

JUDr. Miroslava Mittelmanová

PROGRAMY A STRATÉGIE ASISTOVANÝCH NÁVRATOV NA ÚZEMÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY A REINTEGRÁCIA V TRETÍCH KRAJINÁCH

Programy a stratégie asistovaných návratov na území Slovenskej republiky a reintegrácia v tretích krajinách

JUDr. Miroslava Mittelmannová

Národná štúdia pre Európsku migračnú sieť (European Migration Network)

Bratislava
december 2009 – január 2010



Európska migračná sieť bola založená rozhodnutím Rady 2008/381/ES a je financovaná Európskou úniou.

Financované Európskou úniou a Ministerstvom vnútra SR.

Názory prezentované v tejto štúdii sú názormi autorky a nemusia predstavovať názory vlády Slovenskej republiky, Európskej komisie alebo IOM Medzinárodnej organizácie pre migráciu.

IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu
Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v Slovenskej republike
Grösslingová 4
811 09 Bratislava, Slovenská republika
E-mail: ncpslovakia@iom.int
Tel.: +421 2 52 62 33 35

ISBN 978-80-970307-3-5

Predslov

Štúdia bola zostavená IOM Medzinárodnou organizáciou pre migráciu Bratislava, ktorá je Národným kontaktným bodom Európskej migračnej siete v Slovenskej republike. Táto národná štúdia je vypracovaná v súlade so spoločnou štruktúrou a metodológiou stanovenou Európskou migračnou sieťou. Štúdia bola zostavená externou expertkou IOM v roku 2009.

Obsah

Zhrnutie	8	04. Prehľad opatrení na realizáciu dobrovoľných návratov	26
Zoznam skratiek	9	<ul style="list-style-type: none">• Program dobrovoľných návratov v Slovenskej republike• Realizácia dobrovoľného návratu• Informačná kampaň• Výdavky spojené s návratom štátnych príslušníkov tretích krajín	<div>26</div> <div>27</div> <div>28</div> <div>29</div>
01. Úvod. Účel a metodológia	10		
1.1. Účel	10	4.1. Motívy (a vnímanie) dobrovoľných návratov	29
1.2. Metodológia	11	4.2. Prekážky pri dobrovoľných návratoch	29
		4.3. Organizácia opatrení dobrovoľných návratov	30
02. Definície, kategórie navrátilcov a dostupné informácie	13	05. Reintegrácia a udržateľnosť návratu	31
2.1. Definície dobrovoľného návratu	13	06. Záver	32
2.2. Kategorizácia vracajúcich sa migrantov	14		
2.3. Štatistické údaje o dobrovoľných návratoch	16		
03. Politický a právny rozmer	20	Bibliografia a zdroje	34
3.1. Politický a právny rozmer dobrovoľných návratov v Slovenskej republike	20		
3.2. Vplyv európskej politiky, legislatívy a financovania	23		
<ul style="list-style-type: none">• Európsky pakt o prisťahovalectve a azyle• Smernica Rady 2001/40/ES z 28. mája 2001 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín• Smernica Rady 2003/110/ES z 25. novembra 2003 o pomoci v prípadoch tranzitu na účely leteckého odsunu• Rozhodnutie Rady 2004/191/ES z 23. februára 2004, ktorým sa ustanovujú kritériá a praktické opatrenia na náhradu finančného rozdielu vyplývajúceho z uplatňovania smernice 2002/40/ES o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych občanov tretích krajín• Rozhodnutie Rady 2004/573/ES z 29. apríla 2004 o organizácii spoločných letov na odsuny štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa vzťahujú príkazy na• individuálny odsun, z územia dvoch alebo viacerých členských štátov• Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 575/2007/ES z 23. mája 2007, ktorým sa zriaďuje Európsky fond pre návrat na obdobie rokov 2008 až 2013 ako súčasť všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov• Readmisné dohody• Európsky fond pre utečencov• „Return Preparatory Action“	<div>23</div> <div>23</div> <div>23</div> <div>24</div> <div>24</div> <div>24</div> <div>24</div> <div>24</div> <div>24</div> <div>25</div>		

Zhrnutie

Právo človeka vrátiť sa do svojej krajiny je zakotvené vo viacerých medzinárodných dokumentoch o ľudských právach. Podľa Všeobecnej deklarácie ľudských práv „každý má právo opustiť ktorúkoľvek krajinu, aj svoju vlastnú, a vrátiť sa do svojej krajiny“.¹ Toto právo je obsiahnuté aj v prvom záväznom medzinárodnom dokumente o ľudských právach, v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach z roku 1966, ktorý ustanovuje, že „nikto nesmie byť svojvoľne pozbavený práva vstúpiť do svojej vlastnej krajiny“.²

Slovenská republika (ďalej SR) v súlade so svojimi medzinárodnými záväzkami rešpektuje právo každého človeka vrátiť sa späť do krajiny pôvodu. Podľa účinnej právnej úpravy môžu cudzinci požiadať z akéhokoľvek dôvodu o dobrovoľný návrat³ zo SR späť do krajiny svojho pôvodu.

Dobrovoľný návrat predstavuje humánny spôsob návratu.⁴ Na území SR je program dobrovoľných návratov zabezpečovaný zo strany štátu Úradom hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR (ďalej ÚHCP MV SR), pričom realizátorom je IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu (ďalej IOM).

Predkladaná štúdia analyzuje úpravu dobrovoľných návratov na území SR a približuje ich realizáciu, ako aj celý mechanizmus organizácie návratu cudzinca, ktorý sa rozhodne pre dobrovoľný návrat do krajiny pôvodu.

Štúdia pozostáva z týchto kapitol:

- **Prvá kapitola** približuje cieľ a účel štúdie a zameriava sa na identifikovanie hlavného prínosu tohto dokumentu v kontexte Európskej únie (ďalej EÚ) a konečných príjemcov. Metodológia obsahuje všetky relevantné zdroje, ktoré boli nevyhnutné pri získavaní informácií a z ktorých sa vychádzalo pri analýze inštitútu dobrovoľného návratu a s ním spojeného mechanizmu.
- **Druhá kapitola** obsahuje definície pojmov súvisiacich s dobrovoľným návratom. Analýzou právnych predpisov sa zistilo, že v podmienkach SR sa nepoužíva termín asistované návraty, ale dobrovoľné návraty. Ich význam je však identický. Kapitola ďalej rozdeľuje kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín podľa ich právneho postavenia v čase podávania žiadosti o dobrovoľný návrat, pričom možno skonštatovať, že v používanej terminológii nie sú ešte ustálené pojmy pre navrátilcov, a preto bolo so zreteľom na cieľ tejto štúdie potrebné ich opisne priblížiť. V závere kapitoly sú uvedené dostupné štatistické informácie. Nebolo možné poskytnúť všetky údaje podľa zadania špecifikácie, pretože niektoré z nich⁵ neboli k dispozícii.
- **Tretia kapitola** sa zaoberá inštitútom dobrovoľného návratu zo všeobecného pohľadu ako spoločenskej a politickej témy, o ktorú sa došiaľ viac zaujímali odborníci ako politici. Právnu úpravu obidvoch možných návratov cudzincov primárne obsahujú zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o pobyte cudzincov a zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o azyle), ako

aj vykonávacie právne predpisy ÚHCP MV SR. Realizácie dobrovoľných návratov vychádzajú aj z viacročnej praxe a spolupráce medzi ÚHCP MV SR a IOM. Kapitola obsahuje informácie o legislatívnych zmenách, ako aj spolu-financovaní dobrovoľných návratov z fondov EÚ a štátneho rozpočtu SR.

- **Štvrtá kapitola** detailnejšie opisuje proces dobrovoľného návratu štátneho príslušníka tretej krajiny späť do krajiny pôvodu prostredníctvom programu dobrovoľného návratu IOM, ktorý v podmienkach SR uskutočňuje výlučne IOM v spolupráci s ÚHCP MV SR. Kapitola obsahuje informácie o podmienkach zaradenia do programu dobrovoľného návratu, o vlastnej realizácii dobrovoľného návratu, o výdavkoch spojených s dobrovoľným i núteným návratom, o motívoch cudzincov, pre ktoré sa rozhodli vrátiť späť do krajiny pôvodu, a o prekážkach, ktoré sa pri realizácii vyskytli.
- **Piata kapitola** sa venuje reintegrácii a udržateľnosti návratu, pričom uvádza, aké opatrenia na reintegráciu štátnych príslušníkov tretích krajín sa vyskytujú a na čo majú tieto osoby nárok. V súčasnosti sa reintegračná pomoc financuje do februára 2011 v rámci projektov spolufinancovaných z Európskeho fondu pre návrat a štátneho rozpočtu SR len pre obmedzený počet osôb.
- **Záver** uvádza zistenia, ku ktorým sa pri písaní tejto štúdie dospelo.

Zoznam skratiek

Dohoda – dohoda o spolupráci medzi Medzinárodnou organizáciou pre migráciu a Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky o pomoci pri návrate neúspešných žiadateľov o azyl a ilegálnych migrantov do krajín pôvodu

ERF – Európsky fond pre utečencov

EÚ – Európska únia

IOM – Medzinárodná organizácia pre migráciu

MÚ MV SR – Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky

MV SR – Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

Návratová smernica – smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území

OCP PZ – oddelenie cudzineckej polície Policajného zboru

OHK PZ – oddelenie hraničnej kontroly Policajného zboru

Smernica 2001/40/ES – smernica Rady 2001/40/ES z 28. mája 2001 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín

Smernica 2003/110/ES – smernica Rady 2003/110/ES z 25. novembra 2003 o pomoci v prípadoch tranzitu na účely leteckého odsunu

SR – Slovenská republika

ÚHCP MV SR – Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra Slovenskej republiky

Zákon o azyle – zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon o pobyte cudzincov – zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

¹ Článok 13 ods. 2.

² Článok 12 ods. 4.

³ Dobrovoľný návrat je pomoc štátnym príslušníkom tretích krajín pri ich dobrovoľnom návrate späť do krajiny pôvodu.

⁴ <http://avr.iom.sk/navraty/o-programe.html> [stiahnuté: december 2009].

⁵ Napr. o právnom postavení cudzincov v čase ich dobrovoľného návratu do krajiny pôvodu.



Úvod. Účel a metodológia

1.1. Účel

Výber a spracovanie štúdie „Programy a stratégie asistovaných návratov na území SR a reintegrácia v tretích krajinách“ schválil Riadiaci výbor Európskej migračnej siete v rámci pracovného programu na rok 2009. Cieľom tejto štúdie je poskytnúť všetky poznatky o dobrovoľných návratoch na území SR, ktoré sa následne zahrnú do súhrnnej správy o asistovaných návratoch, spracovanej Európskou komisiou na základe národných správ členských štátov EÚ. Štúdie vypracované všetkými členskými krajinami EÚ majú ambíciu prispieť k získaniu celkového prehľadu o programoch asistovaných návratov medzi jednotlivými členskými štátmi EÚ. Môžu prispieť k zdokonaleniu spolupráce medzi členskými štátmi i k rozšíreniu dobrých skúseností v oblasti asistovaných návratov, ako aj k rozvoju návratovej politiky a programov uľahčujúcich ich realizáciu.

Táto štúdia pozostáva:

- z komplexného prehľadu programov a stratégií dobrovoľných návratov na území SR,
- z analýzy stratégií dobrovoľných návratov z pohľadu poskytovania podpory na ich realizáciu, ako aj z pohľadu prípadných prekážok v realizácii,
- z analýzy dôvodov a motivácie zúčastniť sa na programe dobrovoľného návratu aj prípadnej následnej reintegrácie,
- z prehľadu hodnotenia programov dobrovoľného návratu, ich efektivity a udržateľnosti v podmienkach SR.

Štúdia je primárne určená inštitúciám zaoberajúcim sa návratovou politikou, predovšetkým:

- ministrom, zákonodarcom, úradníkom v rámci SR aj na úrovni EÚ, ktorí sa zaoberajú azylovou a migračnou politikou,
- mimovládny organizáciám pôsobiace v oblasti azylu a migrácie,
- verejnosti so záujmom o návratovú politiku.

Predmetná štúdia bude prístupná verejnosti a bude súčasťou súhrnnej správy pozostávajúcej zo všetkých správ pripravených inými členskými štátmi.

V roku 2006 bola v rámci Európskej migračnej siete vypracovaná štúdia „Návratová migrácia“, ktorá sa touto štúdiou rozšíri a doplní aj o informácie z tých krajín EÚ, ktoré sa na jej vypracúvaní pôvodne nezúčastnili, vrátane SR.

V SR nebola dosiaľ spracovaná nijaká štúdia, ktorá by komplexne analyzovala tému dobrovoľných návratov. Tento dokument bude preto slúžiť aj ako podklad na zistenie základných informácií o inštitúte dobrovoľného návratu, ale aj o celkovej právnej úprave v rámci právneho poriadku SR či priamo na realizáciu dobrovoľného návratu štátneho príslušníka tretej krajiny z územia SR späť do krajiny pôvodu.

1.2. Metodológia

Predložená štúdia vychádza zo spracovania dostupných podkladov a dokumentov, z odborných konzultácií so zainteresovanými subjektmi uskutočnených v novembri a decembri 2009 a v januári 2010, pričom hlavnými zdrojmi boli najmä:

- predpisy slovenského právneho poriadku:
 - ♦ zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov;
 - ♦ zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov;
 - ♦ rozkaz riaditeľa úradu hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 4/2010 zo dňa 11. 1. 2010 na zabezpečenie postupu vo veciach administratívneho vyhostenia, zaistenia a dobrovoľných návratov cudzincov z územia Slovenskej republiky;
 - ♦ rozkaz riaditeľa úradu hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 3/2010 zo dňa 12. 1. 2010 na

zabezpečenie postupu vo veciach pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky;

- ♦ viacročný program Európskeho fondu pre návrat na obdobie rokov 2008 až 2013;

- medzinárodné dokumenty o ľudských právach a slobodách:
 - ♦ Všeobecná deklarácia ľudských práv;
 - ♦ Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach;
- právne akty EÚ:
 - ♦ Európsky pakt o prisťahovalectve a azyle;
 - ♦ smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (ďalej návratová smernica);
 - ♦ smernica Rady 2001/40/ES z 28. mája 2001 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín (ďalej smernica 2001/40/ES);
 - ♦ smernica Rady 2003/110/ES z 25. novembra 2003 o pomoci v prípadoch tranzitu na účely leteckého odsunu (ďalej smernica 2003/110/ES);
 - ♦ rozhodnutie Rady z 23. februára 2004, ktorým sa ustanovujú kritériá a praktické opatrenia na náhradu finančného rozdielu vyplývajúceho z uplatňovania smernice 2002/40/ES o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych občanov tretích krajín;
 - ♦ rozhodnutie Rady z 29. apríla 2004 o organizácii spoločných letov na odsuny štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa vzťahujú príkazy na individuálny odsun, z územia dvoch alebo viacerých členských štátov;
 - ♦ rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 575/2007/ES z 23. mája 2007, ktorým sa zriaďuje Európsky fond pre návrat na obdobie rokov 2008 až 2013 ako súčasť všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov;
- webová stránka IOM zameraná na dobrovoľ-

né návraty: www.avr.iom.sk;

- informácie získané z rozhovorov s expertmi majúcimi poznatky a skúsenosti z oblasti realizácie dobrovoľných návratov na území SR, pracujúcimi pre ÚHCP MV SR a IOM;
- štatistiky poskytnuté IOM, ako aj zo stránky www.avr.iom.sk;
- pracovné skúsenosti autorky z práce pre občianske združenie Liga za ľudské práva.

Pri písaní tejto štúdie sa nevyskytli nijaké komplikácie, ktoré by sťažovali prácu pri jej vypracúvaní. Všetci oslovení experti poskytli informácie s cieľom ich analýzy a následného spracovania v tejto štúdii.

02

Definície, kategórie navrátilcov a dostupné informácie

2.1. Definície dobrovoľného návratu

Cieľom tejto časti je priblížiť a definovať základné pojmy, ktoré sú späté s programom dobrovoľného návratu na území SR.

V čase prípravy tejto štúdie prijala Národná rada SR dňa 1. decembra 2009 zákon č. 594/2009 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o pobyte cudzincov. Predmetnou novelou sa do zákona o pobyte cudzincov transponovala návratová smernica. Novela nadobúda účinnosť 15. januára 2010.

So zreteľom na ciele tejto štúdie sa vychádza z terminológie, ktorú v súvislosti s dobrovoľným návratom používa právny poriadok SR:

- **návrat** – na území SR rozlišujeme dva druhy návratov štátnych príslušníkov tretích krajín, a to nútený návrat, t. j. rozhodnutie o administratívnom vyhostení a súdom uložený trest vyhostenia, a dobrovoľný návrat;
- **dobrovoľný návrat** – „návrat cudzinca do krajiny pôvodu, posledného bydliska alebo ktorejkoľvek tretej krajiny, do ktorej sa cudzinec rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme“¹, dobrovoľný návrat má v podmienkach SR identický význam ako asistovaný návrat;
- **administratívne vyhostenie** – rozhodnutie policajného útvaru o skončení pobytu cudzinca s určením lehoty na vycestovanie do krajiny pôvodu, krajiny tranzitu alebo ktorejkoľvek tretej krajiny, ktorá ho prijme, a času zákazu vstupu.
- **výkon administratívneho vyhostenia** – policajný útvar zabezpečí výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení, ak
 - ♦ cudzinec nevycestoval v lehote určenej v rozhodnutí o administratívnom vyhostení;

¹ § 2 písm. j) zákona o pobyte cudzincov.

- ♦ možno predpokladať, že cudzinec ujde alebo bude iným spôsobom mariť alebo sťažovať výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení, najmä ak nemožno jeho totožnosť zistiť;
 - ♦ má byť cudzinec podľa medzinárodnej zmluvy vrátený na územie zmluvného štátu alebo
 - ♦ cudzinec nemôže vycestovať, pretože nemá platný cestovný doklad alebo prostriedky na vycestovanie².
- **súdne vyhostenie** – súdom uložený trest vyhostenia podľa ustanovenia § 65 zákona č. 300/2005 Trestný zákon. Na základe predmetného ustanovenia, ak to vyžaduje bezpečnosť osôb alebo majetku, alebo iný verejný záujem, súd môže páchatelovi, ktorý nie je občanom SR alebo občanom iného členského štátu EÚ, alebo občanom zmluvného štátu dohody o európskom hospodárskom priestore ani osobou, ktorej bolo priznané postavenie azylanta, uložiť trest vyhostenia z územia SR. Trest vyhostenia môže súd uložiť na jeden rok až pätnásť rokov.
 - **zaistenie** – vo všeobecnosti možno definovať ako rozhodnutie správneho orgánu (policajného útvaru), ktorým sa obmedzuje právo slobody pohybu cudzinca; policajt je oprávnený zaistiť cudzinca na účel výkonu jeho administratívneho vyhostenia alebo výkonu trestu vyhostenia; na účel výkonu prevozu cudzinca podľa Dublinského nariadenia; na účel vrátenia cudzinca podľa readmisnej dohody, ak neoprávnene vstúpil na územie SR alebo sa neoprávnene zdržiaval na území SR;³
 - **žiadateľ o azyl** – cudzinec, ktorý na útvare Policajného zboru vyhlási, že žiada o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky⁴;
 - **neúspešný žiadateľ o azyl** – cudzinec, ktorému Slovenská republika neudelila medziná-

rodnú ochranu vo forme azylu alebo doplnkovej ochrany;

- **neoprávnene sa zdržiavajúci cudzinec** – cudzinec, ktorého pobyt na území SR je neoprávnený, t. j. nespĺňa podmienky pobytu na území Slovenskej republiky;
- **cudzinec** – každý, kto nie je štátnym občanom Slovenskej republiky⁵;
- **štátny príslušník tretej krajiny** – cudzinec, ktorý nie je štátnym občanom SR ani štátnym občanom inej členskej krajiny EÚ.

V tejto štúdii sa pojmy cudzinec a štátny príslušník tretej krajiny používajú v rovnakom významovom zmysle.

2.2. Kategorizácia vracajúcich sa migrantov

Cudzinec, ktorý sa na území SR zdržiava neoprávnene, môže využiť inštitút dobrovoľného návratu a vrátiť sa späť do krajiny pôvodu. Dobrovoľný návrat však môže využiť aj cudzinec, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území SR, bolo mu už vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení a na účel jeho výkonu policajný útvar cudzinca zaistil a umiestnil v útvare policajného zaistenia pre cudzincov. To mu umožní vyhnúť sa nútenému návratu a zvoliť si humannejší dobrovoľný spôsob návratu.

Štátni príslušníci tretích krajín zapojení do programu dobrovoľných návratov realizovaných prostredníctvom IOM, pričom ide v SR o jedinou možnosť dobrovoľného návratu, môžu byť zaradení do rôznych kategórií podľa toho, kedy podali žiadosť o dobrovoľný návrat, teda kedy boli zaregistrovaní IOM.

Do programu dobrovoľného návratu sa môžu zaregistrovať tieto kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín:

1. **Štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa na území SR zdržiava neoprávnene, pretože nemá platné povolenie na trvalý, prechodný alebo tolerovaný pobyt, alebo udelené vízum a nebolo mu vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení.**

Ide o cudzinca, ktorého neoprávnený pobyt na území SR nebol známy policajnému útvaru a ktorý sa dobrovoľne prihlásil do programu dobrovoľného návratu priamo v IOM alebo prejavil záujem o dobrovoľný návrat na policajnom útvare, kde sa dostavil z vlastnej vôle. Ak prejaví záujem o dobrovoľný návrat na policajnom útvare, v takomto prípade je cudzinec poučený, aby sa dostavil do IOM, kde môže požiadať o dobrovoľný návrat. Pobyt takéhoto štátneho príslušníka tretej krajiny sa podaním písomnej žiadosti o dobrovoľný návrat považuje za tolerovaný, a to po obdobie 90 dní. Cudzincovi sa v takomto prípade nevydáva rozhodnutie o administratívnom vyhostení z územia SR.

2. **Štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa na území SR zdržiaval neoprávnene, pretože nemal platné povolenie na trvalý, prechodný alebo tolerovaný pobyt, alebo udelené vízum, a v ktorého prípade bolo vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení.**

V takomto prípade ide o štátneho príslušníka tretej krajiny, o ktorého neoprávnenom pobyte sa policajný útvar dozvedel v rámci svojej činnosti, vydal mu rozhodnutie o administratívnom vyhostení a určil lehotu na vycestovanie a čas zákazu vstupu. Lehota na vycestovanie je najmenej 7 dní a najviac 30 dní odo dňa právoplatnosti rozhodnutia. Túto lehotu možno predĺžiť so zreteľom na predchádzajúci pobyt cudzinca, jeho súkromný a rodinný život alebo zdravotný stav. Počas tejto lehoty môže štátny príslušník tretej krajiny podať žiadosť o dobrovoľný návrat, pričom rozhodnutie o administratívnom vyhostení zostáva v platnosti. Neuskutoční sa však jeho nútený výkon, ale namiesto neho

dobrovoľný návrat. Opätovne platí, že dňom podania žiadosti o dobrovoľný návrat začína plynúť 90-dňová lehota, v rámci ktorej sa musí dobrovoľný návrat uskutočniť a počas ktorej je pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny na území SR tolerovaný a možno ho v odôvodnených prípadoch predĺžiť. Do tejto kategórie možno zaradiť aj neúspešného žiadateľa o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany, ktorý sa na území SR zdržiava neoprávnene a ktorému bolo vydané rozhodnutie o administratívnom vyhostení.

3. **Štátny príslušník tretej krajiny, ktorého zaistil policajný útvar s cieľom výkonu administratívneho vyhostenia a umiestnil v útvare policajného zaistenia pre cudzincov.**

Táto situácia nastane vtedy, keď sa štátny príslušník tretej krajiny na území SR zdržiaval neoprávnene. Nemá platné povolenie na pobyt ani udelené vízum a policajný útvar vlastnou činnosťou tento stav zistí, vydá mu rozhodnutie o administratívnom vyhostení z územia SR, zaistí cudzinca a umiestni ho v útvare policajného zaistenia pre cudzincov.⁶ Aj po umiestnení do zariadenia môže štátny príslušník tretej krajiny podať písomnú žiadosť o dobrovoľný návrat.

4. **Štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je v konaní o poskytnutie medzinárodnej ochrany a počas tohto konania požiada o dobrovoľný návrat do krajiny pôvodu.**

V tomto prípade ide o štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je v konaní o poskytnutie medzinárodnej ochrany pred Migračným úradom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej MÚ MV SR) a rozhodne sa o dobrovoľný návrat požiadať predtým, ako sa právoplatne rozhodlo o jeho žiadosti o udelenie azylu alebo poskytnutie doplnkovej ochrany.

² § 59 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov.

³ § 62 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov.

⁴ § 2 písm. h) zákona o azyle.

⁵ § 1 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov.

⁶ Na území SR sa nachádzajú dva útvary policajného zaistenia pre cudzincov: v Sečovciach a Medveďove.

2.3. Štatistické údaje o dobrovoľných návratoch

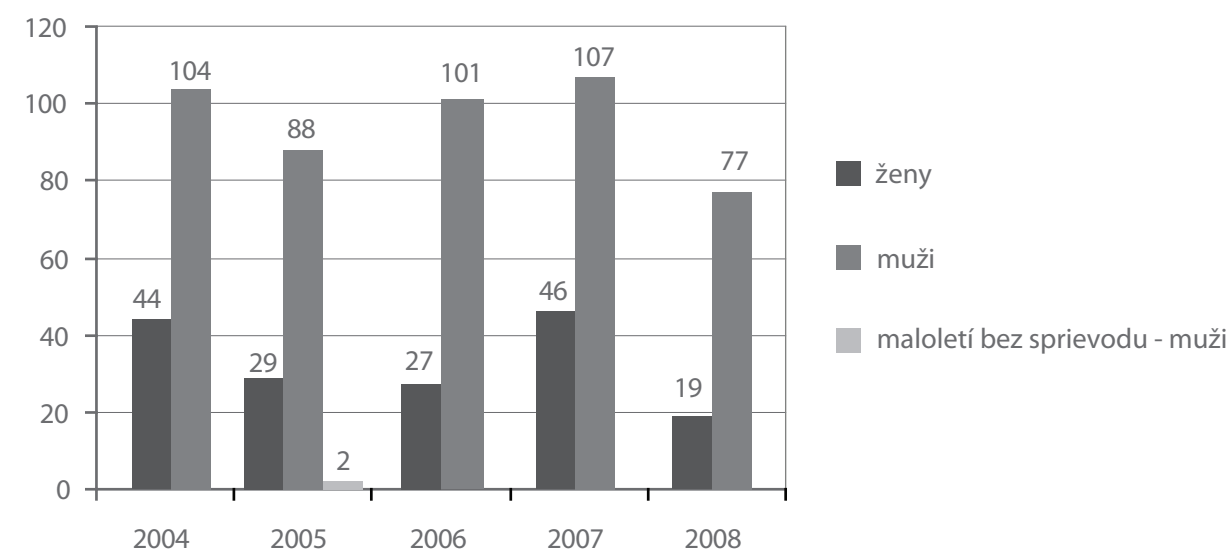
Táto podkapitola približuje štatistické informácie o štátnych príslušníkoch tretích krajín, ktorí boli vrátení zo SR do krajiny svojho pôvodu alebo posledného bydliska, rozdelené podľa demografických kritérií a krajín návratu.

V období rokov 2004 až 2008 sa z územia SR dobrovoľne vrátilo do krajiny svojho pôvodu 644 štátnych príslušníkov tretích krajín, pričom najväčší počet návratov sa uskutočnil v roku 2007, keď sa dobrovoľný návrat zrealizoval v 153 prípadoch.⁷

Ako vyplýva z tabuľky 1, inštitút dobrovoľného návratu v každom uvedenom roku využili v prevažnej väčšine muži. V roku 2005 sa zaznamenali aj dva prípady dobrovoľného návratu maloletých bez sprievodu, t. j. štátnych príslušníkov tretích krajín mladších ako osemnásť rokov, ktorí sa na území SR nachádzali bez svojich zákonných zástupcov (rodičov) alebo iných osôb, ktoré za ne zodpovedali podľa práva. V prípadoch maloletých bez sprievodu dáva súhlas s uskutočnením

⁷ Zdroj IOM, december 2009.

Tabuľka 1. Pohlavie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa dobrovoľne vrátili do krajín pôvodu alebo posledného bydliska



Zdroj: IOM, december 2009.

návratu takejto osoby do krajiny pôvodu alebo posledného bydliska opatrovník alebo porúčnik ustanovený súdom, ktorý je jeho zákonným zástupcom a bez súhlasu ktorého nie je možné dobrovoľný návrat realizovať.

Tabuľka 2 ukazuje vek štátnych príslušníkov tretích krajín, v prípade ktorých bol uskutočnený dobrovoľný návrat v rokoch 2004 - 2008. Najpočetnejšiu kategóriu tvoria dospelé osoby medzi 18. – 59. rokom života. Dobrovoľne sa do krajiny pôvodu vrátili aj osoby mladšie ako 18 rokov. Okrem spomínaných dvoch maloletých osôb bez sprievodu, ktoré sa na území SR nachádzali bez svojich rodičov alebo iných zákonných zástupcov, ostatní využili možnosť dobrovoľného návratu spolu so svojimi rodinami, teda spolu so svojimi zákonnými zástupcami, ktorými boli ich rodičia. Dvakrát boli do programu dobrovoľných návratov zaradení a v konečnom dôsledku sa do krajín svojho pôvodu vrátili aj štátni príslušníci tretích krajín starší ako 60 rokov.

Tabuľka 3 obsahuje informácie o krajinách pôvodu alebo miestach posledného bydliska štátnych príslušníkov tretích krajín, do ktorých sa zrealizovali dobrovoľné návraty. V rokoch 2004 až 2008 sa uskutočnilo 644 dobrovoľných návra-

tov do 34 krajín sveta. Moldavsko, do ktorého sa dobrovoľne vrátilo spolu až 158 osôb, a Čína, kam sa vrátilo 141 osôb, predstavujú krajiny s najväčším počtom uskutočnených dobrovoľných návratov zo SR. Významne boli zastúpené aj krajiny ako Turecko, Rusko, Gruzínsko, Irak a Arménsko. Štátni príslušníci tretích krajín sa dobrovoľne vrátili len do krajiny svojho pôvodu alebo posledného bydliska a ani v jednom prípade sa neuskutočnil návrat do inej tretej krajiny.

Tabuľka 4 udáva počet realizovaných dobrovoľných návratov cudzincov z územia SR späť do krajiny ich pôvodu v rokoch 2004 až 2008 a v roku v 2008 ich porovnáva s počtom realizovaných prípadov núteného návratu cudzincov (výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení).

V referenčných rokoch 2004 až 2007 sa údaje o nútených návratoch neevidovali komplexne (t. j. zbierali sa len čiastkovo a podľa iných definícií). Z uvedeného dôvodu by mohlo ich porovnanie v tejto tabuľke viesť k nesprávnym záverom.

V roku 2009 vyhostila polícia v rámci nútených návratov 886 cudzincov⁸ a uskutočnilo sa 139 dobrovoľných návratov.⁹

⁸ Zdroj: ÚHCP MV SR – databáza nelegálnej migrácie (uvedená štatistika zahŕňa prípady vyhostení cudzincov – cudzinci políciou fyzicky vyhostení, výlučne z dôvodu neoprávneného vstupu na územie SR alebo neoprávneného pobytu na území SR, vrátane readmisie).

⁹ Zdroj: IOM Bratislava.

Tabuľka 2. Vek štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa dobrovoľne vrátili do krajín pôvodu alebo posledného bydliska

Vek/rok	2004	2005	2006	2007	2008
0 – 17	13	10	12	1	8
18 – 59	134	109	116	152	87
60+	1	0	0	0	1

Zdroj: IOM, december 2009.

V prípade dobrovoľných návratov za rok 2008 sa krajina návratu štátnych príslušníkov tretích krajín zhodovala s krajinou ich štátnej príslušnosti (pozri tabuľku 3).

Prehľad o právnom postavení cudzinca v čase návratu nie je možné poskytnúť.

Tabuľka 3. Krajiny pôvodu, do ktorých sa štátni príslušníci tretích krajín dobrovoľne vrátili

Krajina návratu/rok	2004	2005	2006	2007	2008	Spolu
Afganistan	0	0	0	0	3	3
Albánsko	0	0	2	0	1	3
Arménsko	16	2	1	0	3	22
Azerbajdžan	1	1	0	0	0	2
Bielorusko	0	1	1	0	0	2
Bosna a Hercegovina	1	0	0	0	0	1
Bulharsko	0	4	0	0	0	4
Čečensko	6	0	0	0	0	6
Čína	68	49	9	14	1	141
Dominikánska republika	3	0	7	6	0	16
Etiópia	0	1	0	0	0	1
Gruzínsko	1	15	12	2	1	31
Chorvátsko	1	1	0	0	0	2
India	0	1	0	3	6	10
Irak	0	0	0	9	17	26
Irán	0	1	1	0	0	2
Jemen	0	0	0	0	1	1
Kosovo	0	0	0	4	7	11
Kuba	1	0	0	0	0	1
Libanon	1	1	1	0	0	3
Maroko	0	0	0	3	1	4
Moldavsko	12	7	31	89	45	184
Mongolsko	0	0	0	0	1	1
Peru	0	0	1	0	0	1
Rusko	9	21	14	9	5	58
Saudská Arábia	0	0	1	0	0	1
Senegal	5	0	0	0	1	6
Srbsko	0	0	16	4	1	21
Srí Lanka	3	0	0	0	0	3
Sýria	0	2	6	0	0	8
Tadžikistan	0	0	0	2	0	2
Turecko	20	11	25	4	0	60
Ukrajina	0	0	0	0	1	1
Uzbekistan	0	0	0	4	0	4
Vietnam	0	1	0	0	1	2
Spolu	148	119	128	153	96	644

Zdroj: IOM, december 2009.

Tabuľka 4. Porovnanie počtu dobrovoľných a nútených návratov

Druh návratu/rok	2004	2005	2006	2007	2008
Dobrovoľné návraty	148	119	128	153	96
Nútené návraty	-	-	-	-	1 311*

Zdroj: IOM, december 2009, ÚHCP MV SR – databáza nelegálnej migrácie.

* Uvedená štatistika zahŕňa prípady vyhostení cudzincov – cudzinci políciou fyzicky vyhostení, výlučne z dôvodu neoprávneného vstupu na územie SR alebo neoprávneného pobytu na území SR, vrátane readmisie.

Tabuľka 5. Nútené návraty podľa štátnej príslušnosti v roku 2008

Štátna príslušnosť	Počet
Ukrajina	488
Moldavsko	315
Gruzínsko	136
Pakistan	79
Afganistan	67
India	65
Rusko	48
Bangladéš	36
Čína	31
Arménsko	10
Zimbabwe	5
Vietnam	4
Somálsko	3
Turecko	3
Bielorusko	2
Maroko	2
Nigéria	2
Tunisko	2
Uzbekistan	2
Albánsko	1
Bolívia	1
Egypt	1
Chorvátsko	1
Irak	1
Kirgizsko	1
Kuba	1
Libanon	1
Omán	1
Palestínske autonómne samosprávne územia	1
Srbsko	1
Spolu	1 311

Zdroj: ÚHCP MV SR, január 2010.

3.1. Politický a právny rozmer dobrovoľných návratov v Slovenskej republike

V SR sa nezaznamenali nijaké politické diskusie na tému dobrovoľných návratov štátnych príslušníkov tretích krajín z územia SR do krajiny ich pôvodu. Je to skôr téma pre užší okruh odborníkov z oblasti migrácie a azylu a prakticky sa touto problematikou zo strany štátu zaoberá len ÚHCP MV SR a zo strany neštátnych inštitúcií IOM.

Právna úprava dobrovoľných návratov v SR

Táto podkapitola sa zaoberá právnou úpravou dobrovoľného návratu a núteného návratu, ktorý podľa právnej úpravy na území SR zahŕňa administratívne vyhostenie a súdne vyhostenie. Záver podkapitoly približuje legislatívne zmeny v oblasti návratovej politiky súvisiace s prijatím novely zákona o pobyte cudzincov, ktorá nadobudla účinnosť 15. 1. 2010.

Analýza právnej úpravy návratov (dobrovoľných aj nútených) vychádza z týchto právnych predpisov a ďalších záväzných dokumentov:

- **Zákon o pobyte cudzincov** – definuje pojem dobrovoľný návrat, upravuje právne postavenie osoby, ktorá podala písomnú žiadosť o dobrovoľný návrat do krajiny pôvodu, ustanovuje podmienky leteckého tranzitu cudzinca cez územie SR, ustanovuje podmienky výkonu rozhodnutia o vyhostení vydaného niektorým štátom európskeho hospodárskeho priestoru, ustanovuje podmienky a postup administratívneho vyhostenia cudzinca z územia SR a podmienky zaistenia cudzinca a jeho umiestnenia v útvere policajného zaistenia pre cudzincov.

Každý štátny príslušník tretej krajiny musí spĺňať podmienky na vstup na územie SR alebo pobyt na území SR. Legálnosť pobytu sa

zabezpečuje udelením povolenia na jeden z troch možných druhov pobytu, a to trvalého, prechodného alebo tolerovaného, alebo udelením víza, alebo skutočnosťou, že štátny príslušník tretej krajiny požiadal o udelenie medzinárodnej ochrany a je v konaní o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany.

Na území SR rozlišujeme dva druhy návratov:

- nútené návraty (administratívne vyhostenie, súdne vyhostenie) a
- dobrovoľné návraty.

Ak nie sú splnené podmienky na vstup alebo pobyt, čiže štátny príslušník tretej krajiny bez oprávnenia vstúpil na územie SR alebo sa bez oprávnenia zdržiava na území SR, je to dôvod na jeho administratívne vyhostenie z územia SR.

Administratívne vyhostenie je rozhodnutie policajného útvaru o skončení pobytu cudzinca s určením lehoty na jeho vycestovanie do krajiny pôvodu, krajiny tranzitu alebo ktorejkoľvek tretej krajiny, ktorá ho prijme, a času zákazu vstupu, ak zákon neustanovuje inak. V rozhodnutí o administratívnom vyhostení sa uvedie aj krajina, do ktorej je cudzinec vyhostený. Cudzinec má teda policajným útvarom stanovenú lehotu, počas ktorej musí z územia SR vycestovať, ktorá je najmenej 7 dní a najviac 30 dní odo dňa nadobudnutiu právoplatnosti rozhodnutia o administratívnom vyhostení. Ak v lehote určenej v administratívnom vyhostení cudzinec nevycestuje, policajný útvar zabezpečí výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení a na tento účel cudzinca zaistí a umiestni do útvaru policajného zaistenia pre cudzincov. Maximálna možná zákonná lehota zaistenia cudzinca na území SR je 6 mesiacov, preto sa v tejto lehote musí vykonať aj administratívne vyhostenie. Zákon o pobyte cudzincov upravuje možnosť predĺženia tejto lehoty o 12 mesiacov.

V prípade, že pobyt cudzinca je na území SR neoprávnený, môže podať žiadosť o dobrovoľný návrat. Ako sa uvádza v podkapitole 2.2., môže ísť predovšetkým o štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa na území SR zdržiava neoprávnene bez udeleného povolenia na pobyt alebo víza, nie je ani žiadateľom o azyl a o neoprávnenom pobyte cudzinca policajný útvar nemá vedomosť. V takomto prípade môže štátny príslušník tretej krajiny podať písomnú žiadosť o dobrovoľný návrat, ktorou sa rozumie vyplnenie formulára v priestoroch IOM. Odo dňa podania žiadosti sa pobyt cudzinca považuje za tolerovaný pobyt na obdobie najviac 90 dní, pričom túto lehotu možno v odôvodnených prípadoch predĺžiť. „Policajný útvar rozhodnutie o administratívnom vyhostení nevydá, ak cudzinec, ktorý sa na území SR zdržiava neoprávnene (napr. uplynula lehota platnosti víza SR, povolenia na pobyt na území SR alebo na územie SR vstúpil ako nelegálny migrant), požiada o asistovaný dobrovoľný návrat priamo na OCP alebo prejaví záujem dobrovoľne vycestovať z územia SR (nepožiada priamo o asistovaný dobrovoľný návrat napr. z dôvodu, že nemá informácie o tejto možnosti).“¹⁰

V prípade cudzincov, ktorí sa sami dobrovoľne dostavili na policajný útvar a požiadali o dobrovoľný návrat, čiže ich nelegálny pobyt nezistil vlastnou činnosťou policajný útvar, policajný útvar rozhodnutie o administratívnom vyhostení nevydáva.

Ak policajný útvar vlastnou činnosťou zistí, že konkrétny cudzinec sa na území SR zdržiava nelegálne, vydá rozhodnutie o jeho administratívnom vyhostení a zákaze vstupu na naše územie, pričom podľa zákona o pobyte cudzincov mu určí aj lehotu na vycestovanie. V súvislosti s dobrovoľným návratom môžu nastať tieto situácie:

¹⁰ Rozkaz riaditeľa úradu hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra SR na zabezpečenie postupu vo veciach administratívneho vyhostenia, zaistenia a dobrovoľných návratov cudzincov z územia Slovenskej republiky č. 4 zo dňa 11. 1. 2010.

Ak cudzinec priamo na policajnom útvaru požiada o dobrovoľný návrat, policajný útvar ho informuje o existencii IOM a poskytne mu kontakt na pracovníkov IOM, ktorí ho zaregistrujú do programu dobrovoľného návratu. Dňom zaregistrovania do programu dobrovoľného návratu sa pobyt cudzinca považuje za tolerovaný na lehotu 90 dní. V takomto prípade rozhodnutie o administratívnom vyhostení a o určení zákazu vstupu zostáva v platnosti, ale cudzinec sa nezaistúje a neumiestňuje do útvaru policajného zaistenia pre cudzincov.

Ak cudzinca prepustia z policajného útvaru s tým, že v lehote na vycestovanie opustí SR, môže sa aj v tejto lehote rozhodnúť vstúpiť do programu dobrovoľného návratu. V takomto prípade rozhodnutie o administratívnom vyhostení a o určení zákazu vstupu zostáva v platnosti. Po uplynutí lehoty na vycestovanie sa pobyt cudzinca považuje za tolerovaný najviac na lehotu 90 dní, ktorá plynie už odo dňa zaregistrovania do programu dobrovoľného návratu a ktorú možno v odôvodnených prípadoch predĺžiť.

Ak cudzinec nevycestoval v lehote určenej v rozhodnutí o administratívnom vyhostení a ani nepožiadaval o dobrovoľný návrat, policajný útvar ho zaistí na účel výkonu administratívneho vyhostenia a umiestni v útvaru policajného zaistenia pre cudzincov. Zaistenému cudzincovi umožňuje zákon o pobyte cudzincov požiadať o dobrovoľný návrat, pričom však *požiadanie cudzinca o dobrovoľný návrat nie je dôvodom na prepustenie zaisteného cudzinca*.¹¹ Konanie o dobrovoľnom návrate nie je zaistením cudzinca v takomto prípade dotknuté.

V čase prípravy tejto štúdie prijala Národná rada Slovenskej republiky 1. 12. 2009 novelu¹² zákona o pobyte cudzincov, ktorou sa mení a dopĺňa zákon o pobyte cudzincov v dôsled-

ku transpozície návratovej smernice. Informácie v štúdii sú uvedené v súlade s touto novelou zákona.

Podľa tejto novely zákona o pobyte cudzincov¹³ rozhodnutie o administratívnom vyhostení musí obsahovať aj miesto vyhostenia, do ktorého sa cudzinec vyhostuje, pričom môže ísť nielen o krajinu pôvodu cudzinca, ale aj krajinu tranzitu alebo o ktorúkoľvek tretiu krajinu, ktorá cudzinca prijme. Cudzinec môže požiadať policajný útvar o písomný preklad dôvodu administratívneho vyhostenia, lehoty zákazu vstupu a poučenia o možnosti odvolania v jazyku, o ktorom sa predpokladá, že mu rozumie. Predloženie cudzích, falošných alebo pozmenených dokladov je dôvodom na vyhostenie. Ak cudzinec predloží takýto doklad pred vstupom na územie SR pri hraničnej kontrole, policajný útvar mu môže uložiť zákaz vstupu na územie Slovenskej republiky až na obdobie 5 rokov.

Novelou zákona o pobyte cudzincov sa v súlade s návratovou smernicou opätovne zaviedol odkladný účinok na odvolanie proti rozhodnutiu o administratívnom vyhostení a stanovuje sa nová lehota na vycestovanie cudzinca. Doplnili sa nové skutočnosti, ktoré policajný útvar berie do úvahy pri rozhodovaní o administratívnom vyhostení; ako napr. zdravotný stav cudzinca alebo stav cudzinca, ktorý je zraniteľnou osobou. Policajný útvar môže predĺžiť lehotu zaistenia najviac o ďalších 12 mesiacov. Počas doby zaistenia cudzinca majú zástupcovia mimovládnych organizácií prístup do útvarov policajného zaistenia pre cudzincov, ktorý podlieha súhlasu riaditeľa zariadenia. Policajný útvar poučí cudzinca o jeho právach a povinnostiach a toto poučenie bude opakovať v pravidelných intervaloch. Rovnako ako pri vyhostení, aj pri zaistení sa venuje osobitná pozornosť zraniteľným osobám; cudzinci mladší ako 15 rokov majú pri pobyte v zariadení nad 180 dní prístup k vzdelaniu.¹⁴

13 Dňa 15. 1. 2010.

14 Zákon č. 594/2009 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č.

- **Zákon o azyle** – upravuje právne postavenie žiadateľa o azyl po podaní žiadosti o dobrovoľný návrat do krajiny pôvodu, možné poskytovanie starostlivosti zo strany MÚ MV SR o takúto osobu až do jej vycestovania, ako aj spoluprácu MÚ MV SR s IOM¹⁵.

Rozhodnúť sa dobrovoľne vrátiť do krajiny pôvodu alebo posledného bydliska môže aj štátny príslušník tretej krajiny, ktorý na území SR podal žiadosť o medzinárodnú ochranu a v ktorého prípade sa začalo konanie o udelenie azylu. Žiadateľ o azyl môže takéto rozhodnutie uskutočniť v ktorejkoľvek fáze azylového konania, či už pred MÚ MV SR, alebo v konaní pred súdom, v ktorom sa preskúmava zákonnosť rozhodnutia vydaného MÚ MV SR. V takomto prípade žiadateľ o dobrovoľný návrat vezme svoju žiadosť o udelenie azylu späť.

- **Rozkaz riaditeľa ÚHCP MV SR č. 3/2010** na zabezpečenie postupu vo veciach pobytu cudzincov na území SR.
- **Rozkaz riaditeľa ÚHCP MV SR č. 4/2010** na zabezpečenie postupu vo veciach administratívneho vyhostenia, zaistenia a dobrovoľných návratov cudzincov z územia SR.

3.2. Vplyv európskej politiky, legislatívy a financovania

Táto podkapitola opisuje, aký vplyv mali jednotlivé právne dokumenty a akty EÚ na vývoj národnej politiky v oblasti migrácie a konkrétne dobrovoľných návratov.

Európsky pakt o prisťahovalectve a azyle

V Európskom pakte o prisťahovalectve a azyle sa kladie dôraz na kontrolu nelegálnej migrácie, čo má spočívať v zabezpečení návratu cudzincov,

48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

15 § 47 písm. a) a § 22 ods. 5 zákona o azyle.

ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov EÚ, späť do krajín svojho pôvodu alebo do krajiny tranzitu. Každý členský štát sa zaviazal zabezpečiť, že tento princíp bude efektívne aplikovať v súlade s právom a s dôrazom na dôstojnosť, pričom sa uprednostňujú dobrovoľné návraty a každý štát má uznávať rozhodnutia vydané iným štátom. Porovnávaním štatistických údajov¹⁶ v súvislosti s realizáciou návratov cudzincov z územia SR možno uviesť, že SR v sledovanom období realizovala viac nútených ako dobrovoľných návratov, pričom štát považuje dobrovoľné návraty za *dôležitú súčasť účinného a udržateľného riadenia návratov*.

Smernica Rady 2001/40/ES z 28. mája 2001 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín

Smernica bola transponovaná do zákona o pobyte cudzincov zákonom č. 342/2007 Z. z., v ktorom boli doplnené ustanovenia týkajúce sa výkonu rozhodnutia vydávajúceho štátu o vyhostení. Podľa právnej úpravy policajný útvar zabezpečí výkon rozhodnutia o vyhostení aj vtedy, keď takéto rozhodnutie vydal niektorý štát európskeho hospodárskeho priestoru. Pred výkonom rozhodnutia je policajný útvar povinný požiadať o vyjadrenie vydávajúci štát a štát európskeho hospodárskeho priestoru, v ktorom má cudzinec povolený pobyt, a taktiež musí preskúmať, či je výkon rozhodnutia v súlade s medzinárodnými zmluvami a zákonom o pobyte cudzincov. SR do súčasnosti realizovala výkon jedného rozhodnutia o vyhostení vydaného členským štátom EÚ, a to Českou republikou.

Smernica Rady 2003/110/ES z 25. novembra 2003 o pomoci v prípadoch tranzitu na účely leteckého odsunu

Do vnútroštátneho právneho poriadku SR sa smernica 2003/110/ES transponovala zákonom č. 558/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o pobyte cudzincov. Ustanovenia o leteckom tranzite sú zahrnuté v § 75a – § 75d zákona o pobyte cudzincov a upravujú proces prijíma-

16 Pozri tabuľku 4, s. 14.

nia a podávania žiadostí o vykonanie leteckého tranzitu, rozhodovanie o žiadostiach, náhradu výdavkov spojených s tranzitom, uskutočnenie leteckého tranzitu, ako aj postup pri zrušení alebo zamietnutí leteckého tranzitu.

Rozhodnutie Rady 2004/191/ES z 23. februára 2004, ktorým sa ustanovujú kritériá a praktické opatrenia na náhradu finančného rozdielu vyplývajúceho z uplatňovania smernice 2002/40/ES o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych občanov tretích krajín

SR dosiaľ realizovala výkon jedného českého rozhodnutia o administratívnom vyhostení, pričom náhradu za vykonanie si u Českej republiky uplatnila.

Rozhodnutie Rady 2004/573/ES z 29. apríla 2004 o organizácii spoločných letov na odsuny štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa vzťahujú príkazy na individuálny odsun, z územia dvoch alebo viacerých členských štátov

SR sa dosiaľ zúčastnila na realizácii štyroch spoločných leteckých návratových operácií. V troch prípadoch išlo o uskutočnenie spoločnej návratovej operácie do Nigérie, pričom návrat realizovalo v prvom prípade Rakúsko, v druhom prípade Holandsko a v treťom prípade Veľká Británia. V jednom prípade išlo o spoločný návrat do Koso-va, ktorý vykonalo Rakúsko.

Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 575/2007/ES z 23. mája 2007, ktorým sa zriaďuje Európsky fond pre návrat na obdobie rokov 2008 až 2013 ako súčasť všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov

V januári 2009 zverejnilo Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky ako zodpovedný orgán za riadenie všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov prvú výzvu na predkladanie žiadostí o grant v rámci Európskeho fondu pre návrat. Jednou z oprávnených akcií bolo

aj uľahčenie dobrovoľných návratov štátnych príslušníkov tretích krajín najmä prostredníctvom programov asistovaných dobrovoľných návratov.

Readmisné dohody

V súčasnosti je platných dvadsať readmisných dohôd, ktoré SR uzatvorila na bilaterálnej úrovni. Medzi členské štáty EÚ, s ktorými má SR uzatvorenú readmisnú dohodu, patria Belgicko, Bulharsko, Česká republika, Francúzsko, Holandsko, Luxembursko, Nemecko, Maďarsko, Poľsko, Rakúsko, Rumunsko, Slovinsko, Španielsko, Švédsko a Taliansko. V prípade tretích krajín uzatvorila SR readmisnú dohodu s Chorvátskom, Nórskom, Švajčiarskom a Vietnamom. SR je zmluvnou stranou aj tých readmisných dohôd, ktoré boli uzatvorené na úrovni Európskeho spoločenstva v mene členských štátov s tretími krajinami. Medzi tieto štáty patria Albánsko, Bosna a Hercegovina, Čierna Hora, Hongkong, Macao, Macedónsko, Moldavsko, Rusko, Srbsko, Srí Lanka a Ukrajina. V prípravnej fáze, na bilaterálnej úrovni, sú v súčasnosti aj readmisné zmluvy s Gréckom a Libanonom.

Financovanie z prostriedkov EÚ

Európsky fond pre utečencov

V rokoch 2004 a 2005 bol z Európskeho fondu pre utečencov finančne podporený projekt IOM zameraný na oblasť dobrovoľných návratov pod názvom „Budovanie kapacít a implementácia programu asistovaných dobrovoľných návratov“. Cieľovou skupinou projektu boli len žiadatelia o azyl v konaní o udelenie azylu pred MÚ MV SR. V rámci projektových aktivít sa zabezpečovalo informovanie o programe dobrovoľných návratov prostredníctvom cielených informačných kampaní, poskytovalo sa individuálne poradenstvo cieľovej skupine, zabezpečoval sa sprievod cudzincov na letisko, asistencia pri odlete a prechode tranzitnou krajinou, vypracoval sa systém zberu informácií o vybraných krajinách pôvodu, budovali sa kapacity a posilňovala spolupráca so štátnymi inštitúciami.

V roku 2006 IOM pokračovala v projekte „Budovanie kapacít a implementácia programu asistovaných dobrovoľných návratov“. V realizácii programu dobrovoľných návratov cez Európsky fond pre utečencov sa pokračovalo v roku 2008 projektom „Vytvorenie komplexného systému informovania o programe asistovaných dobrovoľných návratov a jeho realizácie so zreteľom na potreby migranta“.

„Return Preparatory Action“

Na území SR sa v období od septembra 2006 do januára 2010 realizovali projekty v rámci tzv. „Return Preparatory Action 2005, 2006, 2007“ pod názvom „Posilnenie mechanizmov a harmonizácia štandardov v oblasti dobrovoľných návratov neregulárnych migrantov v členských štátoch EÚ v strednej Európe I. a II. a III.“ pre cieľovú skupinu cudzincov, ktorých pobyt na území SR bol nezákonný. Realizátormi projektu boli Úrady IOM na Slovensku, v Českej republike, v Maďarsku a v Poľsku (relevantné pre projekty I. a II.), v Bulharsku a v Rumunsku (projekt III.). Projekty zabezpečovali informačnú kampaň pre cieľovú skupinu, budovanie kapacít partnerov podieľajúcich sa na tvorbe migračných politík a partnerov spolupracujúcich na zabezpečovaní dobrovoľných návratov, v rámci projektu sa zabezpečovali dobrovoľné návraty, poskytovalo sa vreckové na podporu integrácie cudzinca po návrate a taktiež bolo možné poskytnúť cudzincom reintegračný grant na prípravu a realizáciu malého podnikateľského plánu s cieľom stabilizácie života cudzinca v krajine pôvodu po návrate z členskej krajiny EÚ.

Európsky fond pre návrat

V rámci Európskeho fondu pre návrat sa v marci 2009 začal implementovať národný projekt a od apríla 2009 aj individuálne projekty. ÚHCP MV SR v roku 2009 (od 1. marca 2009 do 31. decembra 2009) realizoval projekt „Posilnenie organizácie a vykonávania nútených návratov a zlepšenie podmienok spojených s realizáciou návratov do krajiny pôvodu“. Cieľom projektu bolo posilnenie systému prípravy a realizácie

nútených návratov migrantov, predovšetkým so zreteľom na potreby migranta. ÚHCP MV SR v súčasnosti v rámci ročného programu 2009 Európskeho fondu pre návrat implementuje projekt „Posilnenie organizácie a vykonávania nútených návratov a zlepšenie podmienok spojených s realizáciou návratov do krajiny pôvodu II.“, ktorého aktivity úzko nadväzujú na predchádzajúci projekt. Implementačné obdobie projektu je od 1. januára 2010 do 31. decembra 2010. IOM realizuje v období od 22. apríla 2009 do 30. apríla 2010 projekt „Pomoc pri návrate a reintegrácii neúspešných žiadateľov o azyl a nelegálnych migrantov zo Slovenskej republiky do krajiny pôvodu“.

Okrem tohto projektu IOM realizovala v období od 8. júna 2009 do 30. novembra 2009 prostredníctvom Európskeho fondu pre návrat aj projekt pod názvom „Posilnenie spolupráce s príslušnými orgánmi tretích krajín v oblasti realizácie asistovaných dobrovoľných návratov“. Podporou organizáciou bolo aj občianske združenie Spoločnosť ľudí dobrej vôle s projektom RETURN: SK. Cieľom projektu bolo skvalitnenie pobytu cudzincov zaistených v útvere policajného zaistenia cudzincov v Sečovciach, a to vo forme zabezpečenia osobitných potrieb umiestnených cudzincov, poskytovania právneho poradenstva, sociálnej pomoci, psychologického poradenstva, zabezpečenia prístupu ku vzdelaniu pre maloletých cudzincov, zabezpečenie voľnočasových aktivít a skvalitnenie priestorov určených na voľno-časové aktivity.



Prehľad opatrení na realizáciu dobrovoľných návratov

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky ako ústredný orgán štátnej správy je zodpovedné za vykonávanie úloh v oblasti návratovej politiky. Organizačnou zložkou MV SR zodpovednou za riadenie návratov je ÚHCP MV SR.

ÚHCP MV SR spolupracuje pri výkone návratovej politiky v oblasti dobrovoľných návratov predovšetkým s IOM, s ktorou bola v roku 1998 podpísaná medzinárodná dohoda.

Program dobrovoľných návratov v Slovenskej republike

V SR existuje jediný program dobrovoľných návratov, ktorý sa realizuje na základe *Dohody o spolupráci medzi Medzinárodnou organizáciou pre migráciu a Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky o pomoci pri návrate neúspešných žiadateľov o azyl a ilegálnych migrantov do krajín pôvodu*¹⁷ (ďalej dohoda), podpísanej v roku 1998¹⁸ na neurčitú lehotu.

Ide o základný právny dokument, ktorým sa zabezpečuje dobrovoľný návrat štátnych príslušníkov tretích krajín zo Slovenska späť do krajín ich pôvodu a ktorým sa zároveň vymedzuje základný rámec spolupráce medzi stranami dohody.

O pomoc pri zabezpečení dobrovoľného návratu môžu podľa dohody požiadať štátni príslušníci tretích krajín, ktorých dohoda špecifikuje na *neúspešných žiadateľov* o azyl, čiže osoby, ktorým SR neudelila medzinárodnú ochranu vo forme azylu alebo doplnkovej ochrany, a na tzv. *ilegálnych migrantov*, t. j. cudzincov, ktorých pobyt na území SR je neoprávnený. Úlohou IOM je informovať cieľovú skupinu o podmienkach návratu do krajín ich pôvodu a pomôcť pri zabezpečení náhradných cestovných dokladov pre cudzincov, leteniek alebo cestovných lístkov a poskytovať potrebné služby pri tranzite z územia SR do krajiny pôvodu.

Vzniknuté výdavky súvisiace so zabezpečovaním leteniek alebo cestovných lístkov a cestov-

ných dokladov Ministerstvo vnútra SR prepláca IOM.

Program dobrovoľných návratov sa v období od roku 1998 do roku 2003 zabezpečoval výlučne len na základe dohody medzi Ministerstvom vnútra SR a IOM. Od roku 2004 je program vďaka prostriedkom z fondov EÚ rozšírený o nové nástroje pomoci cieľovej skupine (pozri s. 26 – informácie o informačnej kampani a s. 30 – reintegračná pomoc).

V súčasnosti sa pripravuje nové znenie dohody medzi Ministerstvom vnútra SR a IOM, ktoré reflektuje aktuálnu situáciu a požiadavky v oblasti realizácie dobrovoľných návratov.

Realizácia dobrovoľného návratu

Cudzinec, ktorý sa zaregistruje do programu dobrovoľných návratov vyplnením registračného formulára IOM a požiada o dobrovoľný návrat do krajiny pôvodu, posledného bydliska alebo ktorejkoľvek tretej krajiny, do ktorej sa cudzinec rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme, má od okamihu registrácie v IOM tolerovaný pobyt na území SR. Od tohto dňa plyní deväťdesiatdňová lehota, v rámci ktorej sa musí uskutočniť dobrovoľný návrat.

Registračný formulár je k dispozícii v zariadeniach MÚ MV SR, v útvaroch policajného zaistenia pre cudzincov, v priestoroch IOM alebo na webovej stránke IOM¹⁹ vo viacerých jazykových verziách²⁰ a musí sa vyplniť buď v slovenskom, alebo v anglickom jazyku.

Cudzinec sa podľa pravidiel dobrovoľného návratu môže vrátiť do krajiny svojho pôvodu, do krajiny posledného bydliska alebo ktorejkoľvek tretej krajiny, do ktorej sa cudzinec rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme.

Vstup žiadateľa o dobrovoľný návrat do programu dobrovoľných návratov, ako aj jeho návrat podlieha schváleniu zo strany ÚHCP MV SR. Môže nastať aj situácia, že ÚHCP MV SR s dobrovoľným návratom súhlasiť nebude, pretože cudzinec nespĺňa podmienky na dobrovoľný návrat, resp. nie je cieľovou skupinou (napr. má platné povolenie na pobyt).

Ak cudzinec nemá platný cestovný doklad, IOM mu zabezpečuje náhradný cestovný doklad kontaktovaním zastupiteľského úradu štátu, ktorého je cudzinec štátnym príslušníkom, alebo štátu, v ktorom mal posledné miesto pobytu. V prípade cudzincov umiestnených v útvarе policajného zaistenia pre cudzincov náhradné cestovné doklady zabezpečuje tento útvar.

Nasleduje rezervácia letenky a po vydaní náhradného cestovného dokladu sa kupujú finančne zvýhodnené letenky. V prípade dobrovoľných návratov z útvarov policajného zaistenia pre cudzincov a azylových zariadení MÚ MV SR, ÚHCP MV SR poskytuje súčinnosť pri zabezpečovaní prevozu cudzinca z miesta pobytu na území SR na letisko. V rámci programu dobrovoľných návratov IOM financuje cudzincom cestovné náklady v rámci územia SR, napr. lístky na MHD, na letisko atď. V prípade, že štátny príslušník tretej krajiny vlastní cestovný doklad, dobrovoľný návrat sa môže zrealizovať približne do dvoch týždňov od registrácie do programu dobrovoľných návratov. V prípade, že štátny príslušník tretej krajiny cestovný doklad nevlastní, rýchlosť návratu závisí od konania na veľvyslanectve, ako aj od skutočnosti, či má cudzinec nejaké doklady preukazujúce jeho totožnosť. Náhradný cestovný doklad aj letenka sa cudzincovi odovzdáva až na letisku.

Dobrovoľný návrat sa z územia SR realizuje letenky buď z medzinárodného letiska M. R. Štefánika v Bratislave, alebo z medzinárodného letiska v Košiciach. Operační pracovníci IOM poskytujú cudzincom pomoc priamo na oboch letiskách pri registrácii (check in-e), pasovej kontrole, bezpečnostnej kontrole a pri vstupovaní do priestoru určeného na nástup do lietadla (gate)

¹⁹ <http://avr.iom.sk/navraty/formulare.html>.

²⁰ Slovenčina, angličtina, čínština, ruština, hindu, perzština, vietnamčina, španielčina, arabčina, moldavčina, gruzinčina, arménčina a francúzština.

¹⁷ <http://www.minv.sk/?multilateralne-zmluvy>, bod 9.

¹⁸ 20. augusta.

alebo pri riešení problémov, ktoré sa vyskytnú na mieste, ako napr. meškanie lietadla atď.

IOM zabezpečuje pomoc vracajúcim sa migrantom aj v tranzitných priestoroch medzinárodných letísk v krajine priletu, ak tam má IOM zastúpenie, a to prostredníctvom svojich operačných pracovníkov. IOM ponúka cudzincom aj zabezpečenie dopravy do miesta bydliska.

Program dobrovoľných návratov sa týka výlučne štátnych príslušníkov tretích krajín. Nie je možné zaradiť do neho občanov členských štátov EÚ alebo európskeho hospodárskeho priestoru.

Informačná kampaň

Od roku 2004 je neoddeliteľnou súčasťou programu dobrovoľných návratov *informačná kampaň* o programe. V súčasnosti sa zameriava predovšetkým na neoprávnene anonymne sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v SR. Nosičmi kampane sú *bilbordy, svetelné reklamy (tzv. city lighty), reklamné plochy vo vlakovkej a mestskej hromadnej doprave a nákupných centrách, plagáty a informačné brožúry*. Ústredným motívom kampane je informácia o existencii programu dobrovoľného návratu a príslušnej legislatívy. Printové výstupy kampane – informačné brožúry a plagáty sa distribuujú do zariadení Ministerstva vnútra SR (útvarov policajného zaistenia pre cudzincov, oddelení cudzineckej polície Policajného zboru, oddelení hraničnej polície Policajného zboru, azylových zariadení MÚ MV SR, mimovládnych organizáciám, ktoré prichádzajú do kontaktu s cieľovou skupinou, a zastupiteľským úradom krajín pôvodu.

Informačnú kampaň realizujú aj priamo terénni operační pracovníci IOM predovšetkým v zariadeniach Ministerstva vnútra SR na západnom, strednom a východnom Slovensku – v útvaroch policajného zaistenia pre cudzincov v Sečovciach a Medvedove, v záchytnom tábore MÚ MV SR v Humennom, v pobytovom tábore MÚ MV SR v Opatovskej Novej Vsi a v pobytovom tábore MÚ MV SR v Rohovciach, ako aj na iných miestach, kde sa môže nachádzať cieľo-

vá skupina. Pracovníci IOM v každom zo zariadení Ministerstva vnútra SR organizujú informačné stretnutia o dobrovoľných návratoch s cieľovou skupinou v priemere trikrát mesačne, resp. podľa aktuálnej potreby. Na informačných stretnutiach migrantov pravidelne informujú o možnosti vrátiť sa do krajiny pôvodu, o možnosti získať finančnú a praktickú pomoc v rámci reintegrácie v krajine pôvodu a o konkrétnych formách pomoci, ako sú zabezpečenie letenky, poskytnutie letiskovej a tranzitnej asistencie a poskytnutie finančného príspevku. Na základe individuálnych požiadaviek cudzincov poskytujú operační pracovníci osobné konzultácie a poradenstvo, registrujú do programu návratov a v spolupráci s cieľovou skupinou získavajú potrebné podklady na realizáciu návratu (doklady totožnosti a iné).

Súčasťou informačnej kampane a poradenstva cieľovej skupine je *zvýhodnená telefónna linka* (polovica ceny miestneho hovoru), ktorá slúži ako ďalší podporný mechanizmus v rámci poradenstva a informačnej kampane o programe tým cudzincom, ktorí nemôžu alebo nechcú navštíviť úrady IOM v Bratislave a v Košiciach osobne. Volajúcim cudzincom IOM zabezpečuje tlmočenie prostredníctvom konferenčných hovorov do čínskeho, ruského, vietnamského a arabského jazyka. Zvýhodnené telefónne číslo je cieľovej skupine k dispozícii každý pracovný deň v čase od deviatej do sedemnástej hodiny.

IOM vytvorila *webovú stránku* zameranú na poskytovanie informácií o programe dobrovoľných návratov. Stránka je určená predovšetkým pracovníkom štátnej správy, ktorí prichádzajú do kontaktu s cudzincami. V prípade potreby im poskytne informácie o podmienkach a postupe pri vstupe do programu a o konkrétnych možnostiach pomoci. Informácie pre cieľovú skupinu sú preložené do angličtiny, ruštiny, čínštiny, vietnamčiny a do arabského jazyka. Užívatelia stránky majú aj možnosť kontaktovať pracovníkov IOM prostredníctvom kolónky „napíšte nám“.

Výdavky spojené s návratom štátnych príslušníkov tretích krajín

Výkon nútených návratov sa financuje z finančných prostriedkov štátneho rozpočtu SR z rozpočtovej kapitoly ÚHCP MV SR. Dobrovoľné návraty sa do roku 2003 realizovali výlučne na základe dohody uzavretej medzi Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky a IOM a financovali sa len zo štátneho rozpočtu, resp. rozpočtu ÚHCP MV SR. Táto situácia sa zmenila v roku 2004 počas trvania projektov z Európskeho fondu pre utečencov, tzv. ERF 1 a ERF 2, ktoré boli spolufinancované z prostriedkov EÚ (teda z ERF) a zo štátneho rozpočtu (v pomere 75 % ERF a 25 % štátny rozpočet). Čo sa týka dobrovoľných návratov realizovaných prostredníctvom „Return Preparatory Action“, financovanie sa rozdelilo na 70 % zo zdrojov „Return Preparatory Action“ a 30 % zo štátneho rozpočtu. V roku 2009 sa dobrovoľné návraty spolufinancovali z Európskeho fondu pre návrat, pričom SR túto aktivitu spolufinancuje z 25 %, z „Return Preparatory Action“, pričom SR túto aktivitu spolufinancuje z 30 % a z rozpočtu ÚHCP MV SR na základe uvedenej dohody.

Výdavky spojené s výkonom administratívneho vyhostenia nie je možné presne porovnať s výdavkami spojenými s dobrovoľným návratom, pretože v SR neexistuje zjednotená metodológia výpočtov nákladov na nútený návrat a nákladov na dobrovoľný návrat. Rovnako zadane špecifikácie nedefinovali metodológiu výpočtu nákladov na dobrovoľný, ako aj nútený návrat.

4.1 Motívy (a vnímanie) dobrovoľných návratov

Zákon o pobyte cudzincov ustanovuje, že dobrovoľným návratom sa rozumie návrat cudzinca do krajiny pôvodu, posledného bydliska alebo ktorejkoľvek tretej krajiny, do ktorej sa cudzinec rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme.²¹ Cudzinec musí prejaviť svoju vôľu požiadať o dobrovoľný návrat. Zákon o pobyte cudzincov takému-

to prejavu vôle predpisuje písomnú formu, keď v § 43 ods. 2 spomína podanie písomnej žiadosti.

Motív cudzinca rozhodnúť sa dobrovoľne vrátiť z územia SR späť do krajiny svojho pôvodu alebo posledného bydliska je založený na jeho individuálnom rozhodnutí. IOM a rovnako ani Ministerstvo vnútra SR nezisťuje motívy cudzincov pre návrat a preto nie sú k dispozícii ani relevantné štatistické informácie. Dosiaľ sa v SR neuskutočnili nijaké prieskumy ani iné podobné zisťovacie postupy, ktoré by skúmali a následne analyzovali motívy cudzincov rozhodnúť sa pre dobrovoľný návrat.

Keďže je program dobrovoľných návratov založený na princípe dobrovoľnosti, cudzinec, ktorý sa do programu zaregistroval, môže návrat do krajiny pôvodu zastaviť v ktorejkoľvek jeho fáze. Žiadosť o dobrovoľný návrat ostáva v platnosti, ale príprava a realizácia návratu je pozastavená. Zo skúseností občianskeho združenia Liga za ľudské práva vyplýva, že žiadatelia o azyl využívali možnosť dobrovoľne sa vrátiť do krajiny pôvodu najmä so zreteľom na rodinné dôvody (manžel sa vrátil za svojou manželkou a deťmi), ale aj na základe toho, že očakávanie cudzincov, ktorí odišli zo svojich krajín, boli odlišné od reality (napr. umelec z Iraku si nevedel zvyknúť na novú krajinu, jazyk, kultúru atď. a predovšetkým bolo pre neho nepredstaviteľné pracovne sa ne-realizovať, preto sa aj napriek tomu, že pochádzal z krajiny, kde mu hrozilo vážne bezprávie, rozhodol vrátiť späť do krajiny pôvodu).

4.2 Prekážky pri dobrovoľných návratoch

Najväčšie prekážky pri realizácii dobrovoľných návratov sa dosiaľ vyskytovali pri zabezpečovaní náhradných cestovných dokladov. V niektorých prípadoch trvá vydanie náhradného cestovného dokladu viac ako šesť mesiacov. Ide najmä o prípady, keď žiadateľ o dobrovoľný návrat nevie poskytnúť nijaký doklad totožnosti.

²¹ § 2 písm. j) zákona o pobyte cudzincov.

IOM v tejto súvislosti v roku 2009 realizovala projekt „Posilnenie spolupráce s príslušnými orgánmi tretích krajín v oblasti realizácie asistovaných dobrovoľných návratov“, ktorého cieľom bolo zefektívniť proces realizácie dobrovoľných návratov príslušníkov tretích krajín do krajiny pôvodu prostredníctvom posilnenia spolupráce a súčinnosti medzi IOM, ďalšími relevantnými subjektmi na území SR (Ministerstvom vnútra SR, Ministerstvom zahraničných vecí SR a pod.) na jednej strane a na druhej strane medzi ministerstvami, konzulárnymi a imigračnými úradmi tretích krajín, ktoré poskytujú informácie a náhradné cestovné doklady potrebné na presun migranta do krajiny pôvodu.

Iné závažnejšie prekážky v realizácii dobrovoľného návratu štátnych príslušníkov tretích krajín zo SR späť do krajiny pôvodu sa nezaznamenali.

4.3. Organizácia opatrení dobrovoľných návratov

S cieľom uskutočniť dobrovoľný návrat IOM poskytuje prostredníctvom svojich zamestnancov, webovej stránky a zvýhodnenej telefónnej linky poradenstvo cudzincom, ktorí sa rozhodli pre dobrovoľný návrat. Poradenstvo sa poskytuje v priestoroch IOM v Bratislave a v Košiciach, ako aj v zariadeniach Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Poradenstvo sa týka procesu zaradenia do programu dobrovoľného návratu a možnosti pomoci pri zabezpečovaní nevyhnutných náležitostí spätých s vycestovaním cudzinca z územia SR a návratu späť do krajiny pôvodu. Pomoc sa poskytuje najmä pri získavaní náhradného cestovného dokladu a pri zabezpečovaní letenky do krajiny pôvodu. Pri zaradení do programu dobrovoľného návratu je každý cudzinec informovaný o presných podmienkach návratu a predpokladanom priebehu. V prípade potreby môže cudzinec kontaktovať zodpovedného zamestnanca IOM, ktorý mu poskytne najaktuálnejšie informácie o pripravovanom návrate.

Pracovníci IOM pomáhajú cudzincom pri dobrovoľnom návrate aj priamo na letiskách pri riešení bežných i problémových situácií, ktoré sa vyskytnú.



Reintegrácia a udržateľnosť návratu

Reintegračnú pomoc cudzincom v krajine pôvodu poskytuje výlučne IOM v úzkej spolupráci s misiami IOM v krajinách pôvodu.

Žiadatelia o dobrovoľný návrat sú informovaní o možnostiach pomoci a reintegrácie po návrate do krajiny pôvodu prostredníctvom spoločných informačných stretnutí s cieľovou skupinou v zariadeniach MV SR, individuálnych konzultácií v priestoroch IOM, zvýhodnenej informačnej linky a webovej stránky. Základom návratového poradenstva sú aktivity zamerané na stanovenie potrieb klienta. Po schválení reintegračného plánu a po návrate klienta do krajiny pôvodu sa začne s prípravou a realizáciou navrhovaných aktivít. Vyčlenené finančné prostriedky klienti získajú formou priamych úhrad poskytovateľom služieb a dodávateľom. Maximálna výška reintegračnej pomoci je stanovená na 2 300 eur, pričom konečná výška finančnej pomoci sa odvíja od konkrétnych potrieb klienta. V závislosti od potrieb klientov IOM Bratislava poskytuje tieto formy pomoci:

1. materiálna pomoc súvisiaca s obstaraním náradia alebo nástrojov na zabezpečenie základných životných potrieb po návrate (poľnohospodárske nástroje, hospodárske zvieratá a iné);
2. právne poradenstvo;
3. pomoc pri hľadaní zamestnania;
4. podpora pri zakladaní malých podnikateľských aktivít alebo iných aktivít generujúcich príjem (implementácia, obstaranie vybavenia);
5. úhrada nákladov na kurzy alebo štúdium.

06

Záver

Cieľom štúdie nazvanej „Programy a stratégie asistovaných dobrovoľných návratov na území Slovenskej republiky a reintegrácia v tretích krajinách“ je priblížiť právnu úpravu dobrovoľných návratov na Slovensku, jej praktickú realizáciu a zhrnúť poznatky o programe dobrovoľného návratu v SR, ktoré sa následne použijú v celo-európskej porovnávacej štúdii.

Na území SR sa program dobrovoľných návratov pre štátnych príslušníkov tretích krajín uskutočňuje od roku 1998 výlučne prostredníctvom IOM za finančnej podpory MV SR Slovenskej republiky a od roku 2004 aj z Európskych fondov. MV SR vo viacročnom programe pre Európsky fond pre návrat vyslovilo „*potrebu zachovať kontinuitu vykonávania návratov nútených aj dobrovoľných, pričom nútené i dobrovoľné návraty vníma ako vzájomne prepojené a posilňujúce*“.

Dobrovoľné návraty umožňujú vrátiť sa do krajiny pôvodu cudzincom bez ohľadu na ich právne postavenie. Jediný prípad, v ktorom nie je možné uskutočniť dobrovoľný návrat cudzinca, je situácia, keď má cudzinec na území SR oprávnený, teda zákonný pobyt.

Počas realizácie programu dobrovoľných návratov od roku 1998 v SR IOM identifikovala nevyhnutnosť poskytovania priamych informácií a poradenstva cieľovej skupine o možnosti dobrovoľného návratu. V priebehu realizácie programu IOM zaviedla do praxe niekoľko účinných mechanizmov poskytovania poradenstva a praktickej pomoci pri príprave a realizácii dobrovoľných návratov. Ako najlepšia prax v rámci poskytovania informácií o programe dobrovoľného návratu sa ukázal pravidelný kontakt s cieľovou skupinou v teréne, poskytovanie individuálnych a skupinových konzultácií v zariadeniach MV SR, poskytovanie aktuálnych informácií prostredníctvom zvýhodnenej telefónnej linky IOM, webovej stránky IOM a pravidelnej distribúcie informačných materiálov do všetkých zariadení MV SR, kde sa nachádza cieľová skupina. Od roku 2009 sa uskutočňuje celoslovenská informačná kampaň zameraná aj na osoby bez povolenia na pobyt, ktoré nezistili

štátne orgány. Možno teda konštatovať, že prístup k informáciám o programe dobrovoľných návratov je zabezpečený pre všetky cieľové skupiny programu.

Na záver treba povedať, že momentálne zabezpečenie dobrovoľných návratov cudzincov z územia SR späť do krajín ich pôvodu je v porovnaní s rokom 1998, keď sa podpísala prvá zmluva medzi Ministerstvom vnútra SR a IOM o dobrovoľných návratoch, na najvyššej úrovni, pretože sa ustálil mechanizmus a navyše sa rozšírila pomoc a služby tým, ktorí prejavia záujem o využitie humánneho návratu do krajiny svojho pôvodu.

Literatúra a internetové zdroje

Všeobecná deklarácia ľudských práv.

Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach.

Európsky pakt o prisťahovalectve a azyle.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území.

Smernica Rady 2001/40/ES z 28. mája 2001 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín.

Smernica Rady 2003/110/ES z 25. novembra 2003 o pomoci v prípadoch tranzitu na účely leteckého odsunu.

Rozhodnutie Rady z 23. februára 2004, ktorým sa ustanovujú kritériá a praktické opatrenia na náhradu finančného rozdielu vyplývajúceho z uplatňovania smernice 2002/40/ES o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych občanov tretích krajín.

Rozhodnutie Rady z 29. apríla 2004 o organizácii spoločných letov na odsuny štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa vzťahujú príkazy na individuálny odsun, z územia dvoch alebo viacerých členských štátov.

Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 575/2007/ES z 23. mája 2007, ktorým sa zriaďuje Európsky fond pre návrat na obdobie rokov 2008 až 2013 ako súčasť všeobecného programu Solidarita a riadenie migračných tokov.

Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Rozkaz riaditeľa ÚHCP MV SR č. 3/2010 na zabezpečenie postupu vo veciach pobytu cudzincov na území SR.

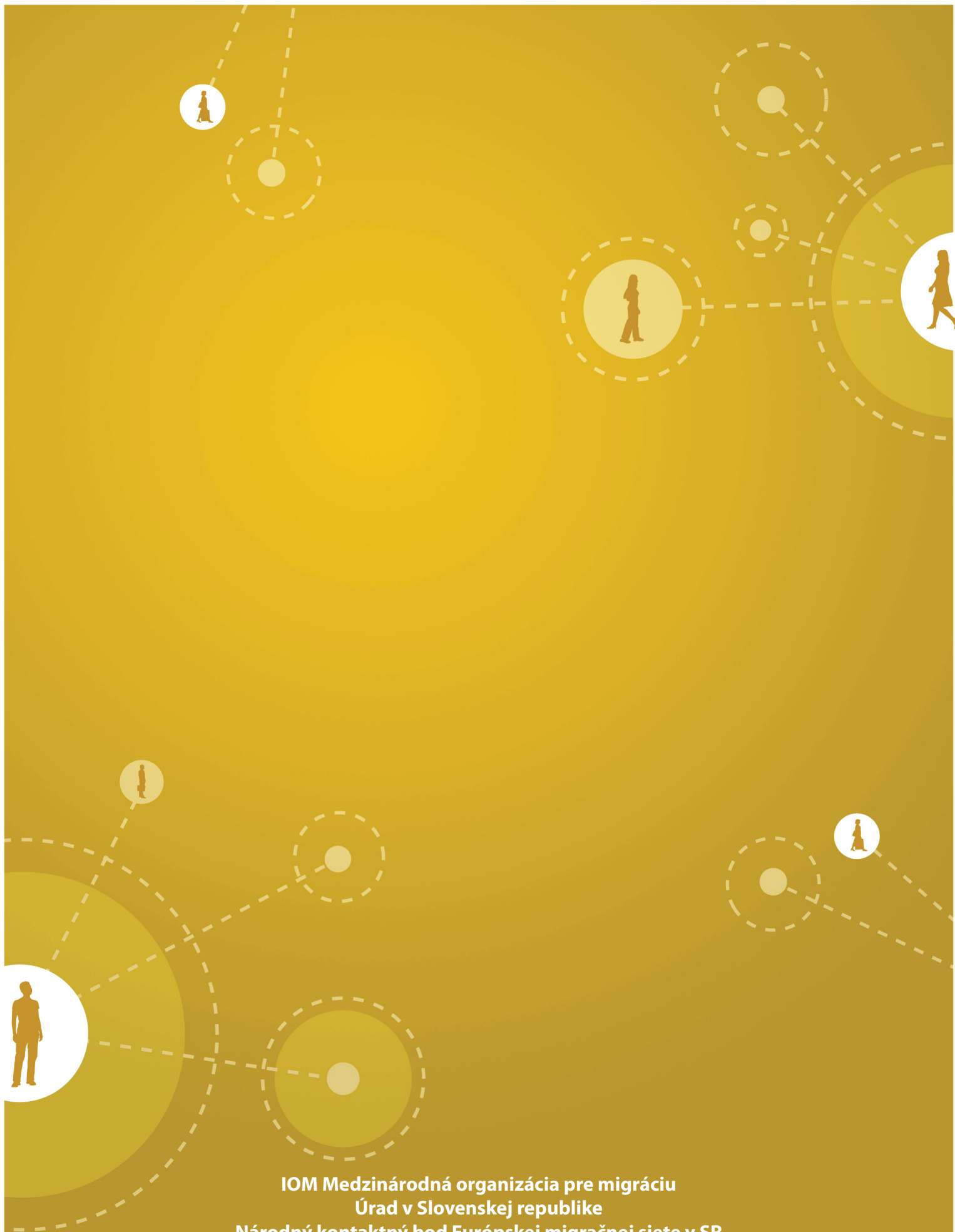
Rozkaz riaditeľa ÚHCP MV SR č. 4/2010 na zabezpečenie postupu vo veciach administratívneho vyhostenia, zaistenia a dobrovoľných návratov cudzincov z územia SR.

Viacročný program Európsky fond pre návrat na obdobie rokov 2008 až 2013. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Bratislava 17. december 2008.

www.avr.iom.sk.

www.minv.sk.

Informácie získané z rozhovorov s expertmi, ktorí majú poznatky a skúsenosti z oblasti realizácie dobrovoľných návratov na území Slovenskej republiky a ktorí pracujú pre Úrad hraničnej a cudzineckej polície Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a Medzinárodnú organizáciu pre migráciu.



IOM Medzinárodná organizácia pre migráciu
Úrad v Slovenskej republike
Národný kontaktný bod Európskej migračnej siete v SR
Grösslingová 4, 811 09 Bratislava, Slovenská republika
www.iom.sk, www.emn.sk

ISBN 978-80-970307-3-5