

# INFORM EMN

## Osvedčená prax pri návratoch a reintegrácii nelegálnych migrantov:

### Zákazy vstupu a využívanie readmisných dohôd členskými štátmi voči tretím krajinám

#### 1. ÚVOD

Tento inform EMN je zhrnutím hlavných zistení malej tematickej štúdie EMN *Osvedčená prax pri návratoch a reintegrácii nelegálnych migrantov: Zákazy vstupu a využívanie readmisných dohôd členskými štátmi voči tretím krajinám*. Štúdia bola vypracovaná na základe príspevkov národných kontaktných bodov EMN v 24 členských štátoch<sup>1</sup> a v Nórsku, spracovaných podľa spoločnej špecifikácie v záujme zabezpečenia porovnateľnosti výstupov. Hlavné zistenia sú uvedené nižšie.

#### 2. KLÚČOVÉ ZÁVERY

- ★ Návratová smernica viedla k **väčšej harmonizácii právneho rámca týkajúceho sa zákazov vstupov** na národnej úrovni. Stále sa však uplatňujú rôzne prístupy pri ukladaní zákazu vstupu a vyskytujú sa rozdiely v inštitucionálnom rámci pri výkone zákazu vstupu, pričom (členské) štáty uplatňujú buď prísnejšie alebo miernejšie postupy.
- ★ **Zákaz vstupu** sa môže uplatňovať ako donucovacie politické opatrenie na zabránenie vstupu nelegálne migrujúcim štátnym príslušníkom tretích krajín, ale aj ako „stimul“ na podporu dobrovoľného návratu prostredníctvom

zrušenia/dočasného prerušenia rozhodnutia o zákaze vstupu v prípade, že došlo k dobrovoľnému návratu v súlade s rozhodnutím o návrate.

- ★ V dôsledku obmedzeného rozsahu hodnotenia a obmedzeným jednoznačným štatistickým údajom je **zložitá vyvodit' jasné závery o účinnosti zákazov vstupu**. Štúdia však poukazuje na novú **osvedčenú prax z hľadiska spolupráce** medzi členskými štátmi pri výkone zákazov vstupu, ako aj na niektoré **praktické problémy pri spolupráci, ktoré obmedzujú ich účinnosť**. Jednou z najdôležitejších **výziev** je nesystematické zaznamenávanie údajov o zákaze vstupu do Schengenského informačného systému (SIS) členskými štátmi, ktoré takýto zákaz uložili, čo môže viesť k sťaženiu výkonu zákazu vstupu v rámci Schengenského priestoru.
- ★ Na základe dostupných údajov štúdie vyplýva, že **readmisné dohody EÚ predstavujú vo všeobecnosti účinný nástroj pri návratoch** z hľadiska podielu kladne vybavených žiadostí o readmisiu, a že v rámci spolupráce s tretími krajinami v súvislosti s readmisnými dohodami EÚ neboli zistené žiadne **systemové problémy**. Ich účinnosť však môžu znížiť určité **praktické problémy**. Hoci sú údaje z národných štúdií obmedzené, dostupné údaje poukazujú na to, do akej miery možno readmisné dohody EÚ hodnotiť ako účinný nástroj v závislosti od **dohody a spolupráce s príslušnou treťou krajinou**.

<sup>1</sup> Štúdia bola spracovaná na základe príspevkov od 24 členských štátov: Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Chorvátsko, Írsko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Maďarsko, Malta, Nemecko, Poľsko, Rakúsko, Slovenská republika, Slovinsko, Spojené kráľovstvo, Španielsko, Švédsko, plus Nórsko (celkovo 25 krajín).

- ★ **Väčšina (členských) štátov podpísala aj národné bilaterálne dohody o prijímaní**, ako aj určité **neštandardné dohody**, ktoré sa využívajú najmä (no nielen) na výkon nútených návratov. Medzi hlavné prínosy bilaterálnych dohód patrí efektívna praktická spolupráca v zmysle dohodnutých postupov.
- ★ Medzi **praktické prekážky v implementácii** patrí **nedostatočná spolupráca zo strany tretích krajín** a **oneskorené získavanie odpovedí na žiadosti o readmisiu**. Národné readmisné dohody neboli hodnotené v dostatočnej miere, opäť sa však ukazuje, že ich účinnosť závisí od spolupráce s príslušnou treťou krajinou.
- ★ V niektorých členských štátoch sa budujú **synergie** medzi jednotlivými dostupnými nástrojmi s cieľom dosiahnuť lepšie výsledky v prospech udržateľných návratov, zatiaľ sa však nachádzajú len v **prvotnej fáze budovania**. Existuje priestor na výmenu poznatkov medzi členskými štátmi o prepájaní rôznych postupov využívaných v praxi.

### 3. CIELE ŠTÚDIE

Cieľom EÚ je predchádzať a zvládať tlaky nelegálnej migrácie pri súčasnom plnom rešpektovaní práva na azyl. V záujme zachovania dôveryhodnosti spoločnej migračnej a azylovej politiky EÚ a v boji proti nelegálnej migrácii je nevyhnutné, aby tí, ktorí nespĺňajú, resp. ktorí prestali spĺňať podmienky vstupu a pobytu v členskom štáte, sa vrátili, pri súčasnom rešpektovaní ich základných práv a dôstojnosti. Ukázalo sa, že je zložitá v praxi realizovať politiku návratov a že existuje veľká priepasť medzi rozhodnutiami o návratoch a počtom uskutočnených návratov – v praxi sa v EÚ vykoná menej ako polovica rozhodnutí o návratoch.

Hlavnými cieľmi štúdie bolo:

- ★ Analyzovať spoločné a rozdielne znaky medzi členskými štátmi v právnom a inštitucionálnom rámci zákazov vstupu;
- ★ Preskúmať praktické uplatňovanie zákazov vstupu zmapovaním a posúdením toho, či členské štáty uplatňujú postupnosť krokov (vrátane zrušenia/dočasného prerušenia zákazu vstupu a za akých okolností), a preskúmať mechanizmy spolupráce medzi členskými štátmi;
- ★ Analyzovať účinnosť zákazov vstupu posúdením dostupných štatistických dôkazov o ich vplyvoch a problémov pri ich praktickom výkone a identifikovaním osvedčenej praxe;

- ★ Posúdiť praktické uplatňovanie readmisných dohôd, pričom sa rozlišovalo medzi dohodami uzavretými na úrovni EÚ a dohodami uzavretými medzi členskými štátmi a tretími krajinami na bilaterálnom základe, s uvedením rozsahu využívania týchto dohôd v súvislosti s nútenými a dobrovoľnými návratmi;
- ★ Zhromaždiť nové štatistické dôkazy o využívaní readmisných dohôd, posúdiť praktické problémy pri ich implementácii a identifikovať osvedčenú prax;
- ★ Stručne porovnať možné synergie medzi zákazmi vstupu a readmisnými dohodami na jednej strane a reintegračnou pomocou na druhej strane ako nástrojmi pomoci pre členské štáty pri širšom uplatňovaní ich návratových politík.

V nadväznosti na malú tematickú štúdiu EMN tento inform predstavuje analýzu využívania zákazov vstupu a readmisných dohôd (členskými) štátmi s osobitným dôrazom na ich praktické uplatňovanie a účinnosť a súčasne identifikuje osvedčenú prax pri využívaní týchto nástrojov, vrátane možných synergií pri uskutočňovaní návratov a reintegračných opatrení.

### 4. HLAVNÉ ZISTENIA

#### *Aké sú dôvody na uloženie zákazu vstupu?*

**Vnútroštátne právne rámce** (členských) štátov ohľadom využívania zákazov vstupu odrážajú pri **dôvodoch na uloženie zákazu vstupu a vyhostenie** najmä ustanovenia Návratovej smernice<sup>2</sup>, Charty základných práv a povinnosti vyplývajúce z medzinárodného práva, a sú preto **vo všeobecnosti podobné**. Rozdiely sa vyskytujú v prístupe, pričom (členské) štáty uplatňujú prísnejší alebo miernejší prístup. Článok 7, ods. 4 uvádza dôvody, pri ktorých môžu členské štáty upustiť od poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod alebo môžu poskytnúť lehotu kratšiu ako sedem dní. Medzi tieto dôvody patria: existuje riziko úteku; dotknutá osoba predstavuje riziko pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť; žiadosť o legálny pobyt bola zamietnutá ako zjavne neodôvodnená alebo podvodná. Jedenásť (členských) štátov (**Belgicko, Bulharsko, Česká republika, Grécko, Holandsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Slovenská republika, Španielsko**) uvádzajú aj ďalšie dôvody, na základe ktorých môžu uložiť zákaz vstupu.

<sup>2</sup> **Írsko** a **Spojené kráľovstvo** sa rozhodli nezúčastniť sa na Návratovej smernici, a preto neuplatňujú zákazy vstupu v zmysle smernice, v oboch krajinách však existujú rovnocenné opatrenia. **Nórsko** je viazané týmto právnym nástrojom ako nečlenská krajina EÚ pridružená k Schengenskému priestoru.

### *Za akých okolností sa zákaz vstupu neukladá?*

Pri konaniach o návrate musia (členské) štáty dodržiavať základné práva navrátilcov a ďalšie medzinárodné záväzky, napr. právo požiadať o azyl a zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia (non-refoulement).<sup>3</sup> (Členské) štáty môžu upustiť od uloženia zákazu vstupu v *individuálnych* prípadoch z rôznych humanitárnych dôvodov a zároveň môžu vylúčiť z uloženia zákazu vstupu určité *kategórie* štátnych príslušníkov tretích krajín (pozri aj Článok 11, ods. 3 Návratovej smernice). Patria sem zvyčajne obeť obchodovania s ľuďmi, maloletí/maloletí bez sprievodu, starší ľudia a rodinní príslušníci občanov EÚ. Rovnaké humanitárne dôvody a zraniteľné kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín sa môžu týkať aj zrušenia/dočasného prerušenia zákazu vstupu.

### *Ako sa uplatňujú zákazy vstupu v politike a v praxi, a sú účinné ako nástroje na podporu politiky návratov?*

Z hľadiska trendov počet uložených zákazov vstupu vykazuje narastajúci trend v **Estónsku, vo Fínsku, v Litve, v Lotyšsku, v Luxembursku, v Maďarsku, vo Švédsku a v Nórsku** a klesajúci trend vo **Francúzsku, v Grécku, v Nemecku, v Poľsku, v Chorvátsku, v Českej republike, v Bulharsku a v Slovenskej republike**. Na **Cypre a v Írsku** zostal počet zákazov vstupu počas uplynulých piatich rokov relatívne stabilný. Podľa údajov zo **Švédska** implementácia Návratovej smernice výrazne ovplyvnila počet uložených zákazov vstupu v krajine, ktorý sa od r. 2012 výrazne zvýšil.

Väčšina (členských) štátov **automaticky ukladá zákazy vstupu** v súlade s článkom 11, ods. 1 v prípadoch nútených návratov, pričom zákazy vstupu sú posudzované na individuálnej báze podľa okolností dobrovoľného návratu, alebo nie sú ukladané vôbec. Ďalšie (členské) štáty uplatňujú iné postupy ako definuje Návratová smernica, keďže pri rozhodovaní o uložení zákazu vstupu nerozlišujú medzi núteným a dobrovoľným návratom.

**Zákazy vstupu** možno uplatňovať **rôznymi spôsobmi tak, aby sa naplnili jednotlivé ciele procesu návratu**. Môžu sa uplatňovať ako donucovacie opatrenie, keď slúži na zabránenie nelegálnej migrácii štátnych príslušníkov tretích krajín; väčšina (21 členských štátov) však zároveň má možnosť zrušiť/dočasne prerušiť zákaz vstupu v prípade, keď sa dobrovoľný návrat uskutočnil plne v súlade s rozhodnutím o návrate, čím sa vytvoril „stimul“ podporujúci dobrovoľný návrat.

<sup>3</sup> Základná zásada medzinárodného utečeneckého práva, ktorá zakazuje členským štátom akékoľvek vrátenie utečencov do krajín alebo oblastí, v ktorých môžu byť ich životy alebo sloboda ohrozené. Zdroj: Slovník pojmov z oblasti migrácie a azylu, v. 2.0.

Účinné **uplatňovanie** zákazov vstupu **v praxi** si vyžaduje vysoký stupeň **spolupráce medzi (členskými) štátmi**. Zo štúdie vyplýva, že **Schengenský informačný systém (SIS)** je hlavným komunikačným kanálom, ktorý využíva väčšina (členských štátov) pri výkone zákazov vstupu – práve vďaka kombinácii fungovania rozhodnutia o zákaze vstupu na národnej úrovni a záznamov v SIS sú zákazy vstupu na územie (členského) štátu účinné. Výmena dodatočných informácií je možná aj prostredníctvom ďalších komunikačných kanálov, napr. Europol/Interpol, styční imigrační úradníci, vrátane priamych bilaterálnych kanálov (napr. osobne, telefonicky, e-mailom). Štúdia identifikovala a vyzdvihla viacero **príkladov osvedčenej praxe** v oblasti výmeny informácií, napr. zriadenie Národného koordinačného centra (**Lotyšsko**) či využitie styčných imigračných úradníkov a priamych bilaterálnych kontaktných kanálov (**Írsko**).

Štúdia identifikovala aj novšiu **osvedčenú prax v oblasti spolupráce** medzi členskými štátmi pri výkone zákazov vstupu, ako aj **praktické problémy pri spolupráci, ktoré obmedzujú účinnosť** takýchto zákazov (pozri bod 2.3 a 2.3.1). Jednou z najdôležitejších **problémov** je nesystematické vkladanie záznamov o zákazoch vstupu do SIS členskými štátmi, ktoré takéto zákazy uložili, čo sťažuje výkon zákazov vstupu v rámci Schengenského priestoru.

Z dôvodu obmedzeného rozsahu hodnotenia a štatistických dôkazov je **zložité vyvodit jasné závery o účinnosti zákazov vstupu** v (členských) štátoch EÚ. Hodnotenie, ktoré vykonalo Holandsko, naznačuje, že zákazy vstupu nemusia predstavovať účinný nástroj na motivovanie k dobrovoľného odchodu. Okrem praktických problémov v oblasti spolupráce medzi (členskými) štátmi majú na účinnosť zákazov vstupu vplyv aj iné faktory (vo všeobecnosti na proces návratu), ktoré zahŕňajú ťažkosti pri zabezpečení odchodu štátneho príslušníka tretej krajiny z územia EÚ a používanie falošných cestovných dokladov/falošnej totožnosti štátnymi príslušníkmi tretích krajín pri pokuse o opätovný vstup na územie EÚ.

### *Ako sa v praxi vykonávajú readmisné dohody a ako tieto dohody podporujú politiku návratov?*

Medzinárodná spolupráca s krajinami pôvodu vo všetkých štádiách procesu návratu je dôležitá z hľadiska zabezpečenia **účinného a udržateľného návratu**. Readmisné dohody (na úrovni EÚ alebo na bilaterálnej úrovni) sa zdajú byť **klúčovým nástrojom** v rámci tohto prístupu. (Členské) štáty využívajú readmisné dohody EÚ, ako aj národné systémy

readmisných dohôd na základe strategickkej bilaterálnej spolupráce s tretími krajinami.

Vo všeobecnosti, členské štáty považujú readmisné dohody EÚ za **užitočný nástroj na podporu politiky návratov**, a väčšina uvádza, že readmisné dohody sa **využívajú bez väčších ťažkostí**. Za **hlavný prínos** týchto dohôd považujú lepšiu spoluprácu s príslušnou treťou krajinou, lepšiu predvídateľnosť a jednotnosť, zlepšenie poskytovania včasných odpovedí a vyšší počet úspešných readmisíí.

Štúdia zároveň poukazuje na to, že **readmisné dohody EÚ sú vo všeobecnosti účinným návratovým nástrojom**. Podiel kladne vybavených žiadostí o readmisiu (z celkového počtu žiadostí o readmisiu zaslaných (členskými) štátmi) sa pohybuje od 60 do 100 % u tých (členských) štátov, ktoré poskytli štatistické údaje. Hodnotenie na národnej úrovni je však obmedzené. Z hodnotení využívania readmisných dohôd EÚ vyplýva, že **miera účinnosti takýchto dohôd závisí od dohody a spolupráce s príslušnou treťou krajinou**.

Štúdia vo všeobecnosti poukazuje na **systematické problémy** spolupráce s tretími krajinami. Určité **praktické problémy** môžu spomaliť ich efektívnosť, najmä v spojení s nedôsledným uplatňovaním readmisných dohôd EÚ (členskými) štátmi, nerovnomerným využívaním určitých ustanovení a postupov a s ďalšími praktickými problémami, ako je nedodržiavanie termínov stanovených v readmisných dohodách EÚ. Niektoré členské štáty poukázali aj na zdĺhavé rokovania o readmisných dohodách EÚ.

Hoci readmisné dohody EÚ sa zvyčajne spájajú s **nútenými návratmi**, keďže platia bez ohľadu na vôľu jednotlivca vrátiť sa, z posúdenia údajov, ktoré boli poskytnuté na účely štúdie, vyplýva, že niektoré (členské) štáty využívajú readmisné dohody EÚ aj na výkon **dobrovoľných návratov**. Podiel dobrovoľných návratov na počte žiadostí o readmisiu v zmysle readmisných dohôd EÚ je však vo všeobecnosti obmedzený.

#### *Národné bilaterálne readmisné dohody*

Popri readmisných dohodách má **väčšina (členských) štátov podpísané aj národné bilaterálne readmisné dohody**, ako aj určité **neštandardné dohody**. Neštandardné dohody umožňujú **flexibilitu a operatívnosť prispôbením sa okolnostiam jednotlivých prípadov**. Zo štatistických údajov vyplýva, že podobne ako pri uplatňovaní readmisných dohôd EÚ aj väčšina národných readmisných dohôd sa využíva na uskutočňovanie nútených návratov, hoci niektoré (členské) štáty vykonávajú v zmysle

národných bilaterálnych dohôd aj dobrovoľné návraty, ale len v obmedzenej miere.

Z poskytnutých informácií vyplýva, že **(členské) štáty v praxi paralelne využívajú readmisné dohody EÚ aj bilaterálne dohody**. Podľa zistení štúdie hlavné prínosy bilaterálnych dôvodov zahŕňajú:

- ★ dobrú spoluprácu s orgánmi v tretích krajinách,
- ★ efektívnu praktickú spoluprácu na základe jasných ustanovení a postupov ustanovených v bilaterálnych dohodách.

**Praktické prekážky** pri uplatňovaní národných bilaterálnych dohôd sú vo všeobecnosti podobné prekážkam, ktoré sa objavujú pri readmisných dohodách EÚ, a týkajú sa najmä **nedostatočnej spolupráce zo strany tretích krajín a oneskorených odpovedí na žiadosti o readmisiu**. Len menšia časť (členských) štátov vykonala aj zhodnotenie národných readmisných dôvodov, z čoho vyplýva, podobne ako pri readmisných dohodách EÚ, že **miera účinnosti bilaterálnych dohôd je vo veľkej miere závislá od dohody a spolupráce s príslušnou treťou krajinou**.

*Existujú synergie medzi zákazmi vstupu/readmisnými dohodami a pomocou pri návrate/reintegrácii, ktoré môžu prispieť k efektívnejšej politike návratu?*

Niektoré členské štáty rozvíjajú **synergie** medzi jednotlivými dostupnými nástrojmi s cieľom dosiahnuť lepšie výsledky v prospech udržateľných návratov. Takéto synergie sú však zatiaľ len v **prvotnej fáze** budovania a neuplatňujú sa vo všetkých členských štátoch. V členských štátoch synergie existujú skôr medzi implementáciou readmisných dohôd a reintegračnou pomocou ako v súvislosti so zákazmi vstupu. Hoci obmedzené zhodnotenie neumožňuje nájsť súvislosti medzi takýmito synergiami a efektívnosťou alebo účinnosťou nástrojov, existuje priestor na výmenu poznatkov medzi členskými štátmi o jednotlivých postupoch, ktoré sa v praxi využívajú.

## 5. ĎALŠIE INFORMÁCIE

Ďalšie informácie súvisiace s týmto informom EMN a/alebo s ďalšími oblasťami pôsobenia EMN možno získať na [HOME-EMN@ec.europa.eu](mailto:HOME-EMN@ec.europa.eu).

*Spracované v decembri 2014*