

Wytyczne dotyczące alternatyw dla zatrzymania

OKREŚLENIE

USTANOWIENIE

PODJĘCIE DECYZJI

WDROŻENIE

KONTROLA

**ZAKOŃCZENIE
STOSOWANIA**

Wytyczne dotyczące alternatyw dla zatrzymania

grudzień 2024 r.

19 stycznia 2022 r. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) stał się Agencją Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA). Wszystkie odniesienia do EASO oraz produktów i organów EASO należy rozumieć jako odniesienia do EUAA.



Dokument ukończono w grudniu 2024 r.

Ani Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA), ani żadna osoba występująca w imieniu EUAA nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania poniższych informacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2026

Print ISBN 978-92-9410-915-6 doi:10.2847/6438247 BZ-01-24-029-PL-C

PDF ISBN 978-92-9410-914-9 doi:10.2847/2073533 BZ-01-24-029-PL-N

© Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA), 2026

Powielanie jest dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W przypadku jakiegokolwiek wykorzystania lub powielania elementów, które nie są własnością EUAA, konieczne może być uzyskanie zgody bezpośrednio od odpowiednich uprawnionych. EUAA nie jest właścicielem praw autorskich w odniesieniu do następujących elementów:

- ilustracja na okładce zaadaptowana z tolgart, © iStock / Getty Images Plus
- ikony na stronach 28–33: bsd studio © stock.adobe.com.



O poradniku

Dlaczego przygotowano niniejszy poradnik? Misją Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA) jest ułatwianie i wspieranie działań państw członkowskich UE i państw stowarzyszonych w ramach Schengen (państw UE+ ⁽¹⁾) we wdrażaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA). Zgodnie z ogólnym założeniem EUAA, jakim jest promowanie prawidłowego i skutecznego wdrożenia WESA oraz umożliwienie konwergencji, Agencja opracowuje wspólne wskaźniki i standardy operacyjne, a także wytyczne i praktyczne narzędzia.

W jaki sposób opracowano ten poradnik? Niniejszy poradnik opracowano przy wsparciu ekspertów z państw członkowskich z Niemiec, Irlandii, Holandii i Szwecji oraz przy cennym wkładzie Komisji Europejskiej, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM), Funduszu Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF), Rady Europy (RE) i Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) ⁽²⁾. Wsparcie i koordynację działań związanych z jego opracowaniem zapewniła EUAA. Przed ukończeniem poradnika poddano go konsultacjom ze wszystkimi państwami UE+ za pośrednictwem sieci EUAA ds. przyjmowania, procesów udzielania azylu i systemu dublińskiego.

Do kogo skierowany jest ten poradnik? Niniejszy poradnik skierowany jest przede wszystkim do organów krajowych odpowiedzialnych za zatrzymanie lub alternatywy dla zatrzymania, w tym decydentów i osób odpowiedzialnych za wyznaczanie kierunków polityki. Ponadto narzędzie to może być przydatne każdej innej osobie pracującej w dziedzinie zatrzymania lub alternatyw dla zatrzymania lub w niej działającej.

Jak korzystać z niniejszego poradnika? Niniejszy poradnik zawiera wytyczne dotyczące alternatyw dla zatrzymania, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości ich zastosowania w kontekście procedury granicznej. Dalsze wskazówki czytelnik może znaleźć w [Podręczniku europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i imigracji](#) opublikowanym wspólnie przez FRA i ETPC i regularnie aktualizowanym. W rozdziale 7 podręcznika opisano obowiązujące prawo europejskie dotyczące zatrzymania i ograniczenia swobody przemieszczania się. Jeśli chodzi konkretnie o alternatywy dla zatrzymania, czytelnik może zapoznać się z dokumentami Rady Europy dotyczącymi [prawnych i praktycznych aspektów skutecznych alternatyw dla zatrzymania w kontekście migracji](#) oraz z [podręcznikiem „Alternatives to Immigration Detention:Fostering Effective Results”](#) [Alternatywy dla zatrzymania imigracyjnego – dążenie do skutecznych wyników], publikacją FRA na temat [alternatyw dla zatrzymania w przypadku osób ubiegających się o azyl i osób objętych procedurami powrotu](#), a także dokumentem Fronteksu na temat [dobrych praktyk w zakresie alternatyw dla zatrzymania](#).

⁽¹⁾ 27 państw członkowskich UE, a także Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria.

⁽²⁾ Należy zauważyć, że ukończony poradnik niekoniecznie odzwierciedla stanowiska zajmowane przez IOM, UNICEF, RE i UNCHR.





W jaki sposób niniejszy poradnik odnosi się do krajowych przepisów i praktyk?

Poradnik ten stanowi narzędzie tzw. miękkiej konwergencji. Nie jest on prawnie wiążący, ale odzwierciedla wspólnie uzgodnione standardy przyjęte przez zarząd EUAA w grudniu 2024 r. *Wytyczne EUAA dotyczące alternatyw dla zatrzymania* należy stosować w połączeniu z innymi dostępnymi praktycznymi poradnikami i narzędziami.

Zastrzeżenie prawne

Poradnik opracowano bez uszczerbku dla zasady, że jedynie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może dokonywać obowiązującej wykładni prawa UE.





Spis treści

Wykaz skrótów	8
Wprowadzenie	10
Określenie alternatyw dla zatrzymania	12
Wytyczna 1.....	14
Alternatywy dla zatrzymania należy stosować tylko wtedy, gdy istnieje uzasadniona przesłanka zastosowania zatrzymania	14
Zgodność z prawem zatrzymania	14
Przesłanki zastosowania zatrzymania	14
Przesłanki zastosowania zatrzymania w kontekście procedury azylowej.....	15
Przesłanki zastosowania zatrzymania w kontekście procedury powrotu.....	16
Przesłanki zastosowania zatrzymania w kontekście procedury ustalania odpowiedzialności	16
Wytyczna 2.....	20
Alternatywy dla zatrzymania nie mogą być równoznaczne z pozbawieniem wolności.....	20
Alternatywy dla zatrzymania a pozbawienie wolności.....	20
Odróżnianie alternatyw dla zatrzymania od innych pojęć.....	22
Ustanowienie alternatyw dla zatrzymania	26
Wytyczna 3.....	26
Alternatywy dla zatrzymania należy ustanowić na mocy prawa, które powinno wyraźnie określać organ odpowiedzialny za ich przyjęcie i wdrożenie, kryteria ich stosowania oraz zakres dostępnych rozwiązań.....	26
Kto bada i stosuje alternatywy dla zatrzymania?.....	26
Kiedy należy zbadać i zastosować alternatywy dla zatrzymania?.....	26
Jakie są rodzaje alternatyw dla zatrzymania?.....	27
Główne zalety i wyzwania związane z alternatywami dla zatrzymania.....	34
Wytyczna 4.....	37
Alternatywy dla zatrzymania muszą stać na straży podstawowych standardów i zasad w zakresie praw człowieka	37
Poszanowanie zasady niedyskryminacji	37
Zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania	37
Poszanowanie prawa do prywatności	38
Poszanowanie prawa do ochrony zdrowia.....	38
Poszanowanie prawa do życia rodzinnego.....	38
Poszanowanie najlepszego interesu dziecka.....	38
Poszanowanie prawa do nauki.....	39
Poszanowanie prawa dziecka do informacji i uczestnictwa	39
Poszanowanie prawa do skutecznego środka prawnego	39



Podjęcie decyzji w sprawie alternatyw dla zatrzymania	41
Wytyczna 5.....	41
Alternatywy dla zatrzymania muszą zostać należycie zbadane i wykluczone przed zastosowaniem zatrzymania, zgodnie z zasadami konieczności i proporcjonalności.....	41
Alternatywy dla zatrzymania jako środek pierwszej instancji.....	41
Obowiązek podania powodów niezastosowania alternatyw dla zatrzymania.....	42
Test konieczności	42
Test proporcjonalności.....	42
Wytyczna 6.....	44
Alternatywy dla zatrzymania muszą opierać się na indywidualnej ocenie każdego przypadku i uwzględniać indywidualne okoliczności i szczególne potrzeby	44
Ocena indywidualna	44
Ocena zgodności z procedurą a ryzyko ucieczki	44
Ocena czynników w zakresie szczególnego traktowania.....	46
Stosowanie zasady jak najmniejszej interwencji	48
Wzięcie pod uwagę rodzaju, czasu trwania i wpływu	49
Dostosowanie zobowiązań.....	50
Powiadamianie o decyzjach	50
Wytyczna 7	56
Alternatywy dla zatrzymania należy stosować co do zasady w każdym przypadku, gdy rozważa się zatrzymanie dzieci, zgodnie z zasadą najlepszego interesu dziecka	56
Ramy prawne UE	56
Alternatywy dla zatrzymania w przypadku dzieci bez opieki i dzieci odseparowanych od rodziców.....	58
Alternatywy dla zatrzymania w przypadku rodzin z dziećmi	61
Wdrożenie alternatyw dla zatrzymania	63
Wytyczna 8.....	63
Alternatywy dla zatrzymania należy wdrażać w najbardziej skuteczny sposób przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich zabezpieczeń i procedur, aby zwiększyć wskaźnik zgodności.....	63
Wydawanie dokumentacji.....	63
Dostęp do godnych warunków życia i dostęp do usług.....	64
Dostęp do informacji	64
Dostęp do doradztwa prawnego i pomocy prawnej.....	65
Kontrola alternatyw dla zatrzymania	73
Wytyczna 9.....	73
Alternatywy dla zatrzymania muszą podlegać kontroli sądowej, która uwzględnia wszelkie zmiany w indywidualnych okolicznościach.....	73
Kontrola zatrzymania i alternatyw dla zatrzymania.....	73
Możliwe wyniki kontroli sądowej.....	75
Powiadomienie o cofnięciu.....	77



Zakończenie stosowania alternatyw dla zatrzymania.....	79
Wytyczna 10	79
Alternatywy dla zatrzymania muszą mieć charakter tymczasowy	79
Czas trwania alternatyw dla zatrzymania powinien być ograniczony	79
Wygaśnięcie podstawy prawnej alternatyw dla zatrzymania	79
Załącznik 1. Tabela podsumowująca wytyczne.....	81
Załącznik 2. Listy kontrolne dotyczące wytycznych.....	82
Załącznik 3. Kontrola przesiewowa i procedury graniczne	88
Nowy pakt o migracji i azylu.....	88
Kontrola przesiewowa.....	88
Procedura azylowa na granicy.....	90
Powrotowa procedura graniczna	91
Fikcja prawna dotycząca odmowy wjazdu	91
Załącznik 4. Glosariusz	94



Wykaz skrótów

Skrót	Definicja
alternatywa	alternatywy dla zatrzymania
dyrektywa powrotowa	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich
dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (2024)	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1346 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową
EKPC	europajska konwencja praw człowieka
ESM	Europejska Sieć Migracyjna
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
EUAA	Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu
FRA	Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej
Frontex	Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej
Karta	Karta praw podstawowych Unii Europejskiej
KPD	Konwencja o prawach dziecka
OPT	obywatel (obywatele) państw trzecich
OSO	organizacja (organizacje) społeczeństwa obywatelskiego
państwa członkowskie	państwa członkowskie UE
rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817
rozporządzenie w sprawie powrotowej procedury granicznej	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1349 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia powrotowej procedury granicznej i zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1148
rozporządzenie w sprawie procedury azylowej	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylenia dyrektywy 2013/32/UE



Skrót	Definicja
rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zarządzania azylem i migracją, zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 604/2013
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UNHCR	Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców

Państwa UE+ przywoływane w niniejszym dokumencie są oznaczone następującymi skrótami.

AT: Austria	BE: Belgia	BG: Bułgaria
CH: Szwajcaria	CY: Cypr	CZ: Czechy
DE: Niemcy	DK: Dania	EE: Estonia
EL: Grecja	ES: Hiszpania	FI: Finlandia
FR: Francja	HR: Chorwacja	IE: Irlandia
IT: Włochy	LT: Litwa	LU: Luksemburg
LV: Łotwa	MT: Malta	NL: Holandia
PL: Polska	PT: Portugalia	SE: Szwecja
SI: Słowenia	SK: Słowacja	



Wprowadzenie

W ostatnich latach coraz większą uwagę zwraca się na alternatywy dla zatrzymania, stanowiące dla państw członkowskich środek zarządzania migracją bez pozbawiania osób ich podstawowego prawa do wolności, chyba że jest to konieczne i uzasadnione. W tym sensie alternatywy dla zatrzymania mogą zapobiegać niekorzystnym fizycznym i psychologicznym skutkom pozbawienia wolności, w tym w przypadku osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, oraz pozwalają uniknąć takich skutków.

Obserwowane rosnące zainteresowanie tematem wynika również z nowego paktu o migracji i azylu ⁽³⁾. W poszczególnych instrumentach ustawodawczych nie tylko powtórzono kluczowe zasady i gwarancje leżące u podstaw alternatyw dla zatrzymania, lecz także wprowadzono istotne nowe przepisy, takie jak obowiązek organów orzekających o zastosowaniu zatrzymania do wyraźnego podania powodów w orzeczeniach o zastosowaniu zatrzymania w każdym przypadku, gdy nie zastosowano alternatyw dla zatrzymania.

W nowym pakcie wprowadzono również możliwość stosowania przez państwa członkowskie ograniczeń swobody przemieszczania się w celu zarządzania ich systemem przyjmowania (art. 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024)) ⁽⁴⁾. Te nowe, bardziej elastyczne środki będą współistnieć z alternatywami dla zatrzymania, zapewniając państwom członkowskim kompleksowy zestaw narzędzi, z którego mogą wybrać najbardziej odpowiedni środek. W niektórych przypadkach ten sam środek (np. zgłaszanie się do właściwych organów) może być stosowany jako alternatywa dla zatrzymania na podstawie art. 10 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) lub jako ograniczenie swobody przemieszczania się na podstawie art. 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024). Wytyczne te należy odczytywać w powiązaniu z wytycznymi dotyczącymi środków organizacji przyjmowania i zarządzania nim (w tym ograniczenia swobody przemieszczania się), które EUAA opracuje w przyszłości.

Artykuł 5 ust. 5 rozporządzenia w sprawie powrotowej procedury granicznej ⁽⁵⁾ upoważnia EUAA do opracowania „wytyczn[ych] dotycząc[ych] różnych praktyk alternatywnych dla detencji, które mogłyby być wykorzystywane w kontekście procedury granicznej”.

W związku z tym celem niniejszych wytycznych jest zapewnienie właściwym organom państw członkowskich dokumentu podsumowującego główne aspekty alternatyw dla zatrzymania na poszczególnych etapach procesu decyzyjnego, na podstawie dorobku prawnego UE.

⁽³⁾ Komisja Europejska: Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych, „Pakt o migracji i azylu”, strona internetowa Komisji Europejskiej, 21 maja 2024 r., dostęp: 6 grudnia 2024 r., https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en.

⁽⁴⁾ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/1346](#) z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

⁽⁵⁾ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/1349](#) z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia powrotowej procedury granicznej i zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1148.



Dokument podzielono na sześć podstawowych modułów: **określenie, ustanowienie, podjęcie decyzji, wdrożenie, kontrola i zakończenie stosowania** w odniesieniu do alternatyw dla zatrzymania. Każdy moduł zawiera szereg wytycznych, po których – w odpowiednich przypadkach – następują przykłady stosowanych w państwach członkowskich praktyk, będących potencjalną inspiracją dla innych krajów.

Chociaż wytyczne mają ogólne zastosowanie na wszystkich etapach procedur azylowych lub powrotowych, w szczegółowych rozważaniach przeanalizowano wpływ nowo wprowadzonych procedur granicznych na alternatywy dla zatrzymań – jego opis znajduje się w [załączniku 3](#). W szczególności w świetle mandatu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) opracowano w ścisłej z nią współpracy analizę dotyczącą stosowania alternatyw dla zatrzymania w powrotowej procedurze (granicznej).

Wytyczne te opierają się na szeregu głównych źródeł, takich jak publikacje, badania naukowe, sprawozdania i orzecznictwo wydane przez odpowiednie organizacje, agencje UE oraz sądy europejskie i międzynarodowe. W stosownych przypadkach każde źródło wymieniono w tekście lub powołano się na nie w przypisach.

Przygotowanie niniejszych wytycznych należy traktować jako wstępne działanie Agencji w kwestii zatrzymania i alternatyw dla zatrzymania, zgodnie z jej mandatem.



Określenie alternatyw dla zatrzymania

Pomimo braku powszechnie przyjętej definicji „alternatyw dla zatrzymania” istnieje szeroki konsensus co do faktu, że alternatywy dla zatrzymania imigracyjnego są **środkami niepolegającymi na pozbawieniu wolności**, które wiążą się z **poziomem przymusu niższego stopnia niż zatrzymanie** ⁽⁶⁾.

Ustawodawstwo krajowe odnosi się do alternatyw dla zatrzymania, używając różnych terminów ⁽⁷⁾ na określenie szeregu praktyk, które mogą być stosowane w celu uniknięcia zatrzymania, w odniesieniu do zasady konieczności i proporcjonalności.

W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (2024) detencję (zatrzymanie) zdefiniowano jako „umieszczenie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową przez państwo członkowskie w określonym miejscu, w którym jest ona pozbawiona swobody przemieszczania się” ⁽⁸⁾. Jednak ani w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (2024), ani w żadnym innym instrumencie mającego zastosowanie dorobku prawnego UE nie zdefiniowano wyraźnie alternatyw dla zatrzymania ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Rada Europy, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results – Practical guide](#) [Praktyczne wytyczne dotyczące alternatyw dla zatrzymania imigracyjnego – dążenie do skutecznych wyników. Poradnik praktyczny], 2019, s. 12. Różnica między pozbawieniem wolności a ograniczeniem swobody przemieszczania się – zob. także [Wytyczna 2](#).

⁽⁷⁾ Na przykład „środki niepolegające na pozbawieniu wolności”, „środki mniej restrykcyjne”, „środki mniej represyjne”, „środki mniej drastyczne”, „środki mniej inwazyjne”, „środki mniej uciążliwe”, „środki o mniejszym stopniu ingerencji”, „środki specjalne”, „środki łagodniejsze” lub „środki alternatywne”. Zob. Rada Europy, [Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration](#) [Prawne i praktyczne aspekty skutecznych alternatyw dla zatrzymania w kontekście migracji], 2018.

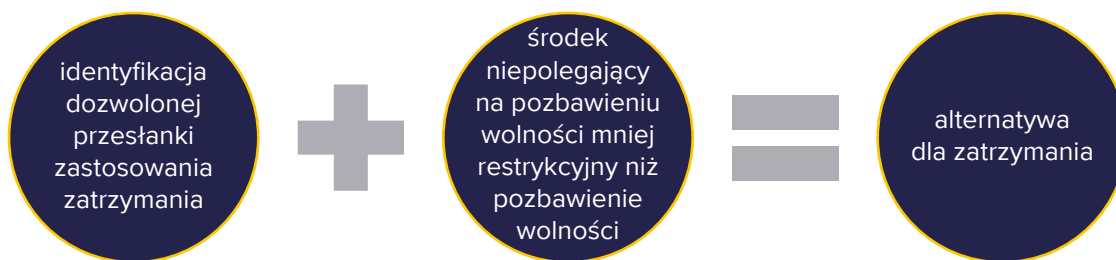
⁽⁸⁾ Artykuł 2 pkt 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024). TSUE potwierdził, że znaczenie terminu „środek detencyjny” [ang. „detention”] w dyrektywie powrotowej (w której go nie zdefiniowano) jest takie samo jak znaczenie terminu „detencja” [ang. „detention”] w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (2024) (zob. wyrok w sprawie [FMS i inni](#); pełne odniesienie w przypisie [26](#)).

⁽⁹⁾ Na podstawie art. 8 ust. 4 poprzedniej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (dyrektywa 2013/33/UE) Europejska Sieć Migracyjna (ESM) definiuje „[alternatywę dla zatrzymania](#)” jako „środki niepolegające na pozbawieniu wolności stosowane do monitorowania lub ograniczania przemieszczania się obywateli państw trzecich w celu zapewnienia przestrzegania ochrony międzynarodowej i procedur powrotu”.



Niemniej instrumenty te mogą pomóc w ustaleniu dwóch istotnych elementów, które określają charakter alternatyw dla zatrzymania. Możemy bowiem mówić o alternatywach dla zatrzymania tylko wtedy, gdy:

- zidentyfikowano dozwoloną przesłankę zastosowania zatrzymania; oraz
- środki niepolegające na pozbawieniu wolności stosowane w miejsce zatrzymania są mniej restrykcyjne niż pozbawienie wolności, nawet jeśli mogą pociągać za sobą pewien poziom i pewną intensywność przymusu ⁽¹⁰⁾.



⁽¹⁰⁾ W tym sensie przedstawiona definicja jest wąska. Zob. C. Costello i E. Kaytaz w UNHCR, [Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perception of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva](#) [Gromadzenie badań empirycznych nad alternatywami dla zatrzymania – percepcja osób ubiegających się o azyl i uchodźców w Toronto i Genewie], 2013, s. 10: „[Termin alternatywa dla zatrzymania] jest używany w co najmniej dwóch różnych znaczeniach. W wąskim znaczeniu odnosi się do praktyki stosowanej w przypadkach, w których zatrzymanie ma uzasadnione podstawy [...], ale państwo ma do dyspozycji mniej restrykcyjny środek kontroli i dlatego powinno z niego skorzystać. W szerszym znaczeniu alternatywy dla zatrzymania odnoszą się do dowolnej z szeregu polityk i praktyk [...], które nie są zatrzymaniem, ale zazwyczaj wiążą się z pewnymi ograniczeniami”.



Wytyczna 1

Alternatywy dla zatrzymania należy stosować tylko wtedy, gdy istnieje uzasadniona przesłanka zastosowania zatrzymania

Zgodność z prawem zatrzymania

Zatrzymanie musi być zgodne z prawem, tj. **musi być dozwolone w przepisach prawa i zgodne z nimi**. Zasada pewności prawa w przypadku zatrzymania wymaga, aby prawo było wystarczająco precyzyjne, by każdy mógł przewidzieć konsekwencje danego działania.

Zatrzymanie musi mieć podstawę prawną w prawie krajowym, a zasady określające okoliczności, w których osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową lub obywatel państwa trzeciego może zostać zatrzymany, a także procedury i gwarancje związane z zatrzymaniem, muszą być jasne.

Jeśli przepisy prawne regulujące zatrzymanie nie są odpowiednio przewidywalne w ich stosowaniu i interpretacji ⁽¹¹⁾, wówczas zatrzymanie może skutkować arbitralnością ⁽¹²⁾.

Przesłanki zastosowania zatrzymania

Zasada zgodności z prawem zatrzymania oznacza, że każda decyzja o zatrzymaniu osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową lub obywatela państwa trzeciego musi **opierać się na dozwolonej (zgodnej z prawem) przesłance zastosowania zatrzymania** w konkretnym przypadku.

W przypadku, gdy nie można ustalić takich przesłanek zastosowania zatrzymania (lub przestają one mieć zastosowanie, zob. [Wytyczna 9](#) i [Wytyczna 10](#)), **alternatywy dla zatrzymania nie mają podstawy prawnej** ⁽¹³⁾, a dana osoba musi zostać zwolniona.

⁽¹¹⁾ Wyrok ETPC z dnia 16 grudnia 2016 r., *Khlaifia i Inni przeciwko Włochom*, nr 16483/12, ECLI:CE:ECHR:2016:1215JUD001648312. Streszczenie dostępne w [bazie orzecznictwa EUAA](#).

⁽¹²⁾ Pojęcie „arbitralności” jest powiązane z zasadami zasadności, konieczności i proporcjonalności. Wszystkie te zasady należy oceniać w poszczególnych przypadkach (zob. [Wytyczna 5](#) i [Wytyczna 6](#)). „Pojęcia »samowoli« nie należy utożsamiać z »naruszeniem prawa«, lecz interpretować szerzej, uwzględniając elementy nieadekwatności, niesprawiedliwości, braku przewidywalności i poszanowania dla zasady rzetelnego procesu, a także elementy zasadności, konieczności i proporcjonalności”. Komitet Praw Człowieka ONZ (KPC), [Uwaga ogólna nr 35, art. 9 \(Wolność i bezpieczeństwo osobiste\)](#), CCPR/C/GC/35, pkt 12, 16 grudnia 2014 r.

⁽¹³⁾ Brak przesłanki zastosowania zatrzymania nie wyklucza stosowania podobnych środków ograniczających (nadzorczych lub zarządczych) na podstawie ustawodawstwa krajowego.



Nielegalny wjazd do kraju w celu ubiegania się o ochronę międzynarodową nie jest czynem bezprawnym i nie stanowi przesłanki zastosowania zatrzymania⁽¹⁴⁾. W tym sensie w art. 10 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) wyjaśniono, że „[p]aństwa członkowskie nie mogą umieszczać osoby w detencji wyłącznie ze względu na fakt, że osoba ta jest osobą ubiegającą się o ochronę międzynarodową lub na podstawie obywatelstwa tej osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową”.

W zależności od zakresu różne instrumenty prawne w dorobku prawnym UE zawierają przepisy dotyczące przesłanek zastosowania zatrzymania, jak wyszczególniono poniżej.

Przesłanki zastosowania zatrzymania w kontekście procedury azylowej

Przesłanki zastosowania zatrzymania wobec osób ubiegających się o ochronę międzynarodową wymieniono w **dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (2024)**. Przesłanki te są wyczerpujące i muszą być określone w prawie krajowym państw członkowskich. Zgodnie z art. 10 ust. 4 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową można umieścić w detencji (zatrzymać) wyłącznie na podstawie jednej lub większej liczby następujących przesłanek:

- w celu ustalenia lub weryfikacji jej tożsamości lub obywatelstwa;
- w celu ustalenia elementów, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których uzyskanie bez umieszczenia w detencji byłoby niemożliwe, w szczególności gdy istnieje ryzyko ucieczki;
- w celu zapewnienia przestrzegania obowiązków prawnych nałożonych na osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową w drodze indywidualnej decyzji dotyczącej ograniczenia swobody przemieszczania się w przypadkach gdy osoba ta nie dopełniła takich obowiązków oraz gdy w dalszym ciągu istnieje ryzyko ucieczki;
- w celu podjęcia decyzji, w kontekście procedury azylowej na granicy, dotyczącej prawa osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do przybycia na terytorium danego państwa członkowskiego;

⁽¹⁴⁾ UNHCR, [Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention](#) [Wytyczne dotyczące obowiązujących kryteriów i standardów zatrzymywania osób ubiegających się o azyl oraz alternatyw dla zatrzymania], 2012. Tę samą zasadę podtrzymał Komitet Ochrony Praw Pracowników Migrujących i Członków ich Rodzin, który stwierdził, że „[p]enalizacja nielegalnego wjazdu do kraju wykracza poza uzasadniony interes państw w kontrolowaniu i uregulowaniu nielegalnej migracji i prowadzi do niepotrzebnego zatrzymania” (Komitet Ochrony Praw Pracowników Migrujących i Członków ich Rodzin, [Komentarz ogólny nr 5 na temat praw migrantów do wolności i wolności od arbitralnego zatrzymania oraz ich związku z innymi prawami człowieka](#), 2021). Jednocześnie Grupa Robocza ONZ ds. Arbitralnych Zatrzymań również potwierdziła, że pozbawienie wolności dziecka ubiegającego się o azyl, dziecka-uchodźcy, dziecka-bezpaństwowca lub dziecka-migranta, w tym dziecka bez opieki lub odseparowanego od rodziców, jest zakazane i nie może mieć charakteru karnego (Grupa Robocza ds. Arbitralnych Zatrzymań, [zmieniona uchwała nr 5 w sprawie pozbawienia wolności migrantów](#), 2018).



- gdy detencja osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową wiąże się z procedurą powrotu i ma służyć przygotowaniu powrotu lub przeprowadzeniu procesu wydalenia, a dane państwo członkowskie może uzasadnić na podstawie obiektywnych kryteriów, w tym, że osoba ta miała już możliwość skorzystania z procedury udzielania ochrony międzynarodowej, istnienie uzasadnionych podstaw, aby sądzić, że osoba ta wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej jedynie w celu opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji nakazującej powrót;
- gdy wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny.

Przesłanki zastosowania zatrzymania w kontekście procedury powrotu

Zgodnie z **dyrektywą powrotową** ⁽¹⁵⁾ państwa członkowskie mogą umieścić w ośrodku detencyjnym (zatrzymać) obywatela państwa trzeciego, który podlega procedurze powrotu, wyłącznie w celu przygotowania powrotu lub przeprowadzenia procesu wydalenia, w szczególności jeżeli:

- istnieje ryzyko ucieczki lub
- dany obywatel państwa trzeciego utrudnia przygotowanie powrotu lub procesu wydalenia lub ich unika ⁽¹⁶⁾.

Przesłanki zastosowania zatrzymania w kontekście procedury ustalania odpowiedzialności

Zgodnie z art. 10 ust. 4 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) i art. 44 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją ⁽¹⁷⁾ państwa członkowskie mogą umieścić w detencji (zatrzymać) osobę w celu przekazania jej do odpowiedzialnego państwa członkowskiego w przypadku:

- ryzyka ucieczki; lub
- gdy wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE](#) z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

⁽¹⁶⁾ Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy powrotowej. Podczas kontroli przesiewowej osób, które nie złożyły wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, zastosowanie muszą mieć odpowiednie zasady dotyczące zatrzymania opisane w dyrektywie powrotowej.

⁽¹⁷⁾ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/1351](#) z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zarządzania azylem i migracją, zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 604/2013.

⁽¹⁸⁾ Artykuł 45 rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją stanowi ponadto, że wnioski dotyczące osoby zatrzymanej zgodnie z przepisami tego rozporządzenia należy przesłać w ciągu dwóch tygodni od zarejestrowania wniosku lub uzyskania trafienia w systemie Eurodac. Przyjmujące państwo członkowskie powinno udzielić odpowiedzi w ciągu jednego tygodnia. Przekazanie należy następnie przeprowadzić jak najszybciej, a w każdym przypadku w ciągu pięciu tygodni od dnia przyjęcia wniosku lub od dnia, w którym ustało zawieszenie przekazania na skutek złożonego odwołania lub innego środka zaskarżenia.



Zagadnienia związane z procedurami granicznymi

Przesłanki zastosowania zatrzymania w procedurze azylowej na granicy

Przesłanki zastosowania zatrzymania wymienione w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (2024) mają również zastosowanie w trakcie procedury azylowej na granicy. W poniższych przypadkach należy zwłaszcza wziąć pod uwagę szczególne zagadnienia.

- **Ustalenie lub weryfikacja tożsamości lub obywatelstwa**

Nie należy go interpretować jako uzasadniającego zatrzymanie wobec wszystkich osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które nie posiadają odpowiednich dokumentów. Zatrzymanie należy zastosować, jeżeli jest oczywiste, że pozbawienie wolności osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową jest **jedynym sposobem**, w jaki organy mogą ustalić lub zweryfikować jej tożsamość lub obywatelstwo. W ocenie tej organom mogą pomóc pewne wskaźniki, takie jak: podjęcie przez daną osobę celowej próby wprowadzenia organów w błąd; istnienie wyraźnych podstaw do uznania, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową w złej wierze zniszczyła dokument tożsamości lub pozbyła się go, aby zapobiec ustaleniu jej tożsamości lub obywatelstwa; użycie sfałszowanych dokumentów; celowy brak współpracy ze strony osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową podczas procesu kontroli przesiewowej; przedstawienie w sposób oczywisty sprzecznych informacji; oraz ryzyko ucieczki.

- **Podjęcie decyzji w sprawie prawa osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do przybycia na dane terytorium**

Ta podstawa zatrzymania mogłaby mieć zastosowanie do wszystkich wnioskodawców skierowanych do procedury azylowej na granicy. Jednak zgodnie z opisem, jaki zawiera [Wytyczna 6](#), **systematyczne** stosowanie zatrzymania bez indywidualnej oceny nie jest zgodne z międzynarodowymi i unijnymi normami prawnymi. W związku z tym sama okoliczność, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową jest kierowana do procedury azylowej na granicy, nie jest wystarczająca do wydania orzeczenia o zastosowaniu zatrzymania na podstawie art. 10 ust. 4 lit. d) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024). Państwa członkowskie mogą zatrzymać daną osobę w celu podjęcia decyzji o prawie do przybycia na dane terytorium, zwłaszcza jeśli – po przeprowadzeniu indywidualnej oceny – istnieje ryzyko ucieczki.



- **Bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny**

Obowiązkowe jest skierowanie danej osoby do procedury azylowej na granicy, jeśli istnieją uzasadnione podstawy, aby uznać, że stanowi ona zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Wskutek kontroli bezpieczeństwa przeprowadzonej podczas kontroli przesiewowej organy mogą uzyskać informacje, że dana osoba może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego. Nie oznacza to jednak, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową zostanie automatycznie zatrzymana na podstawie tych informacji, ponieważ wymogi dotyczące skierowania do procedury azylowej na granicy różnią się od wymogów dotyczących wydania orzeczenia o zastosowaniu zatrzymania. Tylko te osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, które stanowią rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa czy też w bezpieczeństwo wewnętrzne lub zewnętrzne państwa członkowskiego, mogą zostać zatrzymane po dokonaniu indywidualnej oceny konieczności i proporcjonalności zastosowania zatrzymania ⁽¹⁹⁾.

Przesłanki zastosowania zatrzymania w powrotowej procedurze granicznej

W powrotowej procedurze granicznej wprowadzono nowe przesłanki zastosowania zatrzymania, przewidując możliwość umieszczania w detencji obywateli państw trzecich, których wniosek został odrzucony w kontekście procedury azylowej na granicy ⁽²⁰⁾.

W rozporządzeniu w sprawie powrotowej procedury granicznej rozróżnia się dwie poniższe kategorie.

- Osoby, które zatrzymano podczas procedury azylowej na granicy i które nie mają już prawa do pozostania ani zezwolenia na pozostanie – mogą pozostać zatrzymane do celów uniemożliwienia im przybycia na terytorium danego państwa członkowskiego, przygotowania ich powrotu lub przeprowadzenia procesu wydalenia.
- Osoby, których nie zatrzymano podczas procedury azylowej na granicy i które nie mają już prawa do pozostania ani zezwolenia na pozostanie – mogą zostać zatrzymane, jeżeli istnieje ryzyko ucieczki, jeżeli osoby te utrudniają przygotowanie powrotu lub proces wydalenia lub ich unikają lub jeżeli stwarzają zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego.

⁽¹⁹⁾ Wyrok TSUE z dnia 30 czerwca 2022 r., [M.A. przeciwko Valstybės sienos apsaugos tarnyba](#), C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, pkt 89–90. Streszczenie dostępne w [bazie orzecznictwa EUAA](#).

⁽²⁰⁾ Artykuł 5 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie powrotowej procedury granicznej. Artykuł 4 ust. 3 odnosi się do dyrektywy powrotowej w sprawie gwarancji proceduralnych i zasad dotyczących zatrzymania.

Wykres 1. Przesłanki zastosowania zatrzymania w każdej procedurze



Wytyczna 2

Alternatywy dla zatrzymania nie mogą być równoznaczne z pozbawieniem wolności

Alternatywy dla zatrzymania a pozbawienie wolności

Alternatywy dla zatrzymania muszą być mniej restrykcyjne niż pozbawienie wolności. W rezultacie, jeśli nałożone ograniczenia, rozpatrywane indywidualnie lub łącznie, stanowią sytuację porównywalną do pozbawienia wolności, środki takie nie mogą być uznane za alternatywę dla zatrzymania, lecz za **alternatywne formy zatrzymania lub de facto zatrzymanie**, niezależnie od sposobu, w jaki są one oznaczone w systemach krajowych.

Przykłady obejmują sytuacje **umieszczenia osoby w dowolnym miejscu** ⁽²¹⁾, w którym może dojść do pozbawienia wolności, praktyki przewidujące nadmiernie uciążliwe warunki lub ograniczenia (lub ich kombinację). Konkretnie przykłady można znaleźć w poniższym orzecznictwie.



ETPC, *Nolan i K przeciwko Rosji* ⁽²²⁾

W sprawie ***Nolan i K przeciwko Rosji*** ETPC stwierdził, że w celu ustalenia, czy ktoś został „pozbawiony wolności” w rozumieniu art. 5, punktem wyjścia musi być **jego konkretna sytuacja** i należy wziąć pod uwagę cały szereg kryteriów, takich jak rodzaj, czas trwania, skutki i sposób wdrożenia danego środka. „**O różnicy pomiędzy pozbawieniem wolności i ograniczeniem wolności decyduje jedynie stopień lub intensywność, a nie charakter lub istota**”. W tej konkretnej sprawie Trybunał uznał, że warunki nocnego pobytu skarżącego w hali tranzytowej lotniska Szeremietiewo w Moskwie (gdzie został zamknięty w małym pokoju i pozwolono mu korzystać z toalety, baru i telefonu następnego dnia pod stałym nadzorem funkcjonariusza kontroli granicznej) były – w świetle doznanych przez skarżącego ograniczeń – w praktyce równoważne z pozbawieniem wolności.

⁽²¹⁾ Na podstawie [komentarza ogólnego nr 1 \(2024\) do art. 4 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania](#) termin „miejsca pozbawienia wolności” należy rozumieć szeroko jako obejmujący „wszelkie miejsca, stałe lub tymczasowe, w których osoby są pozbawione wolności przez organy publiczne, z ich inicjatywy, za ich zgodą lub przyzwoleniem”. Miejsca te mogą obejmować miejsca prywatne lub publiczne, w tym instytucje, których działanie zostało zlecone na zewnątrz lub przekazane podmiotom prywatnym lub instytucjom prowadzonym przez podmioty niepaństwowe.

⁽²²⁾ Wyrok ETPC z dnia 12 lutego 2009 r., [Nolan i K. przeciwko Rosji](#), nr 2512/04.

**ETPC, *Guzzardi przeciwko Włochom* (23)**

W sprawie precedensowej **Guzzardi przeciwko Włochom** Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) uznał, że zastosowane środki, a mianowicie umieszczenie w określonym miejscu na małej wyspie, wymóg zamieszkania, obowiązek zgłaszania się dwa razy dziennie i podleganie stałemu nadzorowi, stanowiły pozbawienie wolności w rozumieniu art. 5. Trybunał zauważył, że nałożone ograniczenia utrudniały zainteresowanemu nawiązywanie kontaktów społecznych. Trybunał stwierdził, że **środki te podjęte indywidualnie nie mogły stanowić pozbawienia wolności, ale gdy zostały zastosowane łącznie i w kombinacji, stanowiły de facto zatrzymanie**, a zatem wchodziły w zakres art. 5 europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) (24).

**ETPC, *Amuur przeciwko Francji* (25)**

Sprawa dotyczyła Somalijczyków, którym nie przyznano prawa wjazdu do Francji i których przetrzymywano w strefie międzynarodowej lotniska Paryż-Orly. Trybunał zauważył, że przetrzymywanie osoby w strefach międzynarodowych wiąże się z ograniczeniami wolności. Powołując się na sprawę *Guzzardi przeciwko Włochom*, Trybunał stwierdził, że „umieszczenie w określonym miejscu, czemu towarzyszą odpowiednie zabezpieczenia dla zainteresowanych osób, jest dopuszczalne” w zakresie, w jakim umożliwia państwu zapobieganie nielegalnej imigracji przy jednoczesnym wypełnianiu jego zobowiązań międzynarodowych. Trybunał zauważył również, że ograniczenie nie może być „nadmiernie przedłużane”. W przedmiotowej sprawie Trybunał stwierdził, że „doznane ograniczenia” – a mianowicie pozostawanie pod ścisłym nadzorem policji bez dostępu do pomocy prawnej lub społecznej – były równoznaczne z pozbawieniem wolności.

(23) Wyrok ETPC z dnia 6 listopada 1980 r., [Guzzardi przeciwko Włochom](#), nr 7367/76.

(24) Rada Europy, [europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zmieniona Protokołem nr 15](#), ETS 5, 4 listopada 1950.

(25) Wyrok ETPC z dnia 25 czerwca 1996 r., [Amuur przeciwko Francji](#), nr 19776/92, ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692.

**TSUE, FMS przeciwko OIF ⁽²⁶⁾**

W swojej ocenie Trybunał wziął pod uwagę skumulowane skutki odpowiednich wskaźników, takich jak ograniczony teren otoczony wysokim ogrodzeniem i drutem kolczastym, służące jako zakwaterowanie kontenery o powierzchni mniejszej niż 13 m², niemożność przyjmowania wizyt bez zezwolenia, ograniczone przemieszczanie się oraz nadzór funkcjonariuszy policji na tym obszarze i w jego bezpośrednim otoczeniu. Ponadto Trybunał uznał, że było w sposób oczywisty niemożliwe, aby skarżący dobrowolnie opuścił strefę tranzytową w zakresie, w jakim (i) była ona położona na granicy lądowej z Serbią, państwem, w którym obywatel państwa trzeciego objęty był zakazem wjazdu, a przedostanie się na jego terytorium groziło mu karami, oraz (ii) opuszczenie strefy tranzytowej oznaczało, na mocy węgierskich przepisów krajowych, wycofanie wniosku o udzielenie azylu bez możliwości odwołania się od tej decyzji. Trybunał doszedł do wniosku, że gdy obywatel państwa trzeciego jest **zmuszony do pozostania na stałe w ograniczonej, zamkniętej strefie tranzytowej, w której jego ruchy są ograniczone i monitorowane i z której nie może dobrowolnie wyjechać**, stanowi to pozbawienie wolności.

Odróżnianie alternatyw dla zatrzymania od innych pojęć

Alternatywy dla zatrzymania należy odróżnić nie tylko od alternatywnych form zatrzymania, lecz także od innych pojęć, jak wyszczególniono poniżej.

Alternatywy dla zatrzymania i ograniczenia swobody przemieszczania się

Alternatywy dla zatrzymania nie są środkiem zarządzania systemem przyjmowania.

Zgodnie z dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania (2024) państwa członkowskie mogą swobodnie organizować swój system przyjmowania ⁽²⁷⁾. O ile środki w zakresie przyjmowania zazwyczaj nie pociągają za sobą żadnego ograniczenia swobody przemieszczania się, o tyle w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (2024) przyznano państwom członkowskim możliwość nałożenia pewnych warunków, które mogą być podobne do środków stanowiących alternatywy dla zatrzymania, w tym poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się danej osoby.

Przepisy regulujące przydział osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na dany obszar geograficzny oraz ograniczenia swobody przemieszczania się przewidziano w [art. 8 i 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania \(2024\)](#). Przepisy te nie są bezpośrednio związane z zatrzymaniem ⁽²⁸⁾. Opisują natomiast sposób, w jaki państwa członkowskie zarządzają swoimi systemami przyjmowania.

⁽²⁶⁾ Wyrok TSUE z dnia 14 maja 2020 r., *FMS i in. przeciwko Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, sprawy połączone C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 216–231. Streszczenie dostępne w [bazie orzecznictwa EUAA](#).

⁽²⁷⁾ Motyw 17 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024): „Państwa członkowskie powinny móc swobodnie organizować swoje systemy przyjmowania. W ramach tej organizacji państwa członkowskie powinny móc przydzielać osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową miejsce zakwaterowania na swoim terytorium w celu zarządzania swoimi systemami azylowymi i systemami przyjmowania”.

⁽²⁸⁾ Jak wskazano w sekcji ([Wytyczna 1](#)), ograniczenie swobody przemieszczania się może jednak stanowić przesłankę zastosowania zatrzymania, jeżeli osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową, podlegająca ograniczeniom, nie wywiązała się z nałożonych obowiązków i nadal istnieje ryzyko ucieczki (art. 10 ust. 4 lit. c) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024)).





W praktyce alternatywy dla zatrzymania i ograniczenia swobody przemieszczania się mogą w pewnym stopniu pokrywać się zgodnie z art. 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) ⁽²⁹⁾, jednak **kluczowymi kryteriami, które należy wziąć pod uwagę, jest to, że alternatywy dla zatrzymania mają zastosowanie tylko wtedy, gdy istnieje uzasadniona przesłanka zastosowania zatrzymania** (zob. [Wytyczna 1](#)).

Ograniczenia swobody przemieszczania się na mocy art. 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) są środkami autonomicznymi, a nie alternatywą dla zatrzymania. Choć nie ma konieczności istnienia przesłanki zastosowania zatrzymania, to przy stosowaniu ograniczeń swobody przemieszczania się nadal wymagana jest decyzja indywidualna.

Alternatywy dla zatrzymania a warunki zakwaterowania

Alternatywy dla zatrzymania nie są warunkami zakwaterowania. Warunki zakwaterowania są częścią świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, które należy zagwarantować, gdy tylko dana osoba wyrazi zamiar ubiegania się o azyl ⁽³⁰⁾. Alternatywy dla zatrzymania mogą się wiązać z pewną formą zakwaterowania, np. umieszczeniem w ośrodkach recepcyjnych, co wynika z obowiązku przebywania na wyznaczonym obszarze. Nie dotyczy to jednak wszystkich alternatyw dla zatrzymania (np. wymogów zgłaszania się, złożenia gwarancji finansowej, zwrotu dokumentów podróży lub tożsamości lub kombinacji powyższych).

W praktyce osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej i osoby podlegające alternatywom dla zatrzymania mogą być zakwaterowane w tych samych ośrodkach ⁽³¹⁾. Również w tym przypadku **kluczowym kryterium, które należy wziąć pod uwagę, jest to, że alternatywy dla zatrzymania mają zastosowanie tylko wtedy, gdy istnieje uzasadniona przesłanka zastosowania zatrzymania** (zob. [Wytyczna 1](#)).

⁽²⁹⁾ Na przykład alternatywy dla zatrzymania zazwyczaj wiążą się z formami ograniczenia swobody przemieszczania się; obiekty wykorzystywane do celów alternatyw dla zatrzymania i do celów ograniczenia swobody przemieszczania się mogą być takie same; ograniczenie swobody przemieszczania się może wiązać się, w razie potrzeby, z wymogami zgłaszania się lub środkami nadzoru, które również stanowią rodzaj alternatywy dla zatrzymania.

⁽³⁰⁾ Motyw 7 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024): „Konieczne jest sprecyzowanie, że świadczenia materialne w ramach przyjmowania powinny być udostępniane osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową od momentu, gdy wyrażą one swoją wolę ubiegania się o ochronę międzynarodową przed urzędnikami właściwych organów”.

⁽³¹⁾ Na przykład dzieci objęte alternatywami dla zatrzymania mogą zostać umieszczone w specjalnej placówce, w której przebywają również dzieci nieobjęte alternatywami dla zatrzymania.



Wykres 2. Odróżnianie alternatyw dla zatrzymania od innych pojęć



Artykuły 8 i 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024)

Artykuł 8 – Przydział osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na dany obszar geograficzny

1. Państwa członkowskie mogą przydzielić osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową na obszar geograficzny na swoim terytorium, na którym osoby te mogą się swobodnie przemieszczać, na czas trwania procedury przyznawania ochrony międzynarodowej zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2024/1348.
2. Państwa członkowskie mogą przydzielić osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową na obszar geograficzny na swoim terytorium zgodnie z ust. 1 wyłącznie w celu zapewnienia szybkiego, efektywnego i skutecznego rozpatrywania wniosków zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2024/1348 lub geograficznego rozmieszczenia tych osób, z uwzględnieniem możliwości danych obszarów geograficznych.

Zgodnie z art. 5 państwa członkowskie informują osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową o ich przydziale na dany obszar geograficzny, w tym o granicach geograficznych tego obszaru.





Artykuł 9 – Ograniczenia swobody przemieszczania się

1. W razie potrzeby państwa członkowskie mogą zdecydować, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową może być upoważniona do pobytu wyłącznie w określonym miejscu, które nadaje się do zakwaterowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, ze względów porządku publicznego lub w celu skutecznego zapobiegania ucieczce osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, w przypadku gdy istnieje ryzyko ucieczki, w szczególności w odniesieniu do:

a) osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które są zobowiązane przebywać w innym państwie członkowskim zgodnie z art. 17 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2024/1351; lub

b) osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które po ucieczce do innego państwa członkowskiego zostały przekazane do państwa członkowskiego, w którym są zobowiązane przebywać zgodnie z art. 17 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2024/1351.

W przypadku gdy osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową zezwolono na pobyt wyłącznie w określonym miejscu zgodnie z niniejszym ustępem, zapewnianie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania uzależnione jest od rzeczywistego pobytu danej osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w tym określonym miejscu.

2. Państwa członkowskie mogą w razie potrzeby zobowiązać osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową do zgłaszania się do właściwych organów w wyznaczonym czasie lub w rozsądnych odstępach czasu, nie naruszając w sposób nieproporcjonalny praw tych osób wynikających z niniejszej dyrektywy.

Taki obowiązek zgłaszania się może zostać nałożony w celu zapewnienia przestrzegania decyzji, o których mowa w ust. 1, lub w celu skutecznego zapobiegania ucieczkom osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.



Ustanowienie alternatyw dla zatrzymania

Wytyczna 3

Alternatywy dla zatrzymania należy ustanowić na mocy prawa, które powinno wyraźnie określać organ odpowiedzialny za ich przyjęcie i wdrożenie, kryteria ich stosowania oraz zakres dostępnych rozwiązań

Zgodnie z art. 10 ust. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) „[p]aństwa członkowskie zapewniają **określenie w prawie krajowym alternatyw dla detencji**, takich jak regularne zgłaszanie się do organów, złożenie poręczenia majątkowego lub obowiązek pozostawania w wyznaczonym miejscu”.

Przepisy krajowe powinny wyjaśniać, między innymi, kto jest odpowiedzialny za przyjmowanie i wdrażanie alternatyw dla zatrzymania, kiedy powinny być one badane i jakie są poszczególne dostępne alternatywy dla zatrzymania ⁽³²⁾.

Kto bada i stosuje alternatywy dla zatrzymania?

Organy odpowiedzialne za podejmowanie decyzji o zastosowaniu zatrzymania lub alternatyw dla zatrzymania różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. W zależności od systemu krajowego organy te zazwyczaj obejmują straż graniczną, policję, organy imigracyjne i odpowiedzialne za udzielanie azylu, a także organy sądowe. W tym sensie art. 11 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) i art. 15 ust. 2 dyrektywy powrotowej stanowią, że zatrzymanie orzekają na piśmie **organy sądowe lub administracyjne**, z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego ⁽³³⁾.

Kiedy należy zbadać i zastosować alternatywy dla zatrzymania?

Ocenę, czy zastosować zatrzymanie, czy alternatywy dla zatrzymania, przeprowadza się w pierwszej kolejności, gdy zatrzymanie orzeczono lub zatwierdzono, równocześnie ze wskazaniem odpowiedniej przesłanki zastosowania zatrzymania. W rzeczywistości zarówno organy administracyjne, jak i sądowe orzekające lub zatwierdzające pierwotne zatrzymanie muszą najpierw rozważyć, czy istnieje przesłanka zastosowania zatrzymania (zob. [Wytyczna 1](#)), a jeśli tak, zbadać możliwość zastosowania mniej represyjnych środków przymusu (zob. [Wytyczna 5](#)).

⁽³²⁾ UNHCR, [Detention Guidelines](#) [Wytyczne dotyczące zatrzymania], *op. cit.*, przypis 14, wytyczna 4.3, pkt 36.

⁽³³⁾ Zob. też art. 44 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją.



Jeżeli pierwotną decyzję o zatrzymaniu podejmuje organ administracyjny (policja, organy graniczne lub imigracyjne), art. 11 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) stanowi, że decyzja musi zostać poddana kontroli przez organ sądowy (z urzędu lub na wniosek osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową) **jak najszybciej** ⁽³⁴⁾ i nie później niż 15 dni (21 dni w wyjątkowych sytuacjach) od rozpoczęcia detencji (lub wniesienia wniosku o przeprowadzenie kontroli).

Podobnie art. 15 ust. 2 dyrektywy powrotowej stanowi, że kontrola sądowa musi odbyć się w trybie przyspieszonym, z urzędu lub na wniosek zainteresowanej osoby.

Alternatywy dla zatrzymania mogą być również badane na późniejszym etapie, podczas kontroli zatrzymania lub alternatywy dla zatrzymania, albo z urzędu albo na wniosek zainteresowanej osoby, która w dowolnym momencie może zakwestionować pierwotną decyzję o zatrzymaniu (zob. [Wytyczna 9](#)).

Jakie są rodzaje alternatyw dla zatrzymania?

Państwa członkowskie wdrażają szereg alternatyw dla zatrzymania. W poniższym wykazie przedstawiono najważniejsze z nich ⁽³⁵⁾, w tym te wyraźnie wymienione w art. 10 ust. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) i art. 7 ust. 3 dyrektywy powrotowej ⁽³⁶⁾, tj. regularne zgłaszanie się do organów, złożenie gwarancji finansowej i obowiązek pozostawania w wyznaczonym miejscu.

Należy zauważyć, że poniższa lista **nie jest wyczerpująca**, a alternatywy mogą być stosowane **autonomicznie lub w połączeniu**, pod warunkiem że łączny skutek ograniczeń nie prowadzi do pozbawienia wolności (zob. [Wytyczna 2](#)).

Co najważniejsze, **muszą istnieć realne alternatywy dla zatrzymania**. Państwa członkowskie powinny udostępnić **co najmniej dwie opcje** i nie mogą zatrzymywać osób tylko na tej podstawie, że alternatywy dla zatrzymania nie są dostępne.

⁽³⁴⁾ ETPC stwierdził, że „każdy okres przekraczający cztery dni jest *prima facie* zbyt długi”. Zob. także Rada Europy, [Guide on Article 5 of the Convention – Right to Liberty and Security](#) [Wytyczne w zakresie stosowania art. 5 Konwencji – Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego], 2014, s. 24. Zob. więcej informacji na temat orzecznictwa ETPC: wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2009 r., [Oral i Atabay przeciwko Turcji](#), nr 39686/92, pkt 43; wyrok ETPC z dnia 3 października 2006 r., [McKay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu](#), nr 543/03, pkt 47; wyrok ETPC z dnia 4 października 2007 r., [Năstase-Silvestru przeciwko Rumunii](#), nr 74785/01, pkt 32.

⁽³⁵⁾ Poszczególne wymienione opcje niekoniecznie muszą być uznawane przez wszystkie państwa członkowskie za alternatywę dla zatrzymania.

⁽³⁶⁾ Artykuł 7 ust. 3 dyrektywy powrotowej, w odniesieniu do terminu dobrowolnego wyjazdu, stanowi, że państwa członkowskie mogą stosować pewne obowiązki zapobiegające ucieczce, takie jak regularne zgłaszanie się do organów, złożenie odpowiedniej gwarancji finansowej, dostarczenie dokumentów lub obowiązek pobytu w określonym miejscu, które to obowiązki mogą zostać nałożone na czas trwania dobrowolnego wyjazdu. Przepisy te należy rozpatrywać łącznie z przepisami wynikającymi z art. 15 ust. 1 dyrektywy powrotowej, które – choć nie definiują ani nie zawierają wykazu alternatyw dla zatrzymania – stanowią, że organ prowadzący postępowanie może umieścić w detencji obywatela państwa trzeciego tylko wtedy, gdy nie można skutecznie zastosować innych wystarczających, ale mniej represyjnych środków przymusu. Takie umocowanie prawne pociąga za sobą pozytywny obowiązek po stronie państwa członkowskiego, polegający na włączeniu do ustawodawstwa krajowego przepisów niezbędnych do udostępnienia alternatyw dla zatrzymania w zakresie procedury powrotu, umożliwiając w ten sposób przyjęcie najmniej represyjnego środka przymusu uznanego za niezbędny i skuteczny do wyegzekwowania wydalenia danego obywatela państwa trzeciego. Zob. Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) [Dobre praktyki dotyczące alternatyw dla zatrzymania], 2024.



Regularne zgłaszanie się do organów



Wymaga to od danej osoby zgłaszania się do właściwych organów w określonych odstępach czasu. Zgłoszenia można dokonać osobiście lub za pomocą środków elektronicznych lub nowoczesnych technologii (np. rozpoznawanie głosu telefonicznego) ⁽³⁷⁾. Częstotliwość zgłaszania się może różnić się w zależności od indywidualnych okoliczności i można ją zaplanować podczas innych oficjalnych spotkań z organami (np. przesłuchania w sprawie azylu), aby uniknąć nadmiernego obciążenia.

Jak wskazano w motywie 20 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024), obowiązek zgłaszania się nie powinien w sposób nieproporcjonalny wpływać na prawa osób, których dotyczy. W istocie zbyt rygorystyczny lub częsty obowiązek zgłaszania się, który nakłada na osobę nadmierne obciążenie pod względem czasu i kosztów, może sam w sobie lub w połączeniu z innymi formami alternatyw dla zatrzymania, stanowić *de facto* zatrzymanie (zob. [Wytyczna 2](#)) lub naruszenie praw podstawowych, takich jak prawo do życia rodzinnego (zob. [Wytyczna 4](#)) ⁽³⁸⁾.

Przegląd w państwach członkowskich

Regularne zgłaszanie się do organów jest stosowane w 25 państwach członkowskich ⁽³⁹⁾.

Litwa wprowadziła również możliwość korzystania z komunikacji elektronicznej do zgłaszania się: specjalne aplikacje mobilne, urządzenia do nadzoru i e-mail identyfikujący nadawcę ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁷⁾ Przykłady warunków zgłaszania się można znaleźć w [dokumencie roboczym służb Komisji, The Dublin Roadmap in action – Enhancing the effectiveness of the Dublin III Regulation: identifying good practices in the Member States](#) [Dubliński plan działania w praktyce – zwiększenie skuteczności rozporządzenia Dublin III: określenie dobrych praktyk w państwach członkowskich], 2023, s. 6. Przykłady takie obejmują: „Wprowadzenie tzw. systemu wjazdu/wyjazdu w celu monitorowania obecności w ośrodku recepcyjnym (BG); codzienną samodzielną rejestrację w ośrodku recepcyjnym i rutynowe przekazywanie listy osób ubiegających się o ochronę międzynarodową przebywających w ośrodku do jednostki dublińskiej w celu ustalenia, które z osób nadal przebywają w ośrodku, a które nie (LU); przydzielenie konkretnych pracowników do sprawdzania, czy wszystkie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową są codziennie w wyznaczonym obszarze. Jeśli osoby te w określonych ramach czasowych, w których są zobowiązane do przebywania w ośrodku recepcyjnym, nie są w nim obecne, wówczas aktywowany jest protokół, a osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową są informowane, że mogą zostać podjęte dalsze środki, w tym zatrzymanie (BG); obowiązek kontaktowania się z organami raz w tygodniu w celu uzyskania świadczeń socjalnych, wraz z obowiązkiem regularnego zgłaszania się do ośrodka recepcyjnego (CH)”.

⁽³⁸⁾ Informacje na temat możliwych konsekwencji nieprzestrzegania obowiązku zgłaszania się można znaleźć w poniższym dokumencie: Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#), [Dobre praktyki dotyczące alternatyw dla zatrzymania], 2024: konsekwencje te mogą wahać się od grzywny do nałożenia surowszej alternatywy dla zatrzymania, a nawet natychmiastowego odprowadzenia na granicę w przypadkach, gdy podjęto wykonalną decyzję nakazującą powrót i nie ma przeszkód dla powrotu obywatela państwa trzeciego do kraju pochodzenia. Takie nieprzestrzeganie przepisów może również uniemożliwić obywatelowi państwa trzeciego dostęp do alternatyw dla zatrzymania w przyszłym postępowaniu w sprawie powrotu.

⁽³⁹⁾ ESM, [Detention and alternatives to detention in international protection and return procedure](#) [Zatrzymanie a alternatywy dla zatrzymania w kontekście ochrony międzynarodowej i procedury powrotu], 2022 (badanie ESM). W szczególności 17 państw członkowskich regularnie korzysta z tego środka: AT, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR (w ramach aresztu domowego), HR, IE (głównie w odniesieniu do osób z nakazem deportacji lub podlegających decyzji w sprawie przeniesienia w ramach systemu dublińskiego), IT, LT, NL, PT, SE, SI (w ramach alternatywnego „wymogu pobytu w wyznaczonym miejscu” w procedurze powrotu); osiem państw rzadko z niego korzysta: BE, BG, HU, LU, LV, MT, PL, SK.

⁽⁴⁰⁾ [Badanie ESM](#), 2022, *op. cit.*, przypis 39, s. 18.





Częstotliwość zgłaszania się

- **Większość państw członkowskich:** raz na dobę.
- **Irlandia:** co 4–5 tygodni w przypadku niektórych procedur.
- **Holandia i Belgia:** częstotliwość waha się od codziennej do comiesięcznej.

Złożenie gwarancji finansowej



Wymaga to od danej osoby zdeponowania pewnej kwoty pieniędzy na rzecz organów. Jeśli dana osoba spełni wymagania nałożone w ramach alternatywy, zdeponowana kwota zostanie jej zwrócona, gdy tylko alternatywa przestanie obowiązywać. W przeciwnym razie kwota może zostać przekazana organom.

Złożenie gwarancji finansowej może być wymagane przez organy od samego początku lub jako warunek zwolnienia (tzw. zwolnienie za kaucją). W tym drugim przypadku nie jest to w sensie ścisłym alternatywa dla zatrzymania ⁽⁴¹⁾.

Kwota, która ma zostać zdeponowana, powinna być rozsądna i proporcjonalna w świetle indywidualnych okoliczności. W tym sensie kwota ta nie powinna być stała, a raczej powinna być ustalana indywidualnie dla każdego przypadku, również z uwzględnieniem skuteczności alternatywy dla zatrzymania. Kwota ta może mieścić się w przedziale (kwoty minimalne i maksymalne), który państwa członkowskie mogą wstępnie określić w swoich przepisach krajowych. Ocena zdolności finansowej danej osoby może opierać się na jej osobistym oświadczeniu, ponieważ państwo członkowskie może nie być w stanie jej udowodnić ⁽⁴²⁾. Zainteresowana osoba powinna zostać poinformowana o konsekwencjach niespełnienia wymogów oraz o warunkach wstępnym i zasadach zwrotu.

Przeгляд w państwach członkowskich

- **Bułgaria, Cypr, Niemcy, Finlandia, Chorwacja, Węgry, Luksemburg:** obywatele państw trzecich mogą złożyć depozyt lub gwarancję finansową, aby pozostać w kraju.
- **Węgry:** maksymalna kwota obejmuje łączne koszty podróży i pobytu.

⁽⁴¹⁾ Złożenie gwarancji finansowej różni się od zwolnienia za kaucją. To ostatnie pociąga za sobą zwolnienie obywatela państwa trzeciego z aresztu po wpłaceniu kaucji finansowej od danej osoby fizycznej lub gwaranta. Zwolnienia za kaucją nie można definiować jako alternatywy dla zatrzymania w sensie ścisłym, ponieważ może być stosowane dopiero po zastosowaniu zatrzymania, a nie wcześniej. Według badania ESM zwolnienie za kaucją jest dostępne w dziewięciu państwach członkowskich, ale jest stosowane w praktyce tylko w czterech. Podobnie zwolnienie z zatrzymania może opierać się na pisemnej umowie między organami a daną osobą (zobowiązanie) lub na gwarancji udzielonej przez osobę trzecią (gwarant), że osoba ta spełni wymogi. Obu formom może towarzyszyć depozyt finansowy.

⁽⁴²⁾ Zastosowanie zatrzymania wyłącznie na podstawie faktu, że dana osoba nie posiada wystarczających środków finansowych, aby uzyskać dostęp do tej alternatywy dla zatrzymania, byłoby dyskryminujące (zob. [Wytyczna 4](#)).



- **Holandia:** maksymalna kwota wynosi 1 500 EUR (alternatywa dla zatrzymania wykorzystywana w procedurze powrotowej ⁽⁴³⁾).
- **Włochy:** gwarancję finansową określono w przepisach prawa na poziomie od 2500 EUR do 5000 EUR.

Obowiązek pobytu w wyznaczonym miejscu



Wymaga to od danej osoby pozostania w określonym, wyznaczonym przez organy miejscu, od prywatnych mieszkań po schroniska lub ośrodki recepcyjne (zob. [Alternatywy dla zatrzymania a warunki zakwaterowania](#)). Obowiązek ten trwa zazwyczaj do zakończenia procedury rozpatrywania wniosku lub do czasu faktycznego wydalenia. Jeżeli dana osoba chce zmienić miejsce pobytu, konieczna jest uprzednia zgoda.

Przegląd w państwach członkowskich

Obowiązek pobytu obywateli państw trzecich w wyznaczonym miejscu istnieje w 20 państwach członkowskich ⁽⁴⁴⁾ i jest stosowany w 17 ⁽⁴⁵⁾. Ta alternatywa jest czasami używana w połączeniu z innymi alternatywami dla zatrzymania, takimi jak obowiązek zgłaszania się (np. Holandia).

W Danii osoby powracające zakwaterowane w otwartych ośrodkach dla osób powracających muszą stale przestrzegać szeregu obowiązków, w tym „obowiązku pobytu”, „obowiązku powiadamiania” i „obowiązku zgłaszania”, co ma pomóc organom w śledzeniu miejsca pobytu tych osób. Jeżeli osoba powracająca nie stawi się na zaplanowaną rozmowę, obecny na miejscu pracownik prowadzący postępowanie z jednostki ds. kontaktów może skontaktować się z osobą powracającą w otwartym ośrodku dla osób powracających. Doświadczenie pokazuje, że lokalnie obecni pracownicy, z którymi łatwo się skontaktować, dostęp do finansowego wsparcia reintegracyjnego, budowanie relacji opartych na zaufaniu i angażowanie osób powracających w planowanie własnego powrotu są jednymi z kluczowych elementów zachęcających osoby przebywające długoterminowo do przestrzegania procedury powrotowej i torowania drogi ku zrównoważonym operacjom powrotowym ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴³⁾ [Badanie ESM](#), 2022, *op. cit.*, przypis 39, s. 21.

⁽⁴⁴⁾ AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT (zakwaterowanie w Państwowej Straży Granicznej jest stosowane wyłącznie w odniesieniu do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową), LU, MT, NL, PL, SI ([badanie ESM](#), 2022, *op. cit.*, przypis 39).

⁽⁴⁵⁾ AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PT, SI ([badanie ESM](#), 2022, *op. cit.*, przypis 39). We Włoszech środek ten jest stosowany tylko wtedy, gdy dana osoba posiada ważny paszport i kwalifikujące się oficjalne miejsce zamieszkania.

⁽⁴⁶⁾ Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) [Dobre praktyki dotyczące alternatyw dla zatrzymania], 2024.





Dzieci

Placówki, w których przebywają dzieci bez opieki i rodziny z dziećmi, muszą być specjalnie zaprojektowane, tak aby zaspokoić ich potrzeby, zapewniając wystarczające zabezpieczenia, prywatność i podstawowe usługi (zob. [Wytyczna 7](#)).

Zgodność i monitorowanie

Mechanizmy monitorowania zgodności z tą alternatywa dla zatrzymania są obecne w około połowie krajów. W Estonii, na Węgrzech i w Polsce można przeprowadzać kontrole w wyznaczonym miejscu zamieszkania. Aby zapewnić zgodność z przepisami, ograniczenia przemieszczania się muszą być proporcjonalne i konieczne, z poszanowaniem praw indywidualnych. Określanie nadmiernie ograniczonych obszarów lub zmuszanie osób do stałego przebywania w wyznaczonym miejscu może być równoznaczne *de facto* z aresztem domowym (zob. [Wytyczna 2](#)).

Obowiązek oddania dokumentu podróży lub dokumentu tożsamości



Zakłada przekazanie organom przez daną osobę wszystkich posiadanych przez nią ważnych dokumentów tożsamości lub krajowych dokumentów podróży.

Dokumenty tożsamości należy zatrzymywać tylko wtedy, gdy jest to bezwzględnie konieczne, i muszą zostać niezwłocznie zwrócone właścicielowi po zakończeniu postępowania, w związku z którym dokumenty zostały zatrzymane, chyba że okoliczności wymagają inaczej ⁽⁴⁷⁾.

W każdym przypadku osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową muszą otrzymać niezbędną dokumentację potwierdzającą ich status w państwie członkowskim zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) i art. 29 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej (zob. [Wytyczna 8](#)).

Przegląd w państwach członkowskich

Ta alternatywa dla zatrzymania istnieje w 19 państwach członkowskich ⁽⁴⁸⁾ i jest regularnie stosowana w 15 z nich ⁽⁴⁹⁾.

Wdrożenie

Ta alternatywa może być połączona z innymi alternatywami dla zatrzymania i pozostaje w mocy do czasu spełnienia warunków wjazdu lub pobytu lub do czasu wykonania nakazu wydalenia.

⁽⁴⁷⁾ Na przykład jeżeli danej osobie przyznano ochronę międzynarodową, państwo członkowskie może podjąć decyzję o zatrzymaniu przekazanych dokumentów tożsamości i zastąpić je nowymi dokumentami tożsamości.

⁽⁴⁸⁾ BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU (nie jako samodzielna alternatywa, ale uwzględniona w obowiązku zgłaszania się), LV, MT, NL, PL, SE ([badanie ESM](#), 2022, *op. cit.*, przypis 39). Praktyka ta jest również rozważana w NO i SI.

⁽⁴⁹⁾ BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR (procedury aresztu domowego), HR, IE, IT, LV, NL, SE ([badanie ESM](#), 2022, *op. cit.*, przypis 39). Praktyka ta jest również stosowana w Norwegii i Słowenii. Ponadto Włochy zgłosiły, że używają jej tylko w ramach przygotowań do przymusowego powrotu.



Obowiązek podania adresu



Wymaga on od danej osoby poinformowania organów o adresie zamieszkania i wszelkich jego zmianach.

Przegląd w państwach członkowskich

Alternatywa ta istnieje w 14 państwach członkowskich ⁽⁵⁰⁾ i jest stosowana w 9 ⁽⁵¹⁾.

Wdrożenie

W niektórych krajach (np. w Polsce, Słowenii i we Włoszech) praktyka ta jest już **ogólnym wymogiem proceduralnym**. Podanie adresu jest obowiązkowe w przypadku każdej osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową zamieszkałej w dowolnym państwie członkowskim, na mocy rozporządzenia w sprawie procedury azylowej ⁽⁵²⁾, natomiast na mocy [dyrektywy 2013/32/UE](#) jest to możliwe, ale nie obowiązkowe. W niektórych krajach praktyka ta **funkcjonuje jako alternatywa dla zatrzymania**, nakładająca na obywatela państwa trzeciego wymóg niezwłocznego zgłaszania adresu i wszelkich jego zmian, zazwyczaj w ciągu następnego dnia roboczego. Alternatywa ta jest zazwyczaj łączona z innymi alternatywami dla zatrzymania.

Sponsorowanie przez obywatela lub rezydenta długoterminowego



Sponsorowanie przez obywatela lub rezydenta długoterminowego to alternatywa dla zatrzymania, w której osoba odpowiedzialna (sponsor) zapewnia mieszkanie osobie sponsorowanej, zaspokaja jej podstawowe potrzeby i zapewnia przestrzeganie przez nią przepisów ⁽⁵³⁾. Wymóg ten może zostać nałożony przez organy od samego początku lub jako warunek zwolnienia (w tym drugim przypadku nie jest to alternatywa dla zatrzymania w sensie ścisłym). Jako warunek wstępny sponsorzy są weryfikowani przez organy i uznawani za zdolnych pod względem prawnym do występowania w charakterze sponsorów.

Przegląd w państwach członkowskich

Sponsorowanie przez obywatela lub rezydenta długoterminowego jest stosowane na Litwie ⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵⁰⁾ CZ, EE, EL, FI, FR (procedury aresztu domowego), HR, HU, IE, IT, LU, MT, PT, SE. ([badanie ESM](#), 2022, *op. cit.*, przypis 39). Praktyka ta jest również rozważana w SI jako ogólny wymóg proceduralny.

⁽⁵¹⁾ CY, CZ, EE, FI, FR, HR, IE, PT ([badanie ESM](#), 2022, *op. cit.*, przypis 39). Praktyka ta jest również stosowana w Norwegii i Słowenii.

⁽⁵²⁾ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/1348](#) z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylenia dyrektywy 2013/32/UE.

⁽⁵³⁾ Przepisy krajowe mogą przewidywać dodatkowe wymogi: na przykład sponsor może być zobowiązany do wykazania, że posiada wystarczające dochody, aby pełnić rolę sponsora.

⁽⁵⁴⁾ Odysseus Network, [Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU](#), [Alternatywy dla zatrzymania imigracyjnego i azylowego w UE], s. 92. Zob. także Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) [Dobre praktyki dotyczące alternatyw dla zatrzymania], 2024. SI zgłosiła, że ta praktyka nie jest już stosowana.





Programy zarządzania na poziomie społeczności lub nadzór



Praktyka ta umożliwia danej osobie zamieszkanie na terytorium danej społeczności pod warunkiem sprawowania nadzoru przez władze, inne wyznaczone organy lub organizacje (np. organizacje religijne lub organizacje zrzeszające społeczności). Programy te często obejmują usługi zarządzania sprawami, zapewniając wsparcie w procedurze azylowej lub procedurze powrotu, dostęp do pomocy prawnej oraz powiązania ze służbami socjalnymi. Nadzorca, tj. władze lub wyznaczone organy, może przeprowadzać regularne kontrole i wizyty ⁽⁵⁵⁾.

Przegląd w państwach członkowskich

W dwóch państwach członkowskich jako alternatywy dla zatrzymania stosowane są programy zarządzania na poziomie społeczności lub nadzór ⁽⁵⁶⁾.

Wdrożenie

Należy dokładnie rozważyć wykorzystanie nadzoru jako alternatywy dla zatrzymania, aby uniknąć potencjalnych problemów związanych z prawami człowieka, ponieważ w zależności od rodzaju i podejścia do realizacji środek ten może być inwazyjny. W związku z tym konieczne jest dostosowanie nadzoru do indywidualnych okoliczności i potrzeb, nadając priorytet metodom zakładającym brak egzekwowania, które kładą nacisk na zaangażowanie i wsparcie społeczności.

Dozór elektroniczny



Dozór elektroniczny polega na rozwiązaniach technologicznych mających na celu zmniejszenie ryzyka ucieczki, a jednocześnie uniknięcie indywidualnego pozbawienia wolności.

Korzystanie z dozoru elektronicznego jako alternatywy dla zatrzymania może przybierać różne formy, takie jak monitorowanie za pośrednictwem specjalnych aplikacji, geolokalizacja osoby lub oznakowanie elektroniczne osoby. Urządzenia te monitorują lokalizację danej osoby i zapewniają przestrzeganie przez nią ograniczeń przemieszczania się i wymogów zgłaszania się.

Oznakowanie elektroniczne jest formą dozoru elektronicznego, obejmującą ciągłe śledzenie osoby za pomocą urządzeń elektronicznych, takich jak bransoletki na kostkę/nadgarstek lub urządzenia GPS.

⁽⁵⁵⁾ Urzędnik nadzorujący powinien być osobą inną niż osoba, która podejmuje decyzję w sprawie azylu i powrotu. Pomaga to w budowaniu zaufania i współpracy w ramach procedury. Więcej informacji na ten temat, zob. [Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and »Alternatives to Detention« of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants](#), [Powrót do podstaw: prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego oraz „alternatywy dla zatrzymania” uchodźców, osób ubiegających się o azyl, bezpaństwowców i innych migrantów], 2011.

⁽⁵⁶⁾ CY, SE ([badanie ESM](#), 2022, *op. cit.*, przypis 39). W BE natomiast program ICAM, choć wykorzystuje usługi zarządzania sprawami, nie obejmuje żadnej formy nadzoru. Zob. ramkę dotyczącą „zarządzania sprawami” – [Wytyczna 8](#).



Przegląd w państwach członkowskich

W niektórych państwach członkowskich rozważa się stosowanie dozoru elektronicznego. Niektóre praktyki związane konkretnie z dozorem elektronicznym za pośrednictwem sprawozdawczości opisano w sekcji „[Regularne zgłaszanie się do organów](#)” powyżej.

Praktyka oznakowania elektronicznego jest bardzo ograniczona w państwach UE+ ⁽⁵⁷⁾.

Wdrożenie

Jeśli rozważa się oznakowanie elektroniczne, w ustawodawstwie krajowym należy określić podstawowe zabezpieczenia regulujące korzystanie z takich urządzeń, m. in. poprzez zagwarantowanie, że nie ingerują one niepotrzebnie w wolność osobistą i nie stanowią żadnego zagrożenia dla zdrowia danej osoby.

Należy stosować oznakowanie elektroniczne z rozważą, biorąc pod uwagę jego potencjalny poważny wpływ na wolności osobiste i prywatność. Noszenie urządzenia oznakowania elektronicznego może prowadzić do stygmatyzacji, naznaczenia osób jako podejrzanych lub będących pod kontrolą. Może to prowadzić do poczucia wstydu, niepokoju i stresu, negatywnie wpływając na zdrowie psychiczne. Zgodnie z [zasadą jak najmniejszej interwencji](#) ten restrykcyjny środek może być stosowany po rozważeniu mniej inwazyjnych alternatyw.

Główne zalety i wyzwania związane z alternatywami dla zatrzymania

Biorąc pod uwagę, że ryzyko ucieczki stanowi wyzwanie w przypadku wszystkich form alternatyw dla zatrzymania, w tabeli na następnej stronie wymieniono dodatkowe wyzwania i korzyści dla każdego z rodzajów alternatyw dla zatrzymania przedstawionych w tej sekcji – ich lista nie jest wyczerpująca.

Tabela 1. Główne zalety i wyzwania związane z alternatywami dla zatrzymania

Środek alternatywny	Główne zalety	Główne wyzwania
Regularne zgłaszanie się do organów	<ul style="list-style-type: none">– Opłaczalny– Utrzymuje swobodę przemieszczania się– Regularny kontakt sprzyjający integracji– Więzy społeczne– Pozwala zachować jedność rodziny	<ul style="list-style-type: none">– Obciążenie administracyjne

⁽⁵⁷⁾ Oznakowanie elektroniczne zwykle towarzyszy formom zatrzymania, takim jak areszt domowy (np. Luksemburg) – w tym sensie nie można go traktować jako alternatywy dla zatrzymania w ścisłym sensie.



Złożenie gwarancji finansowej	<ul style="list-style-type: none"> – Mniejsze koszty niż w przypadku zatrzymania – Mniejszy wpływ na życie osoby – Odpowiedni dla rezydentów długoterminowych – Sprzyja więziom społecznym i integracji – Sprzyja jedności rodziny 	<ul style="list-style-type: none"> – Złożoność administracyjna, m. in. przy określaniu odpowiedniej kwoty – Ryzyko dyskryminacji ze względu na środki finansowe – Trudności z wydawaniem zwrotów – Potencjalne ryzyko dla osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, która to osoba może zostać zmuszona do zaciągnięcia długu i może paść ofiarą handlu ludźmi
Obowiązek pobytu w wyznaczonym miejscu	<ul style="list-style-type: none"> – Pozwala zachować jedność rodziny – Odpowiedni dla dzieci – Sprzyja integracji i wsparciu ze strony społeczności – Mniej kosztowny niż zatrzymanie 	<ul style="list-style-type: none"> – Ograniczona dostępność odpowiednich obiektów lub personelu – Koszty związane z rozbudową obiektów – Potencjalne problemy wynikające ze środka o nadmiernie ograniczonym obszarze lub zbyt długim czasie trwania
Obowiązek oddania dokumentów podróży lub dokumentów tożsamości	<ul style="list-style-type: none"> – Łatwy do wdrożenia – Zmniejsza obciążenie administracyjne – Weryfikacja tożsamości ułatwia nadzór 	<ul style="list-style-type: none"> – Samodzielnie nie zapobiega skutecznie podrójom – Ryzyko fałszowania dokumentów – Ograniczona dostępność ważnych dokumentów – Ryzyko uzyskania przez osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową nowego paszportu lub posiadania dodatkowych dokumentów podróży lub dokumentów tożsamości
Obowiązek podania adresu	<ul style="list-style-type: none"> – Niewielkie obciążenie administracyjne – Sprzyja integracji i więziom społecznym – Łatwy do wdrożenia 	<ul style="list-style-type: none"> – Trudności z dozorem, jeśli adres często się zmienia



Programy zarządzania na poziomie społeczności lub nadzór	<ul style="list-style-type: none">– Opłaczalny– Sprzyja integracji i przestrzeganiu przepisów– Jedność rodziny– Wzmacnia więzi społeczne	<ul style="list-style-type: none">– Wymaga znacznych zasobów na potrzeby zarządzania sprawami
Sponsorowanie przez obywatela lub rezydenta	<ul style="list-style-type: none">– Sprzyja integracji i więziom społecznym– Opłaczalny– Wzmacnia upodmiotowienie jednostki	<ul style="list-style-type: none">– Obciążenia spoczywają na sponsorze– Ryzyko nieprzestrzegania przepisów– Niespójny dozór– Złożoność administracyjna– Ryzyko wyzysku
Dozór elektroniczny	<ul style="list-style-type: none">– Opłaczalny (z wyjątkiem oznakowania elektronicznego)– Utrzymuje swobodę przemieszczania się– Pozwala zachować jedność rodziny	<ul style="list-style-type: none">– Obciążenie administracyjne– Możliwość nieprawidłowego działania urządzeń elektronicznych– Możliwość nieprawidłowego działania, utraty sygnału lub niedokładnego śledzenia i fałszywych alarmów w przypadku urządzeń dozoru elektronicznego



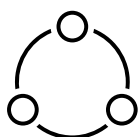
Wytyczna 4

Alternatywy dla zatrzymania muszą stać na straży podstawowych standardów i zasad w zakresie praw człowieka

Zgodnie z motywem 33 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) „[Ś]rodki alternatywne do detencji powinny zapewniać poszanowanie podstawowych praw człowieka” ⁽⁵⁸⁾.

Oprócz prawa do wolności (art. 6 Karty praw podstawowych UE („Karta”) ⁽⁵⁹⁾ i art. 5 EKPC) oraz potrzeby poszanowania i ochrony godności ludzkiej (art. 1 Karty) może dojść do naruszenia poniższych kluczowych praw podstawowych.

Poszanowanie zasady niedyskryminacji



Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

(Artykuł 21 Karty; art. 14 EKPC)

Zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karnia



W alternatywy dla zatrzymania musi być wpisane poszanowanie godności osoby i nie mogą one prowadzić do niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, tortur lub karnia ani nie mogą na nim polegać w jakikolwiek sposób.

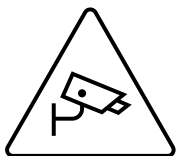
(Artykuł 4 Karty; Artykuł 3 EKPC)

⁽⁵⁸⁾ W dyrektywie powrotowej nie ma konkretnej wzmianki, że alternatywy dla zatrzymania powinny zapewniać poszanowanie praw podstawowych. Zawiera ona jednak przypomnienie tej zasady w motywie 24 („Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.”) oraz w art. 1 („Niniejsza dyrektywa określa wspólne normy i procedury, które mają być stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, zgodnie z prawami podstawowymi jako zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego oraz prawa międzynarodowego, w tym z obowiązkami w zakresie ochrony uchodźców oraz praw człowieka.”).

⁽⁵⁹⁾ Unia Europejska, [Karta praw podstawowych Unii Europejskiej](#), 26 października 2012, 2012/C 326/02.



Poszanowanie prawa do prywatności



Alternatywy dla zatrzymania nie mogą ingerować w życie prywatne danej osoby w sposób arbitralny lub niezgodny z prawem.

(Artykuł 7 Karty; art. 8 EKPC)

Poszanowanie prawa do ochrony zdrowia



Alternatywy dla zatrzymania muszą zapewnić zaspokojenie potrzeb zdrowotnych, m. in. wsparcie w zakresie zdrowia psychicznego, umożliwiając uniknięcie barier w dostępie do usług opieki zdrowotnej. Każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych. Przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii trzeba zapewniać wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego.

(Artykuł 35 Karty)

Poszanowanie prawa do życia rodzinnego



Stosowanie alternatywy dla zatrzymania nie powinno uniemożliwiać osobom utrzymywania kontaktu z rodziną. Alternatywy dla zatrzymania muszą zagwarantować, aby dzieci i ich opiekunowie nie byli rozdzielani, z wyjątkiem przypadków, gdy takie rozdzielenie jest zgodne z prawem, konieczne i proporcjonalne do okoliczności. Prawo do życia rodzinnego obejmuje takie obowiązki, jak zapewnienie wsparcia emocjonalnego, społecznego i finansowego, ochrona jedności rodziny oraz wspieranie stabilnego i opiekuńczego środowiska dla wszystkich członków rodziny.

(Artykuł 7 Karty; art. 8 EKPC; art. 8 Konwencji o prawach dziecka (KPD) ⁽⁶⁰⁾)

Poszanowanie najlepszego interesu dziecka



Przy podejmowaniu wszelkich decyzji dotyczących alternatywy dla zatrzymania należy przede wszystkim wziąć pod uwagę najlepszy interes dziecka. Obejmuje to uwzględnienie fizycznych, emocjonalnych i rozwojowych potrzeb dziecka oraz zagwarantowanie, że priorytetem jest jego dobrostan. Ponadto państwa członkowskie muszą dopilnować, aby ich krajowe ramy prawne zawierały solidne zabezpieczenia w zakresie ochrony dzieci.

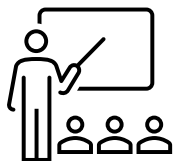
(Artykuł 24 Karty; art. 3 KPD)

⁽⁶⁰⁾ Zgromadzenie Ogólne ONZ, [Konwencja o prawach dziecka](#), Organizacja Narodów Zjednoczonych, Zbiór traktatów, t. 1577, s. 3, 20 listopada 1989.





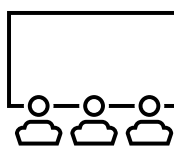
Poszanowanie prawa do nauki



Alternatywy dla zatrzymania nie mogą kolidować z prawem dziecka do nauki. Oznacza to zapewnienie dzieciom dostępu do nauki i możliwości edukacyjnych bez zakłóceń i dyskryminacji.

(Artykuły 14 i 24 Karty; art. 28 KPD; art. 2 Protokołu nr 1 do EKPC ⁽⁶¹⁾)

Poszanowanie prawa dziecka do informacji i uczestnictwa



Stosowanie alternatyw dla zatrzymania musi zapewniać poszanowanie prawa dziecka do informacji i uczestnictwa. Obejmuje to zagwarantowanie, że dziecko zdolne do formułowania własnych poglądów otrzyma jasne, dostosowane do wieku informacje na temat procesu stosowania alternatywy dla zatrzymania i będzie miało możliwość swobodnego wyrażania swoich poglądów we wszystkich sprawach, które go dotyczą, w tym w decyzjach dotyczących jego umieszczenia lub opieki. Poglądy te należy traktować z należytą powagą, biorąc pod uwagę wiek i dojrzałość dziecka. Dziecko musi mieć również możliwość bycia wysłuchanym w każdym postępowaniu sądowym lub administracyjnym związanym z jego sytuacją, bezpośrednio, za pośrednictwem przedstawiciela lub odpowiedniego organu, zgodnie z krajowymi procedurami prawnymi.

(Artykuł 24 Karty; art. 12 KPD)

Poszanowanie prawa do skutecznego środka prawnego



Osoby objęte alternatywami dla zatrzymania muszą mieć możliwość ubiegania się o sądową kontrolę decyzji ograniczającej ich prawa (zob. także [Wytyczna 9](#)).

(Artykuł 47 Karty; art. 13 EKPC)

⁽⁶¹⁾ Rada Europy, [Protokół nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności](#), ETS 9, 20 marca 1952.





Zagadnienia związane z procedurami granicznymi

Prawa podstawowe w procedurze azylowej na granicy

Rozporządzenie w sprawie procedury azylowej stanowi, że **państwa członkowskie muszą ustanowić mechanizm monitorowania poszanowania praw podstawowych** podczas wszystkich działań podejmowanych w ramach procedury azylowej na granicy ⁽⁶²⁾. Obejmują one środki wiążące się z pozbawieniem wolności i ograniczeniem swobody przemieszczania się, jak określono w rozporządzeniu w sprawie kontroli przesiewowej ⁽⁶³⁾. Mechanizm ten powinien również uwzględniać kompleksowe wytyczne Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) ⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶²⁾ Motyw 71 i art. 43 ust. 4 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej.

⁽⁶³⁾ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/1356](#) z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817, art. 10 ust. 2 lit. a).

⁽⁶⁴⁾ Zob. FRA, [Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms](#) [Monitorowanie praw podstawowych podczas kontroli przesiewowej i procedury azylowej na granicy. Przewodnik po niezależnych mechanizmach krajowych], 19 września 2024. Zgodnie z wytycznymi FRA mechanizm powinien być w pełni niezależny oraz autonomiczny pod względem operacyjnym, a w jego ramach powinny przysługiwać uprawnienia do działania z własnej inicjatywy. Powinien służyć systematycznemu i regularnemu monitorowaniu wszystkich działań prowadzonych w kontekście kontroli przesiewowej i procedury azylowej na granicy, w tym funkcjonowanie mechanizmów ukierunkowanej pomocy, zapewniając, aby działania te były prowadzone z pełnym poszanowaniem godności ludzkiej i praw podstawowych osób wymagających szczególnego traktowania.



Podjęcie decyzji w sprawie alternatyw dla zatrzymania

Wytyczna 5

Alternatywy dla zatrzymania muszą zostać należycie zbadane i wykluczone przed zastosowaniem zatrzymania, zgodnie z zasadami konieczności i proporcjonalności

Alternatywy dla zatrzymania jako środek pierwszej instancji

Prawodawstwo UE stanowi, że **zatrzymanie powinno być środkiem stosowanym w ostateczności**. Państwa członkowskie muszą zbadać, w każdym przypadku z osobna, czy istnieją łagodniejsze środki spośród dostępnych pozwalające osiągnąć te same cele (zob. [Wytyczna 6](#)). **Oznacza to, że przed zastosowaniem zatrzymania należy rozważyć, przeanalizować i ostatecznie wykluczyć alternatywy dla zatrzymania** ⁽⁶⁵⁾.

W związku z tym powinno istnieć domniemanie na korzyść prawa do wolności, a stosowanie alternatyw dla zatrzymania powinno być traktowane priorytetowo w stosunku do stosowania samego zatrzymania – uznanie prawa do wolności jest postawą domyślną ⁽⁶⁶⁾, a prawo to może być zredukowane tylko w ograniczonych przypadkach i uzasadnionych okolicznościach, w możliwie najmniejszym zakresie.

W związku z tym każde obowiązkowe, automatyczne lub systematyczne zatrzymanie, np. określonych grup osób ze względu na ich obywatelstwo ⁽⁶⁷⁾ lub zatrzymanie osoby bez uprzedniego wykluczenia alternatyw dla zatrzymania, jest niezgodne z prawem.

⁽⁶⁵⁾ Motyw 33 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) i art. 10 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024). Również art. 15 ust. 1 dyrektywy powrotowej stanowi, że zatrzymanie w celu wydalenia jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy „w danej sprawie nie mogą zostać zastosowane wystarczające lecz mniej represyjne środki”. W [zaleceniu Komisji \(UE\) 2017/2338](#) z dnia 16 listopada 2017 r. ustanawiającym wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów” przeznaczony do stosowania przez właściwe organy państw członkowskich wykonujące zadania związane z powrotami (Dz.U. L 339 z 19.12.2017, s. 83) przepis ten interpretuje się jako „zobowiązujący każde państwo członkowskie do zapewnienia w swoich przepisach krajowych środków alternatywnych dla środka detencyjnego”. Co więcej, motyw 11 rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej stanowi, że detencję można orzec wyłącznie w przypadku, gdy nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu. Ponadto art. 44 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją stanowi, że państwa członkowskie mogą umieścić daną osobę w detencji w celu zapewnienia procedur przekazania „zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, na podstawie indywidualnej oceny sytuacji tej osoby i tylko wówczas, gdy taka detencja jest proporcjonalna oraz nie można skutecznie zastosować innych, łagodniejszych środków alternatywnych”. Zob. także International Detention Coalition, [Immigration Detention as an Exceptional Measure of Last Resort](#) [Zatrzymanie imigracyjne jako nadzwyczajny środek ostateczny], 2023.

⁽⁶⁶⁾ UNHCR, [Detention Guidelines](#) [Wytyczne dotyczące zatrzymania], *op. cit.*, przypis 14, wytyczna 2, pkt 14, s. 13.

⁽⁶⁷⁾ W art. 10 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) wyjaśniono, że państwa członkowskie nie mogą umieszczać osoby w detencji (zatrzymywać jej) na podstawie jej obywatelstwa.



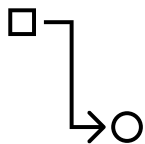
Obowiązek podania powodów niezastosowania alternatyw dla zatrzymania

Zasada zatrzymania jako środka ostatecznego oznacza, że należy podać powody za każdym razem, gdy alternatywy dla zatrzymania nie są stosowane. Brak dostępnych alternatyw dla zatrzymania nie może być uzasadnioną przesłanką zatrzymania osób (zob. [Wytyczna 3](#)).

Potwierdza to dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (2024) wprowadzająca nowy przepis, zgodnie z którym „[w] orzeczeniu o zastosowaniu detencji **wskazuje się uzasadnienie faktyczne i prawne dla jego wydania, a także **dłaczego nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków alternatywnych**”⁽⁶⁸⁾.**

Test konieczności

Zatrzymanie można zastosować wyłącznie po należytym rozważeniu i wykluczeniu możliwości zastosowania alternatyw dla zatrzymania i tylko wtedy, gdy wykazano, że jest to **konieczne** do osiągnięcia uprawnionego celu.



Test konieczności sprawdza, czy zatrzymanie jest niezbędne i absolutnie konieczne do osiągnięcia uprawnionego celu interesu ogólnego w konkretnym przypadku. Zatrzymanie można uznać za konieczne na przykład w przypadku, gdy istnieją udowodnione ryzyko ucieczki lub obawy dotyczące bezpieczeństwa narodowego. Test konieczności obejmuje ocenę, czy alternatywne środki pozwolą osiągnąć te same cele i ma zastosowanie zarówno do pierwotnej decyzji o zatrzymaniu, jak i do każdego późniejszego jego przedłużenia.

Test proporcjonalności

Jeśli zatrzymanie uznano za konieczne, należy zastosować test proporcjonalności⁽⁶⁹⁾.



Test proporcjonalności wymaga oceny bilansującej szkodę spowodowaną pozbawieniem wolności w stosunku do celu realizowanego w konkretnym przypadku. Podejmując decyzję o zastosowaniu zatrzymania, organy powinny upewnić się, że uprawniony cel w danej sprawie zostanie osiągnięty bez przekraczania tego, co jest absolutnie konieczne, zgodnie z zasadą możliwie najmniejszej interwencji.

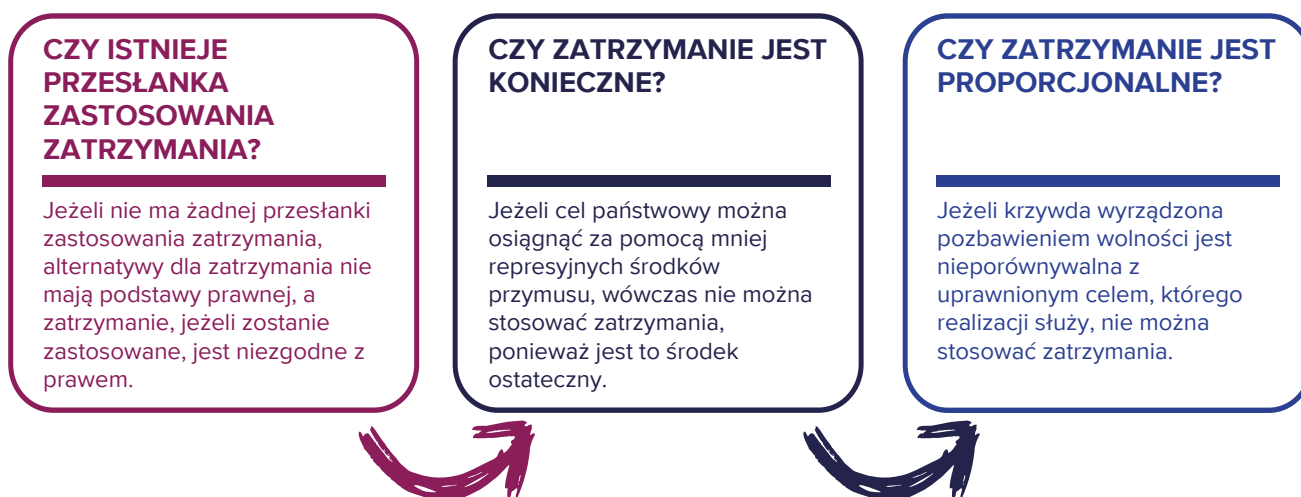
Analiza proporcjonalności ma zastosowanie zarówno do pierwotnej decyzji o zatrzymaniu, jak i do wszelkich późniejszych przedłużeń. Jeśli ocena testu proporcjonalności nie powiedzie się, zatrzymanie nie może zostać orzeczone.

⁽⁶⁸⁾ Artykuł 11 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).

⁽⁶⁹⁾ Zob. motyw 22 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024), motyw 13 dyrektywy powrotowej, motyw 11 rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej oraz art. 44 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją.

W kontekście powrotu za nieproporcjonalne uważa się zatrzymanie lub dalsze zatrzymywanie osoby, w przypadku której nie istnieje namacalna i uzasadniona perspektywa wydalenia. Taka zasada znajduje prawne odzwierciedlenie w art. 15 ust. 4 dyrektywy powrotowej, zgodnie z którym, gdy nie ma już rozsądnych perspektyw wydalenia osoby, przesłanki zastosowania zatrzymania ustają⁽⁷⁰⁾. Jeżeli pierwotne okoliczności, które doprowadziły do zastosowania zatrzymania, przestają mieć zastosowanie, dana osoba musi zostać zwolniona (zob. [Wytyczna 9](#) i [Wytyczna 10](#)).

Wykres 3. Warunki wstępne zastosowania zatrzymania



Praktyczna wskazówka

Test konieczności odpowiada na następujące pytania.

- Czy zatrzymanie jest niezbędne w konkretnym przypadku, czy też cele, do których się dąży, można osiągnąć za pomocą mniej represyjnych środków przymusu?
- Czy istnieją szczególne przesłanki wskazujące na konieczność zastosowania zatrzymania?
- Czy istnieją szczególne potrzeby lub indywidualne okoliczności, które wykluczałyby zatrzymanie?

Test proporcjonalności odpowiada na następujące pytania.

- Czy zatrzymanie stanowiłoby dla danej osoby nieproporcjonalną szkodę, zważywszy na jej szczególne potrzeby lub indywidualne okoliczności?
- Czy szkoda wyrządzona zatrzymaniem jest wyważona i uzasadniona w stosunku do celów stosowania zatrzymania?
- Czy cele te można osiągnąć za pomocą mniej represyjnych środków przymusu?

⁽⁷⁰⁾ Zob. także wyrok TSUE z dnia 28 kwietnia 2011 r., *Hassen el Dridi, alias Karim Soufi*, C-61/112 PPU, EU:C:2011:268, pkt 41. Streszczenie dostępne w [bazie orzecznictwa EUAA](#).

Wytyczna 6

Alternatywy dla zatrzymania muszą opierać się na indywidualnej ocenie każdego przypadku i uwzględniać indywidualne okoliczności i szczególne potrzeby

Ocena indywidualna

Alternatywy dla zatrzymania należy rozpatrywać indywidualnie, biorąc pod uwagę szczególne potrzeby i indywidualne okoliczności danej osoby. Jest to warunek konieczny do podjęcia decyzji o rodzaju stosowanej alternatywy dla zatrzymania i jej cechach, np. częstotliwości zgłaszania się.

Zasada indywidualnej oceny została przywołana w art. 10 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024), zgodnie z którym „[w] razie potrzeby państwa członkowskie mogą, **po indywidualnej ocenie każdej sprawy**, umieścić w detencji osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową, jeżeli nie można skutecznie zastosować innych łagodniejszych środków alternatywnych” ⁽⁷¹⁾. Również w art. 15 i motywie 6 dyrektywy powrotowej zawarto wymóg indywidualnej oceny przed zatrzymaniem osoby. W rzeczywistości zatrzymanie w celu przygotowania powrotu lub przeprowadzenia procesu wydalenia jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy w konkretnym przypadku nie można skutecznie zastosować innych wystarczających, ale łagodniejszych środków przymusu.

Podczas indywidualnej oceny sprawy organy właściwe do wydania decyzji o zatrzymaniu lub zastosowaniu alternatywy dla zatrzymania muszą rozważyć **różne elementy** w teście konieczności i proporcjonalności (zob. [Wytyczna 5](#)).

W szczególności muszą osiągnąć delikatną **równowagę** między zapewnieniem zgodności z procedurami azylowymi lub procedurami powrotu a ochroną praw i dobrostanu danej osoby.

Ocena zgodności z procedurą a ryzyko ucieczki

Oceniając zgodność z procedurą, organ administracyjny lub sądowy może wziąć pod uwagę szereg wskaźników, jak wyszczególniono poniżej.

⁽⁷¹⁾ W tym kontekście zob. motyw 33 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024), w którym wyraźnie wskazano, że „[o]bowiązek rozważenia tych środków alternatywnych nie powinien wpływać na zastosowanie detencji, w przypadku gdy takie środki alternatywne, w tym obowiązki dotyczące pobytu i zgłaszania się, nie mogą być skutecznie stosowane”.



Dotychczasowe przestrzeganie przepisów

Niezastosowanie się w przeszłości przez daną osobę, bez żadnych uzasadnionych powodów, do wcześniejszych nakazów organów lub wcześniej nałożonych alternatyw dla zatrzymania może być czynnikiem, który przemawia za podjęciem decyzji o zatrzymaniu.

Na przykład w procedurze powrotu niezastosowanie się do poprzedniego nakazu opuszczenia terytorium może prowadzić do tego, że organy są bardziej skłonne do zastosowania zatrzymania, tak aby dana osoba nie mogła ponownie utrudnić przygotowania powrotu lub procesu wydalenia lub ich uniknąć. Okoliczność ta nie powinna być jednak rozpatrywana w sposób automatyczny lub odizolowany, lecz zostać odpowiednio ujęta w kontekst ogółu indywidualnych okoliczności.

Natomiast organ administracyjny lub sądowy może zdecydować, że zatrzymanie nie jest konieczne, jeśli dana osoba w przeszłości przestrzegała prawa.

Ryzyko ucieczki

Wśród elementów niezgodności z przepisami ryzyko ucieczki odgrywa znaczącą rolę w dorobku prawnym UE. Jak wskazano w art. 2 pkt 11 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024), oceniając ryzyko ucieczki, organy powinny co do zasady rozważyć istnienie szczególnych przesłanek i okoliczności, aby sądzić, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową może celowo uciec⁽⁷²⁾. Ocena ryzyka ucieczki powinna opierać się na **obiektywnych kryteriach określonych w ustawodawstwie krajowym** i należy ją przeprowadzać indywidualnie. Istnienie takiego ryzyka nie powinno wynikać automatycznie z braku dokumentów tożsamości lub stałego adresu, również w świetle faktu, że większość osób ubiegających się o ochronę międzynarodową ich nie posiada.

Zgodnie z motywem 24 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) „[w] ramach ogólnej oceny indywidualnej sytuacji osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową połączenie szeregu czynników stanowi często podstawę do stwierdzenia, że istnieje ryzyko ucieczki”.

Wskaźniki, które można wykorzystać do oceny ryzyka ucieczki, mogą obejmować na przykład: współpracę osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową z właściwymi organami lub przestrzeganie przez nią wymogów proceduralnych; powiązania osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową z państwami członkowskimi; to, czy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został odrzucony jako stanowiący nadużycie lub oczywiście bezzasadny; zobowiązania w zakresie zatrudnienia lub edukacji; oraz aktywny udział w społeczności lub sieciach wsparcia. Wysoka częstotliwość ucieczek obywateli państw trzecich z niektórych krajów pochodzenia może być dodatkowym

⁽⁷²⁾ W art. 2 pkt 12 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) zdefiniowano „ucieczkę” jako „działanie, w wyniku którego osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową przestaje być dostępna dla właściwych organów administracyjnych lub sądowych, na przykład na skutek opuszczenia terytorium państwa członkowskiego bez zezwolenia właściwych organów, z powodów, które nie są poza jej kontrolą”. Podobnie w motywie 23: „[...] [znaczenie pojęcia ucieczka należy zdefiniować w taki sposób, aby] zawrzeć w nim zarówno zamierzone działanie, jak i okoliczności faktyczne, które nie są poza kontrolą osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, sprawiające, że dana osoba jest niedostępna dla właściwych organów administracyjnych lub sądowych, na przykład w wyniku opuszczenia terytorium, na którym jest zobowiązana przebywać”.



wskaźnikiem przy ocenie ryzyka ucieczki. W ogólnej ocenie należy jednak wziąć pod uwagę inne wskaźniki właściwe dla indywidualnej sytuacji.

Podobnie w dziedzinie powrotów ryzyko ucieczki odnosi się do istnienia w indywidualnym przypadku szczególnych powodów – opartych na obiektywnych kryteriach określonych przez prawo – pozwalających sądzić, że obywatel państwa trzeciego objęty procedurami powrotu może uciec ⁽⁷³⁾. Wobec braku jasnych kryteriów określonych albo w dyrektywie powrotowej, albo w rozporządzeniu w sprawie powrotowej procedury granicznej w odniesieniu do powrotów, obowiązkiem państw członkowskich jest wyraźne określenie w ich prawie krajowym obiektywnych kryteriów, które należy stosować przy określaniu takiego ryzyka ⁽⁷⁴⁾.

Stopień współpracy

Stopień współpracy, jaki wykazuje dana osoba, jest dodatkowym elementem, który należy wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu zatrzymania lub alternatywy dla zatrzymania. Wyrażony zamiar odmowy współpracy lub brak faktycznej współpracy może w istocie sprzyjać decyzji o zatrzymaniu. Nawet w takim przypadku nie należy rozpatrywać sytuacji w odosobnieniu, lecz w kontekście ogółu indywidualnych okoliczności.

Ocena czynników w zakresie szczególnego traktowania

Ocenę elementów zgodności z procedurą, ryzyka ucieczki i stopnia współpracy należy zrównoważyć oceną wymagań w zakresie szczególnego traktowania – należy dokładnie rozważyć takie czynniki, jak stan zdrowia, obecność osób pozostających na utrzymaniu i wiek danej osoby. Potwierdza to motyw 21 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024), zgodnie z którym wszystkie decyzje ograniczające swobodę przemieszczania się osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową powinny uwzględniać istotne aspekty jej indywidualnej sytuacji, w tym szczególne potrzeby w zakresie przyjmowania. W tym kontekście organy są zobowiązane do **zidentyfikowania** osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji oraz do **oceny** ich szczególnych potrzeb proceduralnych lub w zakresie przyjmowania.



Powiązane narzędzia EUAA

Narzędzie IPSN służy wspieraniu organów i wyspecjalizowanego personelu w terminowej identyfikacji osób o szczególnych potrzebach proceduralnych lub o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania. Narzędzie to może być wykorzystywane na każdym etapie procedury azylowej i procesu przyjmowania w celu zidentyfikowania istniejącej lub pojawiającej się podatności na zagrożenia.

Narzędzie SNVA służy do pomocy wyspecjalizowanemu personelowi w ocenie konkretnych potrzeb osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i zapewnienia ram dla bieżącej oceny i wsparcia.

⁽⁷³⁾ Artykuł 3 pkt 7 dyrektywy powrotowej.

⁽⁷⁴⁾ Zob. także wyrok TSUE z dnia 15 marca 2017 r., [Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie przeciwko Salah Al Chodor i in.](#), C-528/15, EU:C:2017:213, pkt 28. Streszczenie dostępne w [bazie orzecznictwa EUAA](#).



Państwa członkowskie muszą zachowywać szczególną czujność w rozpoznawaniu i zaspokajaniu szczególnych potrzeb osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji ⁽⁷⁵⁾. Czynniki w zakresie szczególnego traktowania, które należy wziąć pod uwagę, obejmują na przykład to, czy dana osoba jest dzieckiem (pozbawionym opieki lub nie), osobą samotnie wychowującą dzieci lub osobą starszą, czy jest osobą z niepełnosprawnością lub cierpiącą na jakiegokolwiek schorzenia (fizyczne lub psychiczne) niekompatybilne ze stosowaniem zatrzymania (w tym schorzenia wymagające leczenia, którego nie można zapewnić w ośrodkach detencyjnych) lub czy dana osoba mogła doświadczyć handlu ludźmi ⁽⁷⁶⁾, tortur, zgwałcenia lub innych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej, takich jak przemoc ze względu na płeć, okaleczanie żeńskich narządów płciowych, dziecięce lub przymusowe małżeństwo bądź przemoc z pobudek seksualnych, płciowych, rasistowskich lub religijnych.

Zatrzymanie osób o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania ubiegających się o ochronę międzynarodową

Na mocy dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) dozwolone jest zatrzymanie osób o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania ubiegających się o ochronę międzynarodową, zgodnie z zasadami konieczności i proporcjonalności, chyba że zostanie uznane, że zatrzymanie poważnie zagrazi ich zdrowiu fizycznemu i psychicznemu ⁽⁷⁷⁾.

W przypadku zastosowania zatrzymania muszą istnieć pewne gwarancje, zważywszy, że pozbawienie wolności może być szczególnie szkodliwe dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji i może zagrażać pogłębieniu ich podatności na zagrożenia, a tym samym prowadzić do dalszych traumatycznych przeżyć i utrudniać im zdolność do rehabilitacji i integracji.

Jak wskazano w art. 10 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024), „[w] przypadku umieszczenia w detencji osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową państwa członkowskie biorą pod uwagę wszelkie widoczne oznaki, oświadczenia lub zachowania wskazujące, że osoba ta ma szczególne potrzeby w zakresie przyjmowania. W przypadku gdy [ocena wymagań w zakresie szczególnego traktowania] nie została zakończona, musi zostać zakończona bez zbędnej zwłoki, a jej wyniki uwzględnia się przy podejmowaniu decyzji o przedłużeniu detencji lub dostosowaniu warunków detencji” (zob. [Wytyczna 9](#)).

⁽⁷⁵⁾ Zob. art. 24 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) i art. 3 pkt 9 dyrektywy powrotowej w odniesieniu do odpowiednich definicji kategorii osób o szczególnych potrzebach.

⁽⁷⁶⁾ Zasada niekarania ofiar handlu ludźmi gwarantuje, że osoby, które padły ofiarą handlu ludźmi lub są zagrożone takim handlem, nie są karane za przestępstwa popełnione pod przymusem i bez ich zgody. Nowa [dyrektywa UE w sprawie zwalczania handlu ludźmi](#) stanowi, że ofiary handlu ludźmi nie mogą być karane za działania związane z ich sytuacją i powinny otrzymać niezbędne wsparcie, aby pomóc im w rehabilitacji i integracji. W przypadku stosowania alternatyw dla zatrzymania na podstawie innych przesłanek zastosowania zatrzymania muszą one być starannie opracowane, aby uniknąć wyrządzania dalszych szkód lub stygmatyzacji. Powinny one ułatwiać dostęp do usług ochrony, rehabilitacji i wsparcia zgodnie z konkretnymi potrzebami danej osoby. Zob. także Giammarino, M.G. – Specjalny sprawozdawca ds. handlu ludźmi, zwłaszcza kobietami i dziećmi, [The importance of implementing the non-punishment provision: the obligation to protect victims](#) [Znaczenie wdrażania przepisu o niekaraniu: obowiązek ochrony ofiar], 2020.

⁽⁷⁷⁾ Zob. art. 13 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024). Niektóre państwa członkowskie wyraźnie zakazują w swoim ustawodawstwie krajowym zatrzymywania określonych kategorii osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, takich jak dzieci, kobiety w ciąży, ofiary handlu ludźmi i tortur. Na przykład we Włoszech w [dekrecie z mocą ustawy nr 142/2015](#) zakazuje się zatrzymywania osób, których stan zdrowia lub szczególne potrzeby kolidują z sytuacją zatrzymania, a także dzieci.



Ponadto państwa członkowskie muszą zapewnić regularne monitorowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania oraz odpowiednie wsparcie dla nich, z uwzględnieniem ich szczególnej sytuacji, w tym stanu zdrowia fizycznego i psychicznego ⁽⁷⁸⁾.

We wszystkich przypadkach dotyczących osób ubiegających się o ochronę międzynarodową o szczególnych potrzebach alternatywy dla zatrzymania muszą mieć pierwszeństwo, aby zapewnić dobrostan tych osób, niezbędne wsparcie oraz przestrzeganie ich praw podstawowych. Szczegółowe zagadnienia dotyczące dzieci omówiono w sekcji [Wytyczna 7](#).



ETPC, *Thimothawes przeciwko Belgii*, 2011 r. ⁽⁷⁹⁾

ETPC wskazał, że ogólne lub automatyczne decyzje o zatrzymaniu osób ubiegających się o azyl bez indywidualnej oceny ich szczególnych potrzeb mogą stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 EKPC.

Stosowanie zasady jak najmniejszej interwencji

Indywidualna ocena powinna również określać, który rodzaj dostępnych alternatyw dla zatrzymania (lub ich kombinacja) jest **najbardziej odpowiedni** w świetle indywidualnych okoliczności i konkretnych potrzeb danej osoby.

W tym celu organy powinny wziąć pod uwagę zasadę możliwie najmniejszej interwencji, co wymaga przyjęcia **jak najmniej inwazyjnego** środka ⁽⁸⁰⁾ spośród tych, które można skutecznie zastosować. Alternatywy dla zatrzymania w istocie mogą się znacznie różnić pod względem poziomu przymusu. Niektóre z nich mogą nakładać większe ograniczenia wolności osobistej, takie jak wymóg regularnego zgłaszania się, podczas gdy inne bywają mniej restrykcyjne, np. nadzór ze strony społeczności. Jak wyjaśnił TSUE, występuje „**gradacj[a] [środków] [...] począwszy od środka pozostawiającego zainteresowanemu najwięcej swobody [...] do środków najbardziej go ograniczających**” ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).

⁽⁷⁹⁾ Wyrok ETPC z dnia 4 kwietnia 2017 r., *Thimothawes przeciwko Belgii*, nr 39061/11, pkt 73, ECLI:CE:ECHR:2017:0404JUD003906111. Streszczenie dostępne w [bazie orzecznictwa EUAA](#).

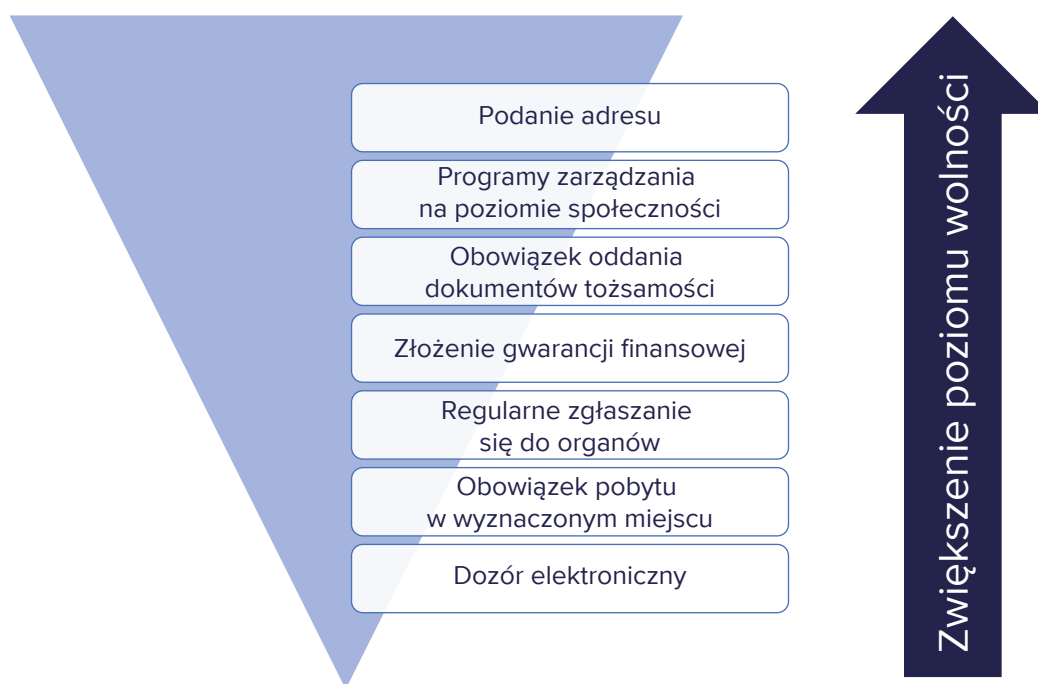
⁽⁸⁰⁾ Bustamante J., *Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ds. praw człowieka w odniesieniu do migrantów*, A/65/222, 2010, pkt 92 lit. a) i pkt 95; Komitet Praw Dziecka, *Sprawozdanie z Dnia powszechnej dyskusji na temat praw wszystkich dzieci w kontekście międzynarodowej migracji w 2012 r.*, 2012, pkt 79; UNHCR, *Wytyczne dotyczące zatrzymania*, op. cit., przypis 14, wytyczna 4.3, pkt 39.

⁽⁸¹⁾ Wyrok TSUE z dnia 28 kwietnia 2011 r., *Hassen el Dridi, alias Karim Soufi*, C-61/112 PPU, EU:C:2011:268, pkt 41. Streszczenie dostępne w [bazie orzecznictwa EUAA](#).





Wykres 4. Przykład skali ruchomej restrykcyjnego poziomu środków



Na wykresie przedstawiono potencjalną ruchomą skalę środków od najbardziej restrykcyjnych (na dole) do najmniej restrykcyjnych (na górze). Wykres ma charakter orientacyjny, ponieważ faktyczny poziom ograniczeń może być określony obowiązkami nałożonymi w danym przypadku. Na przykład zgłaszanie się z niską częstotliwością może być mniej restrykcyjne niż przebywanie w ośrodku półotwartym. I odwrotnie, zgłaszanie się z dużą częstotliwością może być bardziej restrykcyjne niż przebywanie w otwartym ośrodku.

Wzięcie pod uwagę rodzaju, czasu trwania i wpływu

Najodpowiedniejsza alternatywa dla zatrzymania to nie tylko ta najmniej inwazyjna, lecz także ta, która najlepiej pasuje do konkretnego przypadku, zważywszy na indywidualne okoliczności i czynniki w zakresie szczególnego traktowania. Wybierając najbardziej odpowiednią alternatywę dla zatrzymania, organy muszą zwrócić szczególną uwagę na różne elementy, w tym wymienione poniżej.

- **Rodzaj alternatywy dla zatrzymania w odniesieniu do grupy docelowej**

Charakter alternatywy, niezależnie od tego, czy obejmuje ona wymogi w zakresie zgłaszania się, okresowe monitorowanie, wyznaczone miejsce pobytu, nadzór ze strony społeczności. Na przykład rodzinne formy opieki są bardziej odpowiednie dla dzieci bez opieki lub odseparowanych od rodziców; mieszkania lub specjalne placówki są bardziej odpowiednie dla rodzin.



- **Czas trwania alternatywy dla zatrzymania**

Należy unikać długoterminowych ograniczeń, chyba że jest to konieczne w indywidualnych okolicznościach, i powinny one podlegać regularnej kontroli sądowej. Co do zasady, im dłuższy czas trwania, tym mniej restrykcyjne powinny być alternatywy dla zatrzymania. Terminu nałożonej alternatywy dla zatrzymania należy zawsze przestrzegać.

- **Wpływ na daną osobę**

Wpływ alternatyw dla zatrzymania na życie danej osoby, w tym jej zdolność do wypełniania obowiązków, pracy, dostępu do edukacji, korzystania z opieki zdrowotnej oraz utrzymywania więzi rodzinnych i społecznych.

Dostosowanie zobowiązań

Stosując alternatywy dla zatrzymania w konkretnym przypadku, organy powinny również dostosować wymagane obowiązki, aby zagwarantować, że są one odpowiednie do sytuacji danej osoby. Pory i częstotliwość zgłaszania się powinny być elastyczne i uwzględniać, między innymi, godziny pracy i stan zdrowia danej osoby. Na przykład osobiste zgłaszanie się może nie być odpowiednie dla osób z niepełnosprawnością fizyczną, dla których bardziej odpowiednie może być zgłaszanie elektroniczne. Obowiązek zamieszkiwania w wyznaczonym obszarze może być bardziej odpowiedni niż zgłoszenie się w przypadku kogoś, kto pracuje lub ma pod opieką dzieci.

Ustalenia dotyczące alternatyw dla zatrzymania należy regularnie poddawać kontroli w celu oceny ich ciągłej konieczności i proporcjonalności, dokonując niezbędnych korekt na podstawie wszelkich zmian sytuacji danej osoby lub jej podatności na zagrożenia (zob. także [Wytyczna 9](#)).

Powiadamianie o decyzjach

Decyzję o zastosowaniu alternatyw dla zatrzymania należy niezwłocznie przekazać na piśmie zainteresowanej osobie. Pisemne powiadomienie stanowi oficjalny dokument, na który mogą powoływać się zarówno dana osoba, jak i odpowiednie organy. Bez uszczerbku dla przepisów krajowych powiadomienie należy przekazać w formacie dostępnym dla danej osoby, z uwzględnieniem wszelkich barier językowych lub powiązanych z umiejętnością czytania i pisania. Powinno ono zawierać szczegółowe wyjaśnienie powodów, dla których konieczne są dane alternatywy dla zatrzymania, i odnosić się do konkretnych obaw lub czynników, jakie przyczyniły się do oceny profilu ryzyka danej osoby, takich jak wcześniejsza historia przestrzegania przepisów. Ponadto powinno ono zawierać jasne informacje na temat **prawa do skutecznego środka prawnego** (zob. [Wytyczna 4](#)), wraz z instrukcjami, jak zainicjować ten proces, zwrócić się o pomoc prawną i przedłożyć dodatkowe informacje lub dowody do ponownego rozpatrzenia. Opóźnienia w powiadomieniu mogą utrudnić danej osobie zaskarżenie decyzji w sprawie alternatyw dla zatrzymania (zob. [Wytyczna 9](#)).



Dobra praktyka

Powiadomienie zawiera dane wyznaczonego punktu kontaktowego w organach imigracyjnych lub odpowiedzialnych za udzielanie azylu, do którego dana osoba może kierować wszelkie pytania lub wątpliwości dotyczące decyzji w sprawie alternatyw dla zatrzymania.

Praktyczne podsumowanie

Przy stosowaniu alternatyw należy wykonać trzy główne kroki opisane poniżej.

1. Przeprowadzanie zindywidualizowanej oceny ryzyka

Należy przeprowadzić ocenę ryzyka, aby określić prawdopodobieństwo niespełnienia wymogów proceduralnych przez daną osobę lub jej ucieczki. Wiąże się to z zapoznaniem się z konkretną sprawą i, w razie potrzeby, przesłuchaniem danej osoby w celu uzyskania pełnego zrozumienia jej historii. Podczas oceny ryzyka organy powinny nie tylko przeanalizować wskaźniki nieprzestrzegania przepisów lub ryzyka ucieczki (np. historia stosowania się do poprzednich alternatyw dla zatrzymania i historia/dowody w zakresie ucieczki), lecz także wziąć pod uwagę czynniki, które mogą zmniejszyć takie ryzyko, w tym więzi rodzinne, powiązania społeczne, zatrudnienie lub zaangażowanie w naukę. Należy również uwzględnić motywację i gotowość danej osoby do współpracy z organami i przestrzegania obowiązków wynikających z alternatyw dla zatrzymania. Wszystkie zebrane informacje powinny pomóc organom w określeniu perspektywy nieprzestrzegania przepisów i ryzyka ucieczki. Ocena ta ma kluczowe znaczenie dla podjęcia decyzji w sprawie odpowiedniego rodzaju i poziomu alternatyw dla zatrzymania, ponieważ gwarantuje ona, że zastosowana alternatywa odzwierciedla poziom ryzyka powiązany z daną osobą. Nawet jeżeli ocena ryzyka wskazuje na możliwość nieprzestrzegania przepisów lub ryzyko ucieczki, należy przeprowadzić ocenę wymagań w zakresie szczególnego traktowania.

2. Przeprowadzanie zindywidualizowanej oceny wymagań w zakresie szczególnego traktowania

Ocenę wymagań w zakresie szczególnego traktowania należy przeprowadzać w sposób kompleksowy. Należy przy tym wziąć pod uwagę zdrowie fizyczne i psychiczne danej osoby, jej sytuację rodzinną, doświadczenia z przeszłości i konkretne potrzeby. Ocena musi uwzględniać, w sposób przekrojowy, podatność na zagrożenia, zagrożenia i czynniki szkodliwe, a także czynniki ochronne i odporność jednostki oraz jej sieci społecznych i rodzinnych. Celem jest głębsze zrozumienie konkretnych potrzeb danej osoby i opracowanie całościowego podejścia do ich zaspokajania.



W sprawach dotyczących dzieci, zwłaszcza małoletnich bez opieki (zob. [Wytyczna 7](#)), należy włączyć do procesu indywidualnej oceny szczególne gwarancje ochrony dzieci. Oznacza to zadbanie, by wszystkie działania były podejmowane w najlepszym interesie dziecka, zgodnie z wymogami norm krajowych i międzynarodowych. W przypadku dzieci bez opieki należy wyznaczyć przedstawiciela prawnego/opiekuna, który będzie wspierał i chronił ich prawa w trakcie całej procedury. Ocenę należy przeprowadzać w sposób przyjazny dla dziecka, z uwzględnieniem jego wieku, dojrzałości i szczególnych potrzeb. Ponadto należy traktować poglądy dziecka z należytą wagą, zgodnie z jego wiekiem i poziomem zrozumienia.

Ocenę powinni przeprowadzać przeszkoleni specjaliści, którzy mogą zidentyfikować potencjalną podatność na zagrożenia, np. zespół stresu pourazowego, niepełnosprawność fizyczną i inne schorzenia.

3. Dostosowanie alternatyw dla zatrzymania do indywidualnego przypadku

Na podstawie oceny wymagań w zakresie szczególnego traktowania i oceny ryzyka organy powinny określić najbardziej odpowiednie w konkretnym przypadku alternatywy dla zatrzymania. Proces ten powinien uwzględniać wiele elementów, w tym poszanowanie [zasady jak najmniejszej interwencji](#).

Organy powinny ponadto dostosować obowiązki nakładane w ramach alternatyw dla zatrzymania, tak aby odpowiadały one zdolności danej osoby do ich przestrzegania i sytuacji danej osoby. Czas i częstotliwość zgłaszania się powinny być elastyczne, co pozwoli na ich dostosowanie do codziennych zajęć i stanu zdrowia danej osoby.

Włączenie usług wsparcia, takich jak doradztwo, wsparcie psychospołeczne, opieka medyczna i pomoc prawna, do alternatywy dla zatrzymania może kompleksowo zaspokoić potrzeby danej osoby (zob. także [Wytyczna 8](#)). Ponadto należy dokonać kontroli ustaleń dotyczących alternatywy dla zatrzymania, aby ocenić ich ciągłą konieczność i proporcjonalność, wprowadzając niezbędne dostosowania na podstawie wszelkich zmian w sytuacji danej osoby lub jej podatności na zagrożenia (zob. także [Wytyczna 9](#)).

Wybrany środek powinien ostatecznie zapewnić równowagę między zapewnieniem zgodności z procedurami azylowymi lub procedurami powrotu a zminimalizowaniem wpływu na wolność i codzienne życie danej osoby.



Zagadnienia związane z procedurami granicznymi

Uwzględnianie wyników kontroli przesiewowych w ocenach ryzyka i wymagań w zakresie szczególnego traktowania

Zasadnicze znaczenie ma uwzględnienie wstępnych ustaleń z procesu kontroli przesiewowej w ocenach ryzyka i wymagań w zakresie szczególnego traktowania przeprowadzanych w trakcie procedur granicznych. Pomaga to zapobiec niepotrzebnym dodatkowym przesłuchaniom i uniknąć ponownej wiktyimizacji osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, co może mieć miejsce, gdy osoby, które doświadczyły traumy lub stresu, są poddawane powtarzającym się przesłuchaniom lub inwazyjnym procedurom mogącym przywołać traumatyczne wspomnienia. Ponowna wiktyimizacja nie tylko powoduje pogłębienie stresu psychicznego osoby, lecz także podważa jej zaufanie do organów i całego systemu ochrony.

Aby zapewnić skuteczny proces, wyniki wstępnych kontroli stanu zdrowia i wymagań w zakresie szczególnego traktowania, przeprowadzonych podczas kontroli przesiewowej, powinny być niezwłocznie udostępniane odpowiednim organom odpowiedzialnym za podejmowanie decyzji o zatrzymaniu lub zastosowaniu alternatywy dla zatrzymania. Pozwoli im to na wykorzystanie już zgromadzonych informacji zamiast rozpoczynania procesu oceny od zera.

Co niezmiernie istotne, wymiana informacji musi być skoordynowana i ukierunkowana w szczególności na organy zaangażowane na różnych etapach procesu lub inne podmioty, którym powierzono konkretne decyzje dotyczące danej sprawy. Udostępnianie informacji musi być zgodne z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych (RODO ⁽⁸²⁾), aby zagwarantować, że dane osobowe są przetwarzane zgodnie z prawem, bezpiecznie i z poszanowaniem prywatności osób fizycznych. Należy zachować ścisłą poufność, a w stosownych przypadkach przed udostępnieniem danych osobowych należy uzyskać zgodę danej osoby fizycznej.

Procedury graniczne i osoby o szczególnych potrzebach ubiegające się o ochronę międzynarodową

Jeżeli dana osoba ma szczególne potrzeby w zakresie przyjmowania, których nie można zaspokoić na granicy, państwo członkowskie ma obowiązek zezwolić na wjazd i skierować daną osobę do rozpoznania w ramach odpowiedniej procedury. Osoby zidentyfikowane jako potrzebujące szczególnych gwarancji proceduralnych powinny otrzymać odpowiednie wsparcie z myślą o rzeczywistym i skutecznym dostępie do procedur ⁽⁸³⁾. Niezbędne wsparcie w ramach procedur granicznych należy określać na podstawie indywidualnych ocen i może obejmować na przykład dostęp do specjalistycznej opieki medycznej, takiej jak usługi w zakresie zdrowia psychicznego i wsparcie psychospołeczne dla osób z traumą lub innymi schorzeniami psychicznymi.

⁽⁸²⁾ [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2016/679](#) z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1–88).

⁽⁸³⁾ Motyw 20 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej.



Ponadto może to również obejmować zapewnienie zakwaterowania dostosowanego do potrzeb osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji ⁽⁸⁴⁾, zapewnienie dostępności tłumaczy ustnych, pomocy prawnej lub zastępstwa prawnego, w razie potrzeby, lub oferowanie przyjaznych rodzinie udogodnień i usług dostosowanych do potrzeb rodzin z dziećmi, w tym środków ochrony dzieci, dostępu do edukacji i odpowiedniej opieki zdrowotnej (zob. także [Wytyczna 7](#)). Procedury graniczne nie powinny być stosowane, jeżeli nie można zapewnić odpowiedniego wsparcia.

Indywidualna ocena w ramach procedur granicznych

Należy pamiętać, że w trakcie procedury azylowej na granicy, o której mowa w rozporządzeniu w sprawie procedury azylowej, osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową będą musiały zamieszkiwać w miejscach, w których odbywa się procedura graniczna (na granicy, w jej pobliżu lub na wyznaczonym terytorium, w zależności od tego, gdzie znajdują się te miejsca). Wymóg pobytu w określonym miejscu wynika z art. 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).

W procedurze azylowej na granicy ocena ryzyka ucieczki nowo przybyłych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową może być trudna, ponieważ wskaźniki mogą być ograniczone. Państwa członkowskie mogą nie dysponować wystarczającymi informacjami na temat danej osoby, zwłaszcza biorąc pod uwagę krótkie ramy czasowe oceny. Choć odpowiedzialność za określenie mających zastosowanie alternatyw dla zatrzymania spoczywa wyłącznie na państwach członkowskich, to aktywna współpraca osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową odgrywa tu kluczową rolę. Gdy osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową są informowane o procesie i zachęcane do dzielenia się odpowiednimi danymi osobowymi, może to znacznie pomóc państwu członkowskiemu w dokonaniu dokładniejszej oceny alternatywy dla zatrzymania, dostosowanej do sytuacji danej osoby.

Na początku powrotowej procedury granicznej należy przeprowadzić nową ocenę w celu ustalenia, czy zatrzymanie nadal ma zastosowanie, biorąc również pod uwagę, że może być ono utrzymane tylko wtedy, gdy istnieje uzasadniona perspektywa wydalenia, a powiązane ustalenia są wykonywane z należytą starannością ⁽⁸⁵⁾. Jeżeli takie warunki nie są spełnione lub przestają mieć zastosowanie, wówczas zatrzymanie przestaje obowiązywać, a dana osoba musi zostać zwolniona (zob. także [Wytyczna 10](#)).

Obywatele państw trzecich, którzy zostali zatrzymani podczas procedury azylowej na granicy, mogą pozostać zatrzymani podczas powrotowej procedury granicznej, jeśli organy krajowe mogą udowodnić, że wymogi dotyczące zatrzymania nadal obowiązują i nie pojawiły się żadne nowe okoliczności, w szczególności właściwe dla kontekstu powrotu (np. nie ma uzasadnionej perspektywy wydalenia), które mogłyby wpłynąć na ocenę w każdym indywidualnym przypadku.

⁽⁸⁴⁾ Artykuł 24 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024). Na przykład osoba o ograniczonej sprawności ruchowej może potrzebować dostępu do przystosowanego zakwaterowania, środków transportu lub specjalnego sprzętu medycznego.

⁽⁸⁵⁾ Artykuł 5 ust. 4 rozporządzenia w sprawie powrotowej procedury granicznej.



Analogicznie: jeśli alternatywę dla zatrzymania zastosowano podczas procedury azylowej na granicy i osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową zastosowała się do niej, wówczas należy oczekiwać, że ta sama alternatywa może być wystarczająca podczas powrotowej procedury granicznej. Niemniej należy wziąć pod uwagę, że w niektórych przypadkach ryzyko ucieczki może wzrosnąć po odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W związku z tym ryzyko to należy dokładnie ocenić na początku powrotowej procedury granicznej.



Wytyczna 7

Alternatywy dla zatrzymania należy stosować co do zasady w każdym przypadku, gdy rozważa się zatrzymanie dzieci, zgodnie z zasadą najlepszego interesu dziecka

Ramy prawne UE

Prawodawstwo UE uznaje, że dzieci co do zasady nie powinny być zatrzymywane⁽⁸⁶⁾ i że zatrzymanie jest środkiem ostatecznym, dopuszczalnym tylko w wyjątkowych okolicznościach⁽⁸⁷⁾. W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (2024) podkreślono również, że w kontaktach z dziećmi państwa członkowskie muszą uwzględniać wytyczne zawarte w KPD⁽⁸⁸⁾.

W szczególności w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (2024) wprowadzono nowe przepisy dotyczące **wyjątkowych** okoliczności, w których może dojść do zatrzymania dzieci. Jest to możliwe tylko wtedy, gdy zatrzymanie leży w najlepszym interesie dziecka, np. gdy rodzic lub główny opiekun dziecka jest również zatrzymany i w najlepszym interesie dziecka jest pozostanie z nimi lub gdy zatrzymanie chroni dziecko bez opieki⁽⁸⁹⁾.

Tylko w wyjątkowych okolicznościach, gdy zatrzymanie zostanie uznane za leżące w najlepszym interesie dziecka⁽⁹⁰⁾, może być ono stosowane wobec dzieci.

⁽⁸⁶⁾ Istnieje szeroki międzynarodowy konsensus (np. Komitet Praw Dziecka, Komitet Ochrony Praw Pracowników Migrujących i Członków ich Rodzin oraz Grupa Robocza ONZ ds. Arbitralnych Zatrzymań) co do faktu, że dzieci nie powinny być zatrzymywane w celach związanych z imigracją, niezależnie od statusu prawnego/migracyjnego ich samych lub ich rodziców, a zatrzymanie nigdy nie leży w ich najlepszym interesie. Szkodliwy wpływ zatrzymania na dzieci jest dobrze udokumentowany i niepodważalny. Niezależnie od czasu trwania i warunków, w jakich przetrzymywane są dzieci, zatrzymanie może mieć głęboki i negatywny wpływ na zdrowie i rozwój dziecka. Na poziomie międzynarodowym istnieje szereg inicjatyw, których celem jest zakończenie stosowania zatrzymania imigracyjnego wobec dzieci i w ramach których wzywa się państwa do wyeliminowania tej praktyki. Zob. Zgromadzenie Ogólne ONZ, [Globalne porozumienie na rzecz bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji](#), 2018, cel 13, pkt 29 lit. h); UNHCR, [Beyond Detention – A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014–2019](#) [Poza zatrzymaniem. Globalna strategia wspierania rządów w zaprzestaniu stosowania zatrzymania wobec osób ubiegających się o azyl i uchodźców – 2014–2019], cel 1, przegląd 1, 2024; Felipe González M., [Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ds. praw człowieka w odniesieniu do migrantów – Ending immigration detention of children and providing adequate care and reception for them](#) [Zaprzestanie stosowania wobec dzieci zatrzymania imigracyjnego oraz zapewnienie im odpowiedniej opieki i przyjmowania], 2020; Komitet ONZ Ochrony Praw Pracowników Migrujących i Członków ich Rodzin, [Wspólny komentarz ogólny nr 4 \(2017\) Komitetu Ochrony Praw Pracowników Migrujących i Członków ich Rodzin oraz nr 23 \(2017\) Komitetu Praw Dziecka w sprawie obowiązków państwa dotyczących praw człowieka przysługujących dzieciom w kontekście migracji międzynarodowej w krajach pochodzenia, tranzytu, przeznaczenia i powrotu](#), 2017.

⁽⁸⁷⁾ Motyw 40 i art. 13 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024); art. 17 ust. 1 dyrektywy powrotowej.

⁽⁸⁸⁾ Motyw 40 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) stanowi, że „[...] [p]aństwa członkowskie powinny uwzględniać Deklarację nowojorską w sprawie uchodźców i migrantów z dnia 19 września 2016 r., odpowiednie wytyczne interpretacyjne ciał traktatowych ONZ dotyczące Konwencji ONZ z 1989 r. o prawach dziecka oraz odpowiednie orzecznictwo”.

⁽⁸⁹⁾ Artykuł 13 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).

⁽⁹⁰⁾ Najlepszy interes dziecka jest podstawową zasadą w prawie międzynarodowym i europejskim, określoną w art. 24 Karty i art. 3 KPD. Wymaga ona, aby dobro dziecka było najważniejsze we wszystkich działaniach, które go dotyczą.



Poradnik praktyczny: najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka ⁽⁹¹⁾

Poradnik ten stanowi wsparcie dla organów państw UE+ w stosowaniu zasady najlepszego interesu dziecka. Obejmuje on podstawowe elementy najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka, odpowiednie gwarancje, wytyczne dotyczące sposobu oceny najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka w praktyce oraz wskaźniki zagrożenia i ryzyka.

Wzmocnione gwarancje dla zatrzymanych dzieci

W wyjątkowych przypadkach, gdy dziecko zostało pozbawione wolności – oprócz gwarancji mających zastosowanie do wszystkich osób zatrzymanych ⁽⁹²⁾ – należy przestrzegać poniższych zasad.

- • Należy dołożyć wszelkich starań, aby zwolnić zatrzymane dziecko i umieścić je w odpowiednim miejscu zakwaterowania ⁽⁹³⁾.
- • Zagwarantowane jest prawo dziecka do nauki ⁽⁹⁴⁾ oraz możliwość uczestniczenia w zajęciach wypoczynkowych, w tym w grach i zajęciach rekreacyjnych odpowiednich dla jego wieku ⁽⁹⁵⁾.
- • Dziecko nigdy nie jest przetrzymywane w więzieniu ani w ośrodkach wykorzystywanych do celów ścigania przestępstw ⁽⁹⁶⁾.
- • Rodzinom, wobec których zastosowano zatrzymanie, należy zapewnić oddzielne zakwaterowanie, które gwarantuje odpowiednią prywatność i jest dostosowane do potrzeb dzieci ⁽⁹⁷⁾.
- • Poziom życia jest odpowiedni dla fizycznego, psychicznego, duchowego, moralnego i społecznego rozwoju dziecka ⁽⁹⁸⁾.
- • Dziecko zatrzymane ma dostęp do skutecznych środków prawnych i bezpłatnego zastępstwa prawnego ⁽⁹⁹⁾.

Do dzieci bez opieki zastosowanie mają ponadto poniższe przepisy szczegółowe.

- • Dzieci bez opieki należy zakwaterować oddzielnie od osób dorosłych ⁽¹⁰⁰⁾.

⁽⁹¹⁾ [Poradnik praktyczny EASO: najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka w procedurach udzielania ochrony międzynarodowej](#), luty 2019.

⁽⁹²⁾ Gwarancje mające zastosowanie do wszystkich zatrzymanych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową lub obywateli państw trzecich mają również zastosowanie do dzieci, w tym fakt, że zatrzymanie musi trwać jak najkrócej i że orzeczenie o zastosowaniu zatrzymania musi być zawsze wydane na piśmie, z wyszczególnieniem faktycznych i prawnych przesłanek, na których je oparto, a także czasu jego trwania. Ponadto we wszystkich przypadkach należy wyznaczyć przedstawiciela prawnego lub opiekuna, niezależnie od tego, czy stosuje się zatrzymanie, czy alternatywę dla zatrzymania. Jest to niezbędne, aby zapewnić dzieciom możliwość skutecznego złożenia wniosku lub odwołania się od orzeczenia o zastosowaniu zatrzymania. Obowiązek wyznaczenia przedstawiciela nie jest uzależniony od statusu zatrzymania, ale stanowi obowiązkowe zabezpieczenie, mające na celu ochronę ich praw i sprawiedliwe traktowanie w trakcie całego procesu.

⁽⁹³⁾ Artykuł 13 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024); art. 17 ust. 1 i 4 dyrektywy powrotowej.

⁽⁹⁴⁾ Zgodnie z art. 16 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).

⁽⁹⁵⁾ Artykuł 13 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024); art. 17 ust. 3 dyrektywy powrotowej.

⁽⁹⁶⁾ Artykuł 13 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).

⁽⁹⁷⁾ Artykuł 13 ust. 4 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).

⁽⁹⁸⁾ Artykuł 26 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).

⁽⁹⁹⁾ Artykuł 29 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024); art. 13 dyrektywy powrotowej.

⁽¹⁰⁰⁾ Artykuł 13 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) i art. 17 ust. 4–5 dyrektywy powrotowej.

- Dzieci należy zakwaterować, w miarę możliwości, w placówkach dysponujących wykwalifikowanym personelem i udogodnieniami odpowiednimi do potrzeb ich grupy wiekowej i oddzielnie według płci ⁽¹⁰¹⁾.



ETPC, *Rahimi przeciwko Grecji* ⁽¹⁰²⁾

W tej sprawie ETPC podkreślił, że zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. f) EKPC, należy zwrócić szczególną uwagę na alternatywy dla zatrzymania w przypadku osób lub grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, aby zagwarantować, że każde zatrzymanie przeprowadza się w dobrej wierze i nie jest ono arbitralne. **Trybunał wyraźnie orzekł, że alternatywy dla zatrzymania muszą być brane pod uwagę w przypadku dzieci bez opieki.** Uwydatnia to spoczywający na organach obowiązek priorytetowego traktowania środków niepolegających na pozbawieniu wolności i przeprowadzania dokładnej, zindywidualizowanej oceny każdej sprawy, co zapewni stosowanie najbardziej odpowiednich i najmniej restrykcyjnych środków.



ETPC, *Kanagaratnam i Inni przeciwko Belgii* ⁽¹⁰³⁾

Trybunał stwierdził, że umieszczając dzieci w zamkniętym ośrodku, organy belgijskie naraziły je na stany niepokoju, a ich rozwój – na szwank, co stanowiło nieludzkie i poniżające traktowanie z naruszeniem art. 3. Trybunał orzekł również, że przetrzymując je w warunkach przeznaczonych dla dorosłych imigrantów o nieuregulowanym statusie, organy nie ochroniły prawa dzieci do wolności, naruszając art. 5 ust. 1.

Alternatywy dla zatrzymania w przypadku dzieci bez opieki i dzieci odseparowanych od rodziców

Państwa członkowskie muszą brać pod uwagę takie alternatywy dla zatrzymania, które pozwalają stać na straży najlepszego interesu dziecka i priorytetowo traktować jego dobrostan, m. in. poprzez umieszczanie dzieci w bezpiecznym środowisku.

Warianty zakwaterowania mogą obejmować na przykład umieszczenie w wyspecjalizowanych ośrodkach recepcyjnych, opiekę zastępczą lub możliwości oparte na społeczności lokalnej, w których dzieci otrzymują odpowiednią opiekę i ochronę (zob. [Wytyczna 3](#)). W praktyce miejsca, w których przebywają dzieci podlegające alternatywom dla zatrzymania i dzieci niepodlegające im, mogą być takie same – główną różnicą jest istnienie **przesłanki zastosowania zatrzymania** (zob. [Wytyczna 1](#)).

Co najważniejsze, przy wdrażaniu alternatyw dla zatrzymania podejście uniwersalne jest nieskuteczne. Nadrzędne znaczenie ma przyjęcie zindywidualizowanej strategii, ocena

⁽¹⁰¹⁾ Artykuł 13 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) i art. 17 ust. 4 dyrektywy powrotowej.

⁽¹⁰²⁾ Wyrok ETPC z dnia 5 kwietnia 2011 r., *Rahimi przeciwko Grecji*, nr 8687/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0405JUD000868708. Streszczenie dostępne w [bazie orzecznictwa EUAA](#).

⁽¹⁰³⁾ Wyrok Izby ETPC z dnia 13 grudnia 2011 r., *Kanagaratnam i Inni przeciwko Belgii*, nr 15297/09 (wyrok w języku francuskim). Komunikat prasowy dostępny jest [w języku angielskim](#).





sytuacji każdego dziecka i dopilnowanie, aby wybrane środki skutecznie zaspokajały konkretne potrzeby dziecka, jednocześnie chroniąc jego prawa. W indywidualnych ocenach powinny uczestniczyć multidyscyplinarne zespoły, składające się z psychologów dziecięcych, pracowników socjalnych i specjalistów prawników, aby zapewnić kompleksowe podejście.

Dostępnych powinno być kilka rozwiązań, a najczęściej należy łączyć różne alternatywy, aby jak najlepiej zaspokoić potrzeby kulturowe i językowe każdego dziecka. W tym kontekście skuteczne zarządzanie sprawą ma pierwszoplanowe znaczenie dla zapewnienia dobrostanu dziecka niezależnie od wybranej alternatywy (wybranych alternatyw) (zob. [Wytyczna 8](#)).

W przypadku dzieci bez opieki i dzieci odseparowanych od rodziców opieka zastępcza, w tym umieszczenie w rodzinie rozszerzonej lub w społeczności, oferuje środowisko podobne do rodzinnego i pomaga w nawiązywaniu relacji opartych na zaufaniu, co może zmniejszyć prawdopodobieństwo zniknięcia dzieci spod opieki. Rodziny zastępcze powinny otrzymać wsparcie i szkolenie niezbędne do zaspokojenia szczególnych potrzeb dziecka, m. in. zarządzania skutkami ich doświadczeń migracyjnych, a także do zapobiegania nadużyciom i wykorzystywaniu. W niektórych przypadkach starsi nastolatki mogą być najlepiej przystosowani do samodzielnego życia, na przykład w gospodarstwach domowych prowadzonych przez dzieci, w których starsze rodzeństwo lub rówieśnik przejmuje rolę nadzorcą. Rozwiązania te powinny mieć **wzmocniony system monitorowania**, aby zapewnić bezpieczne i wspierające środowisko. Umieszczenie w mieszkaniach w wielorodzinnym kompleksie może być również rozwiązaniem służącym stworzeniu środowiska wspierającego i stymulującego.

Inne alternatywy dla zatrzymania, które mogą towarzyszyć umieszczeniu, mogą obejmować na przykład zgłaszanie się do organów lub oddanie dokumentów, dostosowane do indywidualnych okoliczności osób.





Praktyczna wskazówka: zapewnianie zakwaterowania dzieciom bez opieki i odseparowanym od rodziców

Państwa członkowskie powinny ustanowić lub zweryfikować przepływy pracy i protokoły, aby dopilnować, by najlepszy interes dziecka był systematycznie oceniany i traktowany priorytetowo na każdym etapie procesu stosowania alternatywy dla zatrzymania. Ponadto systemy przyjmowania obejmujące alternatywy dla zatrzymania muszą być dostosowane do konkretnego wieku dziecka, jego potrzeb i podatności na zagrożenia, tak aby czynniki te były konsekwentnie brane pod uwagę i uwzględniane w całym procesie.

Poniżej przedstawiono najważniejsze zasady, których należy przestrzegać przy organizowaniu zakwaterowania dla dzieci bez opieki i dzieci odseparowanych od rodziców.

- **Jak najmniej zmian miejsca zamieszkania.** Upewnienie się, że dzieci pozostają w stabilnym środowisku i nadal uczęszczają do tej samej szkoły, chyba że przeprowadzka leży w ich najlepszym interesie, aby umożliwić zachowanie ciągłości opieki.
- **Utrzymywanie rodzin/rodzeństwa razem.** W miarę możliwości rodzeństwo powinno być zakwaterowane razem, aby wspierać jedność rodziny.
- **Odseparowanie dzieci od niespokrewnionych z nimi dorosłych.** Aby zapewnić bezpieczeństwo, dzieci powinny być zakwaterowane oddzielnie od niespokrewnionych z nimi dorosłych, co zminimalizuje ryzyko niewłaściwego kontaktu lub wpływu.
- **Ochrona dzieci przed niewłaściwymi kontaktami zewnętrznymi.** Powinny istnieć zabezpieczenia chroniące dzieci przed wszelkimi nieodpowiednimi interakcjami z osobami spoza środowiska, w którym pozostają pod opieką.
- **Zapewnienie odpowiednich warunków życia.** Dzieci muszą mieć dostęp do odpowiednich warunków życia, w tym wystarczającej przestrzeni, swobody przemieszczania się i możliwości pozytywnych interakcji z rówieśnikami i innymi osobami.
- **Zapewnienie regularnego nadzoru i ocen.** Wykwalifikowani specjaliści powinni zapewniać ciągłą ocenę ustaleń dotyczących opieki.
- **Utrzymywanie kontaktów z dziećmi.** Dzieci powinny być informowane, w formie przyjaznej dzieciom komunikacji, o ustaleniach dotyczących ich opieki, a ich opinie powinny być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą.
- **Oferowanie zajęć edukacyjnych i rekreacyjnych.** Zapewnienie dostępu do edukacji i zajęć rekreacyjnych ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju i dobrostanu dzieci. Działania te powinny być dostosowane do wieku, uwzględniać aspekt kulturowy oraz pomagać dzieciom w kontynuowaniu nauki i odczuwaniu normalności bez względu na okoliczności.
- **Zapewnienie niezbędnej opieki zdrowotnej, w tym wsparcia psychospołecznego.** Niezbędne jest zapewnienie dzieciom dostępu do kompleksowych usług opieki zdrowotnej, w tym dotyczących zdrowia psychicznego i wsparcia psychospołecznego. Opieka ta skupia się na fizycznych i emocjonalnych skutkach ich doświadczeń i wspiera ich ogólny dobrostan.



Kluczowym elementem opieki nad dziećmi bez opieki i odseparowanymi od rodziców jest poszukiwanie rodziny i łączenie rodzin. Należy podjąć wysiłki w **celu natychmiastowego zlokalizowania członków rodziny** i ocenić możliwości bezpiecznego połączenia. Jeżeli łączenie rodziny nie jest możliwe, zaleca się opiekę w społeczności lokalnej, która szanuje pochodzenie kulturowe dziecka i wspiera jego rozwój.



[Practical guide on family tracing](#) [Poradnik praktyczny dotyczący poszukiwania rodzin] ⁽¹⁰⁴⁾

Poradnik ten zawiera zestaw wytycznych i materiałów odniesienia służących wsparciu państw UE+ w poszukiwaniu rodzin. Przedstawiono w nim również aktualne praktyki w zakresie poszukiwania rodzin stosowane w państwach UE+.

Alternatywy dla zatrzymania w przypadku rodzin z dziećmi

Artykuł 13 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) stanowi, że „[z]godnie z zasadą jedności rodziny, w przypadku rodzin z małoletnimi co do zasady stosuje się odpowiednie środki alternatywne do detencji. Takie rodziny umieszcza się w odpowiednich dla nich miejscach zakwaterowania”.

Możliwości wspólnego zakwaterowania dla rodzin obejmują wspólne obiekty mieszkaniowe, takie jak specjalne mieszkania lub ośrodki rodzinne (zob. [Wytyczna 3](#)). Obiekty te umożliwiają rodzinom pozostanie razem w środowisku sprzyjającym, podczas gdy ich sprawy dotyczące imigracji lub sprawy azytowe są rozpatrywane. Rozwiązaniem mogą być również otwarte ośrodki, zwłaszcza gdy możliwe jest zapewnienie zindywidualizowanego wsparcia dostosowanego do konkretnych potrzeb każdego dziecka. Ośrodki te powinny zapewniać odpowiednie środki bezpieczeństwa, które chronią rodziny, utrzymując jednocześnie nierestrykcyjne środowisko, z zachowaniem równowagi między bezpieczeństwem a wolnością przebywających tam osób. Zapewnienie wsparcia w zakresie zarządzania sprawami w tych placówkach jest niezbędne, aby pomóc rodzinom w zrozumieniu procedur prawnych i w dostępie do niezbędnych usług, w tym opieki zdrowotnej, pomocy prawnej i innych zasobów społeczności (zob. [Wytyczna 8](#)).

Innymi alternatywami dla zatrzymania towarzyszącymi umieszczeniu w ośrodku mogą być na przykład zgłaszanie się do organów lub oddanie dokumentów, dostosowane do dorosłych członków rodziny lub uwzględniające rodzinę jako całość. Inne alternatywy dla zatrzymania w przypadku rodzin obejmują programy kaucji w celu przestrzegania procedur imigracyjnych lub wymogów dotyczących zgłaszania się bądź programy, w ramach których gwaranci lub sponsorzy wyrażają zgodę na wspieranie opieki i nadzoru nad rodziną w danej społeczności.

⁽¹⁰⁴⁾ EASO, [Practical guide on family tracing](#) [Poradnik praktyczny dotyczący poszukiwania rodzin], marzec 2016.





Zagadnienia związane z procedurami granicznymi

Procedury graniczne i dzieci bez opieki

Dzieci bez opieki są zwolnione z procedury azylowej na granicy, chyba że stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego. W wyjątkowych przypadkach, gdy dziecko bez opieki jest kierowane do procedury azylowej na granicy i stosuje się alternatywę dla zatrzymania, państwo członkowskie ma obowiązek zapewnić mu wszelkie niezbędne wsparcie (np. umieszczenie w specjalnie zaprojektowanych ośrodkach, dostęp do nauki).



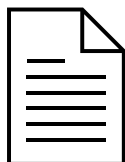
Wdrożenie alternatyw dla zatrzymania

Wytyczna 8

Alternatywy dla zatrzymania należy wdrażać w najbardziej skuteczny sposób przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich zabezpieczeń i procedur, aby zwiększyć wskaźnik zgodności

Określenie **najbardziej odpowiedniej** alternatywy dla zatrzymania do zastosowania w konkretnym przypadku, zważywszy na indywidualne okoliczności i szczególne potrzeby danej osoby, nie jest wystarczające do zapewnienia skuteczności środka. Podczas wdrażania alternatyw dla zatrzymania należy wdrożyć inne zabezpieczenia i procesy, aby zwiększyć szanse, że osoby objęte alternatywami dla zatrzymania będą przestrzegać nałożonych wymogów ⁽¹⁰⁵⁾.

Wydawanie dokumentacji



Osobom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej podlegającym alternatywom dla zatrzymania należy przedstawić dokumenty potwierdzające ich status, zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) i art. 29 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej. Podobny przepis ma zastosowanie do osób, które podlegają procedurom powrotu. Motyw 12 dyrektywy powrotowej stanowi, że obywatele państw trzecich przebywający w danym państwie nielegalnie, którzy nie mogą jeszcze zostać z niego wydalenii, powinni otrzymać pisemne potwierdzenie swojej sytuacji, aby móc wykazać swoją szczególną sytuację w przypadku kontroli administracyjnych. Wydanie dokumentacji jest w istocie kluczowym elementem pozwalającym uniknąć ponownego procesu rozpatrywania lub ponownego zatrzymania danej osoby.

⁽¹⁰⁵⁾ Rada Europy, [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results – Practical guide](#) [Praktyczne wytyczne dotyczące alternatyw dla zatrzymania imigracyjnego – dążenie do skutecznych wyników. Poradnik praktyczny], 2019.



Dostęp do godnych warunków życia i dostęp do usług

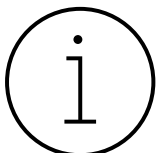


Jak określono w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (2024) ⁽¹⁰⁶⁾, wszystkie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową muszą, w razie potrzeby, mieć dostęp do zakwaterowania oraz do podstawowych usług, takich jak opieka zdrowotna. Dotyczy to również osób ubiegających się o ochronę międzynarodową podlegających alternatywom dla zatrzymania.

W rzeczywistości istnieje większe prawdopodobieństwo, że osoby spełniają wymagania określone w alternatywach dla zatrzymania, jeżeli są w stanie zaspokoić swoje potrzeby. Na przykład osoby posiadające stałe zakwaterowanie mają większe możliwości, aby pozostać w kontakcie z organami, niż osoby bezdomne i pozbawione środków do życia. Osoby, które nie mają dostępu do godnych warunków przyjmowania, mogą uczestniczyć w procedurach w sposób mniej konstruktywny i jest bardziej prawdopodobne, że przeniosą się do innego państwa członkowskiego ⁽¹⁰⁷⁾.

W oczekiwaniu na powrót obywatelom państw trzecich, którym wyznaczono termin dobrowolnego wyjazdu, należy zapewnić w szczególności następujące gwarancje: jedność rodziny, opiekę zdrowotną i dostęp do podstawowego systemu edukacji dla dzieci ⁽¹⁰⁸⁾.

Dostęp do informacji



Dostęp do informacji umożliwia zainteresowanej osobie zrozumienie powodów, dla których wdrożono alternatywny system, zapoznanie się z prawami i obowiązkami, które musi spełnić, oraz konsekwencjami nieprzestrzegania przepisów. Pod tym względem przekazanie odpowiednich, terminowych i aktualnych informacji może zwiększyć zgodność z zastosowaną alternatywą (zastosowanymi alternatywami) dla zatrzymania, przyczyniając się do jej skuteczności.

Na podstawie prawodawstwa UE ⁽¹⁰⁹⁾ informacje należy przekazywać na piśmie w zwartej, przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie, przy użyciu prostego i przystępnego języka oraz w języku zrozumiałym dla danej osoby. Jeżeli jest to konieczne, informacje należy również przekazywać ustnie lub w formie wizualnej, np. za pomocą filmów lub piktogramów, w sposób dostosowany do indywidualnych potrzeb, np. w języku przyjaznym dzieciom. W razie potrzeby należy skorzystać ze wsparcia tłumacza ustnego – ważne jest, aby zweryfikować zrozumienie przez daną osobę przekazanych informacji, w tym dając jej możliwość zwrócenia się o wyjaśnienie.

⁽¹⁰⁶⁾ Motywy 7 i 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).

⁽¹⁰⁷⁾ International Detention Coalition, [There are alternatives](#) [Alternatywy istnieją], 2015.

⁽¹⁰⁸⁾ Artykuł 14 ust. 1 dyrektywy powrotowej.

⁽¹⁰⁹⁾ Artykuł 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024). Również art. 12 dyrektywy powrotowej stanowi, że informacje o decyzjach nakazujących powrót należy przekazywać na piśmie, z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz środków odwoławczych. Główne elementy decyzji należy przekazać w formie pisemnego lub ustnego tłumaczenia w języku zrozumiałym dla obywatela państwa trzeciego. Zob. art. 19 i 20 rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, aby dowiedzieć się, jakie informacje należy przekazać w kontekście procedur ustalania odpowiedzialności. Zob. motyw 38 i art. 11 rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej, aby dowiedzieć się, jakie informacje należy przekazać podczas procedury kontroli przesiewowej.



Informacji mogą udzielać również osoby trzecie, w tym organizacje międzynarodowe lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego posiadające odpowiednią wiedzę specjalistyczną na ten temat.

Dostęp do doradztwa prawnego i pomocy prawnej



Rozporządzenie w sprawie procedury azylowej stanowi, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową powinny mieć prawo do skonsultowania się z doradcą prawnym w sprawach związanych z ich wnioskiem na wszystkich etapach procedury administracyjnej ⁽¹¹⁰⁾.

Doradztwo prawne różni się od pomocy prawnej i obejmuje wskazówki, pomoc i wyjaśnienie całej procedury: prawa, obowiązki, zasady dotyczące różnych procedur, informacje o tym, jak zaskarżyć negatywną decyzję. Jest ono bezpłatne, a osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową powinna zostać poinformowana o możliwości skorzystania z niego najpóźniej w momencie rejestracji. Państwa członkowskie muszą zapewnić doradztwo prawne – choćby w formie sesji grupowych – wnioskującym o nie osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową ⁽¹¹¹⁾.

Bezpłatne porady prawne pomagają zainteresowanej osobie zrozumieć powody wdrożenia alternatywnego systemu, a także obowiązujące procedury i potencjalne możliwości rozstrzygnięcia jej sprawy. W rezultacie zwiększa to szanse na spełnienie wymogów dotyczących alternatywy dla zatrzymania.

W trakcie procedury odwoławczej od wyniku procedury azylowej lub procedury powrotu dana osoba, na żądanie, musi otrzymać bezpłatną pomoc prawną i zastępstwo prawne ⁽¹¹²⁾. Obejmuje to przygotowanie dokumentów, odwołanie i udział w rozprawie przed organem odwoławczym. Porady prawne – czy to doradztwo, pomoc czy zastępstwo prawne – mogą również świadczyć osoby trzecie, w tym organizacje międzynarodowe lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz podmioty świadczące usługi pomocy prawnej, posiadające odpowiednią wiedzę specjalistyczną w tym zakresie.

W kierunku skutecznego wdrożenia alternatyw dla zatrzymania

Zarządzanie sprawami

Skuteczne wdrożenie alternatyw dla zatrzymania w dużym stopniu zależy od zarządzania sprawami, całościowego i ustrukturyzowanego podejścia, które zapewnia kompleksowe wsparcie osobom fizycznym i które należy stosować w całym procesie.

⁽¹¹⁰⁾ Artykuł 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej.

⁽¹¹¹⁾ Z zakresu doradztwa prawnego wyklucza się tylko kilka kategorii osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, a mianowicie te, które: złożyły pierwszy kolejny wniosek jedynie w celu opóźnienia lub uniemożliwienia powrotu; złożyły drugi lub kolejny wniosek; są reprezentowane przez przedstawiciela prawnego.

⁽¹¹²⁾ Artykuł 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej; art. 13 ust. 4 dyrektywy powrotowej.

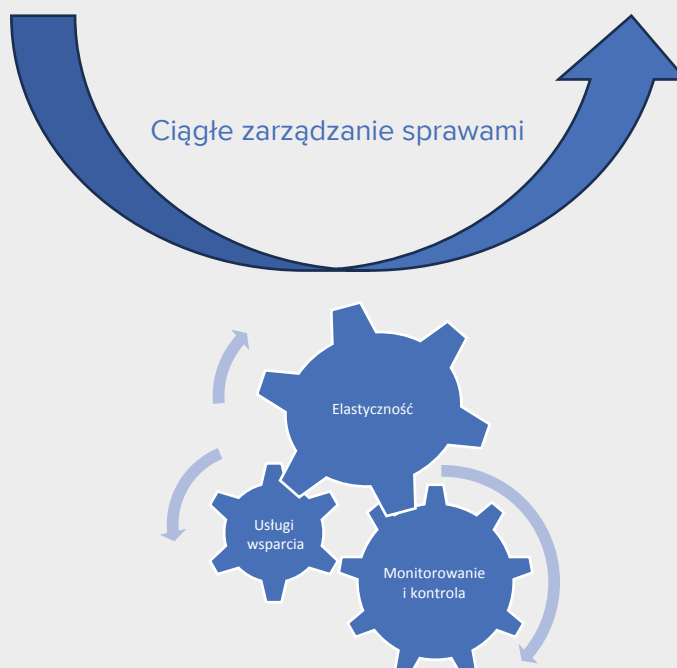


Zarządzający sprawami pracują nad zaspokojeniem konkretnych potrzeb danej osoby w określonym kontekście. Uwzględniają wyjątkową sytuację osoby, w tym mocne strony, podatność na zagrożenia i czynniki ryzyka.

W ten sposób budują relacje oparte na współpracy z osobami i rodzinami oraz umożliwiają im podejmowanie świadomych decyzji. Poprawia to dobrostan jednostek i rozwija w nich umiejętności rozwiązywania problemów.

Poprzez rozstrzygnięcie nierozwiązanych kwestii i przekazywanie informacji o zasobach społeczności osoby zarządzające sprawami umożliwiają jednostkom zachowanie pewności siebie w kontaktach ze społecznością. Obejmuje to zapewnienie dostępu do usług, mechanizmów ukierunkowanej pomocy w odpowiedzi na szczególne potrzeby, wiarygodnych informacji i porad prawnych dotyczących wszystkich możliwości dostępnych w przypadku danej osoby (w tym doradztwa w zakresie powrotu), programów wspomaganego dobrowolnego powrotu i środków reintegracyjnych, a także do możliwości odwołania się od negatywnych decyzji i do uzyskania informacji o konsekwencjach nieprzestrzegania przepisów.

Propagowanie wysokich wskaźników zgodności poprzez strategię ukierunkowaną na ochronę oznacza poszanowanie praw i zaspokajanie podstawowych potrzeb danej osoby, wspieranie dostępu do dokumentacji i statusu formalnego oraz zapewnienie sprawiedliwego i terminowego rozstrzygnięcia spraw.





Zarządzanie indywidualnymi sprawami (ICAM): doświadczenie Belgii w zarządzaniu sprawami

Program ten został ustanowiony w ramach Wydziału ds. Alternatyw dla Zatrzymań, a jego celem jest zapewnianie wsparcia instruktazowego dla potencjalnych osób powracających, których nie zatrzymano. Program przeznaczony jest dla rodzin z małoletnimi, migrantów o niuregulowanym statusie przebywających pod znanym adresem, obywateli państw trzecich bez znanego adresu, którzy zostali zatrzymani przez policję, oraz małoletnich przebywających u krewnych. Wsparcie instruktazowe jest oferowane w ośrodkach stacjonarnych, a także w oddzielnych ośrodkach regionalnych, do których poszczególne osoby są zapraszane przez instruktora ⁽¹¹³⁾.

Szkolenie personelu

Skuteczne wdrożenie alternatyw dla zatrzymania wymaga dobrze wyszkolonego personelu, który posiada wiedzę na temat standardów praw podstawowych, procedur azylowych i procedur powrotu, przepisów imigracyjnych i najlepszych praktyk w zakresie zarządzania środkami niepolegającymi na pozbawieniu wolności.

Szkolenie personelu nie tylko jest obowiązkiem wynikającym z WESA, lecz także stanowi gwarancję jakości i zgodności z przepisami pracy wykonywanej w ramach ochrony międzynarodowej. Podobna koncepcja, mająca zastosowanie w dziedzinie powrotów, wywodzi się ze strategii europejskiego zintegrowanego zarządzania granicą, której zasadniczym elementem są powroty ⁽¹¹⁴⁾.

Odpowiedni funkcjonariusze, w tym policja, funkcjonariusze straży granicznej, organy imigracyjne i sędziowie, powinni przejść kompleksowe szkolenie zapewniające im zdolność do podejmowania świadomych decyzji i zarządzania sprawami z należyтым uwzględnieniem dobrostanu danej osoby.

⁽¹¹³⁾ Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) [Dobre praktyki dotyczące alternatyw dla zatrzymania], 2024.

⁽¹¹⁴⁾ Zob. rozporządzenie (UE) 2019/1896 w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, art. 3 ust. 1 lit. i) i art. 3 ust. 2, art. 9 ust. 1 i 4, art. 10 ust. 1 lit. l) i w) oraz art. 62 ust. 1, 2, 4 i 5.



Projekty pilotażowe

Projekty pilotażowe mogą być opłacalnym sposobem zrozumienia czy wybrane alternatywy dla zatrzymania są skuteczne (na przykład w odniesieniu do określonej grupy docelowej). Mogą nieść ze sobą liczne korzyści, które wyszczególniono poniżej.

Ograniczenie ryzyka

Pilotaż pozwala zidentyfikować i ograniczyć potencjalne ryzyko przed wdrożeniem środka na pełną skalę. Może to zapobiec kosztownym błędom.

Ocena wykonalności

Pilotaż wersji projektu na małą skalę może pomóc zrozumieć, czy jest on wykonalny w określonych i konkretnych warunkach i czy może być dostosowany do lokalnych kontekstów.

Optymalizacja zasobów

Pilotaż może pomóc w określeniu najbardziej efektywnego wykorzystania zasobów, zapewniając rozsądne inwestowanie czasu, pieniędzy i wysiłków.

Zaangażowanie zainteresowanych stron

Zaangażowanie zainteresowanych stron, w tym członków społeczności, agencji rządowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jest łatwiejsze w fazie pilotażowej. Ich opinie mogą być nieocenione w udoskonalaniu projektu, tak aby lepiej spełniał potrzeby i oczekiwania wszystkich zaangażowanych stron.

Gromadzenie i analiza danych

Pilotaż zapewnia możliwość gromadzenia szczegółowych danych i analizowania wyników. Takie podejście oparte na dowodach może pomóc w podejmowaniu decyzji i wykazać skuteczność projektu decydującym i podmiotom finansującym.

Testowanie skalowalności

Pilotaż może wykazać, czy dana inicjatywa jest skalowalna. Pomaga zrozumieć wyzwania, jakie mogą pojawić się podczas rozszerzania realizacji projektu na większą grupę ludności lub różne lokalizacje geograficzne.

Wpływ polityki

Udane projekty pilotażowe mogą służyć jako studia przypadków wpływające na zmianę polityki. Na przykład wykazanie skuteczności alternatyw dla zatrzymania może zachęcić do szerszego stosowania i reformy.



Ustanowienie mechanizmów rozpatrywania skarg i reagowania

Osoby, wobec których zastosowano alternatywy, powinny mieć terminowy dostęp – zapewniony w sposób bezpieczny i poufny – do skutecznego mechanizmu rozpatrywania skarg i reagowania.

Ewaluacja i ocena alternatyw dla zatrzymania

Skuteczne wdrożenie alternatyw dla zatrzymania wymaga od państw członkowskich wprowadzenia mechanizmu regularnej oceny ogólnej wydajności i skuteczności systemu oraz potencjalnych zagrożeń z nim związanych. Ocena alternatyw dla zatrzymania może bowiem służyć różnym celom, w tym weryfikacji prawidłowego funkcjonowania stosowanych alternatyw; identyfikacji ich mocnych i słabych stron, podejmowaniu działań naprawczych w razie potrzeby w celu ostatecznego ulepszenia systemu oraz wspieraniu i wywieraniu wpływu na zmiany prawne i polityczne.

Aby ocenić skuteczność alternatyw dla zatrzymania, należy regularnie oceniać poniższe elementy.

Wskaźnik zgodności

Obliczanie odsetka osób spełniających wymogi zastosowania alternatywy dla zatrzymania, a także częstości popełniania poważnych przestępstw przez osoby, wobec których zastosowano alternatywy dla zatrzymania.

Wskaźnik ucieczek

Wskaźnik ucieczek można przedstawić według rodzaju alternatywy dla zatrzymania, z segregacją danych według grup wiekowych, płci, podatności na zagrożenia, narodowości, kraju docelowego itp. Takie informacje zapewniłyby istotny wgląd w ocenę skuteczności alternatyw dla zatrzymania.

Usługi wsparcia

Ocena dostępności, jakości i wykorzystania usług wsparcia świadczonych na rzecz jednostek, takich jak pomoc prawna, usługi mieszkaniowe i zdrowotne.

Opłacalność

Porównanie kosztów alternatyw dla zatrzymania z kosztami zatrzymania, w tym długoterminowych kosztów finansowych i społecznych, w celu ustalenia, czy istniejące alternatywy stanowią zrównoważone i ekonomiczne rozwiązanie. Wiąże się to z analizą zasobów i kosztów (koszt na osobę w przypadku alternatyw dla zatrzymania w porównaniu z kosztem na osobę w przypadku zatrzymania, w tym zasoby administracyjne, operacyjne i ludzkie, czas trwania alternatywy dla zatrzymania w porównaniu z czasem trwania zatrzymania).



Wpływ na prawa podstawowe

Ocena, czy alternatywy dla zatrzymania:

- zapewniają poszanowanie godności ludzkiej i praw podstawowych;
- zapewniają odpowiednie wsparcie i zasoby;
- pozwalają uniknąć dyskryminacji i marginalizacji.

Wpływ na społeczność

Ocena wpływu – jak alternatywy dla zatrzymania są odbierane przez społeczność przyjmującą. Obejmuje to ocenę, czy alternatywy dla zatrzymania:

- wspierają poczucie zaufania i sprzyjają współpracy między społecznością i jednostkami;
- propagują spójność społeczną i ograniczanie napięć;
- rozwiewają obawy i obalają błędne przekonania dotyczące migracji.

Gromadzenie i analiza danych

Dane ilościowe (np. wskaźniki zgodności, oszczędności kosztów w porównaniu z zatrzymaniem) i jakościowe (np. wyniki spraw) dotyczące powyższych wskaźników należy gromadzić systematycznie.

Dane można gromadzić i oceniać z wykorzystaniem różnych źródeł i środków, np. informacji zwrotnych od osób, wobec których zastosowano alternatywy dla zatrzymania, osób zarządzających sprawami i innych zainteresowanych stron (w tym organizacji społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanych we wdrażanie alternatyw dla zatrzymania), przesłuchań, badań i grup dyskusyjnych.

Analiza tych danych może poprawić zrozumienie mocnych i słabych stron systemu, umożliwiając poprawę jego ogólnej wydajności i, w razie potrzeby, zaproponowanie zmian w ramach prawnych i politycznych regulujących alternatywy dla zatrzymania.



Przykład projektu pilotażowego dotyczącego alternatyw dla zatrzymania

- **EPIM**, [Alternatives to detention: building a culture of cooperation](#) [Alternatywy dla zatrzymania – budowanie kultury współpracy]. [Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland](#) [Ocena dwuletnich projektów pilotażowych dotyczących opartych na zaangażowaniu alternatyw dla zatrzymania imigracyjnego w Bułgarii, na Cyprze i w Polsce], lipiec 2020. Zgodnie z oceną w trzech projektach pilotażowych zapewniono zarządzanie sprawami 126 osób o nieuregulowanym statusie imigracyjnym. 86% pozostało zaangażowanych, 12% zrezygnowało lub uciekło, a 2% zostało wydalonych przymusowo. 25% osiągnęło rozstrzygnięcie sprawy, ze stałym lub tymczasowym wynikiem dotyczącym migracji ⁽¹¹⁵⁾.



Zagadnienia związane z procedurami granicznymi

Co do zasady wszystkie rodzaje alternatyw dla zatrzymania mogą być stosowane w kontekście procedur granicznych. Należy jednak zauważyć, że w praktyce niektóre alternatywy dla zatrzymania mogą być trudniejsze do wdrożenia ze względu na szczególne cechy procedur granicznych, takie jak fikcja prawna dotycząca odmowy wjazdu oraz fakt, że procedury graniczne często mają miejsce na obszarach trudno dostępnych. Może to utrudniać koordynację z organizacjami wspierającymi zarządzanie sprawami, ponieważ mogą one nie działać w miejscach granicznych ⁽¹¹⁶⁾.

Aby sprostać potencjalnym wyzwaniom, organy mogą być zmuszone do połączenia na granicach różnych alternatyw dla zatrzymania w trakcie procedur granicznych. Na przykład pobyt w wyznaczonych miejscach w pobliżu granicy można połączyć z innymi środkami, takimi jak regularne zgłaszanie się. Ponadto państwa członkowskie mogą opracować zintegrowane systemy zarządzania sprawami, które umożliwiają regularne konsultacje w sprawie kroków proceduralnych, nawet w trudnym otoczeniu, takim jak lotniska lub obszary oddalone. W takich przypadkach przewiezienie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową do określonych miejsc przeznaczonych do procedur granicznych nie jest uznawane za wjazd na terytorium ⁽¹¹⁷⁾.

⁽¹¹⁵⁾ Według Fronteksu reprezentatywność próby wykorzystanej w dwuletnich programach pilotażowych jest dość niska, nie tylko dlatego, że próba obejmuje wyłącznie 126 obywateli państw trzecich, lecz także dlatego, że 82% uczestników należało do grup szczególnie wrażliwych. Ponadto, zgodnie z analizą Fronteksu po dwóch latach tylko 25,4% migrantów osiągnęło pewnego rodzaju rozstrzygnięcie sprawy, ze stałym lub tymczasowym wynikiem dotyczącym migracji. Spośród tych 25,4% wyników rozpatrywanych spraw 16,6% odnosi się do obywateli państw trzecich, którym przyznano azyl, udzielono ochrony międzynarodowej lub przyznano inne rodzaje statusu pobytu czasowego lub stałego. Zaledwie 8,7% z nich dobrowolnie powróciło do kraju pochodzenia. Liczba ta, dodana do 2,4% osób przymusowo wydalonych, daje łącznie 11,1% migrantów, którzy zostali skutecznie odesłani. Tak więc po dwóch latach udało się odesłać tylko 11,1% migrantów, 12% uciekło lub zrezygnowało z udziału w projekcie pilotażowym, 16,6% otrzymało ochronę międzynarodową lub inne karty pobytu, a w 60,3% przypadkach spraw nie osiągnięto żadnego rozstrzygnięcia. Zob. Frontex, [Good Practices on Alternatives to Detention](#) [Dobre praktyki dotyczące alternatyw dla zatrzymania], 2024.

⁽¹¹⁶⁾ Artykuł 54 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej stanowi, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową podlegające procedurze granicznej muszą przebywać na granicy zewnętrznej lub w jej pobliżu bądź w strefie tranzytowej albo w innym miejscu wyznaczonym przez państwo członkowskie.

⁽¹¹⁷⁾ Motyw 65 i art. 54 ust. 5 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej.



Główne elementy skutecznych alternatyw dla zatrzymania, takie jak umieszczenie w środowisku społeczności lokalnej, dostęp do usług, zdolność do zaspokajania potrzeb, budowanie relacji opartych na zaufaniu i skuteczne zarządzanie sprawami, mogą być trudniejsze do osiągnięcia w świetle wyżej wymienionych wyzwań. Niemniej kluczowe jest sprostanie tym wyzwaniom. Fikcja prawna dotycząca odmowy wjazdu, która jest stosowana w procedurze azylowej na granicy, może mieć znaczący wpływ na alternatywy dla zatrzymania poprzez ograniczenie dostępu do terytorium i usług. Zasadniczą kwestią pozostaje jednak zapewnienie osobom, zwłaszcza tym znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji, dostępu do niezbędnych usług wsparcia.

Wszystkie procedury opisane w sekcji [Wytyczna 8](#) (wydawanie dokumentacji, dostęp do godnych warunków życia, dostęp do informacji, dostęp do doradztwa prawnego i pomocy prawnej) należy przeprowadzać systematycznie i skutecznie, również w świetle ścisłego harmonogramu, zgodnie z którym należy zakończyć procedurę azylową na granicy. Współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i organizacjami międzynarodowymi ma kluczowe znaczenie. Podmioty te mogą odgrywać zasadniczą rolę we wdrażaniu alternatyw dla zatrzymania, oferowaniu zindywidualizowanych rozwiązań i świadczeniu specjalistycznych usług określonym grupom, w tym osobom wymagającym szczególnego traktowania.



Kontrola alternatyw dla zatrzymania

Wytyczna 9

Alternatywy dla zatrzymania muszą podlegać kontroli sądowej, która uwzględnia wszelkie zmiany w indywidualnych okolicznościach

Kontrola zatrzymania i alternatyw dla zatrzymania

Zatrzymanie lub alternatywy dla zatrzymania mogą mieć znaczący wpływ na prawo jednostek do wolności, dlatego istotne znaczenie ma **zapewnienie mechanizmów kontroli sądowej**, zgodnie z prawem do skutecznego środka prawnego ⁽¹¹⁸⁾.

Zarówno **dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (2024)**, jak i **dyrektywa powrotowa** zawierają przepisy regulujące kontrolę sądową zatrzymania, **jednak nie poruszono w nich tematu kontroli sądowej alternatyw dla zatrzymania**. Niemniej sądowa kontrola zatrzymania może oznaczać (ponowne) rozpatrzenie możliwości zastosowania mniej represyjnych środków przymusu, szczególnie alternatyw dla zatrzymania.

Mechanizmy kontroli mają przede wszystkim na celu ocenę, czy zatrzymanie lub alternatywy dla zatrzymania są konieczne i proporcjonalne, a także ocenę wszelkich zmian w indywidualnej sytuacji, takich jak pojawiające się podatność na zagrożenia (np. pogorszenie stanu zdrowia fizycznego i psychicznego danej osoby) lub nowe czynniki ryzyka (np. przestrzeganie wymaganych obowiązków).

Wstępna kontrola zatrzymania

Wstępna kontrola prowadzona przez organ sądowy odbywa się, gdy zatrzymanie orzekł organ administracyjny po raz pierwszy w trakcie procedury azyłowej lub procedury powrotu ⁽¹¹⁹⁾. Celem tej kontroli jest potwierdzenie przesłanek zastosowania zatrzymania, a także ponowna ocena wymogów konieczności i proporcjonalności (zob. [Wytyczna 1](#) i [Wytyczna 5](#)). Organ sądowy odpowiedzialny za wstępną kontrolę musi ponownie

⁽¹¹⁸⁾ Artykuł 47 Karty.

⁽¹¹⁹⁾ Zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) „[w] przypadku orzeczenia detencji przez organy administracyjne państwa członkowskie zapewniają – z urzędu lub na wniosek osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, lub w obu tych przypadkach – szybką sądową kontrolę zgodności z prawem detencji”. Zob. także art. 15 ust. 2 dyrektywy powrotowej: „[j]eżeli decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego została wydana przez organy administracyjne, państwa członkowskie: a) zapewniają kontrolę sądową, w trybie przyspieszonym, zgodności z prawem środka detencyjnego, najszybciej jak to możliwe po jego zastosowaniu; b) lub przyznają danemu obywatelowi państwa trzeciego prawo do wszczęcia postępowania w celu poddania kontroli sądowej, w trybie przyspieszonym, zgodności z prawem środka detencyjnego, najszybciej jak to możliwe po jego zastosowaniu. W takim przypadku państwa członkowskie niezwłocznie informują danego obywatela państwa członkowskiego o możliwości wszczęcia takiego postępowania”.



ocenić zastosowanie alternatyw dla zatrzymania, biorąc również pod uwagę nowe okoliczności, które mogły pojawić się od czasu wydania decyzji o zatrzymaniu. Jeśli kontrola nie zostanie zakończona w wyznaczonym terminie, dana osoba musi zostać zwolniona (zob. [Wytyczna 10](#)) ⁽¹²⁰⁾.

Wstępną kontrolę można przeprowadzić z urzędu, na wniosek danej osoby lub w obu przypadkach.

- **Kontrola z urzędu**

Kontrolę z urzędu podczas procedury azylowej należy przeprowadzać tak szybko, jak to możliwe, i nie później niż 15 dni (w wyjątkowych przypadkach 21 dni) od rozpoczęcia zatrzymania ⁽¹²¹⁾.

W procedurze powrotu organy muszą ocenić, czy dana osoba powinna zostać zatrzymana, możliwie jak najszybciej od początku zatrzymania ⁽¹²²⁾.

- **Kontrola na wniosek osoby**

Osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową może w każdej chwili odwołać się od pierwotnej decyzji o zatrzymaniu i zwrócić się o jej ponowne rozpatrzenie, na mocy prawa do skutecznego środka prawnego. Termin zakończenia tej kontroli wynosi 15 dni (21 dni w wyjątkowych sytuacjach) od złożenia wniosku w trakcie procedury azylowej i możliwie jak najszybciej w trakcie procedury powrotu. W takim przypadku alternatywy dla zatrzymania mogą zostać rozpatrzone podczas rozprawy sądowej.

Skuteczna możliwość zaskarżenia decyzji o zastosowaniu zatrzymania zależy od dostępności informacji, dostępu do bezpłatnego zastępstwa prawnego oraz, w przypadku dzieci, od wyznaczenia opiekuna lub przedstawiciela (zob. także [Wytyczna 4](#)).

Kontrola okresowa

Decyzja o zastosowaniu zatrzymania podlega okresowym kontrolom, które powinny być przeprowadzane w regularnych odstępach czasu, na podstawie ustawodawstwa krajowego, w szczególności za każdym razem, gdy zatrzymanie trwa przez dłuższy czas bądź pojawiają się istotne okoliczności lub nowe informacje mogące wpływać na zgodność z prawem zatrzymania ⁽¹²³⁾.

⁽¹²⁰⁾ W dyrektywie powrotowej nie przewidziano konkretnego terminu wstępnej kontroli zatrzymania. Wspomniano w niej jedynie o obowiązku państw członkowskich do zapewnienia kontroli sądowej w trybie przyspieszonym. W tej kwestii w [zaleceniu Komisji \(UE\) 2017/2338](#), pkt 14.2., s. 142, stwierdzono, w odniesieniu do maksymalnego czasu trwania „kontroli sądowej w trybie przyspieszonym”, że tekst dyrektywy powrotowej opiera się na brzmieniu art. 5 ust. 4 EKPC, w którym wymaga się „ustalenia [legalności] bezzwłocznie przez sąd” [ang. „speedy judicial review by a Court”]. W stosownym orzecznictwie ETPC wyjaśnia się, że dopuszczalny maksymalny czas trwania (tj. rozsądny czas) nie może być określany bez kontekstu. Należy go ustalić w świetle okoliczności każdej sprawy, biorąc pod uwagę złożoność postępowania, a także zachowanie organów i osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową. Podjęcie decyzji w terminie krótszym niż tydzień można z pewnością uznać za dobrą praktykę, która jest zgodna z prawnym wymogiem trybu przyspieszonego.

⁽¹²¹⁾ Artykuł 11 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).

⁽¹²²⁾ Artykuł 15 ust. 2 dyrektywy powrotowej.

⁽¹²³⁾ Artykuł 11 ust. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024). Zob. także art. 15 ust. 3 dyrektywy powrotowej: „[w] każdym przypadku środek detencyjny podlega kontroli w rozsądnych odstępach czasu na wniosek danego obywatela państwa trzeciego lub z urzędu. W przypadku przedłużonych okresów pobytu w ośrodku detencyjnym kontrole podlegają nadzorowi ze strony organu sądowego”.



Okresowa kontrola zatrzymania może również zainicjować rozpatrzenie alternatyw dla zatrzymania. Jej głównym celem jest zweryfikowanie, czy pierwotne przesłanki zastosowania zatrzymania są nadal aktualne, oraz ocena, czy nadal spełniane są wymogi konieczności, zasadności i proporcjonalności zatrzymania. Podczas takiej kontroli właściwe organy muszą dokonać ponownej oceny stosowania alternatywy dla zatrzymania, biorąc również pod uwagę nowe okoliczności, które mogły się pojawić.

Podobnie jak w przypadku wstępnej kontroli zatrzymania, kontrolę okresową można przeprowadzać z urzędu, na wniosek osoby lub w obu przypadkach. Z kolei okresową kontrolę decyzji o zatrzymaniu dziecka bez opieki inicjuje się z urzędu ⁽¹²⁴⁾ (zob. także [Wytyczna 7](#)).

Szczególne procedury kontroli dotyczące alternatyw dla zatrzymania

W zależności od ustawodawstwa krajowego drogi prawne do odwołania się od zastosowania alternatyw dla zatrzymania mogą być takie same, jak stosowane do zaskarżenia zatrzymania. Alternatywy dla zatrzymania mogą być jednak również ponownie rozpatrywane w ramach specjalnych procedur odwoławczych, w których dana osoba kwestionuje zastosowanie alternatyw, wyłącznie jeśli przewidują to przepisy państwa członkowskiego.

Możliwe wyniki kontroli sądowej

Proces kontroli sądowej może prowadzić do różnych wyników, które wyszczególniono poniżej.

Potwierdzanie alternatyw dla zatrzymania

Decyzja w sprawie alternatywy dla zatrzymania powinna zostać potwierdzona, gdy przesłanki zastosowania zatrzymania nadal mają zastosowanie oraz: (i) nie wystąpiły nowe istotne okoliczności sprawy lub (ii) nie można zastosować żadnej innej skutecznej alternatywy dla zatrzymania.

Zwolnienie osoby zainteresowanej

Artykuł 11 ust. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) i art. 15 ust. 2 dyrektywy powrotowej stanowią, że jeżeli w wyniku kontroli sądowej zatrzymanie zostanie uznane za niezgodne z prawem, dana osoba musi zostać natychmiast zwolniona (zob. [Wytyczna 10](#)).

Ponadto bieżące procedury administracyjne związane z przesłankami zastosowania zatrzymania należy wykonywać z należytą starannością. Opóźnienia w procedurach administracyjnych, których to opóźnień nie można przypisać zainteresowanej osobie, nie mogą stanowić uzasadnienia dla kontynuowania zatrzymania ⁽¹²⁵⁾.

⁽¹²⁴⁾ Artykuł 11 ust. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).

⁽¹²⁵⁾ Artykuł 11 ust. 1 akapit drugi dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024). W procedurze powrotu może się zdarzyć, że za opóźnienia w procedurach administracyjnych odpowiada kraj pochodzenia, tj. występują opóźnienia w uzyskaniu niezbędnej dokumentacji z państw trzecich. W takich przypadkach, chociaż obywatelowi państwa trzeciego nie można przypisać odpowiedzialności za opóźnienia, zgodne z prawem jest utrzymanie zatrzymania na podstawie art. 15 ust. 6 lit. b) dyrektywy powrotowej.



W procedurze powrotu dana osoba musi zostać zwolniona natychmiast, gdy okaże się, że nie ma już rozsądnych perspektyw jej wydalenia ⁽¹²⁶⁾.

Przejście od alternatyw dla zatrzymania do zatrzymania

Jeśli zezwalają na to przepisy krajowe, organ sądowy odpowiedzialny za kontrolę może podjąć decyzję o cofnięciu alternatywy dla zatrzymania i zastosowaniu zatrzymania. W takim przypadku zastosowanie muszą mieć wszystkie prerogatywy i gwarancje ważne w odniesieniu do każdej pierwotnej decyzji o zatrzymaniu. Obejmują one przestrzeganie standardów praw podstawowych i przepisów krajowych, regularną kontrolę decyzji, a także stosowanie zasady, że zatrzymanie jest środkiem ostatecznym, który musi być uznany za konieczny oraz proporcjonalny i trwać jak najkrócej. Przejście od alternatyw dla zatrzymania do zatrzymania może nastąpić w różnych przypadkach, opisanych w poniższych przykładach.

- **Niewywiązanie się ze zobowiązań w zakresie azylu lub powrotu**

Jeśli dana osoba nie współpracuje w procedurze azylowej lub procedurze powrotu, np. nie uczestniczy w przesłuchaniach, nie dostarcza niezbędnej dokumentacji, utrudnia proces powrotu bez uzasadnionego powodu lub utrudnia przygotowanie powrotu lub proces wydalenia, organy mogą stwierdzić, że zastosowanie zatrzymania jest konieczne ⁽¹²⁷⁾.

- **Niespełnienie warunków**

Jeżeli dana osoba nie spełnia warunków określonych w zastosowanej alternatywie dla zatrzymania, alternatywa ta może zostać uznana za nieskuteczną. Uporczywe niespełnianie warunków może prowadzić organy do uznania zatrzymania za środek niezbędny do zapewnienia przestrzegania procedur imigracyjnych.

- **Zwiększone ryzyko ucieczki**

Jeśli istnieją dowody na wyższe ryzyko ucieczki, organy mogą ponownie rozważyć zasadność zastosowania zatrzymania. Na przykład odrzucenie wniosku o udzielenie azylu danej osoby może prowadzić do zwiększonego stresu lub obawy przed deportacją, co zwiększa prawdopodobieństwo ucieczki.

- **Większe zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego**

Jeśli istnieją dowody na większe zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, organy mogą ponownie rozważyć zastosowanie zatrzymania. Może to obejmować sytuacje, w których istnieją wiarygodne dowody udziału danej osoby w działalności przestępczej lub powiązania z grupami zagrażającymi bezpieczeństwu publicznemu, chociaż w tej sytuacji państwa członkowskie muszą priorytetowo traktować ściganie karne i zatrzymanie na podstawie prawa karnego ⁽¹²⁸⁾.

⁽¹²⁶⁾ Artykuł 15 ust. 4 dyrektywy powrotowej.

⁽¹²⁷⁾ Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy powrotowej; art. 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie powrotowej procedury granicznej.

⁽¹²⁸⁾ Motyw 30 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).



Przejsie od zatrzymania do alternatyw dla zatrzymania

I odwrotnie: rezultatem kontroli może być przekształcenie poprzedniej decyzji o zatrzymaniu w decyzję w sprawie alternatywy dla zatrzymania na podstawie zmian w indywidualnych okolicznościach i uznania, że alternatywa dla zatrzymania jest faktycznie stosowna.

Może to mieć miejsce na przykład w przypadku zmian w życiu rodzinnym (takich jak narodziny dziecka) lub gdy podczas zatrzymania ujawnią się podatność na zagrożenia lub schorzenia, których nie można pogodzić z zatrzymaniem i których nie można odpowiednio leczyć w warunkach zatrzymania ⁽¹²⁹⁾.

Decyzja o przejściu od zatrzymania do alternatywy dla zatrzymania może również wynikać z pojawiających się oznak, że dana osoba może mieć specjalne potrzeby w zakresie przyjmowania ⁽¹³⁰⁾, a także z ustaleń poczynionych w toku odpowiedniej oceny ⁽¹³¹⁾.

Ponadto jeśli zatrzymana osoba uzyska środki finansowe po podjęciu decyzji o zastosowaniu zatrzymania, organy mogą uznać to za nową okoliczność mogącą spowodować podjęcie decyzji o zwolnieniu danej osoby za kaucją (zob. [Wytyczna 3](#), przypis [41](#)).

Zmiana stosowanych alternatyw dla zatrzymania

Proces kontroli może potwierdzić konieczność wprowadzenia alternatywy dla zatrzymania, nakazując jednocześnie zmianę rodzaju alternatywy lub zmianę dotyczących jej wymogów. Możliwe praktyczne rozwiązania są następujące:

- zastosowanie nowego rodzaju alternatywy dla zatrzymania lub, jeśli jest to możliwe w kontekście krajowym, połączenia nowych alternatyw, które są uważane za bardziej skuteczne;
- połączenie alternatywy dla zatrzymania z inną alternatywą;
- zmodyfikowanie istniejących wymogów dotyczących stosowanej alternatywy dla zatrzymania, tak aby lepiej odpowiadały one indywidualnym potrzebom i okolicznościom.

Powiadomienie o cofnięciu

W przypadku cofnięcia alternatywy dla zatrzymania konieczne jest niezwłoczne powiadomienie o tym danej osoby na piśmie.

W odniesieniu do powiadomienia o decyzji (zob. [Wytyczna 6](#)) pisemne powiadomienie o cofnięciu środka należy dostarczyć w formacie dostępnym dla danej osoby, z uwzględnieniem wszelkich barier językowych lub związanych z umiejętnością czytania i pisania. Powinno ono zawierać szczegółowe wyjaśnienie powodów, dla których cofnięto

⁽¹²⁹⁾ Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).

⁽¹³⁰⁾ Artykuł 10 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).

⁽¹³¹⁾ Artykuł 25 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024).



alternatywy dla zatrzymania, odniesienie do konkretnych obaw lub czynników, jakie doprowadziły do ponownej oceny profilu ryzyka danej osoby, takich jak ucieczki w przeszłości lub nieprzestrzeganie warunków. Ponadto powinno ono zawierać jasne informacje na temat prawa do zaskarżenia decyzji o cofnięciu alternatywy dla zatrzymania wraz z instrukcjami dotyczącymi sposobu zainicjowania tego procesu i przedłożenia dodatkowych informacji lub dowodów do ponownego rozpatrzenia.

Jeżeli jest to możliwe, osoby powinny być kierowane do usług wsparcia lub organizacji, które mogą zapewnić pomoc i wskazówki w tym okresie przejściowym, m. in. do podmiotów świadczących pomoc prawną, organizacji społecznych lub agencji usług socjalnych.



Cofnięcie alternatyw dla zatrzymania: dzieci bez opieki

Przy ocenie cofnięcia alternatyw dla zatrzymania w przypadku dzieci bez opieki kluczowe znaczenie ma priorytetowe potraktowanie ich najlepszego interesu oraz zapewnienie im możliwości bycia wysłuchanymi we wszelkich postępowaniach sądowych i administracyjnych, które ich dotyczą. W trakcie, gdy dzieci bez opieki są objęte alternatywami dla zatrzymania, często wykształcają one codzienne przyzwyczajenia i nawiązują relacje w społeczności, zapewniające im stabilność i bezpieczeństwo. Nagłe zmiany warunków życia mogą poważnie zaburzyć poczucie stabilności, wpływając na ich dobrostan emocjonalny i psychiczny.

Jeżeli przekazanie jest konieczne i w najlepszym interesie dziecka, należy zapewnić bieżące monitorowanie i wsparcie, aby przekazanie odbywało się w sposób, który sprzyja dobrostanowi dziecka i szanuje jego prawa.



Zagadnienia związane z procedurami granicznymi

Podczas procedur granicznych kontrolę zatrzymania należy przeprowadzać w regularnych odstępach czasu. Należy również przeprowadzić, zgodnie z przepisami krajowymi, kontrolę alternatyw dla zatrzymania. Określając częstotliwość takich kontroli, organy muszą wziąć pod uwagę fakt, że procedury graniczne należy zakończyć w krótkim czasie. Zainteresowana osoba powinna mieć również możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, zwłaszcza jeśli w jej przypadku pojawiły się nowe okoliczności.

Oprócz okresowych kontroli kluczowe znaczenie ma ciągłe monitorowanie. Obejmuje ono śledzenie w czasie rzeczywistym spełniania warunków alternatywy dla zatrzymania. Wszelkie oznaki niespełniania warunków lub zwiększonego ryzyka ucieczki powinny spowodować natychmiastową kontrolę, by ponownie ocenić odpowiedniość zastosowanej alternatywy.

Proces kontroli powinien być na tyle elastyczny, aby umożliwić szybkie rozwiązanie wszelkich problemów, które mogą się pojawić. Jeśli dana alternatywa okaże się nieskuteczna lub nieodpowiednia, organy powinny być przygotowane do szybkiego wdrożenia bardziej odpowiedniego środka. Może to obejmować przejście od jednej alternatywy dla zatrzymania do innej, zwiększenie poziomu udzielonego wsparcia lub, w razie potrzeby, rozważenie zatrzymania, jeżeli nie można skutecznie zastosować innych rozwiązań.



Zakończenie stosowania alternatyw dla zatrzymania

Wytyczna 10

Alternatywy dla zatrzymania muszą mieć charakter tymczasowy

Czas trwania alternatyw dla zatrzymania powinien być ograniczony

Jak wskazano w art. 11 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024), zatrzymanie powinno być dozwolone „na jak najkrótszy okres i jedynie tak długo, jak zastosowanie mają przesłanki”.

Podobnie, art. 15 ust. 1 dyrektywy powrotowej stanowi, że „[j]akikolwiek środek detencyjny stosowany jest przez możliwie najkrótszy okres czasu i tylko dopóki trwają przygotowania do wydalenia oraz podlega wykonaniu z należytą starannością”. W ramach procedury powrotu państwa członkowskie mogą zatrzymywać obywateli państw trzecich podlegających procedurze powrotu na okres maksymalnie 18 miesięcy⁽¹³²⁾. Zatrzymanie należy jednak zakończyć, jeśli „nie ma już rozsądnych perspektyw jej wydalenia”⁽¹³³⁾.

W każdym przypadku zatrzymanie nie powinno trwać dłużej, niż jest to konieczne do osiągnięcia uprawnionego celu państwowego. Prawo krajowe powinno wskazywać maksymalny okres zatrzymania; zgodnie z zaleceniami UNHCR⁽¹³⁴⁾ zatrzymanie na czas nieokreślony należy uznać za arbitralne.

W związku z tym czas trwania alternatyw dla zatrzymania również musi być ograniczony. Decyzja o zastosowaniu alternatyw dla zatrzymania powinna określać maksymalny czas, przez jaki alternatywy te mogą być stosowane.

Wygaśnięcie podstawy prawnej alternatyw dla zatrzymania

Alternatywy dla zatrzymania mają zastosowanie tylko wtedy, gdy istnieje przesłanka zastosowania zatrzymania (zob. [Wytyczna 1](#)). Jeśli podstawa prawna przestaje istnieć, na przykład w wyniku kontroli sądowej, wówczas ustaje możliwość zastosowania alternatyw dla zatrzymania i muszą one zostać natychmiast zniesione, ponieważ nie mają podstawy prawnej (zob. [Wytyczna 9](#)). W tym przypadku nadal możliwe byłoby zastosowanie ograniczeń swobody

⁽¹³²⁾ Artykuł 15 ust. 5–6 dyrektywy powrotowej.

⁽¹³³⁾ Artykuł 15 ust. 4 dyrektywy powrotowej.

⁽¹³⁴⁾ UNHCR, [Detention Guidelines](#) [Wytyczne dotyczące zatrzymania], *op. cit.*, przypis 14, wytyczna 6.



przemieszczania się na podstawie art. 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) (zob. [Wytyczna 2](#)).



Zagadnienia związane z procedurami granicznymi

Ścisłe terminy procedur granicznych (12 tygodni w przypadku procedury azylowej na granicy i 12 tygodni w przypadku powrotowej procedury granicznej) wykluczają w praktyce stosowanie zatrzymania i alternatyw dla zatrzymania na czas nieokreślony.

Nie oznacza to jednak, że dana osoba powinna zostać zatrzymana lub powinna przestrzegać obowiązków ustanowionych w ramach alternatyw dla zatrzymania przez cały czas trwania procedur granicznych, bez uszczerbku dla art. 54 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej. Organy muszą stale oceniać indywidualne okoliczności. Jeżeli wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie można rozpatrzyć co do istoty w procedurze azylowej na granicy, stosowanie zatrzymania lub alternatywy dla zatrzymania można zakończyć. Na przykład w przypadku zatrzymania osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową (lub zastosowania alternatywy dla zatrzymania) w związku z podjęciem decyzji w sprawie prawa do przybycia na dane terytorium i przyznania tego prawa, osoba musi zostać skierowana poza procedurę azylową na granicy do zwykłej procedury azylowej. W takim przypadku organy krajowe mogą podjąć decyzję o ponownym zastosowaniu alternatywy dla zatrzymania (lub, w razie potrzeby, o zastosowaniu zatrzymania) w trakcie procedury azylowej, jeśli mają zastosowanie odpowiednie wymogi (tj. mają zastosowanie inne przesłanki zastosowania zatrzymania).



Załącznik 1. Tabela podsumowująca wytyczne

Określenie alternatywy dla zatrzymania	Wytyczna 1	Alternatywy dla zatrzymania należy stosować tylko wtedy, gdy istnieje uzasadniona przesłanka zastosowania zatrzymania
	Wytyczna 2	Alternatywy dla zatrzymania nie mogą być równoznaczne z pozbawieniem wolności
Ustanowienie alternatywy dla zatrzymania	Wytyczna 3	Alternatywy dla zatrzymania należy ustanowić na mocy prawa, które powinno wyraźnie określać organ odpowiedzialny za ich przyjęcie i wdrożenie, kryteria ich stosowania oraz zakres dostępnych rozwiązań
	Wytyczna 4	Alternatywy dla zatrzymania muszą stać na straży podstawowych standardów i zasad w zakresie praw człowieka
Podjęcie decyzji w sprawie alternatywy dla zatrzymania	Wytyczna 5	Alternatywy dla zatrzymania muszą zostać należycie zbadane i wykluczone przed zastosowaniem zatrzymania, zgodnie z zasadami konieczności i proporcjonalności
	Wytyczna 6	Alternatywy dla zatrzymania muszą opierać się na indywidualnej ocenie każdego przypadku i uwzględniać indywidualne okoliczności i szczególne potrzeby
	Wytyczna 7	Alternatywy dla zatrzymania należy stosować co do zasady w każdym przypadku, gdy rozważa się zatrzymanie dzieci, zgodnie z zasadą najlepszego interesu dziecka
Wdrożenie alternatywy dla zatrzymania	Wytyczna 8	Alternatywy dla zatrzymania należy wdrażać w najbardziej skuteczny sposób przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich zabezpieczeń i procedur, aby zwiększyć wskaźnik zgodności
Kontrola alternatywy dla zatrzymania	Wytyczna 9	Alternatywy dla zatrzymania muszą podlegać kontroli sądowej, która uwzględnia wszelkie zmiany w indywidualnych okolicznościach
Zakończenie stosowania alternatywy dla zatrzymania	Wytyczna 10	Alternatywy dla zatrzymania muszą mieć charakter tymczasowy



Załącznik 2. Listy kontrolne dotyczące wytycznych



Lista kontrolna – Określenie alternatyw dla zatrzymania

Wytyczna 1: Alternatywy dla zatrzymania należy stosować tylko wtedy, gdy istnieje przesłanka zastosowania zatrzymania

- Przesłanki zastosowania zatrzymania są wyraźnie uregulowane w prawie krajowym.
- W konkretnym przypadku stwierdzono istnienie uzasadnionej przesłanki zastosowania zatrzymania.

Wytyczna 2: Alternatywy dla zatrzymania nie mogą być równoznaczne z pozbawieniem wolności

- Alternatywy dla zatrzymania mają charakter nieizolacyjny i są mniej restrykcyjne niż pozbawienie wolności.
- Ograniczenia praw i wolności nałożone w konkretnej sprawie, rozpatrywane indywidualnie lub łącznie, nie stanowią sytuacji porównywalnej do zatrzymania.



Lista kontrolna – Ustanowienie alternatyw dla zatrzymania

Wytyczna 3: Alternatywy dla zatrzymania należy ustanowić w przepisach krajowych, które powinny wyraźnie określać organ odpowiedzialny za ich przyjęcie i wdrożenie, kryteria ich stosowania oraz zakres dostępnych rozwiązań

- Alternatywy dla zatrzymania są określone w prawie krajowym.
- Dostępne są co najmniej dwie alternatywy dla zatrzymania.
- W odpowiednich przepisach określono organ odpowiedzialny za przyjęcie i wdrożenie alternatyw dla zatrzymania.
- Żadna osoba nie jest zatrzymywana na podstawie braku dostępnych alternatyw dla zatrzymania.

Wytyczna 4: Alternatywy dla zatrzymania muszą stać na straży kluczowych podstawowych standardów i zasad w zakresie praw człowieka

- Alternatywy dla zatrzymania zapewniają poszanowanie zasady niedyskryminacji.
- Alternatywy dla zatrzymania zapewniają poszanowanie godności osoby i nie polegają na torturach, nieludzkim lub poniżającym traktowaniu albo karaniu ani do nich nie prowadzą.
- Alternatywy dla zatrzymania zapewniają poszanowanie prawa do prywatności i nie ingerują arbitralnie lub bezprawnie w życie prywatne danej osoby.
- Alternatywy dla zatrzymania zapewniają poszanowanie prawa do zdrowia, w tym poprzez zaspokojenie potrzeb zdrowotnych.





- Alternatywy dla zatrzymania zapewniają poszanowanie prawa do życia rodzinnego, w tym nie uniemożliwiają jednostkom utrzymywania kontaktów z rodziną.
- Alternatywy dla zatrzymania zapewniają poszanowanie najlepszego interesu dziecka, prawa dziecka do informacji i uczestnictwa oraz prawa dziecka do nauki.
- Alternatywy dla zatrzymania zapewniają poszanowanie prawa do skutecznego środka prawnego.



Lista kontrolna – Podjęcie decyzji w sprawie alternatyw dla zatrzymania

Wytyczna 5: Alternatywy dla zatrzymania muszą zostać należycie zbadane i wykluczone przed zastosowaniem zatrzymania, zgodnie z zasadami konieczności i proporcjonalności

- Alternatywy dla zatrzymania są rozpatrywane, analizowane i wykluczane w poszczególnych przypadkach przed rozpatrzeniem zatrzymania.
- Przed rozważeniem możliwości zastosowania alternatywy dla zatrzymania w świetle szczególnej sytuacji danej osoby nie wydaje się automatycznie orzeczenia o zastosowaniu zatrzymania.
- Podaje się powody, dla których alternatywy dla zatrzymania nie są stosowane.
- Zatrzymanie jest stosowane tylko po wykazaniu, że jest konieczne do osiągnięcia uprawnionych celów w danej sprawie.
- Zatrzymanie stosuje się dopiero po wykazaniu, że krzywda wyrządzona przez pozbawienie wolności jest proporcjonalna do uprawnionych celów realizowanych w danym przypadku.

Wytyczna 6: Alternatywy dla zatrzymania muszą opierać się na indywidualnej ocenie każdego przypadku i uwzględniać indywidualne okoliczności i szczególne potrzeby

- Alternatywy dla zatrzymania są rozpatrywane na podstawie indywidualnej oceny.
- Podczas indywidualnej oceny organy biorą pod uwagę:
 - o historię przestrzegania nakazów organów lub wcześniej nałożonych alternatyw dla zatrzymania;
 - o obiektywne wskaźniki związane z ryzykiem ucieczki, w tym wszelkie dowody wcześniejszej ucieczki, a także czynniki, które mogą ograniczyć i zmniejszyć jej ryzyko;
 - o stopień współpracy wykazywany przez daną osobę.
- Podczas indywidualnej oceny organy biorą pod uwagę między innymi to, czy dana osoba:
 - o jest dzieckiem (bez opieki lub pod opieką), samotną matką z dziećmi, osobą starszą, kobietą w ciąży;
 - o ma jakąkolwiek niepełnosprawność lub cierpi na schorzenie (fizyczne lub psychiczne) uniemożliwiające zatrzymanie;



- o może być ofiarą handlu ludźmi, tortur, zgwałcenia lub innych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej, na przykład przemocy ze względu na płeć, okaleczania żeńskich narządów płciowych, dziecięcych lub przymusowych małżeństw lub przemocy z pobudek seksualnych, płciowych, rasistowskich lub religijnych.
- Podczas indywidualnej oceny organy biorą pod uwagę, czy zatrzymanie nie spowoduje poważnego zagrożenia dla zdrowia fizycznego i psychicznego danej osoby.
- Identyfikacja i ocena wymogów w zakresie szczególnego traktowania została przeprowadzona przez przeszkolony i wyspecjalizowany personel.
- Podczas zatrzymania osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową uwzględnia się wszelkie widoczne oznaki, oświadczenia lub zachowania wskazujące na to, że dana osoba ma szczególne potrzeby w zakresie przyjmowania.
- Przy podejmowaniu decyzji o najbardziej odpowiedniej alternatywie dla zatrzymania lub połączenia alternatyw w konkretnym przypadku:
 - o rozważany i stosowany jest najmniej inwazyjny wariant;
 - o bierze się pod uwagę takie czynniki, jak rodzaj alternatywy dla zatrzymania, czas trwania i wpływ na daną osobę;
 - o Obowiązki i warunki (np. częstotliwość zgłaszania się) w ramach alternatywy dla zatrzymania są dostosowane do konkretnego przypadku.

Wytyczna 7: Alternatywy dla zatrzymania należy stosować co do zasady w każdym przypadku, gdy mamy do czynienia z dziećmi, zgodnie z zasadą najlepszego interesu dziecka

- W przypadku zastosowania zatrzymania (i alternatywy dla zatrzymania) ocenia się, że leży ono w najlepszym interesie dziecka po przeprowadzeniu oceny najlepszego interesu.
- W przypadku alternatyw dla zatrzymania priorytetowo traktuje się dzieci bez opieki lub odseparowane od rodziców.
- Przestrzegana jest zasada jedności rodziny.
- W przypadku alternatywy dla zatrzymania przewiduje się umieszczenie rodzin z dziećmi w odpowiednich dla nich miejscach zakwaterowania.
- Stosowane są środki ochrony mające na celu ograniczenie ryzyka przemocy, nadużyć i wykorzystywania, w połączeniu z bezpiecznymi, dostępnymi i poufnymi mechanizmami głaszania wszelkich powiązanych incydentów.



Lista kontrolna – Wdrożenie alternatyw dla zatrzymania

Wytyczna 8: Alternatywy dla zatrzymania należy wdrażać w najbardziej skuteczny sposób przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich zabezpieczeń i procedur, aby zwiększyć wskaźnik zgodności

Dokumentacja

- Osoby podlegające alternatywom dla zatrzymania otrzymują w odpowiednim czasie dokumentację poświadczającą ich status.

Godne warunki i dostęp do usług

- Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, wobec których zastosowano alternatywy dla zatrzymania, mają dostęp do świadczeń niematerialnych i materialnych w ramach przyjmowania, jak wskazano w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (2024), z uwzględnieniem również rodzaju alternatywy dla zatrzymania zastosowanej w konkretnym przypadku.
- W oczekiwaniu na powrót obywatele państw trzecich, którym wyznaczono termin dobrowolnego wyjazdu, mają dostęp do kluczowych usług, takich jak opieka zdrowotna i nauka dla dzieci.

Dostęp do informacji

- Osoby podlegające alternatywom dla zatrzymania są terminowo informowane o alternatywnym systemie zastosowanym w ich przypadku, ich prawach i obowiązkach, w tym konsekwencjach nieprzestrzegania przepisów.
- Informacje są przekazywane na piśmie w zwięzłej, przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie.
- Jeśli wymagają tego okoliczności, informacje są również przekazywane ustnie lub w formie wizualnej, np. za pomocą filmów i piktogramów.
- Informacje są przekazywane w języku zrozumiałym dla danej osoby.
- Informacje są dostosowane do konkretnych potrzeb i indywidualnej sytuacji danej osoby.
- Jeżeli wymagają tego okoliczności, zapewnia się tłumacza ustnego.
- Sprawdza się, czy dana osoba rozumie przekazywane jej informacje.

Doradztwo prawne i pomoc prawna

- Osoby, wobec których zastosowano alternatywy dla zatrzymania, mają terminowy dostęp do doradztwa i pomocy prawnej.
- Doradztwo prawne jest bezpłatne.
- Zainteresowana osoba jest informowana o możliwości zwrócenia się o poradę prawną najpóźniej w momencie rejestracji.
- W trakcie procedury odwoławczej od odmownej decyzji w sprawie azylu lub powrotu dana osoba może zwrócić się o bezpłatną pomoc prawną.

Zarządzanie sprawami

- Osoby, wobec których zastosowano alternatywy dla zatrzymania, są wspierane przez osobę zarządzającą ich sprawą i zajmującą się jej rozpatrzeniem.

Szkolenia

- Odpowiedni urzędnicy, w tym funkcjonariusze policji, funkcjonariusze straży granicznej, organy imigracyjne i sędziowie, przeszli kompleksowe szkolenie, aby zagwarantować, że mogą podejmować świadome decyzje i są w stanie zarządzać sprawami z należyтым uwzględnieniem dobra danej osoby i poszanowania praw podstawowych.

Ocena alternatyw dla zatrzymania

- Wdrożono mechanizm regularnej oceny ogólnej wydajności i skuteczności alternatyw dla zatrzymania.
- Systematycznie gromadzone są dane ilościowe i jakościowe dotyczące różnych wskaźników, takich jak wskaźnik zgodności, wskaźnik ucieczki, opłacalność, wpływ alternatyw dla zatrzymania na prawa podstawowe i społeczności, dostępność i korzystanie z usług.
- Istnieją bezpieczne i poufne mechanizmy zgłaszania wszelkich przypadków przemocy, nadużyć i wykorzystywania i są one dostępne dla osób, wobec których zastosowano alternatywy dla zatrzymania.
- Osoby, wobec których zastosowano alternatywy dla zatrzymania, mają, w stosownych przypadkach, dostęp do skutecznego mechanizmu rozpatrywania skarg i reagowania.

**Lista kontrolna – Kontrola alternatyw dla zatrzymania****Wytyczna 9: Alternatywy dla zatrzymania muszą podlegać kontroli sądowej, która uwzględni wszelkie zmiany w indywidualnych okolicznościach****Wstępna kontrola sądowa**

- Możliwość zastosowania alternatyw dla zatrzymania w konkretnym przypadku jest (ponownie) rozpatrywana podczas wstępnej kontroli zatrzymania.

Kontrola okresowa

- Okresowe kontrole zatrzymania przeprowadza się w regularnych odstępach czasu, aby sprawdzić, czy pierwotne przesłanki zastosowania zatrzymania są nadal aktualne, a także czy spełnione są wymogi konieczności i proporcjonalności.
- Alternatywy dla zatrzymania są okresowo ponownie rozpatrywane.
- Zatrzymanie dzieci bez opieki zawsze podlega kontrolom okresowym z urzędu.

Szczególne procedury kontroli

- Jeśli przewiduje to prawo krajowe, alternatywy dla zatrzymania są (ponownie) rozpatrywane w ramach specjalnych procedur kontroli uruchamianych przez daną osobę.





Powiadomienie o alternatywach dla ustania zatrzymania

- W przypadku cofnięcia alternatywy dla zatrzymania dana osoba jest niezwłocznie powiadamiana o tym na piśmie, w formacie, do którego ma dostęp, i w języku, który rozumie.
- Powiadomienie zawiera wyjaśnienie powodów cofnięcia alternatywy dla zatrzymania.
- Powiadomienie zawiera informacje o prawie i trybie zaskarżenia decyzji o cofnięciu alternatywy dla zatrzymania.



Lista kontrolna – Zakończenie stosowania alternatyw dla zatrzymania

Wytyczna 10: Alternatywy dla zatrzymania muszą mieć charakter tymczasowy

- Maksymalny czas trwania alternatywy dla zatrzymania określony jest w decyzji nakazującej zastosowanie alternatywy.
- Jeżeli przesłanka zastosowania zatrzymania przestanie istnieć, również alternatywa dla zatrzymania przestanie obowiązywać.



Załącznik 3. Kontrola przesiewowa i procedury graniczne

Nowy pakt o migracji i azylu

W nowym pakcie o migracji i azylu wprowadzono nowe zasady mające na celu zharmonizowanie sposobu, w jaki państwa członkowskie zarządzają przepływami migracyjnymi, kierując osoby do odpowiedniej procedury, w sytuacji gdy przybywają w sposób nieuregulowany na granice zewnętrzne UE. W pakcie wprowadzono nową obowiązkową procedurę azylową na granicy umożliwiającą szybkie rozpatrywanie wniosków o ochronę międzynarodową, a także powrotową procedurę graniczną na potrzeby szybkiego odsyłania osób, którym nie przyznano ochrony międzynarodowej.

W ramach nowego systemu trzy akty prawne mają kluczowe znaczenie dla procedur na granicy zewnętrznej: 1) rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej, 2) rozporządzenie w sprawie procedury azylowej (w części dotyczącej procedury azylowej na granicy) oraz 3) rozporządzenie w sprawie powrotowej procedury granicznej. Przepisy te, choć zawarte w różnych instrumentach prawnych, mają na celu ustanowienie jednego płynnego przepływu pracy umożliwiającego skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi na granicach zewnętrznych.

Kontrola przesiewowa

Kontrola przesiewowa ma zastosowanie do obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu określonych w kodeksie granicznym Schengen oraz:

- zostali zatrzymani w związku z niedozwolonym przekroczeniem granicy zewnętrznej; lub
- zostali sprowadzeni na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczej; lub
- złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych na granicach zewnętrznych lub w strefach tranzytowych; lub
- przebywają nielegalnie na terytorium po przekroczeniu granicy zewnętrznej w sposób niedozwolony i nie zostali jeszcze poddani kontroli przesiewowej ⁽¹³⁵⁾.

Kontrola przesiewowa służy jako narzędzie do gromadzenia wstępnych informacji o danej osobie i pomaga organom skierować daną osobę do odpowiedniej procedury. W związku z tym kontrola przesiewowa poprzedza procedurę azylową na granicy i nie jest jej częścią.

Kontrola przesiewowa musi zostać zakończona w ciągu 7 dni na granicach zewnętrznych lub w ciągu 3 dni, w przypadku stwierdzenia, że dana osoba nielegalnie przebywa na danym

⁽¹³⁵⁾ Artykuł 5 ust. 1–2 i art. 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej.



terytorium⁽¹³⁶⁾. Terminy te nie mogą zostać przedłużone, a dana osoba powinna zostać skierowana do odpowiednich procedur i organów (azytowych lub powrotowych) przed upływem terminu.

Kontrola przesiewowa obejmuje następujące etapy:

- przekazanie informacji;
- wstępne kontrole stanu zdrowia i kontrole służące identyfikacji osób wymagających szczególnego traktowania;
- w razie potrzeby ocena wieku;
- identyfikacja lub weryfikacja tożsamości;
- rejestracja danych biometrycznych;
- kontrola bezpieczeństwa;
- wypełnienie formularza kontroli przesiewowej;
- przekazanie sprawy do właściwego organu.

Po zakończeniu kontroli przesiewowej lub po upływie terminu obywatel państwa trzeciego zostanie skierowany do organów odpowiedzialnych za powrót albo, jeżeli przed kontrolą przesiewową lub w jej trakcie złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, do organów właściwych do rejestracji wniosku o udzielenie azylu⁽¹³⁷⁾. W tym drugim przypadku w pełni ma zastosowanie dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (2024). W związku z tym obiekty wykorzystywane do kontroli przesiewowej muszą być odpowiednie do zapewnienia warunków przyjmowania zgodnie z dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania (2024).

Podczas kontroli przesiewowej dana osoba musi pozostawać do dyspozycji odpowiedzialnych organów w specjalnym miejscu znajdującym się na granicach zewnętrznych lub w ich pobliżu lub, alternatywnie, w innych miejscach na terytorium kraju⁽¹³⁸⁾. Państwa członkowskie muszą podjąć środki zapobiegające ucieczce, na przykład poprzez ograniczenie swobody przemieszczania się⁽¹³⁹⁾.

W każdym przypadku zatrzymanie w trakcie procesu kontroli przesiewowej musi być zgodne z zasadami legalności, konieczności i proporcjonalności (zob. Wytyczna 5). Podczas kontroli przesiewowej nie stosuje się automatycznego zatrzymania. W przypadku zastosowania zatrzymania musi ono być zgodne z gwarancjami proceduralnymi określonymi w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (2024) lub dyrektywie powrotowej, w zależności od tego, czy dana osoba ubiega się o ochronę międzynarodową.

⁽¹³⁶⁾ Zob. art. 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej: „[p]aństwa członkowskie przeprowadzają kontrole przesiewowe wobec obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na ich terytorium wyłącznie w przypadku, gdy tacy obywatele państw trzecich przekroczyli granicę zewnętrzną w celu wjazdu na terytorium państw członkowskich w sposób niedozwolony i gdy nie zostali jeszcze poddani kontroli przesiewowej w jednym z państw członkowskich”.

⁽¹³⁷⁾ Artykuł 18 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej.

⁽¹³⁸⁾ Artykuł 6 i art. 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej.

⁽¹³⁹⁾ Więcej szczegółowych informacji na temat zasad regulujących swobodę przemieszczania się i związanych z tym ograniczeń można znaleźć w publikacji Rady Europy [Guide on Article 5 of the Convention – Right to Liberty and Security](#) [Wytyczne w zakresie stosowania art. 5 Konwencji – Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego], 2014.



Procedura azylowa na granicy

Jeżeli obywatel państwa trzeciego złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej podczas kontroli przesiewowej, państwo członkowskie ma obowiązek przeprowadzenia procedury azylowej na granicy w przypadku osób, które:

- umyślnie wprowadziły organ w błąd, przedstawiając fałszywe informacje/dokumenty lub zatajając istotne informacje/dokumenty;
- stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego; lub
- pochodzą z kraju o niskim wskaźniku udzielania ochrony międzynarodowej ⁽¹⁴⁰⁾.

Państwo członkowskie może również zastosować procedurę azylową na granicy w przypadku dalszych kategorii wniosków opartych na innych podstawach w celu przyspieszonego rozpatrzenia pod względem merytorycznym lub stwierdzenia niedopuszczalności.

Procedura azylowa na granicy **nie może** być stosowana w następujących przypadkach:

- gdy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową jest dzieckiem bez opieki, chyba że stwarza ono zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego;
- gdy nie mają zastosowania przesłanki odrzucenia wniosku jako niedopuszczalnego lub przesłanki rozpatrzenia go w trybie przyspieszonym;
- jeśli specjalne gwarancje proceduralne lub potrzeby w zakresie przyjmowania nie mogą zostać zapewnione/zaspokojone;
- w przypadku istotnych wskazań medycznych;
- gdy gwarancje i warunki zatrzymania nie są spełnione, a procedury granicznej nie można zastosować do osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową bez zastosowania zatrzymania.

W takich przypadkach osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową musi uzyskać zezwolenie na wjazd na terytorium państwa członkowskiego i zostać skierowana do regularnej procedury azylowej.

Procedura azylowa na granicy, od rejestracji wniosku do podjęcia decyzji (w tym odwołania), musi zostać zakończona w ciągu 12 tygodni. Po upływie tego okresu osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową musi uzyskać zezwolenie na wjazd na terytorium państwa członkowskiego ⁽¹⁴¹⁾.

Jeśli decyzja w sprawie zasadności wniosku o azyl jest negatywna, należy ją wydać wraz z decyzją nakazującą powrót. Od obu tych dokumentów można się odwołać łącznie.

Jeżeli natomiast decyzja jest pozytywna, należy wydać zezwolenie na pobyt i udzielić zezwolenia na wjazd na terytorium.

⁽¹⁴⁰⁾ Artykuł 45 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej.

⁽¹⁴¹⁾ Artykuł 51 ust. 2 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej.



Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w ramach procedury azylowej na granicy powinno spełniać standardy określone w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (2024). Szczególną uwagę należy zwrócić na dopilnowanie, aby rodziny z dziećmi przebywały w ośrodkach recepcyjnych odpowiednich dla dobra dziecka, zapewniających stosowny standard życia dla fizycznego, psychicznego, duchowego, moralnego i społecznego rozwoju dziecka ⁽¹⁴²⁾.

Powrotowa procedura graniczna

Powrotowa procedura graniczna ma zastosowanie do obywateli państw trzecich, których wniosek został odrzucony w kontekście procedury azylowej na granicy ⁽¹⁴³⁾, chyba że organ krajowy podejmie decyzję o niestosowaniu dyrektywy powrotowej ⁽¹⁴⁴⁾.

Należy wyznaczyć termin dobrowolnego wyjazdu, chyba że istnieje ryzyko ucieczki, wniosek został odrzucony jako w sposób oczywisty bezzasadny lub dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego lub narodowego. Taki termin można przyznać wyłącznie na żądanie i nie może on przekroczyć 15 dni. Aby można było wyznaczyć termin dobrowolnego wyjazdu, dana osoba musi przekazać organom wszelkie ważne dokumenty podróży będące w jej posiadaniu, co pozwoli zapobiec ucieczce ⁽¹⁴⁵⁾.

Jeżeli decyzji nakazującej powrót nie można wyegzekwować w terminie 12 tygodni, należy przeprowadzić zwykłą procedurę powrotu zgodnie z przepisami dyrektywy powrotowej ⁽¹⁴⁶⁾.

Osobom objętym powrotową procedurą graniczną należy zagwarantować ogólne warunki przyjmowania i opiekę zdrowotną, zgodnie z tymi samymi standardami, co osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową ⁽¹⁴⁷⁾.

Osoba objęta powrotową procedurą graniczną może podlegać zatrzymaniu lub alternatywom dla zatrzymania ⁽¹⁴⁸⁾.

Fikcja prawna dotycząca odmowy wjazdu

Pojęcie „fikcji dotyczącej odmowy wjazdu” w kontekście procedur kontroli przesiewowej i procedur granicznych odnosi się do konstrukcji prawnej i administracyjnej stosowanej do zarządzania osobami i rozpatrywania ich spraw, w tym osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, które przybywają na granice, ale nie zostały formalnie wpuszczone na terytorium państwa członkowskiego. Oznacza to, że dana osoba jest traktowana tak, jakby

⁽¹⁴²⁾ Artykuł 54 ust. 2 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej.

⁽¹⁴³⁾ Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie powrotowej procedury granicznej.

⁽¹⁴⁴⁾ Artykuł 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy powrotowej.

⁽¹⁴⁵⁾ Artykuł 4 ust. 5 rozporządzenia w sprawie powrotowej procedury granicznej.

⁽¹⁴⁶⁾ Artykuł 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie powrotowej procedury granicznej.

⁽¹⁴⁷⁾ Aby uzyskać więcej informacji, zob. art. 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie powrotowej procedury granicznej, zgodnie z którym „[w]arunki w tych miejscach muszą spełniać normy odpowiadające warunkom przyjmowania oraz opieki zdrowotnej zgodnie z art. 19 i 20 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1346, ponieważ mają one zastosowanie do osób wciąż uważanych za osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową”.

⁽¹⁴⁸⁾ Artykuł 5 ust. 1–3 rozporządzenia w sprawie powrotowej procedury granicznej.



nie wjechała legalnie do kraju, mimo że fizycznie przebywa na granicy lub w strefie tranzytowej na jego terytorium. Nadal zastosowanie ma Karta, a także prawo międzynarodowe praw człowieka i międzynarodowe prawo uchodźcze.

Obywatele państw trzecich nie powinni być upoważnieni do wjazdu na terytorium państwa członkowskiego podczas kontroli przesiewowej, procedury azylowej na granicy i powrotowej procedury granicznej ⁽¹⁴⁹⁾. W związku z tym państwa członkowskie powinny ustanowić odpowiednie przepisy w swoim prawie krajowym, a osoby powinny pozostawać do dyspozycji organu w miejscach specjalnie przeznaczonych do kontroli przesiewowej ⁽¹⁵⁰⁾. Wszelkie środki mające na celu zapobieżenie nielegalnemu wjazdowi na terytorium osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej muszą być zgodne z dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania (2024) ⁽¹⁵¹⁾.

Kontrolę przesiewową i procedury graniczne przeprowadza się co do zasady w pobliżu granic zewnętrznych lub stref tranzytowych. Ewentualnie można je przeprowadzać w wyznaczonych miejscach na terytorium, na którym dana osoba ma obowiązek zamieszkiwać ⁽¹⁵²⁾. Dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (2024) daje państwom członkowskim pewną elastyczność w zakresie przeprowadzania procedur granicznych. Elastyczność ta pomaga w stworzeniu wystarczających zdolności i zapewnieniu logistyki niezbędnej do jej wdrożenia.

Kolejnym elementem, który należy wziąć pod uwagę, jest zapewnienie niezbędnego wsparcia osobom o szczególnych potrzebach proceduralnych. Innym istotnym elementem do uwzględnienia jest miejsce, w którym wdrażana będzie alternatywa dla zatrzymania, ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do usług.

W tym kontekście państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową na podstawie art. 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024), żądając zamieszkiwania w określonym miejscu lub zobowiązując osobę do zgłaszania się do organów. Ograniczenia na mocy art. 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) nie stanowią jednak zatrzymania ani alternatyw dla zatrzymania, regulowanych przez art. 10 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024) (zob. [Wytyczna 2](#)).

⁽¹⁴⁹⁾ Artykuł 6 rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej, art. 43 ust. 2 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej i art. 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury powrotu granicznego.

⁽¹⁵⁰⁾ Artykuł 6 rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej.

⁽¹⁵¹⁾ Artykuł 43 ust. 2 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej.

⁽¹⁵²⁾ Artykuł 8 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej, art. 54 ust. 1 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej i art. 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie powrotowej procedury granicznej.

Kontrola przesiewowa i procedury graniczne

W przypadku złożenia przez obywatela państwa trzeciego wniosku o ochronę międzynarodową

W przypadku odrzucenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

Kontrola przesiewowa

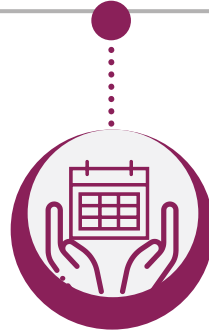
Należy wypełnić w ciągu siedmiu dni na granicy zewnętrznej lub w ciągu trzech dni na terytorium.



- Udzielenie informacji
- Wstępna kontrola stanu zdrowia i służąca identyfikacji osób wymagających szczególnego traktowania
- Ocena wieku (w razie potrzeby)
- Identyfikacja lub weryfikacja tożsamości
- Rejestracja danych biometrycznych
- Kontrola bezpieczeństwa
- Wypełnienie formularza kontroli przesiewowej
- Skierowanie osoby do odpowiedniej procedury

Procedura azylowa na granicy

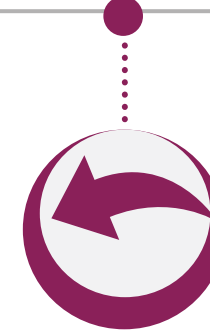
Do ukończenia w ciągu 12 tygodni



- Udzielenie informacji
- Rejestracja i zakwaterowanie
- Ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego
- Decyzja azylowa i nakazująca powrót
- Odwołanie – wniosek o pozostanie
- Decyzja w sprawie wniosku o pozostanie
- Przesłuchanie
- Decyzja organu odwoławczego

Powrotowa procedura graniczna*

Do ukończenia w ciągu 12 tygodni



- Dostarczenie informacji
- Doradztwo w zakresie powrotu (ma zastosowanie na wszystkich etapach procesu powrotu).
- Potwierdzenie tożsamości osoby i uzyskanie ważnego dokumentu podróży (w razie potrzeby)
- Ocena form powrotu i wynikające z niej ustalenia
- Przeprowadzenie powrotu (dobrowolny powrót/ wyjazd lub wydalenie).

* Rzeczywista procedura nie została jeszcze ustalona. Dlatego kolejność poniższych kroków może zostać zmieniona lub mogą zostać dodane nowe kroki.

* Nie uwzględniono wydania decyzji nakazującej powrót i późniejszych odwołań, ponieważ zgodnie z art. 37 dot. procedury azylowej na granicy decyzja nakazująca powrót musi zostać wydana w ramach decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Załącznik 4. Glosariusz

Termin	Definicja	Źródło
Dobrowolny wyjazd	zastosowanie się do zobowiązania do powrotu w terminie określonym w tym celu w decyzji nakazującej powrót	Artykuł 3 pkt 8 dyrektywy powrotowej
Dziecko/małoletni	obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, który nie ukończył 18 lat ⁽¹⁵³⁾ .	Artykuł 2 pkt 4 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024)
Dziecko/małoletni bez opieki	oznacza małoletniego, który przybywa na terytorium państw członkowskich bez opieki osoby pełnoletniej odpowiedzialnej za niego zgodnie z prawem lub praktyką danego państwa członkowskiego, dopóki małoletni ten nie zostanie skutecznie objęty opieką takiej osoby pełnoletniej, w tym małoletniego, który zostaje pozostawiony bez opieki po przybyciu na terytorium państw członkowskich	Artykuł 2 pkt 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024)
Kraj pochodzenia	państwo lub państwa, których obywatelstwo posiada dana osoba, a w przypadku bezpaństwowców – państwo lub państwa poprzedniego miejsca zwykłego pobytu.	Artykuł 3 pkt 13 rozporządzenia (UE) 2024/1347 (rozporządzenie w sprawie kwalifikowania)
Nielegalny pobyt	obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art. 5 rozporządzenia (UE) 2016/399 (kodeks graniczny Schengen), albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim;	Zbiór terminów unijnych w IATE
Obywatel państwa trzeciego	każda osoba, która nie jest obywatelem Unii i która nie korzysta z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii.	Wynikające z rozporządzenia (UE) 2016/399 (kodeks graniczny Schengen)

⁽¹⁵³⁾ Wyrażenia „dziecko” i „małoletni” są uważane za synonimy i oba terminy są używane w niniejszej publikacji. Preferowanym terminem EUAA jest dziecko, jednak termin małoletni jest stosowany, gdy jest on wyraźnie użyty w przepisie prawnym lub konkretnym artykule (na przykład w przepisach dorobku prawnego UE w dziedzinie azylu).



Osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową	oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który wystąpił z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie podjęto jeszcze ostatecznej decyzji;	Zbiór terminów EUAA w IATE
Poniżające traktowanie lub karanie	traktowanie, które poniża lub upokarza osobę, okazujące brak szacunku dla jej godności ludzkiej lub umniejszające jej godność, lub budzące uczucie strachu, udreki lub niższości zdolne przełamać moralną i fizyczną odporność osoby.	Słownik terminologii azylowej i migracyjnej ESM
Powrót	powrót obywatela państwa trzeciego – wynikający z dobrowolnego lub przymusowego wykonania zobowiązania do powrotu – do: <ul style="list-style-type: none"> – jego/jej kraju pochodzenia, lub – kraju tranzytu zgodnie ze wspólnotowymi lub dwustronnymi umowami o readmisji lub innymi porozumieniami; lub – innego państwa trzeciego, do którego dany obywatel państwa trzeciego dobrowolnie zdecyduje się powrócić i w którym zostanie przyjęty. 	Artykuł 3 pkt 3 dyrektywy powrotowej
Prawa podstawowe	powszechne gwarancje prawne, bez których jednostki i grupy nie mogą zapewnić sobie podstawowych wolności i godności ludzkiej i które mają zastosowanie w równym stopniu do każdej istoty ludzkiej bez względu na narodowość, miejsce zamieszkania, płeć, pochodzenie narodowe lub etniczne, kolor skóry, religię, język lub jakikolwiek inny status zgodnie z systemem prawnym danego kraju – bez żadnych warunków.	Słownik terminologii azylowej i migracyjnej ESM



Uciezka	W procedurze azylowej oznacza działanie, w wyniku którego osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową przestaje być dostępna dla właściwych organów administracyjnych lub sądowych, na przykład na skutek opuszczenia terytorium państwa członkowskiego bez zezwolenia właściwych organów, z powodów, które nie są poza jej kontrolą;	Artykuł 2 pkt 12 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024)
	W procedurze powrotu działanie, za pomocą którego dana osoba stara się uniknąć środków administracyjnych lub postępowania sądowego, nie pozostając do dyspozycji odpowiednich organów lub sądu.	Zbiór terminów unijnych w IATE
Zatrzymanie (detencja)	umieszczenie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową przez państwo członkowskie w określonym miejscu, w którym jest ona pozbawiona swobody przemieszczania się.	Artykuł 2 pkt 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (2024)

