrotów cudzoziemców do krajów pochodzenia.

Niniejszy raport stanowi podsumowanie działań CPPHN za okres od 1 lipca 2014 do 31 czerwca 2015 roku. Mając na uwadze, że ustawą z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach wprowadzono zmiany w szczególności w zakresie stosowania detencji oraz obserwacji przekazanych cudzoziemców do krajów pochodzenia, prace CPPHN we wspomnianym okresie skupiły się na tych obszarach, a przede wszystkim na procedurze umieszczania cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych, stosowaniu alternatyw dla detencji oraz monitoringu doprowadzeń cudzoziemców drogą lotniczą.

Podsumowując kwestie obserwacji powrotów cudzoziemców warto wskazać na otwartość i dobrą współpracę pomiędzy Strażą Graniczną i organizacjami pozarządowymi, dotyczącą ustalania kwestii szczegółowych procedury doprowadzeń cudzoziemców, a także objęcia zakresem monitoringu również doprowadzeń lądowych, czy doprowadzeń realizowanych na lotnisku bez eskorty. Dopracowania wymagają jeszcze pewne kwestie techniczne, jak na przykład częstotliwość szkoleń dla przedstawicieli organizacji pozarządowych, czy też organizacyjne dotyczące uczestnictwa w locie (problemy wizowe). Należy również podkreślić, iż monitorowane przez Centrum operacje powrotowe przeprowadzane były co do zasady z poszanowaniem praw człowieka, jednakże dla pełnej ochrony tych praw konieczne byłoby prowadzenie pewnych zmian w kwestii języka komunikacji z cudzoziemcem (zapewnienie tłumacza lub odpowiedni dobór członków eskorty znających dany język), jak też uważne sporządzanie depozytu przy przyjęciu cudzoziemca do ośrodka, jak również przy jego wyjeździe i na lotnisku, w miarę możliwości w języku zrozumiałym dla cudzoziemca.

Należy również dodać, iż dużym wyzwaniem dla większości organizacji pozostaje kwestia finansowania, bowiem większość zainteresowanych obserwacją organizacji nie posiada przy tym zagwarantowanych środków finansowych na zakup biletów lotniczych w celu realizowania zadań monitoringowych. Dla prowadzenia regularnej i efektywnej obserwacji tego typu, na wybranych lotach, w szczególności rejsowych, organizacje muszą mieć zapewnione stabilne źródło finansowania z przeznaczeniem na ten cel.

W ramach udzielanych porad prawnych CPPHN zauważyło konieczność zmiany praktyki dotyczącej czasu wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. W zeszłorocznym raporcie pozytywnie oceniono zmiany w ustawodawstwie w zakresie wstrzymania przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu do powrotu w razie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, jednak tegoroczna praktyka pokazuje, że decyzje wykonywano w krótkim czasie po doręczeniu cudzoziemcom decyzji ostatecznej, co w istotny sposób wpływa na ograniczenie ich prawa do sądu. Na uwagę zasługuje także kwestia identyfikacji tożsamości cudzoziemca, w tym bezpieczeństwa, albowiem brak jej potwierdzenia mieć znaczący wpływ na treść decyzji o zobowiązaniu do powrotu, możliwości jej wykonania, a także postanowienia o umieszczeniu w ośrodku strzeżonym.

W trakcie trwania projektu CPPHN przyjrzało się praktycznemu aspektowi stosowania detencji administracyjnej w związku z postępowaniem o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu. Dogłębna analiza postanowień o umieszczeniu cudzoziemca w ośrodku strzeżonym pozwoliła na wyciągnięcie wniosków i sformułowanie rekomendacji, wśród których na szczególną uwagę zasługuje postulat wypracowania wspólnej praktyki orzeczniczej, w ramach której weryfikacji i szczegółowemu badaniu będą podawane okoliczności faktyczne, które mają wpływ na treść postanowień. Dużo uwagi poświęcono alternatywom do detencji – rozwiązaniu, które, poprzez wprowadzenie do ustawy o cudzoziemcach, miało wpłynąć na realizację jednego z postulatów Dyrektywy Powrotowej, mianowicie aby detencja stanowiła środek *ultima ratio*, po uprzednim rozważeniu zasadności zastosowania wobec cudzoziemca środków o charakterze wolnościowym. Jakkolwiek należy stwierdzić, że postulat ten nie jest jeszcze w pełni realizowany, tak na uwagę zasługuje rosnąca tendencja jego zastosowania.

Rekomendacje

Rekomendacje w zakresie wykonywania decyzji o zobowiązaniu do powrotu:

1. regularne prowadzenie szkoleń dla przedstawicieli organizacji pozarządowych w zakresie monitoringu doprowadzeń cudzoziemców, bądź też możliwość przeprowadzenia doszkolenia wewnętrznego przez pracowników organizacji z uwagi na rotację personelu w organizacjach pozarządowych
2. komunikacja z cudzoziemcem w czasie operacji powrotowej powinna odbywać się w języku dla niego zrozumiałym. W przypadku, gdy jest to niemożliwe, należy dopuścić możliwość skorzystania z pomocy tłumacza
3. kwity depozytowe zarówno przy przyjęciu cudzoziemca do ośrodka, jak też w momencie jego wyjazdu powinny być wypełniane z dużą dokładnością, w języku zrozumiałym dla cudzoziemca

Rekomendacje dotyczące umieszczenia cudzoziemców w Ośrodku Strzeżonym w celu przeprowadzenia postępowania powrotowego:

- I. wypracowanie spójnej praktyki orzeczniczej, w ramach której w szczególności:
 1. okoliczności faktyczne odnoszące się do zastosowania detencji będą weryfikowane w kontekście rozróżnienia decyzji powrotowych na decyzje z określeniem oraz bez określenia terminu dobrowolnego powrotu
 2. brak dokumentu tożsamości analizowany będzie w kontekście całokształtu okoliczności sprawy, w tym w szczególności tego, czy tożsamość cudzoziemca jest kwestionowana, czy też posiada on inne źródła dowodowe, które mogą jego tożsamość potwierdzić
 3. stwierdzenie braku dokumentu podróży poprzedzone będzie weryfikacją, czy dokument ten nie został wcześniej złożony w depozycie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w ramach toczącego się uprzednio postępowania o nadanie statusu uchodźcy; w razie złożenia dokumentu w podróży w depozycie UDSC nie można przyjmować, iż Cudzoziemiec takiego dokumentu nie posiada
 4. deklaracja braku woli powrotu do kraju pochodzenia nie będzie zrównywana z brakiem woli podporządkowania się ostatecznej i prawomocnej decyzji administracyjnej
- II. wprowadzenia systemu pomocy socjalnej świadczonej w trakcie postępowania powrotowego

Rekomendacje dotyczące umieszczenia cudzoziemców w Ośrodku Strzeżonym w celu wykonania decyzji powrotowej:

- I. wypracowanie praktyki orzeczniczej, w ramach której weryfikowane będą następujące okoliczności:
 1. sytuacja rodzinna cudzoziemca

2. podejmowanie kroków prawnych mających na celu kwestionowanie zasadności decyzji powrotowej, w tym w szczególności związane z wstrzymaniem jej wykonania
- II. zawarcie w ostatecznej decyzji o odmowie udzielenia ochrony pouczenia w języku dla cudzoziemca zrozumiałym o konsekwencjach doręczenia ostatecznej decyzji o odmowie udzielenia ochrony w postaci obowiązku opuszczenia terytorium RP w terminie 30 dni oraz udania się do kraju pochodzenia, bądź też innego państwa, na terytorium którego cudzoziemiec ma prawo wjazdu

Rekomendacje dotyczące wypracowania dobrych praktyk w zakresie przedłużania okresu pobytu cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych, a mianowicie, aby:

1. w obowiązującym stanie prawnym przedłużenie okresu stosowania detencji nie powinno mieć miejsca, jeśli cudzoziemcowi nie doręczono ostatecznej decyzji powrotowej
2. w przypadku wnioskowania o przedłużenie okresu pobytu w Ośrodku Strzeżonym w oparciu o przesłankę braku współpracy Cudzoziemca w wykonaniu decyzji powrotowej rozważać możliwość doprowadzania cudzoziemców na posiedzenia Sądu w celu wysłuchania przez niezawisły, niezależny i bezstronny Sąd, i ostrożne ocenianie deklaracji odnoszących się do braku woli powrotu do kraju pochodzenia
3. w przypadku przedłużania okresu pobytu w Ośrodku Strzeżonym w oparciu o przedłużające się postępowanie identyfikacyjne, szczegółowo uzasadniać, z jakich przyczyn cudzoziemcowi nie został wydany dokument podróży, jakie działania i z jaką częstotliwością w celu identyfikacji podejmują polskie organy oraz jakie są realne perspektywy uzyskania dokumentu podróży

Rekomendacje dotyczące procedury umieszczania cudzoziemców w Areszcie dla Cudzoziemców:

1. opracowanie formularzy oceny i stosowanie ich celem określenia stopnia ryzyka, że cudzoziemiec nie podporządkuje się zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku, stanowiący następnie przesłankę do zastosowanie wobec niego aresztu
2. ustanowienie procedury zmiany środka detencyjnego w postaci umieszczenia w ośrodku strzeżonym na areszt dla cudzoziemców oraz szczegółowe określenie możliwości odstąpienia od aresztu na mniej rygorystyczny środek
3. określenie maksymalnego czasu pobytu cudzoziemca w areszcie z uwagi na większy rygor i dolegliwość tego środka