

INFORM EMN

Využívanie zaistenia a alternatív k zaisteniu v kontexte migračných politík

1. ÚVOD

Tento inform EMN je zhrnutím hlavných zistení malej tematickej štúdie EMN *Využívanie zaistenia a alternatív k zaisteniu v kontexte migračných politík*. Štúdia predstavuje súhrn zistení z 26 národných správ¹ vypracovaných na základe spoločnej špecifikácie národnými kontaktnými bodmi EMN v spolupráci s Európskou komisiou a poskytovateľom služieb EMN.

2. HLAVNÉ ZISTENIA

- ★ Zaistenie v kontexte migrácie je nerepresívne opatrenie uplatňované správnym orgánom štátu obmedzujúcim slobodu pohybu jednotlivca zadržaním v záujme zabezpečenia imigračného konania.² Vzhľadom na závažný charakter opatrenia namiereného proti slobode sa na základe medzinárodného práva a právnych predpisov EÚ uplatňuje viacero **procesných záruk**, vrátane zásady nevyhnutnosti, primeranosti, stručnosti, zákazu svojvôle a zákonnosti prístupu k právnej pomoci a súdnemu preskúmaniu.
- ★ **V právnych nástrojoch EÚ zakotvených v právnych predpisoch EÚ v oblasti azylu a migrácie**, najmä v Smernici 2008/115/ES („Návratová smernica“) a v Smernici 2003/115/ES a v prepracovanom znení č. 2013/33/EÚ („Smernica o podmienkach prijímania“) sa uvádza, že zaistenie v prípade imigrácie je odôvodnené len v prípade súboru konkrétnych dôvodov uplatňovaných v konkrétnych situáciách, napr. v záujme zabránenia protiprávnemu vstupu na územie členského štátu, predchádzania úteku v konaní o návrate a za určitých podmienok v rámci azylového konania. (Pozri 2. kapitolu štúdie).
- ★ Z vnútroštátnych právnych poriadkov jednotlivých **(členských) štátoch** vyplývajú určité **rozdiely**, pokiaľ ide o kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí môžu byť zaistení, a dôvody zaistenia. Najčastejšími dôvodmi zaistenia sú **riziko úteku** (uplatňuje sa v 25 z 26 (členských) štátov zúčastnených na tejto štúdii) a **stanovenie totožnosti štátneho príslušníka tretej krajiny** (tento dôvod je zakotvený vo vnútroštátnej legislatíve 22 (členských) štátov); ďalšími dôvodmi sú **ohrozenie národnej bezpečnosti a verejného poriadku, nesplnenie podmienok alternatív k zaisteniu, predloženie pozmenených alebo falošných dokladov; a opodstatnený dôvod sa domnievať, že osoba spácha trestný čin**.
- ★ V prevažnej väčšine členských štátov je zaistenie zraniteľných osôb, **vrátane maloletých bez sprievodu, maloletých v sprievode a rodín s deťmi, tehotných žien a obetí obchodovania s ľuďmi a mučenia**, buď vyslovene zakázané, alebo možné **len za výnimočných okolností**.
- ★ Komplexné a rozsiahle **posúdenie** zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín je nevyhnutným predpokladom zabezpečenia zásady zákazu svojvôle, nevyhnutnosti a primeranosti. Určitá forma individuálneho posúdenia s cieľom určiť primeranosť zaistenia existuje vo **všetkých** (členských) štátoch: v 21 (členských) štátoch je zakotvená vo vnútroštátnom právnom poriadku, kým v ďalších (členských) štátoch posúdenie nie je obsiahnuté v legislatíve, ale vykonáva sa v praxi. Medzi výzvy súvisiace s vykonávaním posudzovania v (členských) štátoch patrí nedostatok jasných posudzovacích kritérií a/alebo ukazovateľov, zložitý právny rámec, „automatické“ zaistovanie určitých kategórií štátnych príslušníkov tretích krajín, výzvy súvisiace s predlžovaním doby zaistenia a nedostatočné súdne preskúmanie vhodnosti zaistenia ako opatrenia.

¹ Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Chorvátsko, Írsko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Maďarsko, Malta, Nemecko, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko, Slovenská republika, Slovinsko, Španielsko, Švédsko, Veľká Británia a Nórsko.

² Pozri bližšie Slovník pojmov EMN 3.0

- ★ Napriek rozdielom v jednotlivých (členských) štátoch v **druhoch zariadení určených na zaistenie** a v **základných materiálnych podmienkach** zaistených osôb možno pozorovať aj určité spoločné prvky, najmä pokiaľ ide o poskytovanie základných služieb, ako je zdravotná starostlivosť, právna pomoc, jazyková podpora a právo na kontakt s vonkajším svetom.
- ★ Väčšina (členských) štátov (celkovo 24) uplatňuje **alternatívy k zaisteniu**, medzi ktoré patria: povinnosť hlásenia, požiadavky týkajúce sa pobytu, povinnosť odovzdať doklad totožnosti alebo cestový doklad, prepustenie na kauciu, elektronické monitorovanie, zabezpečenie ručiteľa a postúpenie do starostlivosti opatrovníkov na základe plánu starostlivosti. Zo štúdie vyplynulo, že komunitné dozorné programy³ sa v súčasnosti nerealizujú v žiadnom z 26 (členských) štátov zúčastnených na tejto štúdii.
- ★ Je zložitá merať **vplyv zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín alebo uplatnenia alternatív k zaisteniu** na účinnosť návratových politík (členských) štátov a konaní o poskytnutí medzinárodnej ochrany. K dispozícii je veľmi málo údajov na vyhodnotenie tejto otázky, najmä pokiaľ ide o alternatívy k zaisteniu.

3. CIELE ŠTÚDIE

Čo bolo cieľom štúdie?

Cieľom štúdie bolo identifikovať podobnosti, rozdiely a najlepšiu prax pri využívaní zaistenia a alternatív k zaisteniu v kontexte migračných politík (členských) štátov. Konkrétnejšie bolo cieľom:

- ★ Poskytnúť informácie o **rozsahu zaistenia a alternatív k zaisteniu** v jednotlivých členských štátoch zhromaždením štatistických údajov o počte štátnych príslušníkov tretích krajín (podľa jednotlivých kategórií), ktorí sú predmetom týchto opatrení;
- ★ Identifikovať **kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín**, ktorí môžu podliehať zaisteniu a/alebo alternatíve k zaisteniu;
- ★ Porovnať a konfrontovať **dôvody** zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín a/alebo poskytnutia alternatív k zaisteniu v zmysle vnútroštátnych právnych rámcov, ako aj postupy pri posudzovaní a kritériá uplatňované pri rozhodovaní o zaistení v individuálnych prípadoch;
- ★ Identifikovať a opísať rôzne **druhy zariadení určených na zaistenie a alternatív k zaisteniu**, ktoré sú k dispozícii a ktoré sú využívané v (členských) štátoch;
- ★ Zhromaždiť dôkazy o tom, ako zaistenie a alternatívy k zaisteniu prispievajú k **účinnosti návratových politík a ku konaniam o poskytnutí medzinárodnej ochrany**.

Osobitná pozornosť bola venovaná zaisteniu a/alebo alternatívam k zaisteniu zraniteľných osôb, ako sú maloletí, rodiny s deťmi, tehotné ženy a osoby s

³ Komunitný dozor môže zahŕňať široký rad praktických opatrení, na základe ktorých jednotlivci žijú v komunite nezávisle a je im priradený case manažér, ktorý sleduje ich prípad a pomáha im nájsť riešenie (UNHCR 2012 Prepracované usmernenia o zaistení); pozri aj Alice Edwards (2011), Measures of First Resort: Alternatives to Immigration Detention in Comparative Perspective", The Equal Rights Review, vol. 7.

osobitnými potrebami. Štúdia sa zameriava na zaistenie výlučne v kontexte migrácie/azylu a netýka sa zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí spáchali trestný čin.⁴

4. ROZSAH ZAISTENIA A ALTERNATÍV K ZAISTENIU V KONTEXTE MIGRÁCIE

Aký je rozsah zaistenia a alternatív k zaisteniu v EÚ v kontexte migrácie?

Zo štatistických údajov zozbieraných za obdobie rokov 2009 až 2013 vyplýva, že celkový počet zaistených štátnych príslušníkov tretích krajín v 24 (členských) štátoch klesal v priemere približne o 5 % za rok – z 116 401 v r. 2009 na 92 575 v r. 2013.⁵

Štatistické údaje o celkovom počte štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým bola uložená alternatíva k zaisteniu v období rokov 2009 až 2013, sú k dispozícii za 13 členských štátov. V r. 2013 bola alternatíva k zaisteniu uplatnená najčastejšie vo **Francúzsku** (1 258), nasledovanom **Rakúskom** (771), **Belgickom** (590) a **Švédskom** (405).

Vo väčšine (členských) krajín nie sú k dispozícii podrobnejšie štatistické údaje o počte zaistených osôb a osôb, voči ktorým bola uplatnená alternatíva k zaisteniu, podľa jednotlivých kategórií štátnych príslušníkov tretích krajín; v 10 krajinách sú k dispozícii štatistické údaje len za určité kategórie zaistených štátnych príslušníkov tretích krajín a v 6 krajinách sú k dispozícii štatistiky ohľadom štátnych príslušníkov tretích krajín, voči ktorým bola použitá alternatíva k zaisteniu. (Pozri Prílohu č. 4).

Štatistické údaje o priemernej dobe zaistenia za obdobie rokov 2009 – 2013 sú k dispozícii zo 17 (členských) štátov. Priemerná doba zaistenia za r. 2013 v týchto (členských) štátoch bola približne 40 dní. Najdlhšia priemerná doba zaistenia v r. 2013 bola zaznamenaná na **Malte** (180 dní) a v **Estónsku** (58 dní) a najkratší priemerný počet dní zaistenia bol hlásený vo **Švédsku** (5 dní) a vo **Fínsku** (11,8 dní) a v metropolitnom (centrálno) **Francúzsku** (11,9 dní).

⁴ Zaistenie v kontexte migrácie nie je trest za spáchanie trestného činu. Zaistenie z dôvodu spáchania trestného činu je však možné za tých istých vecných okolností, ak sa protiprávny vstup alebo pobyt považuje v zmysle vnútroštátneho práva za trestný čin. Viac informácií je k dispozícii v publikácii Agentúry EÚ pre základné práva: Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them, dostupné na: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-0_en_0.pdf

⁵ Štatistické údaje o celkovom počte zaistených štátnych príslušníkov tretích krajín nie sú k dispozícii za rok 2011 v Lotyšsku, roky 2009 a 2013 v Portugalsku, a za roky 2009, 2010, 2011 a 2012 v Nórsku.

⁶ Metropolitné (centrálne) Francúzsko je časť Francúzska nachádzajúca sa v Európe bez francúzskych zámorských území.

5. KATEGÓRIE ŠTÁTNYCH PRÍSLUŠNÍKOV TRETÍCH KRAJÍN A ZÁKONNÉ DÔVODY

Ktoré kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín môžu byť zaistené a aké sú zákonné dôvody zaistenia týchto kategórií osôb?

Zo štúdie vyplýva, že v jednotlivých vnútroštátnych právnych poriadkoch existujú v (členských) štátoch určité rozdiely, pokiaľ ide o kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí môžu byť zaistení, pričom hovoríme o štyroch širokých kategóriách: (i) žiadatelia o medzinárodnú ochranu; (ii) štátni príslušníci tretích krajín, ktorým bolo vydané rozhodnutie o návrate; (iii) osoby zaistené z dôvodu zabránenia nelegálnemu vstupu; a (iv) osoby zaistené z dôvodu nelegálneho pobytu.

Najmä **zaistenie žiadateľov o medzinárodnú ochranu** je upravené inými právnymi ustanoveniami ako zaistenie iných kategórií štátnych príslušníkov tretích krajín (napr. osôb podliehajúcich zaisteniu z dôvodu nelegálneho vstupu, nelegálneho pobytu alebo návratu) vo všetkých (členských) štátoch s výnimkou **Fínska, Švédska, Veľkej Británie a Nórska**, kde sa tie isté vnútroštátne ustanovenia rovnako vzťahujú na všetky kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín.

Najbežnejším dôvodom zaistenia, ktoré sa uplatňuje v 25 (členských) štátoch, je riziko úteku, a to najmä v súvislosti s návratom. Ďalším dôvodom definovaným vo vnútroštátnom právnom poriadku 23 (členských) štátov je stanovenie totožnosti štátneho príslušníka tretej krajiny, a to najmä v súvislosti s medzinárodnou ochranou. Ďalšími dôvodmi vzťahujúcimi sa na všetky kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín sú: ohrozenie národnej bezpečnosti a verejného poriadku, nesplnenie podmienok uplatnenia alternatív k zaisteniu, predloženie pozmenených alebo falošných dokladov a opodstatnený dôvod domnievať sa, že osoba spácha trestný čin.

Môžu byť zadržané zraniteľné osoby, vrátane maloletých bez sprievodu?

V prevažnej väčšine (členských) štátov je **zaistenie zraniteľných osôb**, vrátane *maloletých bez sprievodu, maloletých v sprievode a rodín s deťmi, tehotných žien a obetí obchodovania s ľuďmi a mučenia* buď výslovne zakázané alebo možné **len za výnimočných okolností**.

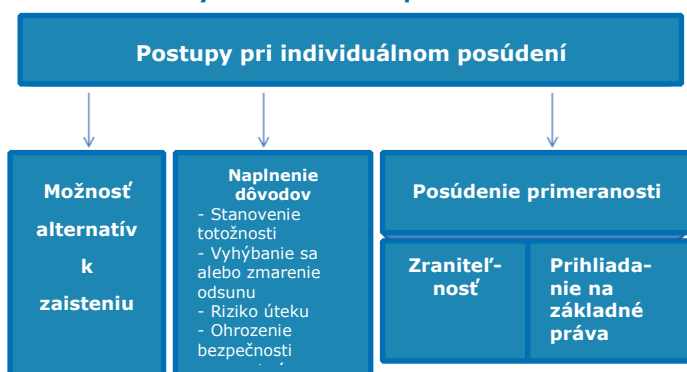
Zaistenie maloletých bez sprievodu pod určitý vek je vo vnútroštátnej legislatíve buď výslovne zakázané (**Rakúsko, Belgicko, Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Francúzsko, Maďarsko, Írsko, Litva, Poľsko, Slovinsko, Slovensko**), alebo sa uplatňuje len za „výnimočných okolností“ (**Cyprus, Nemecko, Estónsko, Grécko, Fínsko, Chorvátsko, Lotyšsko, Malta, Holandsko, Portugalsko, Švédsko, Veľká Británie, Nórsko**).

6. POSUDZOVANIE

Akým spôsobom sú posudzovaní štátni príslušníci tretích krajín na účely zaistenia alebo uplatnenia alternatívy k zaisteniu v (členských) štátoch?

V ustanoveniach európskych a medzinárodných právnych nástrojov sa uvádza, že zaistenie v kontexte migrácie by malo byť založené na riadnom posúdení individuálnych okolností príslušných osôb. Určitá forma **posúdenia s cieľom určiť primeranosť zaistenia existuje vo všetkých (členských) štátoch**. Postup pri individuálnom posúdení môže pozostávať z viacerých prvkov, vrátane: (i) možnosti poskytnutia alternatívy k zaisteniu; (ii) splnenia zákonných dôvodov na zaistenie; a (iii) posúdenia primeranosti, ktoré pozostáva zo zváženia zraniteľnosti a zváženia základných práv.

Graf č. 1: Prvky individuálneho posúdenia



Vo väčšine (členských) štátov **individuálne posúdenie** existencie dôvodov na zaistenie vykonávajú **tie isté vnútroštátne orgány, ktoré sú zodpovedné za rozhodovanie o zaistení štátneho príslušníka tretej krajiny**. V 9 (členských) štátoch sa na prvotnom rozhodovaní o zaistení zúčastňujú aj súdne orgány. Existujú však výrazné rozdiely v jednotlivých (členských) štátoch, pokiaľ ide o úlohu súdnych orgánov pri zaistení.

Aké druhy zariadení určené na zaistenie štátnych príslušníkov tretích krajín existujú v (členských) štátoch a aké sú základné materiálne podmienky pri zaistení?

Využívanie **imigračných zariadení určených na zaistenie** predstavuje bežnú prax vo **všetkých** (členských) štátoch, s výnimkou **Írska**, kde sú štátni príslušníci tretích krajín zadržávaní vo väzení. V 26 (členských) štátoch, ktoré sa zapojili do štúdie, existuje celkovo **128** zariadení určených na zaistenie.

Organizácia týchto zariadení je v jednotlivých (členských) štátoch rozdielna. V niektorých členských štátoch možno štátnych príslušníkov tretích krajín zaisťovať v tom istom zariadení bez ohľadu na okolnosti, za ktorých boli zaistení. V niektorých prípadoch možno štátnych príslušníkov tretích krajín zaisťovať v špeciálnych zariadeniach v závislosti od daných okolností, napr. v **Maďarsku** sú žiadatelia o medzinárodnú ochranu držaní v osobitných centrách určených na zaistenie a na **Cypre** existujú rôzne druhy zariadení, napríklad podľa bezpečnostného rizika, ktoré predstavuje zaistená osoba. Môže ísť o špeciálne zariadenia alebo policajné stanice.

Kvalita života žiadateľov v zariadeniach určených na zaistenie je daná prístupom k základným materiálnym podmienkam. V (členských) štátoch, kde je zaistenie zraniteľných skupín dovolené, je zabezpečená osobitná starostlivosť a ubytovanie, pri ktorom sa prihliada na osobitné potreby zraniteľných osôb.

Každodenný prístup do vonkajších priestorov je povolený vo všetkých (členských) štátoch. Veľké rozdiely sú však vo frekvencii a v trvaní povoleného zotrvania vo vonkajších priestoroch.

7. ALTERNATÍVY K ZAISTENIU

Aké alternatívy k zaisteniu sa využívajú v (členských) štátoch a aká je ich praktická organizácia?

Alternatívy k zaisteniu sa uplatňujú celkovo v 24 (členských) štátoch. Na **Malte** sa alternatívy k zaisteniu v súčasnosti nepoužívajú, kým v **Grécku** sú zakotvené vo vnútroštátnej legislatíve, v praxi sa však neuplatňujú.

Tabuľka č. 1:

Alternatívy k zaisteniu v (členských) štátoch

Alternatívy k zaisteniu	Počet (členských) štátov využívajúcich alternatívu
Povinnosť hlásenia (napr. pravidelné prihlásenie sa na polícii alebo na imigračnom úrade)	23
Požiadavky týkajúce sa pobytu (napr. pobyt na konkrétnej adrese)	18
Povinnosť odovzdať pas alebo cestovný doklad	15
Prepustenie na kauciu (so zárukou alebo bez záruky)	13
Elektronické monitorovanie (napr. označenie)	4
Ručiteľ	4
Odovzdanie do starostlivosti opatrovníkom alebo postupovanie podľa plánu starostlivosti	2
Iné alternatívne opatrenia:	
- Programy dobrovoľných návratov	2
- Zadržanie peňazí na cestovný doklad a letenku	1
- Ubytovanie v azylových zariadeniach	2
- Ubytovanie vo výstupných zariadeniach	1
- Opatrovníctvo pre maloletých bez sprievodu	1

Vo **všetkých** (členských) štátoch zúčastnených na tejto štúdií sú alternatívy k zaisteniu poskytované na základe **individuálneho posúdenia**. Vo všetkých (členských) štátoch platí podmienka, že **zaistenie** by sa malo vzťahovať na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí **nesplňajú** požadované podmienky. Všetky alternatívy k zaisteniu sú zakotvené v právne záväzných právnych predpisoch z oblasti migrácie a/alebo azylu. **Chorvátsko** vydalo aj dodatočné usmernenia v podobe knihy pravidiel.

Za rozhodovanie o využití alternatívy k zaisteniu štátnych príslušníkov tretích krajín sú v jednotlivých (členských) štátoch zodpovedné rôzne **orgány**. Len v niektorých (členských) štátoch (**Nemecko, Litva, Portugalsko**) a v závislosti od formy alternatívy ide o iné orgány ako tie, ktoré sú zodpovedné za praktickú realizáciu alternatívy.

Do akej miery majú zaistenia a alternatívy k zaisteniu vplyv na účinnosť návratových politík a postupy pri poskytovaní medzinárodnej ochrany?

Zo štúdie vyplynulo, že je zložité merať vplyv zaistenia štátnych príslušníkov tretích krajín alebo alternatív k zaisteniu na účinnosť návratových politík (členských) štátov a na postupy pri poskytovaní medzinárodnej ochrany. Na vyhodnotenie tejto problematiky je k dispozícii len veľmi málo štatistických údajov, najmä vo vzťahu k alternatívam k zaisteniu. Dostupné štatistické údaje sú často založené na veľmi malých vzorkách a sú zhromaždené zo zdrojov, ktoré sa nedajú porovnávať. Zo štatistických údajov, ktoré boli zozbierané na účely tejto štúdie, však vyplýva, že:

- ★ vplyv zaistenia a alternatív k zaisteniu na schopnosť (členských) štátov dospieť k rýchlemu a spravodlivému rozhodnutiu o návrate a vykonať ho je skôr zanedbateľný (oveľa väčšiu úlohu zohrávajú iné faktory, napr. či vracajúca sa osoba disponuje cestovnými dokladmi);
- ★ využitie alternatív k zaisteniu je menej nákladné ako zaistenie osoby v zariadení, aj keď priame dôkazy sú obmedzené a nie sú k dispozícii vo všetkých členských štátoch;
- ★ základné práva zaistených osôb sú vystavené väčšiemu riziku v porovnaní s osobami, voči ktorým bola uplatnená alternatíva k zaisteniu.
- ★ riziko úteku sa zdá byť väčšie v prípade alternatív k zaisteniu, kým v prípade zaistenia je toto riziko celkovo veľmi nízke alebo neexistujúce.

8. ĎALŠIE INFORMÁCIE

Ďalšie informácie súvisiace s týmto informačným listom EMN a/alebo s ďalšími oblasťami pôsobenia EMN možno získať na HOME-EMN@ec.europa.eu.

Spracované v novembri 2014