

INFORM EMN

Poskytovanie informácií o dobrovoľných návratoch: ako osloviť neregulárnych migrantov, ktorí nie sú v kontakte s oficiálnymi inštitúciami a organizáciami

1. ÚVOD

Tento inform EMN je zhrnutím hlavných zistení štúdie *Poskytovanie informácií o dobrovoľných návratoch: ako osloviť neregulárnych migrantov, ktorí nie sú v kontakte s oficiálnymi inštitúciami a organizáciami*, ktorú vypracovala EMN na základe príspevkov od Národných kontaktných bodov EMN z 24 (členských) štátov¹ a Nórska.

Zásadnou podmienkou dôveryhodnosti spoločnej azylovej a migračnej politiky EÚ je, aby boli migranti, ktorí nespĺňajú alebo prestali spĺňať podmienky na vstup či pobyt v členskom štáte, efektívne vrátení. Cieľom EÚ je preto prevencia a kontrola nelegálnej migrácie a to pri plnom rešpektovaní základných práv a ľudskej dôstojnosti. EÚ vo svojej návratovej politike jasne uprednostňuje dobrovoľné návraty pred nútenými a s týmto zámerom poskytuje podporu dobrovoľným návratom a podporným reintegračným programom. Podmienkou využívania týchto programov a dobrovoľných návratov vo všeobecnosti je, aby členské štáty poskytovali informácie o právach a povinnostiach neregulárnych migrantov a o možnostiach návratu.

Tento inform ponúka analýzu prístupov (členských) štátov (na úrovni politik a praktických opatrení)

¹ 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.

k poskytovaniu informácií o dobrovoľných návratoch. Opisuje kampane a metódy práce na vnútroštátnej úrovni a ich účinnosť, pokiaľ ide o oslovenie a informovanie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nie sú v kontakte s oficiálnymi inštitúciami a organizáciami.

2. KLÚČOVÉ POZNÁMKY

- ★ Vzhľadom na skrytý charakter neregulárnej migrácie **neexistuje dostatok informácií, na základe ktorých by bolo možné presne odhadnúť jej rozsah** v EÚ, (náhradné) ukazovatele však naznačujú, že v mnohých členských štátoch **neregulárna migrácia narastá**.
- ★ V tejto súvislosti má EÚ a jej členské štáty veľký záujem na tom, aby sa vytvorili politiky a opatrenia, ktoré zvýšia počet návratov tých migrantov, ktorí nemajú právo na legálny pobyt v EÚ. Návratová smernica na úrovni EÚ jasne stanovuje **prednosť dobrovoľného návratu** pred núteným, pokiaľ dobrovoľný návrat neohrozuje účel návratovej procedúry. Je preto pozitívne, že **mnohé členské štáty v uplynulom čase prijali** (alebo plánujú prijať) **právnu úpravu**, ktorou sa zaistí účinnejšia podpora dobrovoľných návratov, a že takmer všetky (členské) štáty majú vytvorené pravidlá poskytovania informácií o dobrovoľných návratoch.
- ★ V oblasti **poskytovania informácií o dobrovoľných návratoch neregulárnym migrantom čelia viaceré členské štáty**

niekoľkým spoločným výzvam, ako napríklad: ako a kde osloviť neregulárnych migrantov, ktorí nie sú v kontakte s aktérmi, ktorí informácie poskytujú; jazykové bariéry; oslovenie neregulárnych migrantov poskytovateľmi informácií v prípadoch, ak sa nemajú záujem vrátiť či nedôverujú úradom a iným aktérom (obe skutočnosti bránia kontaktu migrantov s poskytovateľmi informácií) a zabezpečenie prístupu k presným informáciám napriek skutočnosti, že migranti sa primárne obracajú na neformálne zdroje informácií v rámci svojej komunity.

- ★ V polovici všetkých (členských) štátov si **štátni aktéri zachovávajú minimálnu úlohu** v šírení informácií a táto činnosť sa väčšinou zadáva medzivládny organizáciám alebo organizáciám občianskej spoločnosti. Dôvodom je najmä to, že migranti (podľa informácií od členských štátov) viac dôverujú organizáciám občianskej spoločnosti ako štátnym úradom a zároveň majú tieto organizácie často aj lepšie kontakty na diaspóru a národnostné menšiny, čo im umožňuje osloviť neregulárnych migrantov.
- ★ V (členských) štátoch sa na šírenie informácií používajú rôzne **kombinácie nástrojov** (plagáty, webové stránky, práca v teréne). Nástroje sa líšia podľa toho, do akej miery zabezpečujú prístupnosť a porozumenie poskytovaným informáciám. Z toho vyplýva **výhodnosť používania rôznorodých nástrojov poskytovania informácií**.
- ★ Jedným z hlavných spôsobov, akým sa migranti dozvedajú o dobrovoľnom návrate, je **neformálny kontakt s okruhom svojich známych**. Hoci migranti takýmto zdrojom dôverujú, takto získané informácie môžu byť nepresné alebo nevyvážené.
- ★ Približne **jedna tretina všetkých (členských) štátov organizuje ciele informácie kampane zamerané osobitne na neregulárnych migrantov, ktorí nie sú v kontakte s oficiálnymi inštitúciami a organizáciami**. Kampane sa vykonávajú prostredníctvom zverejňovania informácií o návrate vo všeobecných alebo cieľových médiách (napr. určených pre konkrétnu komunitu), poskytovaním informácií na miestach, ktoré migranti navštevujú, alebo budovaním vzťahov s diaspórami. Niektoré členské štáty zdôrazňujú dôležitosť informovania migrantov o návrate pred tým, ako sa z nich stanú neregulárni migranti, či predtým, než sa prestanú kontaktovať s úradmi.

- ★ Napriek uvedenému, ako aj napriek skutočnosti, že niektoré (členské) štáty vykonávali hodnotenia opatrení na propagáciu asistovaných dobrovoľných návratov a reintegrácií, je k dispozícii len **málo spoľahlivých dôkazov** o účinnosti jednotlivých opatrení na oslovenie neregulárnych migrantov, ktorí nie sú v kontakte s oficiálnymi inštitúciami a organizáciami. Niektoré (členské) štáty však **získali skúsenosti a vyvinuli potenciálnu dobrú prax poskytovania informácií**.

3. HLAVNÉ ZISTENIA

Aká je odhadovaná veľkosť populácie neregulárnych migrantov v členských štátoch?

Vzhľadom na skrytý charakter neregulárnej migrácie nie je možné presne určiť počet neregulárnych migrantov v Európe. Orientačný odhad je však možné získať na základe národných štatistík a štatistík Eurostatu týkajúcich sa migrantov zadržaných na vstupe do krajiny (nelegálne prekročenia hranice) či pri nelegálnom pobyte v krajine.

V období 2010 – 2014 zaznamenal Eurostat tento vývoj:

- ★ **Francúzsko, Grécko, Nemecko, Spojené kráľovstvo, Španielsko a Švédsko** zadržali pri nelegálnom pobyte v krajine najvyššie počty migrantov.
- ★ Najvyšší medziročný nárast počtu zadržaných nelegálnych migrantov však zaznamenali **Nemecko** (155 %), **Poľsko** (201 %), **Rakúsko** (117 %), a **Švédsko** (165 %).
- ★ Významne nižšie počty migrantov, ktorí boli zadržaní z dôvodu nelegálneho pobytu, hlásili v **Estónsku, Litve, Lotyšsku** a v **Slovenskej republike**. Pravdepodobným dôvodom je, že ide o tzv. tranzitné krajiny, v ktorých sa migranti zdržia len dočasne počas svojej cesty do iných európskych krajín.

Niekoľko (členských) štátov (BE, DE, FI, IE, NL, PL, SE a NO) vypracovalo odhady rozsahu neregulárnej migrácie. Odhady sa líšia od najnižšieho počtu 1 000 migrantov vo **Fínsku** po 25 000 v **Poľsku** a 520 000 v **Nemecku**.

Áký je počet a charakteristika neregulárnych migrantov, ktorí nie sú v kontakte s oficiálnymi inštitúciami a organizáciami?

Neregulárni migranti, ktorí nie sú v kontakte s úradmi, môžu žiť v EÚ, pretože sú súčasťou a závisia od neformálnej ekonomiky, tzn. že pracujú v tieňovej ekonomike a/alebo žijú v rámci diaspóry či iných komunit, ktoré im pomáhajú zabezpečiť si živobytie a ďalšie potreby. Takéto komunity sa skladajú z ľudí,

ktorí na územie vstúpili tajne a nikdy neboli v kontakte s oficiálnymi inštitúciami a organizáciami, a z ľudí, ktorí sú na úteku pred systémom.

Len niekoľko členských štátov (AT, LT, LV, MT, SE, SK) sa pokúšalo vypracovať odhady počtov ľudí z oboch uvedených kategórií. Pokiaľ ide o ľudí na úteku pred systémom, odhadovaný počet sa pohyboval od 900 na **Malte**, cez 4 557 v **Rakúsku** až po 8 159 vo **Švédsku**. Iné členské štáty, ktoré neposkytli štatistiky, uvádzali, že utajované vstupy pre ich krajinu predstavujú veľký problém (EL, FR). Naopak, na Malte nie je počet takýchto vstupov významný, keďže nelegálne vstupy po mori vo všeobecnosti neprebehnú bez odhalenia.

Aké sú hlavné problémy spojené s poskytovaním informácií migrantom, ktorí nie sú v kontakte s oficiálnymi inštitúciami a organizáciami?

Najčastejšie výzvy, ktorým čelia aktéri poskytujúci informácie, zahŕňajú:

- ★ Znalosť, **ako a kde osloviť neregulárnych migrantov, ktorí nie sú v kontakte s oficiálnymi inštitúciami a organizáciami** a/alebo nechcú prísť do kontaktu s aktérmi poskytovania informácií.
- ★ **Jazykové bariéry**, ktoré sťažujú účinné sprostredkovanie informácií o dobrovoľných návratoch niektorým neregulárnym migrantom.
- ★ **Neochota migrantov odísť z Európy** (čo znamená, že nie sú otvorení prijímať informácie o dobrovoľných návratoch).
- ★ **Nedôvera** voči úradom alebo iným aktérom a inštitúciami, ktoré informujú o dobrovoľných návratoch, čo členským štátom spôsobuje problémy pri účinnej komunikácii informácií.
- ★ Využívanie **neformálnych a potenciálne nepresných zdrojov informácií**, ako napr. priateľov, známych a príbuzných.

Je poskytovanie informácií o dobrovoľných návratoch v (členských) štátoch právne regulované?

Všetky členské štáty upravujú, akým spôsobom sa majú poskytovať informácie neregulárnym migrantom, či už prostredníctvom **legislatívy, nástrojov „soft law“ (právne nezáväzných) alebo odborných príručiek**. V niektorých krajinách (LU, SI, SE) ovplyvnila zavedenie a nastavenie týchto pravidiel návratová smernica.

Politika a právne predpisy, ktorými sa riadi poskytovanie informácií o dobrovoľných návratoch, sa nedávno novelizovali alebo sa plánujú novelizovať v deviatich (členských) štátoch (AT, BE, DE, FI, FR, HU, PL, UK, NO), čo poukazuje na **rastúci záujem o posilnenie pravidiel a praxe súvisiacich**

s poskytovaním informácií o dobrovoľných návratoch.

Vnútroštátne predpisy upravujú **obsah informácií**, ktorý sa má štátnym príslušníkom tretích krajín poskytovať, **načasovanie** poskytovania informácií, **jazyk a komunikačné kanály**, prostredníctvom ktorých sa informácie poskytujú, ako aj pravidlá týkajúce sa **dôvernosti**. Poskytované informácie majú zahŕňať: predstavenie možnosti dobrovoľného návratu, podmienky oprávnenosti pre asistovaný dobrovoľný návrat (AVR) alebo asistovaný dobrovoľný návrat a reintegráciu (AVRR), informácie o pomoci a službách poskytovaných v rámci programov AVR(R) a kontakty na organizácie, ktoré programy realizujú. Niektoré členské štáty prijali aj osobitné pravidlá alebo usmernenia týkajúce sa **zraniteľných neregulárnych migrantov**.

Článok 7 návratovej smernice zaväzuje (členské) štáty informovať navrátilca o stanovenej lehote na dobrovoľný odchod. V rozhodnutí o návrate pritom väčšina (členských) štátov poskytuje aj **informácie o dobrovoľnom návrate**, hoci rozsah a prístupnosť takto poskytnutých informácií sa medzi (členskými) štátmi líši.

Akú úlohu hrajú jednotliví aktéri pri informovaní migrantov o dobrovoľnom návrate?

V polovici všetkých (členských) štátov (AT, CY, EE, ES, FI, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SI, SK) si **štátne úrady zachovávajú minimálnu úlohu v poskytovaní informácií o dobrovoľnom návrate neregulárnym migrantom** a túto činnosť zadávajú **medzivládny organizáciám alebo organizáciám občianskej spoločnosti**, a to najmä Medzinárodnej organizácii pre migráciu (IOM) a v niektorých prípadoch MVO na národnej úrovni.

V niektorých (členských) štátoch (BE, CZ, DE, EL, FR, MT, UK a NO) hrajú štátne úrady aktívnejšiu úlohu v priamom poskytovaní informácií prostredníctvom **vzdelávania** personálu a partnerov, ako poskytovať informácie o dobrovoľnom návrate, **tvorby komunikačných materiálov**, poskytovania **návratového poradenstva** a zriaďovania **informačných centier**, ktoré môžu migranti navštíviť. V niektorých (členských) štátoch vykonávajú štátni zamestnanci aj **terénnu sociálnu prácu**.

Hlavnými štátnymi úradmi, ktoré sa do poskytovania informácií o dobrovoľnom návrate vo (väčšine) členských štátov zapájajú, sú: azylové alebo migračné úrady, personál pobytových zariadení, personál detenčných alebo imigračných ohlasovacích centier, polícia alebo orgány presadzovania práva (ak sú poverené vydávaním rozhodnutí o návrate v danom (členskom) štáte), diplomatické zastupiteľstvá

a veľvyslanectvá konkrétnych tretích krajín (len v niektorých členských štátoch).

Do poskytovania informácií o dobrovoľnom návrate sa zapája aj **široká škála neštátnych subjektov**, či už **na základe zmluvného vzťahu alebo financovania zo strany vlády, na základe neformálneho poverenia štátom či mandátu nezávislého od štátu**. Najčastejšie ide o: **IOM**, ktorá vykonáva a propaguje AVR(R) programy vo väčšine (členských) štátov, **MVO** na národnej úrovni (napr. Caritas, Refugee Action, Jesuit Refugee Service, národné utečenecké rady a pod.), skupiny v rámci **diaspóry a komunity**, napr. združenia organizované na základe vierovyznania alebo združenia migrantov. Na poskytovanie informácií v niektorých členských štátoch sa v menšej miere podieľajú aj **sociálne, zdravotnícke a vzdelávacie organizácie** či **právni poradcovia**.

Áké nástroje, postupy a druhy kampaní sa používajú na ciele oslovenie neregulárnych migrantov, ktorí nie sú v kontakte s oficiálnymi inštitúciami a organizáciami?

Najčastejšími nástrojmi, ktoré členské štáty používajú, sú **letáky alebo brožúry**, ktoré sa migrantom odovzdávajú alebo distribuujú ako súčasť kampaní, **plagáty** s krátkymi textami a vysvetľujúcimi obrázkami alebo **webové stránky** s audio-vizuálnymi informáciami, ktoré používateľom poskytujú anonymitu a umožňujú jednoduchý prístup. Mnohé členské štáty prevádzkujú **telefonické linky pomoci** (v mnohých krajinách bezplatne) alebo **nízkoprahové („drop-in“) kliniky**.

V menšej miere sa využívajú aj ďalšie nástroje, napr. **stránky sociálnych médií** a **online diskusné fóra**, ktoré umožňujú výmenu informácií a diskusiu s ľuďmi z podobných skupín, **mediálne kampane** a **návštevy komunit migrantov v teréne**. S ohľadom na zistenia štúdií, ktoré ukázali, že mnohí návratilci sa o dobrovoľnom návrate dozvedeli od iných príslušníkov diaspóry či inej komunity sa **terénna sociálna práca** v komunitách ukazuje byť veľmi dôležitým nástrojom. Najúčinnějšíou stratégiou **oslovovania neregulárnych migrantov v rôznych časoch a v rôznych podmienkach** podľa ich individuálnych informačných potrieb je však pravdepodobne kombinácia rôznych kanálov poskytovania informácií a propagácie dobrovoľných návratov.

Členské štáty sa líšia v tom, aké množstvo informácií poskytujú potenciálnym návratilcom a iným aktérom zapojeným do poskytovania informácií. **Neštátni aktéri** (napr. MVO a medzinárodné organizácie, ktorí sú zmluvnými poskytovateľmi poradenstva o AVR(R)) vo všeobecnosti poskytujú cielenejšie **informácie na mieru**, hoci v niektorých (členských) štátoch (BE, DE, FR, HU, NO) informácie týmto spôsobom poskytujú aj štátni aktéri.

Na zvýšenie šance, že migranti pochopia správu o možnosti návratu a budú chcieť aktívne spolupracovať s organizáciami, ktoré dobrovoľný návrat zabezpečujú, **je dôležité, aby boli informácie dostupné**, tzn. poskytované v čase a na mieste, kde k nim majú migranti prístup, bezplatné, v jazyku, ktorému rozumujú a prezentované spôsobom, ktorý ich neodradí. Väčšina (členských) štátov pripravila propagačné materiály o AVR(R) v 5 a viac jazykoch a informácie poskytujú vo viacerých spoločných jazykoch. Členské štáty zvyčajne zisťujú, že poskytovanie informácií v inom ako prvom jazyku nebráni porozumeniu úvodnej informácie o návrate, môže však sťažovať chápanie významových detailov. Spôsoby prezentácie informácií o možnosti dobrovoľného návratu sa medzi členskými štátmi rôznia, výskum však ukazuje, že nadmerná propagácia či prikrášľovanie návratov vyvoláva u migrantov nedôveru voči poskytovaným informáciám.

V období 2011 – 2014 členské štáty realizovali **informačné kampane** zamerané na informovanie neregulárnych migrantov o dobrovoľnom návrate, pričom využívali rôzne nástroje. Asi jedna tretina sa osobitne zameriavala na migrantov, ktorí nie sú v kontakte s oficiálnymi inštitúciami a organizáciami, zvyšok kampaní bol postavený na metódach a prístupoch, ktoré umožňovali osloviť túto skupinu ako súčasť širšej cieľovej skupiny štátnych príslušníkov tretích krajín. Väčšina kampaní sa zameriavala na propagáciu programov AVR(R), v niektorých prípadoch však išlo o všeobecnú podporu (asistovaných) dobrovoľných návratov. S cieľom **zvýšiť šance na oslovenie rôznych cieľových skupín, využili kampane rôzne stratégie**, najmä zabezpečenie dostupnosti informácií na kľúčových miestach, ktoré migranti navštevujú, posilnenie vzťahov s diasporami, využívanie cielených kanálov poskytovania informácií a sociálnych médií, zdôrazňovanie výhod návratu (a reintegrácie) a využitie kultúrnych mediátorov.

Existujú dôkazy o účinnosti rôznych techník a nástrojov poskytovania informácií?

Niektoré (členské) štáty zbierali dôkazy o účinnosti rôznych prístupov k poskytovaniu informácií o dobrovoľných návratoch, a to najmä prostredníctvom prieskumov na hodnotenie procesu AVR, jeho výsledkov a iných informácií, ktoré účastníci dostali v súvislosti s programami AVR(R). Údaje z prieskumov hovoria o miere spokojnosti príjemcov, ako nástroj hodnotenia však majú obmedzený význam, keďže sa týkajú len malej skupiny klientov programov AVR(R) a nezvyknú sa zameriavať na účinnosť poskytovania informácií. Z toho vyplýva, že existuje len **málo spoľahlivých dôkazov o účinnosti** opatrení na oslovenie a jasné a komplexné informovanie neregulárnych migrantov, ktorí nie sú v kontakte s oficiálnymi inštitúciami a organizáciami. (Členské) štáty napriek tomu **vzdvihli niektoré skúsenosti a potenciálne príklady dobrej praxe v poskytovaní informácií** s osobitným zameraním na migrantov, ktorí nie sú v kontakte s oficiálnymi inštitúciami a organizáciami. Ide napríklad o:

- ★ poskytnutie informácií potenciálnym príjemcom o AVR(R) tak skoro, ako je to možné,
- ★ zapojenie MVO, medzivládnych organizácií a organizácií občianskej spoločnosti do šírenia informácií s využitím ich sprostredkovateľskej úlohy v kontakte medzi štátnymi úradmi a migrantmi,
- ★ zapojenie združení diaspóry a iných zástupcov migrantov s cieľom vybudovať dôveryhodné komunikačné kanály,
- ★ poskytnutie času na to, aby mohol migrant zvážiť svoje rozhodnutie o návrate,
- ★ využitie online médií, ktoré umožňujú anonymný prístup k informáciám,
- ★ informovanie o rizikách, ktoré vyplývajú z rozhodnutia nevrátiť sa dobrovoľne, a o výhodách dobrovoľného návratu,
- ★ prispôsobenie poskytovaných informácií a komunikácie osobitným potrebám a situácii migranta, a
- ★ poskytovanie informácií vecným spôsobom bez zmatečnej či „emotívnej“ komunikácie.

4. ĎALŠIE INFORMÁCIE

Ďalšie informácie súvisiace s týmto informom EMN a/alebo informácie o iných činnostiach EMN poskytnite: HOME-EMN@ec.europa.eu.

Vypracované v októbri 2015.