

# WDRAŻANIE ŚRODKÓW ALTERNATYWNYCH WOBEC DETENCJI W OPARCIU O SYSTEM ZARZĄDZANIA PRZYPADKIEM W EUROPIE

Listopad 2019



# HOLISTYCZNE, SKUTECZNE I EFEKTYWNE PODEJŚCIE DO REALIZACJI POLITYKI IMIGRACYJNEJ

Zarządzanie przypadkiem to usystematyzowane podejście do zarządzania migracją w pracy socjalnej, kładące nacisk na udział jednostki w procedurach imigracyjnych. Coraz obszerniejsza praktyka oraz dowody ze źródeł międzynarodowych pokazują, że zarządzanie przypadkiem wpływa na postęp w zakresie wypełniania zobowiązań oraz rozstrzygania spraw, a jednocześnie poprawia umiejętności radzenia sobie jednostek oraz ich dobrostan.<sup>1</sup> Poprzez budowanie zaufania do systemu, zapewnienie stabilności i ułatwienie podjęcia działań, zarządzanie przypadkiem zwiększa zaangażowanie i uczestnictwo w procesie migracji tworząc podejście skuteczne w ograniczaniu nieprawidłowości, przy jednoczesnym unikaniu pozbawienia migrantów wolności.

## Niniejszy przewodnik:

- Zawiera wskazówki dla rządów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które chciałyby skorzystać z szansy na wypracowanie pilotażowych rozwiązań alternatywnych w oparciu o system zarządzania przypadkiem dostosowany do konkretnych uwarunkowań
- Przedstawia coraz obszerniejsze dowody skuteczności oraz zalety systemu zarządzania przypadkiem jako innowacyjnej alternatywy wobec pozbawienia migrantów wolności
- Zawiera zestawienie przykładów, dobrych praktyk i doświadczeń z dotychczasowych programów pilotażowych w całej Europie

## 1. CZYM JEST ZARZĄDZANIE PRZYPADKIEM?

W odniesieniu do realizacji polityki migracyjnej, holistyczne zarządzanie przypadkiem to usystematyzowana metodologia w pracy socjalnej, która zakłada indywidualne wsparcie na wszystkich etapach procedury imigracyjnej, mające na celu doprowadzenie do finalizacji postępowania. W tym modelu, osoba pierwszego kontaktu (case manager), do której nie należy podejmowanie decyzji, wypracowuje indywidualną relację zawodową z interesantami, udziela im wsparcia i umożliwia im pełne zaangażowanie się w postępowanie imigracyjne, tak aby doprowadzić do rozstrzygnięcia w sprawie (takiego jak przyznanie wizy, uregulowanie pobytu, reemigracja czy dobrowolny powrót). Case manager ułatwia

<sup>1</sup> International Detention Coalition (2015), "There are alternatives; A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)", dostępne [tutaj](#); Ohtani, E. (2018) "Alternatives to detention from theory to practice", European Programme for Integration and Migration, str. 8, dostępne [tutaj](#); Center for Legal Aid "Voice in Bulgaria" (2019) "Applying Engagement-Based Alternatives to Detention of Migrants in Bulgaria: Opportunities and Challenges", dostępne [tutaj](#).

kontakty pomiędzy interesantami a odpowiednimi podmiotami (np. pracownikami służby zdrowia, doradcami prawnymi i organami władzy), jednocześnie monitorując przebieg sprawy oraz stan osoby, której sprawa dotyczy.

Zarządzanie przypadkiem tworzy się w oparciu o: (1) wczesną interwencję; (2) indywidualny osobisty kontakt; (3) systematyczną ocenę i przegląd; (4) poufność i zarządzanie informacjami; (5) konsultacje z najważniejszymi zainteresowanymi stronami; (6) zaufanie, budowanie relacji, utrzymanie trwałych stosunków i dostarczanie informacji; (7) zbadanie wszystkich dostępnych opcji, aby umożliwić jednostkom podejmowanie decyzji; (8) jasno określone role oraz oczekiwania; (9) zasoby i opcje stosowne do potrzeb jednostek.

Podejście to opiera się przede wszystkim na zaufaniu pomiędzy osobą pierwszego kontaktu a interesantem, tak aby ten ostatni czuł się wspierany i wystarczająco poinformowany do tego, by rozpatrzyć wszystkie opcje w procedurze imigracyjnej. W odróżnieniu od innych programów koncentrujących się wyłącznie na powrotach, kluczowym elementem systemu zarządzania przypadkiem jest stworzenie jednostkom możliwości przeanalizowania wszystkich wariantów zamknięcia sprawy (takich jak na przykład uregulowanie pobytu lub powrót).

W zarządzaniu przypadkiem „kładzie się nacisk na zrozumienie i reagowanie na specyficzne potrzeby jednostek, stojące przed nimi wyzwania i ich sytuację”<sup>3</sup>. Przez takie podejście, osoby pierwszego kontaktu zapewniają indywidualną pomoc interesantom, regularnie analizują ich potrzeby i ułatwiają im szybki dostęp do systemów wsparcia. Najlepiej gdy kontakt zostaje nawiązany od momentu przybycia do czasu rozwiązania sprawy, jednakże w praktyce często dzieje się to na późniejszym etapie.

.....

**“Wszystko polega na zaangażowaniu i zaufaniu – to jest zdecydowany wymóg w kontaktach między interesantem a case managerem, które cały czas ewoluują, tak by uwzględnić potrzeby jednostki na każdym etapie procedury.”**

**Memnon Arestis, Cypryjska Rada ds. Uchodźców (członek EATDN)**

.....

# ZARZĄDZANIE PRZYPADKIEM

Zarządzanie przypadkiem to podejście do zarządzania migracją w pracy społecznej, kładące nacisk na udział jednostki w procedurach imigracyjnych. Migranci przebywają w społeczności i otrzymują informacje oraz wsparcie niezbędne do podjęcia aktywnych kroków prowadzących do rozstrzygnięcia sprawy. Zarządzanie przypadkiem stanowi skuteczną alternatywę dla detencji migrantów, gdyż lepiej strzeże ich praw, jest tańsze i podnosi wskaźnik wypełnienia zobowiązań oraz rozwiązania spraw.

## KROKI



### Screening

Case manager przeprowadza analizę celem uzyskania podstawowych informacji na temat poszczególnych osób. Zaleca się przeprowadzenie tego etapu jak najwcześniej.



### Ocena

Case manager ocenia potrzeby i potencjalne sytuacje narażenia osobno dla każdego przypadku.



### Plan działań

Sprawa omawiana jest wspólnie. Opracowywany jest plan działań mających doprowadzić do rozstrzygnięcia sprawy i zapewnić, że migrant będzie w stanie zaspokoić swoje podstawowe potrzeby.



### Interwencja

Case manager regularnie spotyka się z uczestnikami programu i zapewnia im kontakt z lokalną społecznością i władzami oraz dostęp do usług (w tym pomocy prawnej). Rozpatrywane są wszystkie możliwości, a sprawa jest poddawana systematycznej ocenie.



### Zamknięcie sprawy

Następuje rozstrzygnięcia w postępowaniu imigracyjnym, np.: uregulowanie statusu w kraju pobytu, przeniesie do państwa trzeciego lub dobrowolny powrót do kraju pochodzenia.

## KORZYŚCI

dla jednostek, rządów i społeczeństw



### Zaufanie i zaangażowanie

Case manager buduje trwałe relacje z interesantami, zachęca ich do podjęcia działań i zaangażowania się w procedury imigracyjne.



### Lepsza zaradność i samopoczucie

Case manager ułatwia jednostkom dostęp do usług oraz mechanizmów wsparcia, co wpływa na poprawę ich umiejętności radzenia sobie i dobrostanu.



### Stabilność emocjonalna

Poprawa stabilności ułatwia podejmowanie trudnych, zmieniających życie decyzji dotyczących przyszłości.



### Świadome podejmowanie decyzji

Case manager zapewnia dostęp do wszystkich potrzebnych informacji i jest łącznikiem między jednostką a władzami, wspierając terminowe i świadome podejmowanie decyzji.



### Terminowe i sprawiedliwe rozstrzygnięcie spraw

Rozpatruje się wszystkie możliwości w zakresie migracji, dzięki czemu łatwiej jest jednostkom działać na rzecz rozwiązania ich spraw.



## Zarządzanie przypadkiem i rozwiązywanie spraw

Mimo że zarządzanie przypadkiem i rozwiązywanie spraw to terminy pokrewne i ściśle ze sobą powiązane, nie należy ich mylnie utożsamiać.

Case manager ma za zadanie działanie na rzecz rozwiązania sprawy, wraz z osobą zainteresowaną. Jednakże, to nie do niego należy podejmowanie decyzji. Ostateczna decyzja pochodzi od organów imigracyjnych, natomiast osoba pierwszego kontaktu ustala przeszkody prawne, praktyczne lub osobiste, które mogłyby utrudniać rozwiązanie sprawy i wspiera interesantów w ich przewyciężeniu.

Zarządzanie przypadkiem dotyczy wszelkich tymczasowych czy stałych skutków migracji i może obejmować różne rozwiązania, takie jak przyznanie wize, uregulowanie pobytu, reemigracja czy dobrowolny powrót.<sup>4</sup>



## Praca z dziećmi i rodzinami

W przypadku dzieci i rodzin, zawsze należy traktować priorytetowo najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.<sup>5</sup> Zgodnie z tą zasadą, Pozbawienie wolności dziecka z powodu statusu imigracyjnego jego lub jego rodziców stanowi naruszenie jego praw i nigdy nie leży w jego interesie.<sup>6</sup> Dzieci nigdy nie powinny być przetrzymywane w placówkach zamkniętych.

W pracy z dziećmi i rodzinami należy wprowadzić szczególne zabezpieczenia. Na początku, w pierwszych godzinach kontaktu z organami władz należy przeprowadzić screening obejmujący wielodyscyplinarną, nieinwazyjną procedurę oszacowania wieku. Następnie dzieciom pozbawionym opieki winien być przyznany opiekun, a rodzinom - case manager. W fazie interwencji zarządzania przypadkiem, najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka winno być wiodącą zasadą, od której uzależnia się każdy krok w ocenie potrzeb oraz wybór trwałego rozwiązania.<sup>7</sup>

4. International Detention Coalition (2015), "There are alternatives; A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)", str. 52, dostępne [tutaj](#).

5. Komitet Praw Dziecka (2012), "Report of the 2012 Day of General Discussion; The Rights of all children in the context of International Migration", str. 78, dostępne [tutaj](#).

6. Komitet Praw Dziecka (2012), "Report of the 2012 Day of General Discussion; The Rights of all children in the context of International Migration", str. 78, dostępne [tutaj](#).

7. Więcej informacji można znaleźć PICUM et al. (2019), "Guidance to respect children's rights in return policies and practices", dostępne [tutaj](#).

## 2. CORAZ POWSZECHNIEJSZA PRAKTYKA W EUROPIE

W ostatnich latach coraz powszechniejsza staje się w Europie praktyka stosowania rozwiązań alternatywnych wobec detencji, opartych na zarządzaniu przypadkiem<sup>8</sup> (ATD), z udziałem rządów krajowych, władz lokalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego opracowujących nowe programy w wielu krajach.

Na przykład od roku 2018 departament Home Office w Wielkiej Brytanii przygotowuje program pilotażowy celem sprawdzenia korzyści płynących z zarządzania przypadkiem jako metodologii dla ATD. Program jest tworzony w ścisłej współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi i bazuje na podejściu całościowym opartym na pięciu filarach: (a) stabilne warunki życia; (b) wiarygodne informacje; (c) wsparcie społeczności; (d) aktywna współpraca ze służbami imigracyjnymi; (e) doradztwo w zakresie planowania przyszłości (zarówno w przypadku pozostania w kraju pobytu jak i powrotu do państwa pochodzenia).<sup>9</sup>

Na początku 2019 r., pierwsza grupa uczestników dołączyła do programu o nazwie Action Access. Uczestnicy otrzymują pomoc w postaci zakwaterowania zapewnionego przez fundację Action Foundation oraz innych partnerów. Są oni także objęci opieką pracowników zapewniających wsparcie (case managers) i otrzymują informacje z niezależnych źródeł, tak by mogli w pełni zrozumieć procedury imigracyjne, którym podlegają, a co za tym idzie, dokonać świadomych wyborów dotyczących przyszłości. Uczestnicy spotykają się z opiekunami co najmniej raz w tygodniu i otrzymują pomoc w zakresie dostępu do usług takich jak opieka zdrowotna, edukacja czy pomoc prawna.

Monitorowanie i ocena w oparciu o wskaźniki ilościowe i jakościowe stanowią nieodłączną część programu. Mają na celu zgromadzenie dowodów i lepsze zrozumienie skuteczności tej koncepcji oraz stworzenie wytycznych dla przyszłych działań, takich jak kolejne trzy programy pilotażowe, które mają być skierowane do różnych grup docelowych w niedalekiej przyszłości.

W Utrechcie w Niderlandach rząd finansuje program zarządzania przypadkiem prowadzony przez lokalną organizację społeczeństwa obywatelskiego SNDVU. Osoby o nieuregulowanym statusie imigracyjnym są w Niderlandach zagrożone pozbawieniem wolności lub bezdomnością. Jako rozwiązanie alternatywne SNDVU proponuje schronienie, pieniądze na drobne

<sup>8</sup>. Rozwiązaniami alternatywnymi wobec detencji są “wszelkie prawa, polityki lub praktyki na mocy których unika się pozbawienia wolności z powodów związanych ze statusem imigracyjnym”. International Detention Coalition (2015), “There are alternatives; A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)”, str. II, dostępne [tutaj](#).

<sup>9</sup>. Rada Europy, Komisja Europejska i Europejska Sieć Migracyjna (2019), “Effective Alternatives to the Detention of Migrants, Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji zorganizowanej wspólnie przez Radę Europy, Komisję Europejską i Europejską Sieć Migracyjną 4 kwietnia 2019”, str.3, dostępne [tutaj](#).

wydatki, pomoc prawną, wsparcie socjalne i fachowe doradztwo (zarządzanie przypadkiem). Wszyscy uczestnicy są objęci opieką osoby kontaktowej (case managera), która zapewnia im dostęp do jasnych i zrozumiałych informacji na temat toczącego się w ich sprawie postępowania imigracyjnego.

Rządowe finansowanie tego programu pilotażowego jest wynikiem porozumienia podpisanego w 2019 r. pomiędzy władzami krajowymi i lokalnymi w Niderlandach. Budżet wynosi prawie 59 milionów euro na programy pilotażowe w pięciu miastach: Utrechcie, Rotterdamie, Amsterdamie, Eindhoven oraz Groningen przez okres trzech lat. Podobne programy prowadzone były niezależnie już od prawie dwudziestu lat w ramach lokalnych projektów zapewnienia schronienia osobom o nieuregulowanej lub niestabilnej sytuacji w około 30 gminach. W 2014 r. te inicjatywy zostały włączone do krajowego programu BBB(+) czyli „bed, bath, bread” (łóżko, kąpiel, chleb), przy czym „+” oznacza wsparcie i porady zapewniane uczestnikom programu. Z wyjątkiem dwóch miast, program nie przewiduje ograniczeń czasowych wsparcia, tak aby beneficjenci zdążyli zapoznać się ze wszystkimi możliwościami rozstrzygnięcia sprawy.

Dzięki rządowemu wsparciu udało się rozszerzyć zakres programu i dotrzeć z pomocą do większej liczby osób. Jednocześnie organizacje lokalne podkreślają, jak ważne jest koncentrowanie się w dalszym ciągu na zagwarantowaniu niezależnego zarządzania przypadkami i rozstrzygnięcia spraw.

Sieć „European Alternatives to Detention (ATD) Network” (EATDN) (Europejskie Alternatywy dla Detencji) to grupa europejskich organizacji pozarządowych, dążąca do ograniczenia i zniesienia praktyk przetrzymywania migrantów w placówkach zamkniętych poprzez zebranie dowodów i stworzenie korzystnej dynamiki dla alternatyw opartych na zaangażowaniu.<sup>10</sup> Sieć zrzesza NGO realizujące projekty pilotażowe w zakresie rozwiązań alternatywnych wobec detencji w oparciu o zarządzanie przypadkiem w sześciu europejskich państwach (Bułgaria, Cypr, Polska, Wielka Brytania, Włochy i Grecja) z organizacjami szczebla regionalnego. Wszystkie projekty pilotażowe są dostosowane do warunków w danym kraju i skierowane do różnych grup migrantów. Podlegają one monitorowaniu i ocenie, aby sprawdzić czy system zarządzania przypadkiem skutecznie wpływa na zdolność jednostek do podjęcia zobowiązań i dążenia do rozwiązania sprawy.

Projekt pilotażowy w Sofii, w Bułgarii, prowadzony przez organizację Center for Legal Aid –



Voice in Bulgaria (CLA), członka sieci EATDN, jest skierowany do migrantów zagrożonych pozbawieniem wolności. Jednym z wymogów wstępnych kwalifikacji do programu jest posiadanie jakichkolwiek więzi ze społecznością lokalną i pewna znajomość systemu bułgarskiego, co daje pewność, że te osoby będą w stanie zaspokoić swoje podstawowe potrzeby. Większość uczestników przebywa w Bułgarii od 3 do 5 lat.

Mimo braku oficjalnego porozumienia z organami imigracyjnymi, CLA wypracowała ścisłe relacje z lokalnymi ośrodkami detencyjnymi, co umożliwia regularne zarządzanie przypadkami w tych ośrodkach w celu zidentyfikowania zatrzymanych potencjalnie kwalifikujących się do rozwiązań alternatywnych.



### Some numbers: .....

Miedzy rokiem 2002 i 2019 projekt w Utrechcie osiągnął wysoki odsetek spraw rozwiązanych: status 59% uczestników został uregulowany i włączyli się oni do lokalnych społeczności, 19% powróciło do krajów pochodzenia, 13% powróciło do krajowych ośrodków dla uchodźców, a 9% zbiegło.<sup>11</sup>

Podobne wyniki wykazało okresowe sprawozdanie z oceny trzech pilotażowych projektów ATD w Bułgarii, na Cyprze i w Polsce, należących do sieci EATDN, gdzie po dwóch latach od wdrożenia 97% uczestników było nadal aktywnych w programie lub ich sprawy zostały rozwiązane. W 94% przypadków, projekt pilotażowy zwiększył zdolność jednostek do uczestnictwa w świadomym procesie podejmowania decyzji, a w 93% spraw poprawił ich umiejętności radzenia sobie i ich samopoczucie.<sup>12</sup>

Te liczby potwierdzają wynik wcześniejszych badań prowadzonych przez International Detention Coalition (IDC), w oparciu o 250 przykładów rozwiązań alternatywnych wobec detencji w 60 krajach, gdzie wskaźnik wypełnienia zobowiązań wyniósł w granicach 95%.<sup>13</sup>

**11.** Jan Braat (2019), Prezentacja na międzynarodowej konferencji zorganizowanej wspólnie przez Radę Europy, Komisję Europejską i Europejską Sieć Migracyjną 4 kwietnia 2019, Agora, Rada Europy Strasburg, Francja, available [here](#).

**12.** Ohtani, E. (2018) "Alternatives to detention from theory to practice" European Programme for Integration and Migration, available [here](#).

**13.** International Detention Coalition, 2015, "There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition), available [here](#).



### 3. REGIONALNE WYTYCZNE W ZAKRESIE ROZWIĄZAŃ ALTERNATYWNYCH OPARTYCH NA ZARZĄDZANIU PRZYPADKIEM

Zarządzanie przypadkiem jako element szerszych dążeń w kierunku skutecznej alternatywy wobec detencji w Europie cieszy się coraz większym wsparciem.

„Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration”<sup>14</sup>, opublikowane w 2018 przez Komitet Sterujący Praw Człowieka (CCDH) Rady Europy to pierwszy przewodnik w zakresie rozwiązań alternatywnych opracowany przez rządy dla rządów. Analiza wykracza poza klasyczny wykaz proponowanych instrumentów, za to sugeruje konkretne działania skutecznie poprawiające stopień wypełnienia zobowiązań, zmniejszające koszty i zapewniające dobrobyt. Wskazano sześć elementów jako kluczowych dla skuteczności:

- Przeprowadzenie badań i oceny w celu ustalenia indywidualnych uwarunkowań, w tym potencjalnych sytuacji narażenia i zagrożenia;
- Zapewnienie zrozumiałych i dokładnych informacji na temat praw, obowiązków i konsekwencji nieprzestrzegania zobowiązań w procedurze imigracyjnej;
- Zagwarantowanie dostępu do pomocy prawnej od początku procedury przez cały okres jej trwania;
- Zbudowanie zaufania do procedur azyłowych i imigracyjnych;
- Utrzymanie zindywidualizowanych świadczeń w zakresie zarządzania przypadkiem;
- Ochrona godności i praw podstawowych osób zainteresowanych.<sup>15</sup>

Komisja Europejska także odgrywa wiodącą rolę w promowaniu rozwiązań alternatywnych wobec detencji w Europie. Zmieniony „Podręcznik dotyczący powrotów” z 2017 r., niewiążący dokument zawierający wskazówki dla państw w zakresie wdrażania dyrektywy powrotowej z 2008 r. zawiera poszerzoną sekcję poświęconą rozwiązaniom alternatywnym wobec środka detencyjnego. Wspomniany rozdział zachęca państwa członkowskie do opracowania „szerokiej gamy środków alternatywnych, odpowiednich do sytuacji poszczególnych kategorii obywateli państw trzecich” i stwierdza że „szybkie zaangażowanie się oraz całościowe zarządzanie przypadkiem z naciskiem na rozwiązanie sprawy okazało się skuteczne”, a tym samym zaleca realizację takich programów przez rządy. Od czasu publikacji wytycznych Komisja zachęca państwa członkowskie do podjęcia tych działań i wspiera je w opracowywaniu programów

14. Rada Europy, Komitet Sterujący Praw Człowieka (2018) „Analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration”, dostępne [tutaj](#).

15. Rada Europy, Komitet Sterujący Praw Człowieka (2018), „Analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration”, str. 8-9, dostępne [tutaj](#).

alternatywnych wobec detencji, między innymi poprzez specjalnie przeznaczone na ten cel środki w ramach proponowanego na lata 2021-2027 Funduszu Azyłu i Migracji.

W kwietniu 2019 r. Komisja Europejska, Rada Europy i Europejska Sieć Migracyjna zorganizowały międzynarodową konferencję na temat skutecznych rozwiązań alternatywnych wobec pozbawiania migrantów wolności.<sup>16</sup> W sprawozdaniu z konferencji podkreśla się, że jedno z kluczowych przesłań płynących z tego dnia jest następujące: „aby rozwiązania alternatywne wobec detencji były skuteczne, powinny wynikać z podejścia holistycznego, skoncentrowanego na osobie ludzkiej, opartego na odpowiedzialności i zaufaniu”.<sup>17</sup>



### Szerszy zakres rozwiązań alternatywnych: ..... zmierzenie się z barierami i zwiększenie zaangażowania

W podejściu ogólnym, rozwiązania alternatywne można zasadniczo podzielić na te, które polegają na zmniejszeniu stopnia przymusu i takie, które kładą nacisk na zaangażowanie w sprawę migrantów, by promować współpracę z systemami imigracyjnymi.<sup>18</sup>

Rozwiązania alternatywne, na które obecnie powołuje się większość państw członkowskich UE (np. zwolnienie za kaucją, obowiązek zgłaszania się, wyznaczone miejsce pobytu), co prawda umożliwiły państwom sprawowanie kontroli nad migrantami, ale nie okazały się skuteczne w zwiększaniu stopnia wypełnienia zobowiązań, czy liczby rozwiązanych spraw.

Poprawa efektywności procedur imigracyjnych wymaga zainwestowania w szerszą grę narzędzi, odpowiednich do indywidualnych, specyficznych zagrożeń, potrzeb i mocnych punktów. Według badań najbardziej skuteczne są środki alternatywne oparte na zaufaniu i znaczącym zaangażowaniu w pracę z migrantami mającą na celu doprowadzenie do rozstrzygnięcia ich sprawy, w szczególności poprzez holistyczne i dostosowane do potrzeb jednostki prowadzenie tych przypadków.<sup>19</sup>

16. [www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/detention](http://www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/detention)

17. Rada Europy, Komisja Europejska i Europejska Sieć Migracyjna (2019), „Effective Alternatives to the Detention of Migrants, Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji zorganizowanej wspólnie przez Radę Europy, Komisję Europejską i Europejską Sieć Migracyjną 4 kwietnia 2019” str.1, dostępne [tutaj](#).

18. International Detention Coalition (2015), „There are alternatives; A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)”, str. 16, dostępne [tutaj](#); Detention Action (2016), Without detention; Opportunities for Alternatives, str. 26, dostępne [tutaj](#).

19. International Detention Coalition, 2015, „There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition), dostępne [tutaj](#).

## 4. UTWORZENIE PROGRAMU PILOTAŻOWEGO ATD OPARTEGO NA ZARZĄDZANIU PRZYPADKIEM

Gruntowna ocena warunków lokalnych i grupy docelowej ma kluczowe znaczenie dla pomyślnego utworzenia programu pilotażowego ATD opartego na zarządzaniu przypadkiem, jako że nie istnieje model uniwersalny i każdy program wymaga dostosowania do konkretnych okoliczności i potrzeb.

W fazie początkowej, organizacje muszą opracować szczegółowe wytyczne w zakresie wyboru uczestników, protokołów interwencji i narzędzi oceny.<sup>20</sup> Praktyka oraz doświadczenia zdobyte w podobnych okolicznościach mogą stanowić źródło inspiracji i zostać przystosowane do warunków krajowych.

Na tym etapie, nawiązanie kontaktów z innymi zainteresowanymi stronami (zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym) jest niezbędne do zbudowania skutecznego programu zarządzania przypadkiem i zapewnienia jego uczestnikom dostępu do usług (opieki zdrowotnej, porad prawnych, opiekunów psychologicznych, noclegowni i organów imigracyjnych).

Poniższa lista kontrolna, oparta na sprawozdaniu z pierwszej oceny EATDN, może pomóc organizacjom w wypracowaniu skutecznych alternatyw wobec detencji (ATD) opartych na zarządzaniu przypadkiem<sup>21</sup>:

- Przegląd istniejących narzędzi i literatury, takich jak narzędzie UNHCR/IDC Vulnerability Screening Tool.<sup>22</sup>
- Określenie odpowiedniej grupy osób, do których skierowany będzie program pilotażowy.
- W razie konieczności, przystosowanie lub utworzenie mechanizmów administracyjnych i monitorowania, aby odpowiednio rejestrować postęp w sprawach.
- Stworzenie narzędzia służącego budowaniu potencjału dla obecnych i przyszłych pracowników.
- Dotarcie do różnych zainteresowanych stron i zaangażowanie ich w celu upowszechnienia informacji na temat projektu i włączenia ich w kierowanie osób zainteresowanych oraz świadczenie usług.
- Opracowanie zasad oceny w celu obserwacji i oceny skutków programu z myślą o tym, by z czasem go udoskonalić i dostosować.

Ponadto, zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego dysponujących odpowiednim profilem może przyczynić się do opracowania skutecznego programu zarządzania pr-

20. Ohtani, E. (2018) "Alternatives to detention from theory to practice", European Programme for Integration and Migration, str. 7, dostępne [tutaj](#).

20. Ohtani, E. (2018) "Alternatives to detention from theory to practice", European Programme for Integration and Migration, str. 8, dostępne [tutaj](#).

21. UNHCR & IDC (2016) "Vulnerability Screening Tool", dostępne [tutaj](#).

zypadkiem, przy czym będzie można skorzystać z ich długoletniego doświadczenia w tej dziedzinie. W tej fazie należy wziąć pod uwagę następujące kluczowe elementy: wcześniejsze doświadczenie zawodowe w tematyce migracji i / lub detencji; silne więzi ze społecznością lokalną; nieposzlakowana opinia dotycząca działań w charakterze podmiotu niezależnego; doświadczenie w udzielaniu porad prawnych.

## CAP Zweryfikowany model oceny społeczności i włączania do niej (Revised Community Assessment and Placement Model)<sup>24</sup>

Zweryfikowany model oceny społeczności i włączania do niej (CAP), opracowany przez International Detention Coalition na podstawie badań obejmujących ponad 250 przykładów z ponad 60 krajów, stanowi przydatne narzędzie przy opracowywaniu rozwiązań alternatywnych wobec detencji.

### Domniemanie niepozabawiania wolności

Identyfikacja i podejmowanie decyzji



Badanie i ocena indywidualnych

Możliwości włączenia do społeczności



Na wolności

Na wolności pod  
pewnymi warunkami



Detencja

Case Management



Zarządzanie przypadkiem, wsparcie i rozstrzygnięcie

### Normy minimalne

- Domniemanie niepozabawiania wolności: detencja może być spowodowana jedynie prawnie uzasadnionym celem, a nie arbitralną decyzją;
- Normy minimalne, w tym prawa podstawowe, podstawowe potrzeby, formalny status i dokumentacja, porady prawne, sprawiedliwe i terminowe rozstrzygnięcie spraw;
- Identyfikacja i podejmowanie decyzji w oparciu o badanie i ocenę indywidualnych zagrożeń, potrzeb i stopnia narażenia;
- Możliwości włączenia do społeczności: bezwarunkowe jako opcja preferowana, włączenie na pewnych warunkach, jeżeli to konieczne i proporcjonalne, stosowanie detencji w ostateczności;
- Zapewnienie zarządzania przypadkiem.

<sup>24</sup>. International Detention Coalition (2015), "There are alternatives; A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)", str. 16, dostępne [tutaj](#); Detention Action (2016), Without detention; Opportunities for Alternatives, str. 26, dostępne [tutaj](#).

## ROZWIĄZANIE SPRAWY JAKO WSPÓLNY CEL

Poprzez informowanie i wspieranie jednostek w aktywnym włączeniu się w postępowanie imigracyjne, zarządzanie przypadkiem stanowi podstawę dla humanitarnych i racjonalnych pod względem kosztów ATD, dzięki którym migranci nie rezygnują z uczestnictwa w procedurach. Zarządzanie przypadkiem było w ostatnich latach przedmiotem programów pilotażowych w różnych krajach UE. Odnotowano w nich wysokie wskaźniki wypełnienia zobowiązań, jak również poprawę zdolności do udziału w procedurach imigracyjnych. Pokazuje to, że cel organów imigracyjnych, jakim jest sprawiedliwe i terminowe rozstrzygnięcie spraw, ma największe szanse na realizację, gdy podstawowe potrzeby jednostek są zaspokojone, a ich podstawowe prawa, w tym domniemanie wolności - przestrzegane.

Aby ten cel mógł być osiągnięty, należy spełnić pewne warunki wstępne. Przede wszystkim, zarządzanie przypadkiem powinno być wdrożone jak najwcześniej w procedurze imigracyjnej. Dzięki niemu można zapobiec sytuacji, w której luki w zapewnieniu ochrony lub niepotrzebna detencja na podstawie arbitralnej decyzji mogłyby osłabić zaufanie osoby zainteresowanej do systemu oraz jej zdolność do działania na rzecz rozwiązania sprawy.

Ponadto, rozwijanie nowych projektów pilotażowych jest niezbędne, by móc poszerzyć zakres działania systemu zarządzania przypadkiem, tak by objął on wszystkie kwalifikujące się osoby zainteresowane w sytuacji niestabilnej lub o nieuregulowanym statusie. Wsparcie rządowe i długoterminowe finansowanie są także konieczne do zagwarantowania ciągłości programu i unikania utraty potencjału oraz doświadczenia. Tego typu wsparcie może pochodzić zarówno od rządów krajowych, jak i władz lokalnych, jak miało to miejsce w Niderlandach.

Wreszcie, terminowe i sprawiedliwe rozwiązywanie spraw jest ściśle uzależnione od krajowego systemu prawnego. Zarządzanie przypadkiem, nawet wdrożone w początkowej fazie procedury imigracyjnej, nie naprawi niedociągnięć strukturalnych, takich jak brak mechanizmów uregulowania statusu. Dobre stosunki i współpraca między krajowymi organami imigracyjnymi i organizacjami na szczeblu lokalnym mogą mieć kluczowe znaczenie dla zwrócenia uwagi na te kwestie na poziomie krajowym oraz dla dalszego dążenia do trwałych rozwiązań strukturalnych.<sup>25</sup>



## PRZYDATNE TEKSTY:

- Eiri Ohtani, supported by EPIM, 2018: [Interim Evaluation Report](#) and [Briefing Paper](#)
- Center for Legal Aid “Voice in Bulgaria”, 2019: [Applying Engagement-Based Alternatives to Detention of Migrants in Bulgaria: Opportunities and Challenges.](#)
- Council of Europe, Steering Committee for Human Rights, 2018: [Analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration.](#)
- Council of Europe, Steering Committee for Human Rights, 2019: [Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results.](#)
- Detention Action, 2016: [Without detention](#)
- DC, 2015: [There are alternatives](#)

# International Detention Coalition

Human rights for detained refugees,  
asylum seekers and migrants



SIGRID RAUSING TRUST



This publication has received financial support from the European Union Programme for Employment and Social Innovation "EaSI" (2014-2020). For further information please consult: <http://ec.europa.eu/social/easi>. The information contained in this publication does not necessarily reflect the official position of the European Commission.

Designed by [Pouce-Pied Studio](#)