



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 28. 11. 2013
COM(2013) 836 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Štvrtá správa o monitorovaní krajín západného Balkánu po liberalizácii vízového režimu v súlade s vyhlásením Komisie z 8. novembra 2010

(Text s významom pre EHP)

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Štvrtá správa o monitorovaní krajín západného Balkánu po liberalizácii vízového režimu v súlade s vyhlásením Komisie z 8. novembra 2010

(Text s významom pre EHP)

1. Úvod

Od 19. decembra 2009 môžu občania bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko, Čiernej Hory a Srbska s biometrickými pasmi cestovať bez víz do členských štátov Európskej únie v súlade s nariadením 539/2001¹. Bezvízový režim sa od 15. decembra 2010 vzťahuje aj na občanov Albánska a Bosny a Hercegoviny.

Rozhodnutie o zrušení vízovej povinnosti vychádzalo z dôkladného posúdenia pokroku týchto krajín pri plnení požiadaviek stanovených v plánoch liberalizácie vízového režimu v oblastiach, ako je napríklad bezpečnosť dokumentov, riadenie hraníc a migrácie, azyl, boj proti organizovanej trestnej činnosti a korupcii alebo základné práva týkajúce sa slobody pohybu. Bezvízový styk zostáva jedným z hlavných doterajších úspechov, ktorý tieto krajiny dosiahli v úsilí o európsku integráciu.

Vo vyhlásení pre Radu pre spravodlivosť a vnútorné veci z dňa 8. novembra 2010 Komisia zdôraznila, že integrita bezvízového režimu závisí pre každú krajinu západného Balkánu od pokračujúceho vykonávania opatrení stanovených v ich pláne týkajúcom sa vízového režimu. Komisia zriadila mechanizmus monitorovania v období po liberalizácii vízového režimu, ktorý zahŕňa všetky oblasti politiky stanovené v plánoch týkajúcich sa vízového režimu. Jeho cieľom je hodnotiť udržateľnosť reforiem v snahe zachovať integritu bezvízového režimu.

Toto je štvrtá správa o monitorovaní situácie po liberalizácii vízového režimu vydaná od vyhlásenia Komisie z roku 2010². Poskytuje prehľad o vývoji mechanizmu monitorovania situácie po liberalizácii vízového režimu, uvádza posúdenie zo strany Komisie o tom, ako krajiny západného Balkánu vykonali opatrenia na základe ich plánov týkajúcich sa vízového režimu, skúma fungovanie bezvízového styku a poskytuje odporúčania reforiem na zabránenie opakovanému výskytu problémov, ktoré postihujú bezvízový styk už od roku 2010.

2. POSILNENÝ MECHANIZMUS MONITOROVANIA SITUÁCIE PO LIBERALIZÁCII VÍZOVÉHO REŽIMU

Komisia vydala svoju tretiu správu o mechanizme monitorovania situácie po liberalizácii vízového režimu 28. augusta 2012³. Správa analyzovala pokrok každej krajiny s bezvízovým stykom pri uskutočňovaní reforiem stanovených v príslušnom pláne liberalizácie vízového režimu, preskúmala fungovanie bezvízového režimu a posúdila úsilie týchto krajín o riešenie problému zneužívania azylových konaní v členských štátoch EÚ.

Dialóg medzi Komisiou a krajinami západného Balkánu o bezvízovom režime pokračuje aj v rámci procesu stabilizácie a pridruženia. Pracovníci Komisie v januári 2013 navštívili

¹ Nariadenie Rady (ES) č. 539/2001 z 15. marca 2001 ukladajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti (Ú. v. ES L 81, 21.3.2001, s. 1).

² Predchádzajúce správy sú: SEK(2011) 695, SEK(2011) 1570, COM(2012) 472.

³ COM(2012) 472.

Čiernu Horu, v máji 2013 Srbsko a v júni 2013 Bosnu a Hercegovinu. S pomocou odborníkov z členských štátov dokázali overiť kvalitu reforiem uskutočnených týmito štátmi s bezvízovým stykom.

Dňa 5. novembra 2013 – v situácii bezprecedentného sezónneho prílevu žiadateľov o azyl zo západného Balkánu – sa v Tirane konalo 10. ministerské fórum krajín EÚ a západného Balkánu o spravodlivosti a vnútorných veciach. Krajiny západného Balkánu prijali spoločné vyhlásenie o bezvízovom styku, ktorým potvrdili svoje rozhodné odhodlanie uskutočniť reformy potrebné na zachovanie integrity bezvízového režimu. Komisia zvolala stretnutie vyšších úradníkov na 12. novembra 2012 s cieľom uviesť tieto záväzky do praxe. Účastníci sa rozhodli posilniť mechanizmus podávania správ o migračných tokoch čerpajúc z mesačných varovaní agentúry Frontex a vstupov z Europolu a Európskeho podporného úradu pre azyl (ďalej len „EASO“).

V decembri 2012 začala každá krajina západného Balkánu s bezvízovým stykom predkladať Komisii mesačné štatistiky o migračných tokoch do EÚ. Komisia zhodnotila túto schému vykazovania na stretnutí vyšších úradníkov v Bruseli dňa 22. februára 2013.

V reakcii na sériu zvýšení počtu žiadostí o azyl z konkrétnych krajín v rokoch 2012 a 2013 členské štáty EÚ a príslušné pridružené štáty Schengenskej dohody prijali okamžité opatrenia spoločne s protistranami zo západného Balkánu. Nárast počtu žiadostí z Albánska o azyl v Spojenom kráľovstve na začiatku roku 2013 podnietil britské úrady, aby do Tirany vyslali styčného dôstojníka pre otázky prisťahovalectva. V auguste 2012 nemecké azylové orgány reagovali na najnovší nárast žiadostí o azyl zo Srbska a bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko opätovným zriadením podpornej jednotky pre západný Balkán, ktorá skrátila trvanie spracovania rozhodnutí na prvom stupni. V júli 2012 švajčiarsky federálny migračný úrad zaviedol zrýchlený postup pre všetkých žiadateľov z európskych štátov s bezvízovým stykom. Po prudkom zvýšení počtu albánskych žiadostí vo Švédsku z apríla a mája 2012 vyslali švédske orgány do Srbska a Čiernej Hory styčných dôstojníkov a presvedčili svoje albánske náprotivky, aby posilnili kontroly na všetkých albánskych hraničných priechodoch. Albánska hraničná polícia zintenzívnila monitorovanie letov smerujúcich do Švédska z Grécka, Kosova* a bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko, pretože väčšina albánskych cestujúcich nastupovala v týchto krajinách.

Agentúra Frontex s pomocou svojej siete pre analýzu rizík na západnom Balkáne vydala doposiaľ 34 varovných správ. V svojej výročnej analýze rizík na západnom Balkáne pre rok 2013, ktorú agentúra predstavila účastníkom konferencie z krajín západného Balkánu v Skopje v máji 2013, je zhrnutý najnovší vývoj v oblasti kontroly hraníc na vonkajších hraniciach EÚ a nelegálnej migrácie z regiónu. Tieto správy a výročná analýza rizík poskytujú dôsledné hodnotenie vývoja migrácie z regiónu a operačné kroky členských štátov EÚ a príslušných štátov s bezvízovým stykom, ktoré majú zabrániť zneužívaniu azylu. Komisia sa opiera o mesačné varovania agentúry Frontex, na základe ktorých informuje Radu a v prípade potreby usporadúva stretnutia vyšších úradníkov.

3. POSÚDENIE POKRAČUJÚCEHO VYKONÁVANIA OPATRENÍ ZO STRANY KRAJÍN ZÁPADNÉHO BALKÁNU S CIEĽOM SPLNIŤ POŽIADAVKY PLÁNU LIBERALIZÁCIE VÍZOVÉHO REŽIMU

Toto posúdenie vychádza z nasledujúcich zdrojov: mesačné varovné správy a výročná analýza rizík na západnom Balkáne pre rok 2013 vydávané agentúrou Frontex, mesačné štatistiky

* Týmto označením nie sú dotknuté pozície týkajúce sa štatútu, pričom označenie je v súlade s rezolúciou Bezpečnostnej rady OSN 1244/1999 a stanoviskom Medzinárodného súdneho dvora k vyhláseniu nezávislosti Kosova.

migračných trendov, ktoré predkladajú krajiny západného Balkánu, opisné správy vypracované štátmi s bezvízovým stykom s analýzou príčin javu zneužívania azylu, doplnkové informácie od úradu EASO a ďalších agentúr EÚ, výsledky zo stretnutí príslušných podvýborov a dialógu na vysokej úrovni, ktoré každá krajina organizuje v rámci procesu stabilizácie a pridruženía, a výsledok cielených hodnotiacich misií vykonávaných pracovníkmi Komisie. Posúdenie je koncipované podľa blokovej štruktúry plánu liberalizácie vízového režimu jednotlivých krajín.

3.1. Albánsko

Biometrické pasy a preukazy totožnosti sa naďalej produkujú a vydávajú. Od prvého zavedenia týchto dokladov v máji 2009 albánske úrady vydali 2 590 000 biometrických pasov. Albánsko zmenilo svoje právne predpisy tak, aby sa sprísnil podmienky, za ktorých môžu občania požiadať o zmenu mena s cieľom vyhnúť sa hraničnej kontrole. Zákon o občianskom registri bol pozmenený tak, aby sa obmedzili a kontrolovali zmeny v matrike. Na základe novej vyhlášky ministerstva musí občan pred podaním žiadosti o zmenu mena získať potvrdenie od hraničnej polície, ktorým preukáže, že nie je na zozname osôb so zákazom vstupu do schengenského priestoru. V období od júna 2012 do marca 2013 sa zmena mena zamietla približne 34 % zo 6 763 žiadateľov. Vážnym problémom zostávajú podvody s dokumentmi, najmä používanie falošných pečiatok na vonkajších hraniciach EÚ a albánski štátni príslušníci s falošnými pasmi.

V oblasti riadenia hraníc dosiahlo Albánsko pokrok. Zintenzívnilo operačnú spoluprácu s Gréckom, Talianskom a Kosovom, implementovalo dohodu o vytvorení spoločného centra policajnej spolupráce s bývalou Juhoslovanskou republikou Macedónsko a uskutočnilo sériu spoločných hliadok s Kosovom, bývalou Juhoslovanskou republikou Macedónsko a Čiernou Horou. Albánsko takisto na hraničných priechodoch prepojilo informačný systém hraničnej polície s databázou obyvateľstva, čo predstavuje druhý stupeň kontroly proti podvodným zmenám mena. Je potrebné posilniť kapacity pre analýzu rizík a posudzovanie hrozieb.

V oblasti azylu bol vytvorený inštitucionálny rámec aj právny rámec. Medzinárodná ochrana sa však v Albánsku poskytne len veľmi malému počtu žiadateľov. Úsilie v tejto oblasti je potrebné zlepšiť. Osobný doklad totožnosti zatiaľ nezískal žiadny utečenec ani osoba s udelenou doplnkovou ochranou. Albánsky vízový režim ešte nie je v plnej miere zosúladený s normami EÚ.

V oblasti migrácie dosiahlo Albánsko určitý pokrok. Dohoda o readmisii medzi EÚ a Albánskom sa naďalej uplatňuje. Počet albánskych štátnych príslušníkov, ktorí sa dobrovoľne vrátili, sa v porovnaní s rokom 2011 v roku 2012. Treba však posilniť inštitucionálne kapacity na realizáciu stratégie a akčného plánu pre navrátilcov.

Určitý pokrok sa dosiahol v oblasti policajnej spolupráce a boja proti organizovanej trestnej činnosti. Albánsky policajný zbor v súčasnosti reviduje svoje postupy s cieľom zlepšiť kapacity podávania správ zo strany vyšetrojúcich policajných príslušníkov a proaktívne vyšetrovania. Je naliehavo potrebné, aby hlavné inštitúcie posilnili koordináciu a maximalizovali kapacity vyšetrovania závažnej a organizovanej trestnej činnosti. Albánsko sa pripravuje na uzavretie operatívnej dohody s Europolom.

Pokrok sa dosiahol aj v oblasti boja proti drogám. V prvom štvrtroku roku 2013 sa počet trestných činov spojených s obchodovaním s drogami zvýšil o takmer 40 %, zatiaľ čo počet osôb zadržaných v súvislosti s obvinením z drogových trestných činov sa zvýšil o 11,5 %. Počet záchytov marihuany a kokaínu sa zvýšil, došlo však k poklesu počtu záchytov heroínu.

Albánsko dosiahlo určitý pokrok v boji proti obchodovaniu s ľuďmi, hoci interné obchodovanie s ľuďmi naďalej predstavuje problém. Zaviedli sa štandardné operačné postupy

na identifikáciu obetí a potenciálnych obetí a sprostredkovanie pomoci, je však potrebné posilniť kapacity orgánov presadzovania práva a v oblasti medzinárodnej spolupráce. V novembri 2012 bola založená spoločná pracovná skupina pozostávajúca z ministerstva vnútra, prokuratúry a ministerstva spravodlivosti, ktorá rokuje o konkrétnych prípadoch obchodovania s ľuďmi. Výsledky tejto iniciatívy je potrebné monitorovať.

V oblasti boja proti praniu špinavých peňazí s určitý pokrok. Polícia vypracovala hodnotenia rizík a sprístupnila ich aj ostatným agentúram. Na základe odporúčaní výboru Moneyval bol novelizovaný trestný zákon, ktoré oddelil trestný čin prania špinavých peňazí od predikatívneho trestného činu a zaviedol pojem tzv. „samoprania“ špinavých peňazí. Počet odsudzujúcich rozsudkov v prípadoch týkajúcich sa prania špinavých peňazí sa zvýšil, pričom v minulosti ich bolo len pár, podobne ako počet hlásení podozrivých transakcií.

V oblasti boja proti korupcii dosiahlo Albánsko určitý pokrok. Právny aj inštitucionálny rámec sú z veľkej časti zavedené, ešte stále však treba odstrániť prekážky pre riadne vyšetrovanie verejných úradníkov a sudcov. Je potrebné, aby sa na všetkých úrovniach dosiahli uspokojivé výsledky pri vyšetrovaní, stíhaní a odsúdení, ale snaha sa už začala vyplácať. V rokoch 2012 a 2013 sa počet oznámených prípadov týkajúcich sa korupcie zvýšil z 22 na 45; počet aktívnych vyšetrovaní sa zvýšil z 19 na 32 a počet policajných operácií týkajúcich sa korupcie a trestnej činnosti administratívnych pracovníkov stúpol z 5 na 11.

Pokrok v oblasti základných práv bol nerovnomerný – určitý pokrok sa dosiahol v oblasti rešpektovania práv žien a v antidiskriminačnej oblasti, v oblasti začleňovania Rómov sa však dosiahol len obmedzený pokrok. Politické nástroje zamerané na zraniteľné skupiny je potrebné zavádzať účinnejšie. Stratégia zlepšenia životných podmienok Rómov je nejednotná. Boli prijaté opatrenia na riešenie problému neregistrovaných rómskych detí. Realizácia opatrení stanovených v národnom akčnom pláne pre dekádu začleňovania Rómov sa musí urýchliť. Rómovia vo všeobecnosti stále čelia ťažkým životným podmienkam a častej diskriminácii, pokiaľ ide o prístup ku vzdelaniu, zamestnaniu, zdravotnej starostlivosti a bývaniu.

3.2. Bosna a Hercegovina

Bosna a Hercegovina dosiahla pokrok v oblasti bezpečnosti dokumentov. Úrady vydali 1 791 444 biometrických pasov, v obehu však stále zostáva 62 565 starých pasov. Bosna a Hercegovina prijala nový zákon o cestovných pasoch a urobila prípravy na vydávanie biometrických pasov tretej generácie. Od marca 2013 sa vydávajú elektronické preukazy totožnosti novej generácie. K dnešnému dňu bolo personalizovaných 258 077 preukazov. Navrhované zmeny zákona o pobyte ešte neboli prijaté.

Revidovaná stratégia integrovaného riadenia hraníc a akčný plán sa plnia a sú zavedené monitorovacie mechanizmy. Naďalej pokračuje operačná spolupráca a vzájomná výmena informácií s agentúrou Frontex. Hraničná polícia využila výhody ďalšej odbornej prípravy. Spoločné centrum pre analýzu rizík pripravuje strategické analýzy pre príslušné orgány. Zariadenia dohľadu na hraničných priechodoch sa skvalitnili. Pokračuje spolupráca so susednými krajinami a časté spoločné pohraničné hliadky zlepšili odhaľovanie nelegálnych migrantov a pašovaného tovaru. Bosna a Hercegovina uzavrela 44 miest označených ako nepovolené hraničné priechody s Čiernou Horou. Uzavretie nepovolených hraničných priechodov so Srbskom ešte stále prebieha.

V oblasti azylu boli prijaté zmeny zákona o pohybe a pobyte cudzincov a žiadateľov o azyl, ktoré túto právnu úpravu viac zosúladiť s normami EÚ a medzinárodnými normami. Zosúladenie ustanovení o zadržaní podľa *acquis* EÚ si vyžiada ďalšiu prácu. Prijala sa nová stratégia migrácie a azylu a akčný plán. Úrady zriadili trvalé azylové stredisko v meste

Trnovo. Kapacita azylového systému sa zdá byť dostatočná na zvládnutie súčasného množstva žiadostí o azyl. Pracovníci, ktorí sa venujú problematike azylu, absolvovali ďalšiu prípravu.

Bosna a Hercegovina dosiahla pokrok v oblasti migrácie. V prevádzke je centrum dočasného zaistenia nelegálnych prisťahovalcov. Dohoda o readmisii medzi Európskou úniou a Bosnou a Hercegovinou sa plní. Je potrebné plne implementovať stratégiu reintegrácie pre navrátilcov.

Bosna a Hercegovina uskutočnila prípravy na návrh novej stratégie v oblasti boja proti organizovanej trestnej činnosti na základe hodnotiaceho modelu hrozieb vážnej a organizovanej trestnej činnosti od Europolu. Predchádzajúca stratégia sa uplatňovala do roku 2012. Systém elektronickej výmeny údajov medzi orgánmi presadzovania práva a prokurátormi je už funkčný, aj keď riaditeľstvo pre policajnú koordináciu nemá prístup k podkladovým databázam. Boju proti organizovanej trestnej činnosti bránia chýbajúca systémová výmena kriminalistických a spravodajských informácií a absencia účinnej koordinácie. Čoskoro bude prijatý návrh zákona o ochrane svedkov. Neexistuje účinný systém konfiškácie majetku.

V roku 2012 sa uskutočnilo niekoľko úspešných rozsiahlych spoločných policajných operácií s tretími krajinami v oblasti obchodovania s ľuďmi, drogami a so zbraňami. Plán realizácie dohodnutý medzi Europolom a ministerstvom bezpečnosti sa musí plne realizovať. Europol dokončil posúdenie vplyvu na ochranu údajov, ktoré je potrebné na uzavretie operatívnej dohody. Hodnotenie bolo predložené spoločnému dozornému orgánu Europolu na vyjadrenie.

Inštitucionálne kapacity na koordináciu a vykonávanie politického rámca v oblasti boja proti obchodovaniu s drogami sú naďalej na nízkej úrovni. Je potrebné posilniť možnosti na presadzovanie práva. Ukázalo sa, že plnenie predchádzajúcej národnej stratégie boja proti drogám a jej akčného plánu bolo nedostatočné. Ešte nebol prijatý návrh na zmenu zákona o prevencii a potlačovaní zneužívania drog vrátane zriadenia úradu pre drogy. Prebieha spolupráca s Európskym monitorovacím strediskom pre drogy a drogovú závislosť.

Prijala sa nová stratégia a akčný plán boja proti obchodovaniu s ľuďmi. Ustanovenia týkajúce sa obchodovania s ľuďmi boli začlenené do trestných zákonov Republiky srbskej a dištriktu Brčko. Podobné zmeny trestného zákona ešte treba prijať aj na štátnej a federálnej úrovni. Počet identifikovaných obetí sa zvýšil. Pokračujú vzdelávacie kampane zamerané na sociálnych pracovníkov, inšpektorov práce a prokurátorov. Oddelenie pre boj proti obchodovaniu s ľuďmi v rámci úradu celoštátneho koordinátora ani databáza obetí obchodovania s ľuďmi ešte nie sú plne funkčné.

Stále chýbajú účinné opatrenia predchádzajúce praniu špinavých peňazí a financovaniu teroristických aktivít. Lepšia legislatíva a plnenie stratégie a akčného plánu prevencie prania špinavých peňazí a financovania terorizmu sú nevyhnutnosťou. Je potrebné prijať nový zákon o praní špinavých peňazí a financovaní terorizmu a zmeny trestného zákona na základe odporúčaní výboru Moneyval. Akčný plán na splnenie odporúčaní výboru Moneyval sa musí zrealizovať. Pokračuje výmena informácií prostredníctvom Egmontskej skupiny – siete finančných spravodajských jednotiek.

Vykonávanie novej stratégie a akčného plánu boja proti korupcii sa odkladá. Agentúra pre prevenciu korupcie a koordináciu boja proti korupcii prijala určitý počet zamestnancov, musí však byť plne prevádzkyschopná. Korupcia je stále rozšírená vo verejnom aj súkromnom sektore. Naliehavo potrebné sú rozhodnejšie opatrenia zo strany orgánov presadzovania práva a prokurátorov. Tradícia vyšetrovania, stíhania a odsúdenia v súvislosti s prípadmi korupcie je veľmi slabá. Bol prijatý nový zákon o financovaní politických strán, ale právna úprava tejto

oblasti je stále roztrieštená. Pozmeňujúce návrhy k zákonu o konflikte záujmov si ešte vyžadujú ďalšiu prácu. Neexistuje žiadny právny predpis zaručujúci ochranu informátorov.

Situácia Rómov sa mierne zlepšila, pokiaľ ide o základné práva týkajúce sa slobody pohybu. Vo vláde bol zriadený výbor pre Rómov, ktorý sleduje plnenie rómskej stratégie a skúma dekádu začleňovania Rómov v rokoch 2005 až 2015. Skladá sa z 22 členov, pričom polovica z nich pochádza z rómskej komunity, druhá polovica z príslušných inštitúcií. Výbor sa zišiel dvakrát a vyčlenil finančné prostriedky na projekty, ktoré sa venujú zamestnanosti, bývaniu a zdravotnej starostlivosti Rómov. Veľmi málo sa však urobilo pre zlepšenie situácie rómskych žien a detí. Veľký počet rómskych detí zostáva po narodení nezaregistrovaných, takže nemôžu navštevovať školu a nemá ani zdravotné poistenie. Obavy naďalej vzbudzuje organizované žobranie detí.

3.3. Bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko

Bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko dosiahla pokrok v oblasti bezpečnosti dokumentov. V období od apríla 2007 do decembra 2012 vydali úrady 1 603 993 biometrických pasov. Proces vydávania dokladov prebieha bezproblémovo. Od februára 2012 sa môžu používať iba biometrické pasy.

V oblasti riadenia hraníc pokračuje operačná spolupráca a výmena údajov s agentúrou Frontex. Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko v prvom štvrtroku 2013 vykonala 87 zmiešaných hliadok s Bulharskom, Albánskom, Srbskom a Kosovom. Pokračuje práca na spustení rádiokomunikačného systému TETRA. Hraničná polícia absolvovala ďalšiu odbornú prípravu. Inštitucionálna a funkčná kapacita národného koordinačného strediska riadenia hraníc zostáva slabá.

V oblasti azylu bol prijatý národný program integrácie. S pomocou grantu od UNHCR sa začala výstavba 20 ubytovacích zariadení. V roku 2012 bolo podaných 527 žiadostí o azyl – o 213 menej ako v roku 2011. Väčšinu žiadostí podali štátni príslušníci Pakistanu a Afganistanu. Pokračujú informačné kampane pre žiadateľov o azyl. Kapacita azylovej jednotky ministerstva vnútra sa zlepšila, pričom zamestnancom boli ponúknuté možnosti ďalšej odbornej prípravy. Legislatívny a inštitucionálny rámec je uspokojivý, je však potrebné zlepšiť jeho vykonávanie. Určitý pokrok sa dosiahol v urýchlení procesu poskytovania dokladov totožnosti žiadateľom o azyl. Pretrvávajú však problémy týkajúce sa zabezpečenia tlmočenia pri pohovoroch so žiadateľmi o azyl.

V súvislosti s migráciou bol zmenený zákon o cudzincoch, čím sa zjednodušili postupy získania povolenia na prechodný pobyt. V roku 2012 bolo odhalených 682 nelegálnych migrantov, v prvých dvoch mesiacoch roka 2013 sa ich zistilo 111. Schopnosť riešiť a riadiť migračné toky je nedostatočná, aj pri zohľadnení zvyšujúceho sa počtu migrantov prechádzajúcich cez krajinu. Dohoda o readmisii s EÚ sa naďalej realizuje.

V oblasti boja proti organizovanému zločinu sa vyskytli problémy s náborom nových zamestnancov do centra pre potláčanie organizovanej a závažnej trestnej činnosti na ministerstve vnútra. Národná kriminálna spravodajská databáza určená na zhromažďovanie spravodajských informácií ešte nie je v prevádzke. Zatiaľ nebolo zriadené ani národné koordinačné centrum pre boj proti organizovanej trestnej činnosti. Je potrebné zlepšiť spoluprácu medzi príslušnými orgánmi presadzovania práva (ministerstvom vnútra, prokuratúrou, colnou správou a finančnou políciou) pri boji proti organizovanej trestnej činnosti. Pokračovali školenia zamerané na vykonávanie nového zákona o trestnom poriadku.

Účinnosť prokuratúry brzdí chýbajúci priamy prístup k databázam súvisiacim s presadzovaním práva. Polícia nemá nezávislý a spoľahlivý mechanizmus externého dohľadu. Zlepšila sa policajná a colná spolupráca pri zachytávaní drog a prebehlo viacero

úspešných medzinárodných policajných operácií proti sieťam obchodovania s drogami. Je potrebné posilniť personálne kapacity na oddelení boja proti nelegálnym drogám na ministerstve vnútra. Pokračuje medzinárodná a regionálna spolupráca v oblasti cezhraničnej organizovanej trestnej činnosti. Bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko ratifikovala operatívnu dohodu, ale zatiaľ nevyslala styčného dôstojníka do Europolu.

Prijala sa nová stratégia a akčný plán boja proti obchodovaniu s ľuďmi s dôrazom na identifikáciu obetí, prevenciu a zlepšenie opätovnej integrácie obetí. Má sa vytvoriť štátny fond na odškodnenie obetí obchodovania s ľuďmi. Na miestnej úrovni v spolupráci s mimovládnyimi organizáciami sa zriadilo šesť mobilných tímov pre včasnú identifikáciu potenciálnych obetí. Pokračovala odborná príprava polície, vrátane hraničnej polície, prokurátorov, sudcov a štátnych úradníkov. V štyroch prípadoch týkajúcich sa obchodovania s ľuďmi bolo v roku 2012 odsúdených 24 osôb. Komplexný, multidisciplinárny prístup orientovaný na obe obchodovania ešte len treba rozvinúť. Je potrebné zlepšiť kapacity potrebné na identifikáciu a reintegráciu obetí a stíhanie páchateľov.

Pokiaľ ide o boj proti korupcii, v roku 2012 bol posilnený legislatívny rámec, ktorý teraz umožňuje systémové overovanie vyhlásení o konflikte záujmov zo strany štátnej komisie na predchádzanie korupcii. V roku 2012 sa preverilo celkovo 483 vyhlásení, ktoré predložili členovia vlády, poslanci a úradníci verejnej správy. Zistilo sa 9 konfliktov záujmov. Takéto vyhlásenie nepredložilo 123 osôb, v 26 prípadoch sa začalo priestupkové konanie. V prvom štvrtroku 2013 bol prijatý podrobný plán overovania vyhlásení členov súdnictva a miestnej samosprávy.

Sudcovia, prokurátori, príslušníci orgánov presadzovania práva a štátni úradníci absolvovali ďalšiu odbornú prípravu. Novela zákona o financovaní politických strán prijatá v novembri 2012 posilnila systém kontroly financovania politických strán a financovania volebných kampaní. Zostavuje sa prehľad vyšetrovaní, obvinení, odsúdení a trestov, a to aj v prípadoch korupcie na vysokej úrovni. Prijatie troch prokurátorov posilnilo kapacitu prokuratúry pre organizovanú trestnú činnosť a korupciu, čím sa počet jej prokurátorov zvýšil na 13. Mala by sa zlepšiť medzirezortná spolupráca a prokurátori by mali mať prístup k príslušným databázam z oblasti presadzovania práva.

V oblasti základných práv sa realizuje akčný plán začleňovania Rómov. Zahŕňa opatrenia pre ďalšie zlepšovanie prístupu k zamestnaniu, vzdelaniu, bývaniu a osobným dokladom. Doteraz sa otvorilo 11 rómskych informačných centier, ktoré majú poskytovať pomoc so sprístupnením sociálnych a vzdelávacích služieb. Pokračuje projekt právnej pomoci pre rómsku komunitu. Uskutočňuje sa regionálny projekt týkajúci sa najlepších postupov pre integráciu Rómov v krajinách západného Balkánu. Komisia pre ochranu pred diskrimináciou plánuje vymenovať zástupcu pochádzajúceho z rómskej komunity.

3.4. Čierna Hora

V období od mája 2008 do marca 2013 vydali čiernohorské úrady 344 004 biometrických pasov.

V oblasti integrovaného riadenia hraníc vláda prijala novú stratégiu a akčný plán, ktorý ešte nie je v súlade s koncepciou EÚ pre integrované riadenie hraníc. Musí sa posilniť dohľad nad vodnou hranicou, ale najmä nad zelenou hranicou s ďalšími investíciami do sledovacieho vybavenia. Je potrebné zriadiť národné koordinačné stredisko. Pokračovala cezhraničná spolupráca so susednými krajinami – v roku 2012 sa vykonalo 709 spoločných hliadok. Pretrvávajúcim problémom zostáva uzavretie nepovolených hraničných priechodov s Bosnou a Hercegovinou.

V oblasti azylu je legislatíva len čiastočne zosúladená s *acquis*. Zo štatistík týkajúcich sa azylu vyplýva, že v prvej polovici roka 2013 požiadalo o azyl 876 osôb. Väčšina žiadateľov utiekla ešte pred vybavením žiadosti. Väčšinu žiadostí o azyl podali štátni príslušníci Alžírsku, po nich nasledovali občania Tuniska a Afganistanu. Otvorenie nového azylového centra v Spuže sa odkladá. Dočasné prijímacie zariadenie v Koniku musí splniť minimálne podmienky prijatia, najmä pokiaľ ide o zdravotnú starostlivosť. Ubytovaniu žiadateľov o azyl treba venovať ďalšiu pozornosť.

V oblasti migrácie vláda prijala nový akčný plán na vykonávanie stratégie riadenia migrácie. Dohoda o readmisii medzi EÚ a Čiernou Horou sa naďalej uplatňuje. Riešenie nelegálnej migrácie, integrácie migrantov a ochrany zraniteľných osôb si vyžaduje ďalšie úsilie. Prijímacie stredisko pre nelegálnych migrantov ešte nie je v prevádzke.

Pre oblasť boja proti organizovanému zločinu bol vypracovaný návrh nového akčného plánu. Nové zmeny trestného zákona obsahujú ustanovenia o počítačovej kriminalite, praní špinavých peňazí, financovaní terorizmu a obchodovaní s ľuďmi. Medzirezortnú spoluprácu ovplyvňuje chýbajúci bezpečný komunikačný systém a nedostatočný prístup všetkých relevantných inštitúcií k základným údajom. Finančné vyšetrowanie sa zatiaľ nevyužíva systematicky – počet týchto vyšetrowaní a objem získaného majetku zostáva na nízkej úrovni. Chýbajú špecializované právne predpisy upravujúce predbežnú, trvalú a rozšírenú konfiškáciu. Je potrebné predĺžiť šesťmesačnú lehotu vyšetrovacej väzby, pretože obmedzuje účinnosť vyšetrowania. Taktiež je potrebné predĺžiť trvanie používania osobitných vyšetrovacích opatrení. Uplatňuje sa model policajnej práce na základe spravodajských informácií a mala by pokračovať príslušná odborná príprava. Policajné jednotky špecializované na boj proti organizovanému zločinu vrátane počítačovej kriminality a obchodovaniu s ľuďmi sú naďalej personálne nedostatočne obsadené, a to aj na regionálnej úrovni.

Pokiaľ ide o obchodovanie s ľuďmi, Čierna Hora sa považuje za krajinu tranzitu, pôvodu aj cieľa. Prijala sa nová národná stratégia a akčný plán boja proti obchodovaniu s ľuďmi. Zmenou trestného zákonníka sa zlepšila identifikácia obetí a zaviedli sa také trestné činy, ako je napríklad obchodovanie s časťami ľudského tela. Tento zákonník zahŕňa aj otroctvo a nútené manželstvo ako trestné činy vyplývajúce z obchodovania s ľuďmi.

Pokračuje úzka spolupráca s Europolom, Interpolom, policajnými zbormi členských štátov a susedných krajín, a to najmä v oblasti obchodovania s drogami. Ministerstvo zdravotníctva v spolupráci s ministerstvom vnútra vypracovali novú stratégiu a akčný plán boja proti drogám. Zahŕňajú opatrenia týkajúce sa prevencie, rehabilitácie, lekárskeho ošetrovania a riadenia ponuky.

Pokiaľ ide o boj proti korupcii je potrebné ďalej posilňovať a implementovať právny rámec. Ochrana informátorov sa posilnila prostredníctvom nových ustanovení pracovného práva, počet hlásení o korupcii zo strany občanov je však stále nízky. Vypracoval sa nový akčný plán, ktorým sa vykonáva stratégia boja proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti. Stále však treba posilniť mechanizmy kontroly konfliktov záujmov, financovania politických strán a volebných kampaní, ako aj presadzovania sankcií a kontrolných mechanizmov pri verejnom obstarávaní. Je potrebné zlepšiť odbornú spôsobilosť a nezávislosť dozorných inštitúcií, a to najmä štátnej volebnej komisie, štátnej kontrolnej inštitúcie a komisie pre prevenciu konfliktov záujmov. Komisia pre prevenciu konfliktov záujmov by mala mať prístup do všetkých príslušných databáz, ktoré vedú iné štátne orgány. V prípadoch korupcie ešte nedošlo k vráteniu majetku. Pokračovali osvetové kampane týkajúce sa oznamovania korupcie. Riaditeľstvo pre protikorupčné iniciatívy prešlo pod ministerstvo spravodlivosti. Nemá však nástroje potrebné na zabezpečenie účinnej koordinácie aktivít na prevenciu

korupcie. Údaje o odsúdených v prípadoch korupcie vykazujú veľmi vysoký počet oslobodzujúcich rozsudkov, a to na prvom stupni aj v odvolacom konaní.

V oblasti základných práv v súvislosti so slobodou pohybu bol v januári 2013 prijatý najnovší akčný plán, ktorým sa realizuje stratégia týkajúca sa vysídlených a vnútorne vysídlených osôb. Zahŕňa opatrenia zamerané na postavenie, sociálno-ekonomickú integráciu vrátane zamestnania, vzdelávanie, zdravotnú starostlivosť, sociálne zabezpečenie a bývanie, ale realizácia je aj naďalej nedostatočná. Pokračovali činnosti týkajúce sa zvyšovania informovanosti. Legalizácia upravujúca postavenie vysídlených osôb pokročila. V januári 2013 vláda predložila parlamentu pozmeňujúci návrh k zákonu o cudzincoch, ktorou sa do decembra 2013 predĺžila lehota na podávanie žiadostí o trvalý pobyt. Usporiadávajú sa návštevy Kosova, ktoré majú umožniť vysídleným osobám zhromaždiť si doklady potrebné na úpravu ich postavenia v Čiernej Hore. Stratégia zlepšenia situácie komunít Rómov, Aškalov a Egypťanov, prijatá v apríli 2012, zatiaľ nebola vykonaná. Zlepšenie životných podmienok v tábore Konik si vyžaduje ďalšie úsilie.

V októbri 2013 Čierna Hora prijala komplexné akčné plány na rozšírenie rokových kapitol 23 a 24 s cieľom vykonať reformy v oblasti súdnictva, základných práv, spravodlivosti, slobody a bezpečnosti.

3.5. Srbsko

Biometrické pasy a bezpečné preukazy totožnosti sa naďalej produkujú a vydávajú. Srbsko v roku 2012 vydalo 584 668 biometrických pasov. Je potrebné zlepšiť činnosť osobitného koordinačného riaditeľstva a ním podávané správy. Toto riaditeľstvo je poverené vydávaním cestovných dokladov osobám s bydliskom v Kosove.

V oblasti riadenia hraníc pokračovalo Srbsko vo vykonávaní stratégie a akčného plánu pre integrované riadenie hraníc. Pokračuje cezhraničná spolupráca s Bosnou a Hercegovinou a Čiernou Horou, modernizovali sa zariadenia kamerového dohľadu a prebehli spoločné operácie so susednými krajinami. Pretrvávajúcim problémom zostáva uzavretie nepovolených hraničných priechodov na hranici s Bosnou a Hercegovinou. Systém včasného varovania na odhaľovanie falošných cestovných dokladov funguje bezproblémovo. Srbsko zároveň posilnilo hraničné kontroly na určitých hraničných priechodoch v snahe zabrániť zneužívaniu azylu v členských štátoch. Kombinácia analýzy rizík, kontroly cestovných kancelárií a vyšetrovacích techník umožnila polícii a ministerstvu dopravy prekaziť mnoho prípadov zneužívania azylu. Srbsko súčasne novelizovalo trestný zákon, do ktorého začlenilo trestný čin napomáhania k zneužívaniu azylu v zahraničí, a zintenzívnilo vyšetrovanie dopravných spoločností a cestovných kancelárií podozrivých z napomáhania k nelegálnej migrácii do EÚ. Úrady na základe nového ustanovenia trestného práva obvinili 8 osôb zo 7 trestných činov.

Dialóg medzi Belehradom a Prištinou priniesol v roku 2012 výrazné výsledky v oblasti výkonu integrovaného riadenia hraníc. Do konca decembra 2012 boli sprevádzkované štyri prechody vrátane dvoch v severnom Kosove, od februára 2013 je v prevádzke všetkých šesť prechodov medzi Srbskom a Kosovom. Obe strany sa tiež dohodli na začatí výberu cieľ. Pokiaľ ide o voľný pohyb, spustil sa režim cestovania na základe preukazu totožnosti. Obe strany naďalej plnia dohodu o colných kolkoch. Pokrok sa dosiahol aj v oblasti občianskeho registra a spolupráca Srbska s misiou EULEX sa stále zlepšovala. Spoluprácu naďalej uľahčujú priame kontakty na vysokej úrovni a kontakty na operačnej úrovni, a to aj v oblasti boja proti organizovanej trestnej činnosti. Srbsko by malo preukázať pokračujúci záväzok k normalizácii vzťahov s Kosovom.

V oblasti azylu nedošlo k významnému pokroku. Legislatívny rámec do veľkej miery zodpovedá normám EÚ, je však potrebné ho účinne vykonať. Chýbajúce vhodné azylové

postupy vedú žiadateľov o azyl k tomu, aby Srbsko vnímali ako tranzitnú krajinu pri (nelegálnej) migrácii ďalej do EÚ. Srbsko má dve prijímacie azylové strediská, ktorých kapacita nepostačuje na poskytovanie služieb pre všetkých žiadateľov o azyl. Prístup k azylovému konaniu závisí od získania ubytovania v azylovom centre. Srbsko by malo zlepšiť svoj azylový režim prostredníctvom založenia tretieho centra, vybudovaním systému pre spracovávanie biometrických údajov žiadateľov o azyl a poskytnutím lepších podmienok pre integráciu žiadateľov o azyl. Malo by prijať ďalšie kroky na zosúladenie jeho legislatívy s *acquis* EÚ v oblasti legálnej migrácie, najmä pokiaľ ide o právo na zlúčenie rodiny, dlhodobý pobyt a podmienky povolenia vstupu štátnym príslušníkom tretích krajín na účely štúdia. Podnikli sa prvé kroky na vytvorenie národnej databázy na overovanie osobných údajov a odtlačkov prstov žiadateľov o azyl.

V oblasti migrácie Srbsko prijalo niekoľko opatrení. Komisariát pre utečencov a migráciu v spolupráci s Medzinárodnou organizáciou pre migráciu (ďalej len „IOM“) zaviedol súbor opatrení zameraných na budovanie kapacít obecných úradov, ktoré sa zaoberajú migráciou a reintegráciou. Ich cieľom je zlepšiť vzdelávanie a sociálne služby pre navrátilcov a ich rodiny. Úrady a IOM zorganizovali aj rad stretnutí pri okrúhlom stole pre srbskú občiansku spoločnosť na témy migrácie, reintegrácie a readmisie. Srbsko naďalej plní dohodu o readmisii uzavretú medzi EÚ a Srbskom a údajne prijalo zhruba 95 % žiadostí o readmisiiu osôb z členských štátov EÚ.

V boji proti organizovanému zločinu Srbsko dosiahlo určitý pokrok. Uplatňuje novú stratégiu policajnej práce založenej na spravodajských informáciách. Špeciálny prokurátor pre organizovanú trestnú činnosť inicioval počas sledovaného obdobia niekoľko prípadov týkajúcich sa vysokopostavených osôb, stále však treba vytvoriť systém výmeny informácií zahŕňajúci políciu a prokuratúru. Srbsko sa pripravuje na uzavretie operatívnej dohody s Europolom. Prípady zhabania majetku sa v roku 2012 zvýšili, ale ukazuje sa, že dočasná konfiškácia a zmrazenie majetku v zmysle nového srbského trestného zákona je komplikované. Schopnosť vykonávať zložité finančné vyšetrovanie je aj naďalej obmedzená, hoci finančné spravodajské jednotky sú už aktívnejšie pri otváraaní vyšetrovania finančných trestných činov a kriminálna polícia pokračuje v spolupráci s Interpolom a Camdenskou medziagentúrnou sieťou pre vyhľadávanie majetku (CARIN) v cezhraničných prípadoch zahŕňajúcich pranie špinavých peňazí. Vyhľadávanie majetku sa mierne zvýšilo, stále sa však pohybuje na nízkej úrovni.

Srbsko je aj naďalej krajinou pôvodu, tranzitu a destinácie pre obete obchodovania s ľuďmi. Počet srbských obetí takéhoto obchodovania v roku 2012 klesol, ale pre veľký počet srbských zločincov zapojených do tejto činnosti patrí Srbsko aj naďalej do prvej desiatky zaznamenananej v EÚ. Najvyšší počet srbských obetí v roku 2012 hlásilo Rakúsko, Slovinsko, Grécko a Chorvátsko. Srbsko zintenzívňuje spoluprácu v boji proti obchodovaniu s ľuďmi s Talianskom, Rumunskom a Bulharskom, Francúzskom a Belgickom. Srbské orgány začali viaceré vyšetrovania a zrealizovali informačné kampane a prípravu pre zainteresované strany. Založilo sa nové centrum pre ochranu obetí obchodovania s ľuďmi, zatiaľ však nefunguje. Je potrebné rozvinúť komplexný prístup k obchodovaniu s ľuďmi orientovaný na obeť so zameraním na identifikáciu obetí a prístup k pomoci a ochrane.

Srbsko dosiahlo určitý pokrok v boji proti korupcii. Vytvorilo vhodný právny a inštitucionálny rámec aj vrátane problematiky boja proti korupcii a zaviedlo nový zákon o financovaní politických strán, ktorý je v súlade s európskymi normami. Všeobecné voľby v roku 2012 sa už konali podľa tohto zákona a orgány čoskoro preskúmajú súlad politických strán s ustanoveniami zákona. Ešte stále je však potrebné dosiahnuť aktívny prístup k boju proti korupcii a organizovanej trestnej činnosti na základe spravodajských informácií. Prijala sa nová stratégia a akčný plán boja proti korupcii. Protikorupčná agentúra si ešte len musí

vybudovať tradíciu efektívnych kontrol financovania strán a zlepšiť spoluprácu s príslušnými zainteresovanými stranami pri preverovaní majetkových priznaní. Právne predpisy týkajúce sa informátorov sa neuplatňujú účinne.

V oblasti základných práv spojených so slobodou pohybu dosiahlo Srbsko určitý pokrok. Komisiariát pre utečencov a migráciu v spolupráci s IOM vykonal rad projektov na miestnej úrovni zameraných na budovanie kapacít pri reintegrácii. Na týchto projektoch sa podieľali obce a mimovládne organizácie. Vláda zároveň prijala národnú stratégiu a akčný plán, ktoré majú s pomocou prostriedkov z EÚ zlepšiť postavenie Rómov. V národnom pláne zamestnanosti na rok 2013 sa zamestnanosť Rómov spomína ako priorita v programoch tvorby pracovných miest. Mierne zlepšenie nastalo v oblasti základného vzdelávania, zápisu do škôl, občianskej registrácie (vrátane legalizácie stavu „právne neviditeľných osôb“) a prístupu k zdravotnej starostlivosti pre navrátilcov. Celková situácia Rómov však zostáva neistá. Srbská vláda by mala pokračovať v zavádzaní krátkodobých a strednodobých opatrení, ktoré majú zlepšiť sociálno-ekonomickú situáciu Rómov, a to najmä pokiaľ ide o ich prístup ku vzdelaniu, trhu práce, odbornej príprave, sociálnym službám a zdravotnej starostlivosti.

4. FUNGOVANIE BEZVÍZOVÉHO REŽIMU V ROKU 2012 A PRVÝCH ŠIESTICH MESIACHOCH ROKU 2013

4.1. Prehľad vývoja

Zneužívanie azylu v roku 2012 naďalej ovplyvňovalo fungovanie bezvízového styku medzi krajinami západného Balkánu a EÚ. Podľa Eurostatu celkový počet žiadostí o azyl podaných občanmi piatich krajín západného Balkánu s bezvízovým režimom v členských štátoch EÚ a štátoch pridružených k schengenskému priestoru vzrástol v roku 2012 na 47 025, čo predstavuje 63 % nárast oproti roku 2011 (obr. 6.1). Minuloročný úhrn bol najvyšší od zrušenia vízovej povinnosti pre občanov západného Balkánu. V prvých deviatich mesiacoch roka 2013 bol celkový počet žiadostí o azyl z piatich štátov s bezvízovým stykom len o 5,6 % nižší než v prvých deviatich mesiacoch roka 2012⁴. Príliv žiadostí o azyl v roku 2013 vykazoval pozoruhodne podobný trend ako v roku 2012.

Podľa Eurostatu predstavovali štátni príslušníci piatich krajín západného Balkánu s bezvízovým režimom v roku 2012 približne 13 % všetkých žiadateľov o azyl v členských štátoch EÚ a štátoch pridružených k schengenskému priestoru⁵. Takmer 92 % z týchto žiadostí bolo podaných v šiestich najviac postihnutých členských štátoch a štátoch pridružených k schengenskému priestoru – v **Nemecku, Švédsku, Francúzsku, Švajčiarsku, Belgicku a Luxembursku**. Podiel týchto štátov ako príjemcov žiadateľov o azyl zo západného Balkánu sa v rámci schengenského priestoru zvýšil zo 64 na 92 % v období rokov 2009 až 2012 (obr. 6.2).

Minuloročný výrazný nárast žiadostí o azyl z krajín západného Balkánu mal variabilný vplyv na členské štáty EÚ a predmetné štáty pridružené k schengenskému priestoru (obr. 6.3):

- počet žiadostí o azyl v Nemecku vzrástol o 143 % na 22 715,
- počet žiadostí vo Švédsku sa zvýšil o 31 % na 6 410,

⁴ V prvých deviatich mesiacoch roka 2013 agentúra Frontex napočítala 16 940 žiadostí o azyl z krajín západného Balkánu v prvej päťke prijímajúcich štátov, čo je o 5,6 % menej než v prvých deviatich mesiacoch roka 2012. Nemecko prijalo v prvých troch štvrtrokoch roka 2013 o 70 % viac žiadostí než v rovnakom období roku 2012, medzitým však klesol počet žiadostí o azyl vo Švédsku, Švajčiarsku, Belgicku a Luxembursku.

⁵ Z celkového počtu 360 880 žiadostí o azyl podaných v EÚ a štátoch pridružených k schengenskému priestoru v roku 2012 štátni príslušníci krajín západného Balkánu s bezvízovým režimom podali 47 025 žiadostí.

- počet žiadostí vo Francúzsku sa zvýšil o 133 % na 5 505,
- počet žiadostí vo Švajčiarsku sa zvýšil o 31 % na 3 670,
- počet žiadostí v Belgicku klesol o 36 % na 3 315,
- počet žiadostí v Luxembursku klesol o 9 % na 1 435.

Miera **uznávania žiadostí o azyl**⁶ v týchto členských štátoch a štátoch pridružených k schengenskému priestoru v rokoch 2011 až 2012 klesla z 2,8 na 2,3 % (obr. 6.4). Aj toto nízke číslo však skrýva značné rozdiely medzi žiadateľmi zo západného Balkánu – len 1,3 % žiadateľov z Čiernej Hory, 0,7 % žiadateľov z bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko pochádzalo a 1,7 % žiadateľov zo Srbska získalo medzinárodnú ochranu v uvedených šiestich členských štátoch a štátoch pridružených k schengenskému priestoru. V týchto štátoch zároveň v roku 2012 získalo azyl 9,1 % žiadateľov z Albánska⁷ a 3,2 % žiadateľov z Bosny a Hercegoviny

V roku 2012 **sa zvýšil** počet žiadostí o azyl podaných v **každom štáte západného Balkánu s bezvívazným stykom**. Občania Srbska a bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko predložili najvyšší počet žiadostí o azyl, zatiaľ čo Albánci predbehli občanov Bosny a Hercegoviny, ktorá tvorí tretiu najväčšiu skupinu žiadateľov o azyl z krajín západného Balkánu. Aj Čiernohorci zaznamenali veľký nárast v roku 2012, i keď východisková hodnota bola nižšia (obr. 6.5 – 6.9):

- počet žiadostí o azyl zo Srbska sa zvýšil o 35 % na 20 935,
- počet žiadostí podaných občanmi bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko sa zvýšil o 64 % na 10 740,
- počet žiadostí z Albánska sa zvýšil o 143 % na 7 705,
- počet žiadostí občanov Bosny a Hercegoviny sa zvýšil o 117 % na 6 335,
- počet žiadostí z Čiernej Hory sa zvýšil o 96 % na 1 310.

Predchádzajúce roky charakterizovala dvojité sezónnosť – menšia „jarná vlna“ okolo marca a väčšia „jesenná vlna“ s nástupom chladného počasia. V roku 2012 sa výrazná „jarná vlna“ neprejavila. Pre tento rok bol typický lineárny nárast žiadostí o azyl začínajúci od apríla, ktorý vyvrcholil náhlým októbrovým návalom žiadostí. Štátni príslušníci krajín západného Balkánu len v októbri 2012 podali 8 605 žiadostí v šiestich najviac postihnutých členských štátoch EÚ a štátoch pridružených k schengenskému priestoru. Ide o najvyšší mesačný počet od zrušenia vízovej povinnosti pre občanov západného Balkánu. Do konca roka 2012 potom počet žiadostí o azyl klesol na svoju úroveň „mimo špičky“. V roku 2013 sa prejavil pozoruhodne podobný celkový model žiadostí o azyl s lineárne rastúcim trendom od mája 2013.

V roku 2012 sa v azylových tokoch prejavil ešte väčšie **presídlenie smerom k Nemecku** ako v predchádzajúcich rokoch, keďže v Nemecku bolo podaných viac ako 48 % všetkých žiadostí o azyl z krajín západného Balkánu – celkovo 22 715 (obr. 6.4). V mimoriadnom mesiaci októbri 2012 Nemecko dostalo takmer štyri pätiny (6 615 z 8 605) žiadostí podaných štátnymi príslušníkmi západného Balkánu v šiestich najviac postihnutých členských štátoch EÚ a štátoch pridružených k schengenskému priestoru. Posun smerom k Nemecku bol

⁶ Miera uznania sa počíta ako podiel kladných rozhodnutí (o udelení štatútu utečenca, doplnkovej ochrany alebo humanitárneho štatútu) na celkovom počte prvostupňových rozhodnutí.

⁷ Tento mimoriadne vysoký počet albánskych štátnych príslušníkov je pravdepodobne ovplyvnený rozhodnutím francúzskej *Conseil d'État* z marca 2012 o vymazaní Albánska zo zoznamu bezpečných krajín pôvodu.

výrazný najmä v prípade občanov Srbska, bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko a v menšej miere aj Bosny a Hercegoviny (obr. 6.6, 6.7 a 6.9).

Silnejšia korelácia medzi jednotlivými krajinami západného Balkánu a schengenským priestorom sa ukázala aj v roku 2012. Prevažnú časť vlny z októbra 2012 v Nemecku tvorili žiadosti podané občanmi Srbska a bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko a v menšej miere Bosny a Hercegoviny. Štátni príslušníci Čiernej Hory tiež podali väčšinu žiadostí o azyl v Nemecku. Švédsko na druhej strane zažilo prudký nárast počtu žiadostí z Albánska v apríli až máji 2012 a v júni 2012 ojedinelý nárast počtu žiadostí od občanov Bosny a Hercegoviny. Okrem Švédska sa albánski občania zamerali aj na Spojené kráľovstvo a Grécko ako destinácie voľby pri uplatňovaní nároku na azyl.

Pomer neopodstatnených žiadostí o azyl a návratov sa až do augusta 2012 pohyboval v blízkosti parity⁸. Explózia žiadostí o azyl z októbra 2012 ho prudko zvýšila na 8:1, keď na takmer 8 000 žiadostí podaných občanmi krajín západného Balkánu pripadlo približne 1 000 návratov týchto štátnych príslušníkov⁹. Počas posledných dvoch mesiacov roka 2012 sa vďaka klesajúcemu počtu žiadostí a mimoriadnemu úsiliu najviac postihnutých členských štátov a štátov pridružených k schengenskému priestoru pomer žiadostí o azyl a návratov znížil na 1:1. V prvých štyroch mesiacoch roka 2013 sa pomer neopodstatnených žiadostí o azyl a návratov pohyboval v blízkosti parity, ale do septembra 2013 sa opäť zvýšil na 4:1. To znamená, že členské štáty EÚ a štáty pridružené k schengenskému priestoru dokážu udržať rovnováhu medzi počtom žiadostí a účinnými návratmi len v obdobiach „mimo špičky“. „Jesenné vlny“ vyvíjajú obrovský tlak na azylové systémy najviac postihnutých členských štátov a štátov pridružených k schengenskému priestoru, pričom odčerpávajú zdroje od skutočných žiadostí o medzinárodnú ochranu.

Z analýzy **spôsobu návratu** vyplývajú aj zaujímavé rozdiely medzi členskými štátmi a štátmi pridruženými k schengenskému priestoru. V prvých troch mesiacoch roka 2013 Nemecko vrátilo prakticky všetkých žiadateľov zo západného Balkánu prostredníctvom postupu núteného návratu, Luxembursko postupovalo takmer vo všetkých prípadoch formou dobrovoľného návratu, Švédsko a Belgicko využili prevažne formu dobrovoľného návratu, zatiaľ čo Švajčiarsko použilo oba spôsoby v rovnakej miere.

Agentúra Frontex si vo svojej výročnej analýze rizík na západnom Balkáne pre rok 2013 všimla dve **migračné riziká** v súvislosti s pohybom zo západného Balkánu do Európskej únie: 1) sekundárny pohyb nelegálnych migrantov vstupujúcich na územie EÚ na grécko-tureckej hranici a prechádzajúcich cez západný Balkán a 2) zneužívanie bezvízového režimu s EÚ štátnymi príslušníkmi krajín západného Balkánu. Prvé riziko sa prejavilo nelegálnymi prekročeniami zelenej hranice na západnom Balkáne a tajnými prechodmi hraničných priechodov, druhé riziko sa prejavilo zneužívaním azylu, nelegálnym pobytom v členských štátoch a podvodmi s dokladmi zo strany štátnych príslušníkov krajín západného Balkánu.

Pokiaľ ide o sekundárny pohyb nelegálnych migrantov cez západný Balkán, agentúra Frontex v roku 2012 zistila zvýšený počet **nelegálnych prekročení hranice** na hraničných priechodoch aj mimo hraničných priechodov na západnom Balkáne. Nárast zistených nelegálnych prekročení zelenej hranice o 33 %¹⁰ a nelegálnych prekročení na hraničných

⁸ Údaje vykazované agentúrou FRONTEX a zhromaždené Eurostatom sa líšia. Pomer neopodstatnených žiadostí o azyl a návratov sa počíta na základe mesačných údajov vykazovaných agentúrou FRONTEX.

⁹ Podľa údajov Eurostatu štátni príslušníci týchto piatich štátov s bezvízovým stykom v októbri 2012 podali 7 865 žiadostí v Nemecku, Švédsku, Švajčiarsku, Belgicku a Luxembursku. Podľa agentúry FRONTEX týchto päť členských štátov a štátov pridružených k schengenskému priestoru v danom mesiaci vrátilo viac ako 1 000 štátnych príslušníkov krajín západného Balkánu.

¹⁰ Počet zistených nelegálnych prekročení zelenej hranice (mimo hraničných priechodov) sa v období rokov 2011 až 2012 zvýšil z 26 244 na 34 839.

priechodoch o 68 %¹¹ súvisel najmä s mimoeurópskymi migrantmi, ktorí sa snažili znovu vstúpiť na územie EÚ cez západný Balkán po tom, ako najprv prešli cez grécko-tureckú hranicu. K najčastejšie zisteným osobám nelegálne prekračujúcim zelenú hranicu na západnom Balkáne patria občania Afganistanu, Albánska, Pakistanu, Alžírsk, Somálska, Sýrie, Maroka, Kosova, Srbska a Palestínskej samosprávy (obr. 6.10). V rámci celého regiónu zaznamenali najvyšší počet nelegálnych prekročení hranice v roku 2012 občania Kosova.

Neoprávnený pobyt občanov západného Balkánu v EÚ sa v roku 2012 zvýšil na 31 522 prípadov, čo predstavuje zhruba 10 % všetkých vlni zistených nelegálnych pobytov v Únii. V roku 2011 podiel občanov krajín západného Balkánu spomedzi štátnych príslušníkov tretích krajín, u ktorých bol zistený nelegálny pobyt v EÚ, predstavoval 8,7 %. V roku 2012 sa zistilo viac osôb s nelegálnym pobytom z jednotlivých krajín západného Balkánu s bezvízovým stykom, pričom najväčšiu skupinu tvorili štátni príslušníci Albánska (12 003) a Srbska (8 006). Viac ako polovica všetkých nelegálne pobývajúcich osôb pochádzajúcich zo západného Balkánu sa zistila v Nemecku, Grécku, Slovinsku a Taliansku.

Agentúra Frontex zistila aj veľký nárast počtu prípadov **falšovania dokladov**, ktorých sa v roku 2012 dopustili občania Albánska a Kosova. V minulom roku albánski občania tvorili najväčšiu skupinu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa snažili vstúpiť do schengenského priestoru pomocou falšovaných dokladov. Po nich nasledovali občania Sýrie, Maroka, Ukrajiny a Nigérie. Takéto falšovanie dokladov malo väčšinou podobu sfalšovaných gréckych vstupných pečiatok, ktoré boli vyrobené na účely zamaskovania dĺžky pobytu. Albánskych občanov čoraz častejšie odhalili aj írske a britské úrady pri pokuse o vstup zo schengenského priestoru pomocou sfalšovaných talianskych preukazov totožnosti. Sfalšované pečiatky predstavovali najväčší nárast spomedzi všetkých foriem podvodov s dokumentmi odhalených v roku 2012, falšované pasy zostali najbežnejšou formou podvodu s dokumentmi v roku 2012. Falošné pasy údajne vydané Albánskom, Bulharskom a bývalou Juhoslovanskou republikou Macedónsko sa najčastejšie zistili na hraničných priechodoch západného Balkánu, a týmito dokumentmi sa najčastejšie preukazovali občania Kosova, Turecka a Albánska.

4.2. Príčinné faktory motivujúce k zneužívaniu azylu a opatrenia na riešenie tohto problému

Úrad EASO v nedávnej analýze stanovil najbežnejšie **príčinné faktory** (tzv. „push“ faktory) motivujúce k zneužívaniu azylu pôvodom zo západného Balkánu. Občania štátov s bezvízovým stykom najčastejšie uvádzali ako dôvody, na základe ktorých si nárokovali medzinárodnú ochranu v členských štátoch depriváciu, nezamestnanosť, nedostatočný prístup k zdravotnej starostlivosti, sociálnym dávкам a vzdelávaniu, inštitucionalizovanú diskrimináciu a v prípade Kosova a Albánska aj krvnú pomstu. V prieskume úradu EASO členské štáty zistili, že najčastejšie motivácie k zneužitiu azylu sú marginalizácia Rómov a ďalších menšín, deprivácia a chudoba, drsné podmienky počas zimy a absencia základnej infraštruktúry a zdravotnej starostlivosti.

Agentúra Frontex vo svojej výročnej analýze rizík na západnom Balkáne pre rok 2013 zistila, že Rómovia aj naďalej tvoria drvivú väčšinu žiadateľov o azyl zo štátov s bezvízovým stykom. V Nemecku tvorili viac ako 80 % žiadateľov. Vo Švédsku Rómovia predstavovali prinajmenšom štyri pätiny žiadateľov o azyl z krajín západného Balkánu, v následnej štúdii sa však zistilo, že mohli tvoriť ešte väčší podiel. Vo Švédsku, kde sa etnický pôvod určuje podľa materinského jazyka žiadateľa, si veľa osôb nahlásilo iné jazyky okrem rómčiny. Švédske orgány to mohlo viesť k podceneniu počtu žiadateľov o azyl z rómskeho prostredia.

¹¹ Počet zistených nelegálnych prekročení hranice na hraničných priechodoch sa v období rokov 2011 až 2012 zvýšil z 1 421 na 2 387.

Päť štátov s bezvízovým stykom zintenzívnilo **operačnú spoluprácu** so susednými štátmi a členskými štátmi, ktoré v roku 2012 najviac postihlo zneužívanie azylu:

- Albánsko zintenzívnilo operačnú spoluprácu s Gréckom a Talianskom, dvomi členskými štátmi, ktoré sú najviac postihnuté prekročením pobytu a podvodmi s dokumentmi zo strany Albáncov, so Švédskom sleduje letové trasy používané albánskymi žiadateľmi o azyl prichádzajúcimi do Švédska,
- Bosna a Hercegovina skvalitnili pohraničnú spoluprácu so susednými štátmi a výmenu informácií so Švédskom pri sledovaní trás, ktoré najčastejšie používajú žiadatelia o azyl prichádzajúci do Švédska,
- Srbsko a bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko skvalitnili operačnú spoluprácu s nemeckými orgánmi, a to aj prostredníctvom agentúry Frontex, s cieľom pomôcť riešiť mimoriadny nárast žiadostí o azyl z októbra 2012,
- Čierna Hora zintenzívnila overovanie podmienok vstupu pre cestujúcich do schengenského priestoru vrátane cestovných dokladov, prostriedkov na živobytie a zdravotného poistenia v snahe zabrániť zneužívaniu azylu v schengenskom priestore.

Západobalkánske krajiny oznámili opatrenia týkajúce sa **vyšetrovania sprostredkovateľov zneužívania azylu**, ako sú napríklad cestovné kancelárie a dopravné spoločnosti, ktoré sa môžu podieľať na dezinformovaní občanov o výhodách azylu. Orgány presadzovania práva a ministerstvá dopravy Bosny a Hercegoviny, bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko a Srbska pokračovali v koordinovaných činnostiach pri vyšetrovaní možných nezrovnalostí. Päť štátov s bezvízovým stykom vykonalo v roku 2012 nasledujúce opatrenia:

- Albánsko začalo viacero vyšetrovaní trestných činov týkajúcich sa osôb podozrivých z napomáhania k nelegálnemu prekročeniu hranice alebo sprostredkovania falšovaných dokladov,
- Bosna a Hercegovina začala vyšetrovať niekoľko dopravných firiem, ktorých predstavitelia sú podozriví z napomáhania k pohybu občanov na výslovný účel podania žiadosti o azyl vo Švédsku,
- orgány presadzovania práva v bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko vzniesli na základe novelizovaného trestného zákona niekoľko obvinení z trestných činov proti jednotlivcom za zneužívanie bezvízového režimu s členskými štátmi EÚ,
- Čierna Hora nezistila napojenie organizovaného zločinu v napomáhaní k nelegálnej migrácii na účely zneužívania azylu v členských štátoch EÚ, ale vzniesla obvinenia z trestných činov proti organizovanej zločineckej skupine, ktorá je podozrivá z falšovania dokladov s cieľom uľahčiť pašovanie ľudí cez Čiernu Horu,
- Srbsko novelizovalo trestný zákon, do ktorého začlenilo trestný čin napomáhania k zneužívaniu azylu v zahraničí, a zintenzívnilo vyšetrovanie dopravných spoločností a cestovných kancelárií podozrivých z napomáhania k nelegálnej migrácii do EÚ.

Týchto päť štátov s bezvízovým stykom sa zároveň snaží **posilniť kontrolu hraníc**, a to aj prostredníctvom spoločných operácií a spoločných hliadok pozdĺž hranice a na vyťažených hraničných priechodoch:

- Albánsko novelizovalo svoje právne predpisy tak, aby sa sprísnil podmienky, za ktorých môžu občania požiadať o zmenu mena¹² s cieľom vyhnúť sa hraničnej kontrole, svoju databázu kontroly hraníc prepojilo s národným občianskym registrom a urýchlilo overovanie vstupných pečiatok na hraničných priechodoch s Gréckom,
- Bosna a Hercegovina, bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko a Čierna Hora inovovali svoje systémy kontroly hraníc tak, že totožnosť cestujúcich sa dá overiť v súbore domácich databáz a v databáze stratených a odcudzených pasov Interpolu, čím sa zlepšilo odhaľovanie podvodov s dokumentmi na hraničných priechodoch,
- Srbsko súčasne informuje, že hraničné kontroly na hraničných priechodoch sa posilnili v súlade so základnými právami občanov¹³.

Štáty s bezvízovým stykom súčasne podnikli kroky smerujúce k zlepšeniu sociálno-ekonomickej **integrácie Rómov**, a to najmä v oblasti tvorby pracovných miest, odbornej prípravy, podpory bývania a registrácie obyvateľstva:

- Albánsko naďalej realizovalo svoju stratégiu reintegrácie navrátilcov v oblasti vytvárania pracovných miest a odbornej prípravy,
- Bosna a Hercegovina vyčlenila ďalšie zdroje na reintegráciu navrátilcov v oblasti zamestnanosti, bývania a zdravotnej starostlivosti,
- bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko otvorila 11 rómskych informačných centier a realizovala projekty v oblasti vzdelávania, sociálneho začlenenia, vytvárania pracovných miest, podpory bývania, právnej pomoci a občianskej registrácie Rómov,
- Čierna Hora sa snažila zlepšiť registráciu obyvateľstva, vzdelávanie, zamestnanosť, sociálne služby, zdravotnú starostlivosť a bývanie pre Rómov,
- Srbsko sa s pomocou IOM snažilo vybudovať kapacity riadenia reintegrácie na ústrednej a obecnej úrovni a usporiadalo niekoľko stretnutí pri okrúhlom stole zameraných na osvedčené postupy v oblasti riadenia migrácie a reintegrácie.

Orgány týchto piatich krajín západného Balkánu prijali v roku 2012 nové opatrenia zamerané na boj proti zneužívaniu azylu v schengenskom priestore. Každá krajina oznámila, že uskutočnila **informačné kampane** s cieľom informovať občanov o ich právach a povinnostiach v rámci bezvízového režimu. Zapojilo sa do nich čoraz viac miestnych mimovládnych organizácií a delegácií EÚ:

- Albánsko začalo rozdávať letáky na letiskách,
- Bosna a Hercegovina publikovala v tlačенých a elektronických médiách súbor článkov a rád pre cestujúcich,
- bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko spustila informačnú kampaň v obciach v úzkej spolupráci s migračnými centrami a rómskym informačným centrom, pričom brožúry boli preložené do rómskeho jazyka,
- Čierna Hora uskutočnila rad informačných kampaní v obciach,

¹² Na základe novej vyhlášky albánskeho ministerstva vnútra musí občan v Albánsku pred podaním žiadosti o zmenu mena získať potvrdenie od hraničnej polície, ktorým preukáže, že nie je na zozname osôb so zákazom vstupu do schengenského priestoru.

¹³ Občan bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko podal sťažnosť proti srbskému ministerstvu vnútra, v ktorej uvádzal etnickú diskrimináciu ako dôvod svojho zákazu vstupu do Srbska. V roku 2012 miestny súd jeho vec zamietol.

- Srbsko spustilo niekoľko elektronických informačných kampaní proti zneužívaniu azylu a prostredníctvom svojich diplomatických misií v zahraničí zlepšilo vybavovanie prípadov vrátenia.

4.3. Príčinné faktory motivujúce k zneužívaniu azylu a opatrenia na riešenie tohto problému

Úrad EASO zistil, že príčinou zneužívania azylu občanmi krajín západného Balkánu je aj viacero **príčinných faktorov (tzv. „pull“ faktory)**, ako napríklad prítomnosť komunity v diaspóre v prijímajúcich štátoch, trvanie azylového konania, rozsah peňažných dávok poskytovaných v priebehu azylového konania, prístup k žobraniu alebo na nelegálny trh práce a vedomosť o miere kladného vybavovania žiadostí o azyl v prípadoch týkajúcich sa krvnej pomsty, homosexuality, domáceho násillia alebo obchodovania s ľuďmi.

Rok 2012 priniesol niekoľko príkladov toho, ako zmeny konkrétnych príčinných faktorov v prijímajúcich štátoch môžu vplývať na migračné pohyby zo západného Balkánu:

- **Nemecký** ústavný súd vo svojom uznesení z júla 2012¹⁴ rozhodol, že príslušné ustanovenia zákona o dávkach pre žiadateľov o azyl sú v rozpore so základným právom na minimálnu životnú úroveň. V zmysle tohto zákona mali žiadatelia o azyl nárok na 225 EUR mesačne, pričom 40 EUR sa vyplácalo v hotovosti. V nadväznosti na toto rozhodnutie sa peňažná dávka pre žiadateľov o azyl zvýšila na 336 EUR mesačne, pričom 130 EUR sa vypláca v hotovosti. V dôsledku toho sa zvýšil príliv žiadateľov o azyl predovšetkým zo Srbska a bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko, ktorý vyvrcholil podaním 6615 žiadostí z tohto regiónu len v mesiaci október 2012. Nemecké orgány zareagovali opätovným vytvorením podpornej jednotky pre západný Balkán, ktorú personálne obsadili pracovníci prevezení z viacerých spolkových úradov. Zamerali sa výhradne na žiadosti z týchto krajín, čo znížilo trvanie vybavovania žiadostí o azyl zo 40 na 10 dní a urýchlilo návraty. Aj napriek týmto operatívnym krokom sa zdá, že rozsiahly posun žiadostí o azyl k Nemecku je od októbra 2012 trvalým rysom bezvízového režimu EÚ,
- **Švédsko** čelilo prudkému nárastu žiadostí o azyl podaných albánskymi občanmi v období od apríla do mája 2012 a v júni 2012 prišla samostatná vlna žiadostí z Bosny a Hercegoviny. Albánsku vlnu údajne vyvolali reči v severnom Albánsku, že Švédsko poskytuje žiadateľom medzinárodnú ochranu z ekonomických dôvodov¹⁵. Švédske konzulárne úrady zareagovali vydaním ostrého verejného vyhlásenia, v ktorom objasnili, že žiadosti odvolávajúce sa na ekonomické dôvody budú promptne zamietnuté. Takíto žiadatelia zároveň dostanú zákaz opätovného vstupu do schengenského priestoru na päť rokov. S pomocou agentúry Frontex švédska pohraničná stráž vyslala styčných dôstojníkov na letiská v Podgorici a Belehrade, aby posilnili kontroly na letoch spoločnosti Turkish Airlines cez Istanbul do Štokholmu. Výsledkom týchto opatrení bol znížený príliv Albáncov od mája 2012,
- Švédsko takisto čelilo prudkému nárastu počtu žiadostí o azyl podaných občanmi Bosny a Hercegoviny v júni 2012. Švédske orgány zistili, že väčšina žiadateľov prišla z jednej obce v severovýchodnej časti krajiny, kde mnohí z nich predali svoje domovy, použili rôzne dopravné prostriedky, aby neboli odhalení na hraničných priechodoch, prišli so svojimi rodinnými príslušníkmi a tvrdili, že pred podaním

¹⁴ Rozsudok Nemeckého spolkového ústavného súdu vo veci 1 BvL 10/10, 18. júla 2012.

¹⁵ Podobná vlna albánskych žiadostí nastala v októbri až novembri 2011 v Belgicku. Motivovali ju reči o uznaných žiadostiach o azyl z ekonomických dôvodov. Táto vlna opadla tak rýchlo, ako sa objavila.

žiadosti o azyl vo Švédsku stratili svoje biometrické pasy. Tieto znaky svedčili o dlhodobejšom pláne zdržiavať sa vo Švédsku. Švédsko zintenzívnilo spoluprácu s orgánmi v Bosne a Hercegovine, čo v rámci jedného mesiaca od letnej vlny umožnilo obom stranám znížiť migračné toky z tejto konkrétnej obce. Dnes Švédsko zostáva druhou najobľúbenejšou destináciou EÚ pre žiadateľov o azyl z krajín západného Balkánu s bezvízovým stykom,

- **Švajčiarsko** v minulom roku zaviedlo niekoľko opatrení, ktoré mali kombinovaný účinok na zníženie migračných tokov z krajín západného Balkánu s bezvízovým stykom. Po prvé, švajčiarske úrady zaviedli zrýchlený postup pre všetky európske štáty s bezvízovým stykom, ktorý umožňuje prijímať rozhodnutia vo veci v priebehu 48 hodín. Tento postup doplnil rad ďalších opatrení, ako napríklad predbežný pohovor, pri ktorom sú žiadatelia poučení o možných negatívnych dôsledkoch podanie neopodstatnenej žiadosti o azyl, zrušenie všetkých foriem pomoci pri návrate pre odmietnutých žiadateľov o azyl z európskych štátov s bezvízovým stykom a zákaz opätovného vstupu na päť rokov pre odmietnutých žiadateľov, ktorí nespokupujú so švajčiarskymi orgánmi alebo podali viacero neopodstatnených žiadostí. Zdá sa, že tieto opatrenia natrvalo znížili azylový príliv zo štátov s bezvízovým stykom do Švajčiarska. Švajčiarsko sa zároveň v januári 2012 pripojilo k pracovnej skupine agentúry Frontex pre situáciu po liberalizácii vízového režimu.

Úrad EASO zhrnul operatívne kroky členských štátov EÚ pri riešení prílivu žiadateľov o azyl z krajín západného Balkánu z posledných rokov:

- cielené návštevy na vysokej úrovni v predmetných krajinách a informačné kampane v spolupráci s miestnymi mimovládnyimi organizáciami a obcami, ktorých cieľom je informovať občanov o právach a povinnostiach v bezvízovom styku pomocou tlačenej a elektronických médií,
- neustála operačná spolupráca s orgánmi predmetných krajín,
- zníženie príspevkov na zdravotnú starostlivosť pre žiadateľov o azyl so zachovaním poskytovania neodkladnej starostlivosti,
- zníženie peňažných dávok, ako napríklad vreckového a finančnej pomoci pri návrate, s cieľom znížiť finančné stimuly vedúce k zneužívaniu azylu,
- skrátenie azylového konania zabezpečením väčšieho počtu pracovníkov, ktorí posudzujú azylové prípady v období špičky, alebo vytvorením zrýchleného postupu, ktorý umožňuje rýchle spracovanie žiadostí v čase špičky alebo od občanov konkrétnych krajín.

4.4. Ďalší vývoj týkajúci sa bezvízového režimu EÚ

Európsky parlament a Rada nedávno prijali revidovanú **smernicu o azylovom konaní** (pôvodne smernica 2005/85/ES). Revidovanou smernicou, ktorú členské štáty budú musieť začať uplatňovať od júna 2015, sa vytvárajú nové nástroje na zabránenie zneužívania azylového systému opakovanými neopodstatnenými žiadosťami. Právo žiadateľa zostať v krajine môže byť obmedzené, ak podá druhú žiadosť o azyl, ktorá neobsahuje nové prvky v porovnaní s predošlou, alebo ak sa podá druhá žiadosť s cieľom zabrániť hroziacemu vyhosteniu. Obmedzenie práva zostať v krajine možno uplatniť aj u žiadateľov, ktorí predložili tretiu alebo ďalšiu žiadosť o azyl. Tieto pravidlá nepredstavujú výnimku zo zásady *non-refoulement*, ktorá sa musí vždy dodržiavať.

Spoluzákonodarcovia sú veľmi blízko k prijatiu návrhu Komisie na zmenu **nariadenia o vízach** (pôvodne nariadenia č. 539/2001)¹⁶. V máji 2011 Komisia navrhla vytvorenie mechanizmu pozastavenia zrušenia vízovej povinnosti pre prechodné zrušenie bezvízového postavenia štátnych príslušníkov tretích krajín za výnimočných okolností. Tento mechanizmus by sa aplikoval len ako prechodné opatrenie a mohol by sa spustiť len v núdzovej situácii. Dňa 12. septembra Európsky parlament podporil kompromisný text odsúhlasený Radou. Predpokladá sa, že pozmenené nariadenie sa oficiálne prijme do konca tohto roka a nadobudne účinnosť 20 dní od uverejnenia v Úradnom vestníku.

5. ĎALŠIE KROKY

Mechanizmus monitorovania situácie po liberalizácii vízového režimu umožnil **výmenu aktuálnych informácií** o fungovaní bezvízového režimu EÚ medzi štátmi západného Balkánu a členskými štátmi EÚ a štátmi pridruženými k schengenskému priestoru. Jadrom tohto mechanizmu je služba agentúry Frontex zabezpečujúca mesačné varovania, ktorá by mala naďalej pokračovať. Do zoznamu krajín, ktoré mesačne monitoruje agentúra FRONTEX, by sa malo zaradiť aj Francúzsko.

Drvivá väčšina občanov zo štátov západného Balkánu s bezvízovým stykom však cestuje *bona fide* s legitímnym účelom cesty do EÚ. **Bezvízový režim splnil svoj účel**: posilnil **medziľudské kontakty** medzi západným Balkánom a EÚ vrátane diaspór v členských štátoch, zlepšil **pracovné príležitosti** a **kultúrnu výmenu** a umožnil občanom zo štátov s bezvízovým stykom lepšie spoznať EÚ. Každý západobalkánsky štát vyjadril želanie pokračovať v reformách potrebných na zachovanie bezvízového styku pre svojich občanov.

Napriek tomu v roku 2012 došlo k zhoršeniu zneužívania azylu a v prvých deviatich mesiacoch roku 2013 sa prejavil trend pozoruhodne podobný roku 2012. Počet žiadostí o azyl z tohto regiónu začal stúpať v máji 2013, pričom celkový počet žiadostí prijatých v období od januára do septembra 2013 bol len o 5,6 % nižší než v prvých troch štvrtrokoch 2012. Občania každého štátu s bezvízovým stykom podali v roku 2012 viac žiadostí ako v roku 2011, čím vznikajú mimoriadne tlaky na azylové systémy Nemecka, Švédska a Švajčiarska. Hoci v októbri 2012 migračné tlaky z regiónu poľavili, trend nelegálnej migrácie z týchto piatich štátov s bezvízovým stykom bol v prvých troch štvrtrokoch 2013 pozoruhodne podobný roku 2012. Táto situácia je neudržateľná.

Komisia vyzýva každý štát západného Balkánu, aby svoj politický záväzok k bezvízovému styku podložil konkrétnymi a účinnými politikami v praxi. Je potrebné dosiahnuť udržateľný klesajúci trend z hľadiska celkového prísunu žiadostí o azyl z každého štátu s bezvízovým stykom. Komisia odporúča, aby každý štát s bezvízovým stykom neustále vykonával opatrenia v týchto oblastiach:

1. zvýšenie cielenej pomoci pre menšinové obyvateľstvo, najmä Rómov, s cieľom zvýšiť ich dlhodobú sociálno-ekonomickú integráciu prostredníctvom programov vzdelávania, zamestnanosti a odbornej prípravy, a to aj prostredníctvom plnenia národných stratégií a formou domácej pomoci s podporou dostupnej pomoci z EÚ a bilaterálnej pomoci, ktorú ponúkajú členské štáty EÚ,
2. zlepšenie operačnej spolupráce a výmeny informácií so susednými štátmi, členskými štátmi EÚ a štátmi pridruženými k schengenskému priestoru, Európskou komisiou, respektíve s agentúrou Frontex, Europolom a úradom EASO v oblasti riadenia hraníc, migrácie, azylu a readmisie v súlade s právnymi predpismi EÚ a vnútroštátnymi právnymi predpismi,

¹⁶ KOM(2011) 290.

3. pokračujúce úsilie o vyšetrovanie osôb napomáhajúcich k nelegálnej migrácii a stíhanie osôb, ktoré umožňujú zneužívanie bezvízového režimu v úzkej spolupráci s orgánmi presadzovania práva členských štátov EÚ, štátov pridružených k schengenskému priestoru a Europolu,
4. v prísnom súlade so základnými právami občanov posilnenie hraničných kontrol a rozvíjanie užšej spolupráce s členskými štátmi EÚ, ktoré majú priamu zodpovednosť za riadenie vonkajších hraníc EÚ,
5. zintenzívnenie cielených informačných a osvetových kampaní, ktoré majú bližšie objasniť práva a povinnosti občanov pri cestovaní v rámci bezvízového styku vrátane informácií o zodpovednosti za akékoľvek zneužitie práv poskytnutých v rámci bezvízového režimu.

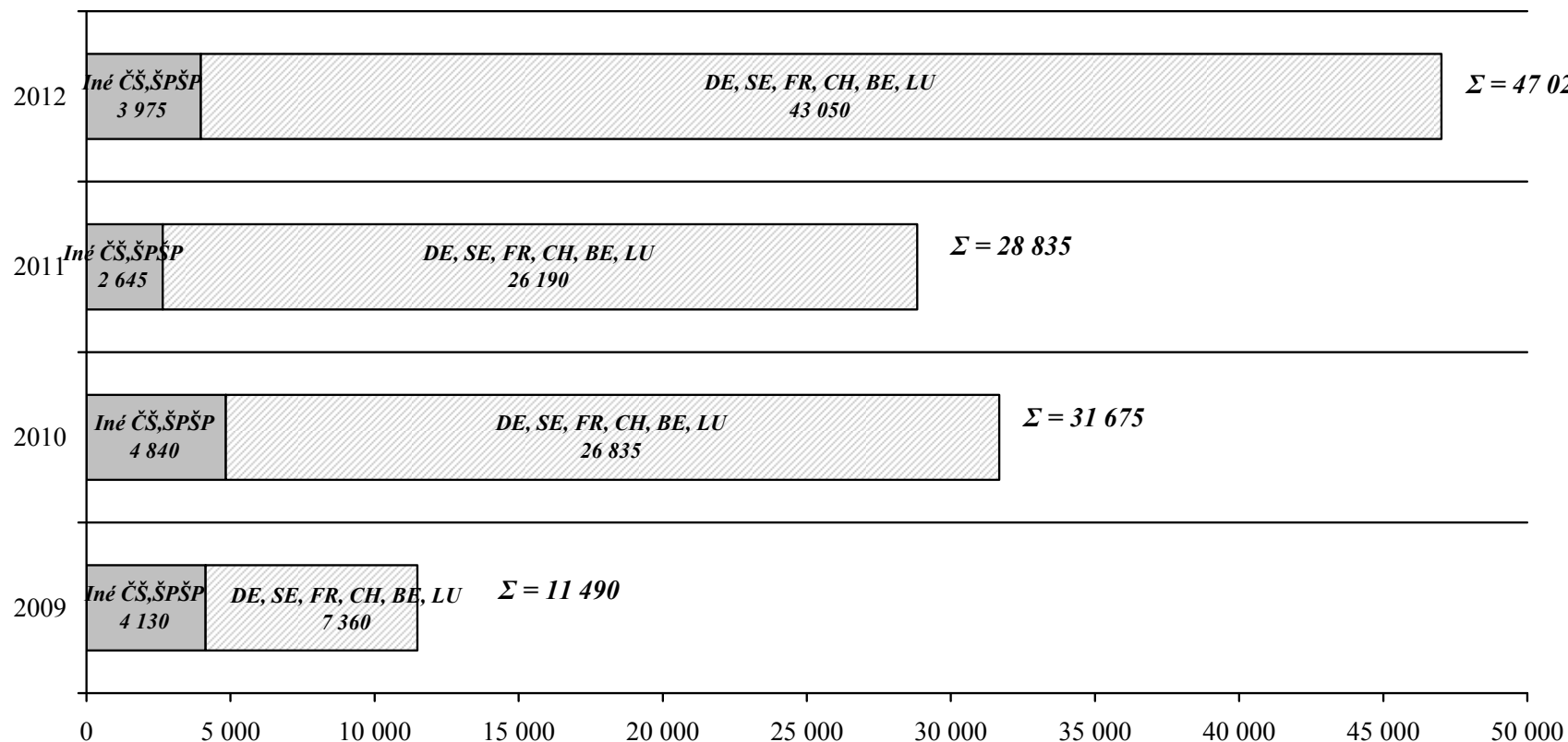
Komisia napokon odporúča, aby členské štáty EÚ a štáty pridružené k schengenskému priestoru, ktoré čelili najväčšiemu prílivu neopodstatnených žiadostí o azyl zo západného Balkánu, zvážili ďalšie kroky v nasledujúcich oblastiach:

- zefektívnenie azylového konania pre občanov z daných piatich západobalkánskych štátov s bezvízovým stykom, ak je to potrebné,
- ďalšie posilnenie operačnej spolupráce, a to aj prostredníctvom styčných dôstojníkov, s týmito štátmi s bezvízovým stykom,
- pomoc štátom s bezvízovým režimom pri vypracovaní účinnejších verejných komunikačných kampaní, ktoré majú informovať občanov o ich právach a povinnostiach v rámci bezvízového režimu.

Komisia bude naďalej posudzovať plnenie týchto opatrení prostredníctvom súčasného mechanizmu monitorovania situácie po liberalizácii vízového režimu a v roku 2014 podá správu Európskemu parlamentu a Rade.

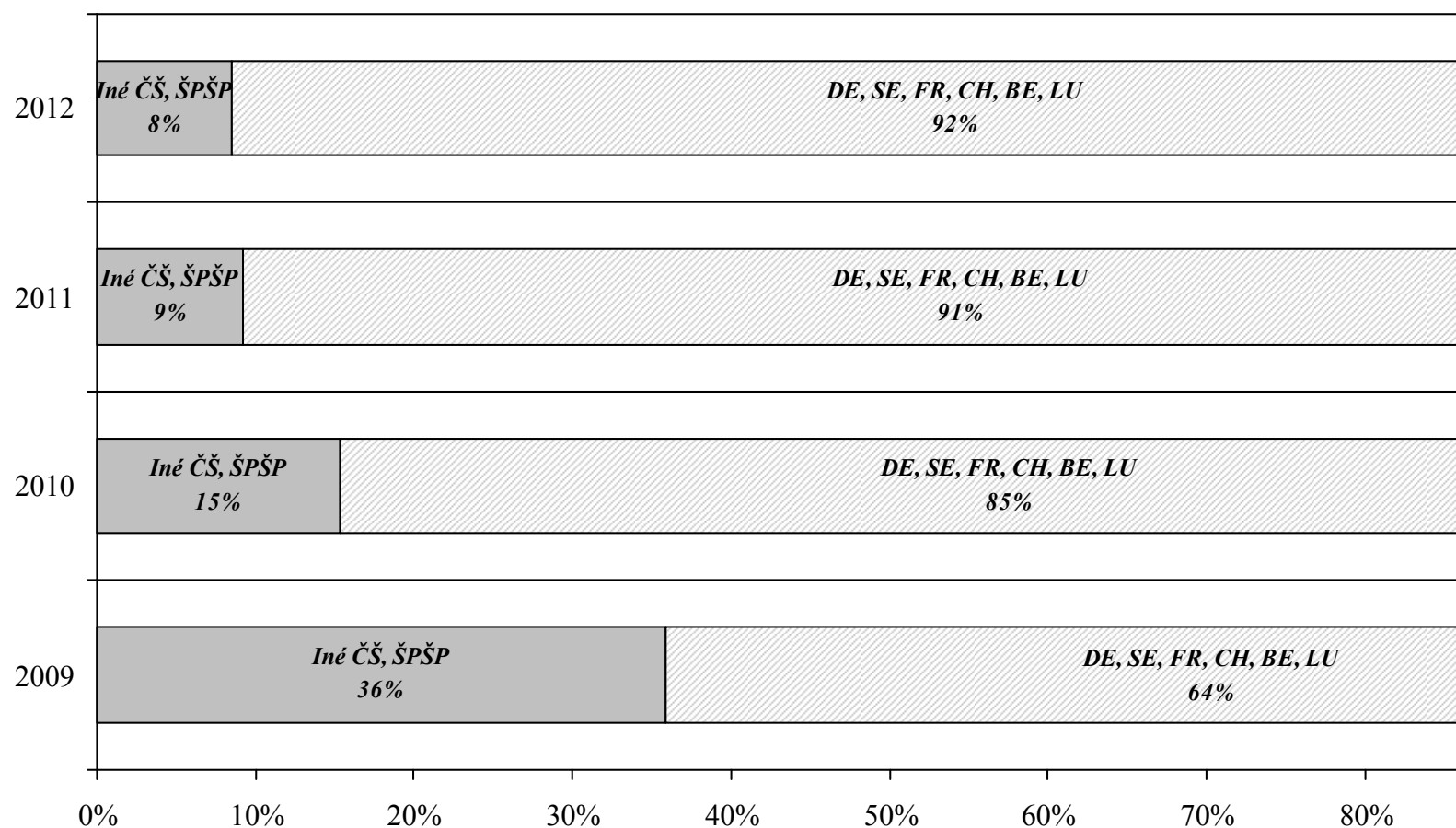
6. PRÍLOHA

6.1. Počet žiadostí o azyl, ktoré podali občania piatich štátov západného Balkánu v členských štátoch EÚ a štátoch pridružených k schengenskému priestoru (ŠPŠP)



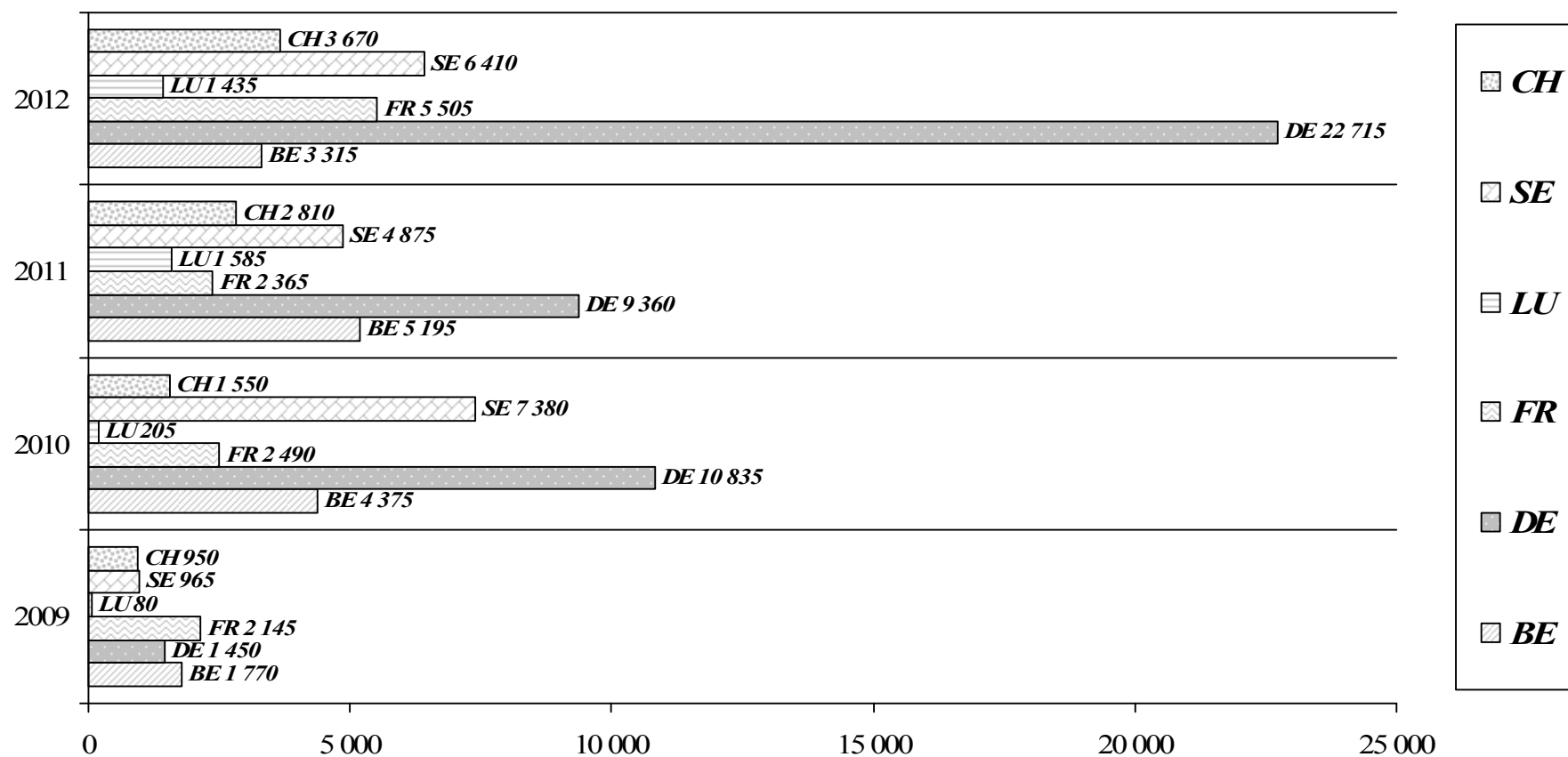
Zdroj: Eurostat

6.2. Počet žiadostí o azyl, ktoré podali občania piatich štátov západného Balkánu v členských štátoch EÚ a štátoch pridružených k schengenskému priestoru (%)



Zdroj: Eurostat

6.3. Počet žiadostí o azyl, ktoré podali občania zo západného Balkánu v najviac postihnutých členských štátoch EÚ a štátoch pridružených k schengenskému priestoru



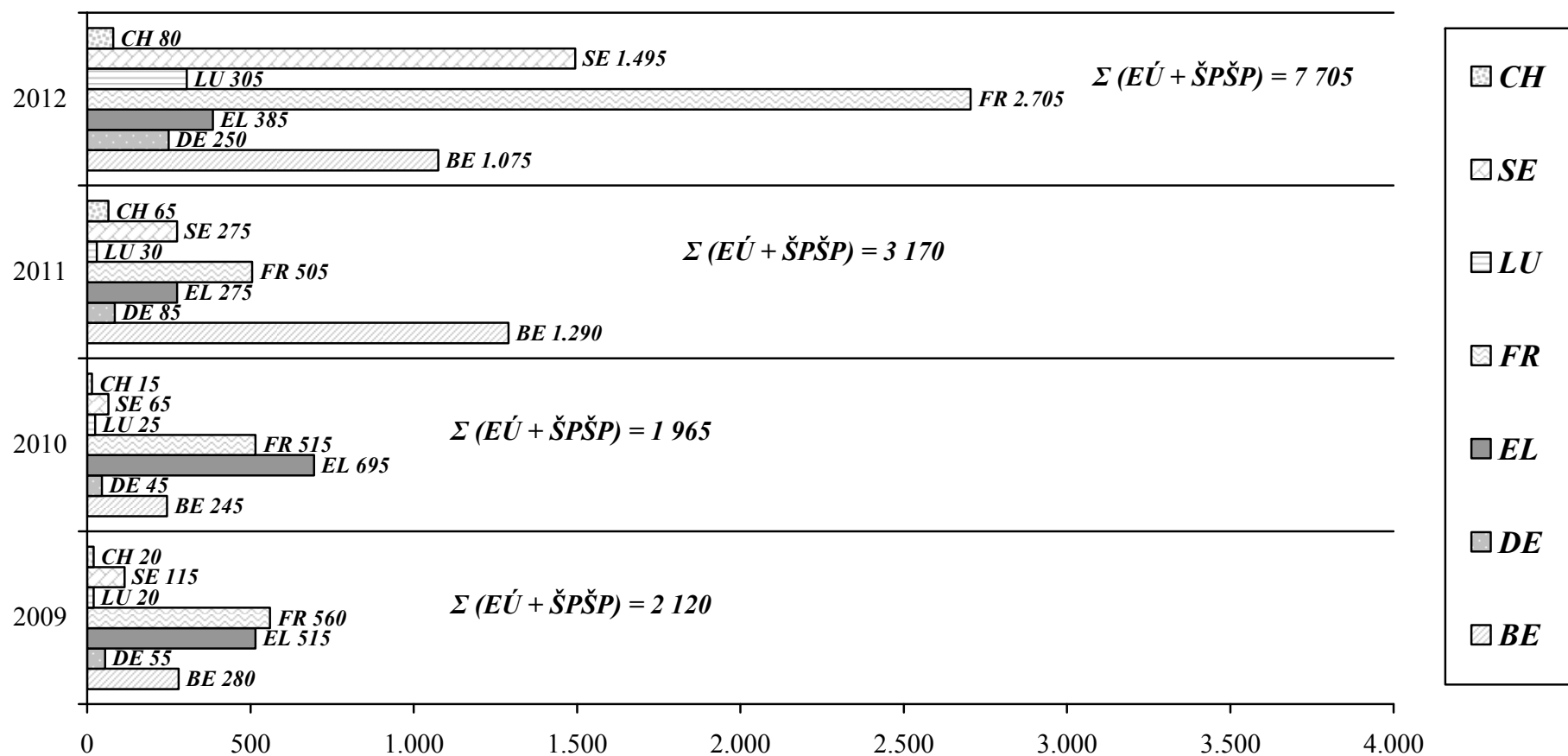
Zdroj: Eurostat

6.4. Miera kladného vybavenia žiadostí o azyl na prvom stupni v najviac postihnutých členských štátoch EÚ a štátoch pridružených k schengenskému priestoru

Občan	ČŠ/ ŠPŠP	Celkový počet prvostupňových rozhodnutí				Kladné prvostupňové rozhodnutia				Miera kladného vybavenia				
		2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	
MNE	BE	20	20	15	125	5	0	0	0	25,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3 %
MNE	DE	80	110	90	355	5	0	0	5	6,3%	0,0%	0,0%	1,4%	
MNE	FR	55	50	75	395	0	0	0	5	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	
MNE	LU	5	0	35	195	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
MNE	SE	45	40	85	95	0	5	5	0	0,0%	12,5%	5,9%	0,0%	
MNE	CH	15	0	15	20	5	0	5	5	33,3%	0,0%	33,3%	25,0%	
MK	BE	180	390	905	625	0	25	15	15	0,0%	6,4%	1,7%	2,4%	0,7 %
MK	DE	75	2 480	1 740	6 240	5	5	5	10	6,7%	0,2%	0,3%	0,2%	
MK	FR	50	340	495	720	5	15	5	15	10,0%	4,4%	1,0%	2,1%	
MK	LU	0	0	180	230	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
MK	SE	45	630	720	430	0	5	0	0	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	
MK	CH	30	135	325	755	15	15	5	20	50,0%	11,1%	1,5%	2,6%	
SRB	BE	605	960	1 415	945	15	115	100	55	2,5%	12,0%	7,1%	5,8%	1,7 %
SRB	DE	675	4 830	6 105	13 095	15	30	25	25	2,2%	0,6%	0,4%	0,2%	
SRB	FR	620	630	380	810	30	45	25	155	4,8%	7,1%	6,6%	19,1%	
SRB	LU	10	85	440	530	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
SRB	SE	560	4 760	2 175	2 455	20	25	20	20	3,6%	0,5%	0,9%	0,8%	
SRB	CH	440	450	400	1 295	210	115	120	70	47,7%	25,6%	30,0%	5,4%	
ALB	BE	215	125	445	1 630	40	10	30	225	18,6%	8,0%	6,7%	13,8%	9,1 %
ALB	DE	60	35	65	115	5	5	15	15	8,3%	14,3%	23,1%	13,0%	
ALB	FR	315	435	465	680	15	15	40	40	4,8%	3,4%	8,6%	5,9%	
ALB	LU	30	5	15	130	10	0	0	0	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	
ALB	SE	105	65	185	985	10	5	20	45	9,5%	7,7%	10,8%	4,6%	
ALB	CH	10	5	25	35	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
BiH	BE	95	75	295	350	5	0	0	5	5,3%	0,0%	0,0%	1,4%	3,2 %
BiH	DE	205	340	350	2 030	15	10	15	25	7,3%	2,9%	4,3%	1,2%	
BiH	FR	240	370	110	710	15	25	15	100	6,3%	6,8%	13,6%	14,1%	
BiH	LU	30	25	20	195	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
BiH	SE	95	105	365	1 335	10	10	5	5	10,5%	9,5%	1,4%	0,4%	
BiH	CH	95	165	70	225	55	70	30	20	57,9%	42,4%	42,9%	8,9%	
Záp. Balkán spolu	Spolu	5 005	17 660	18 005	37 735	510	550	500	880	10,2 %	3,1 %	2,8 %	2,3 %	

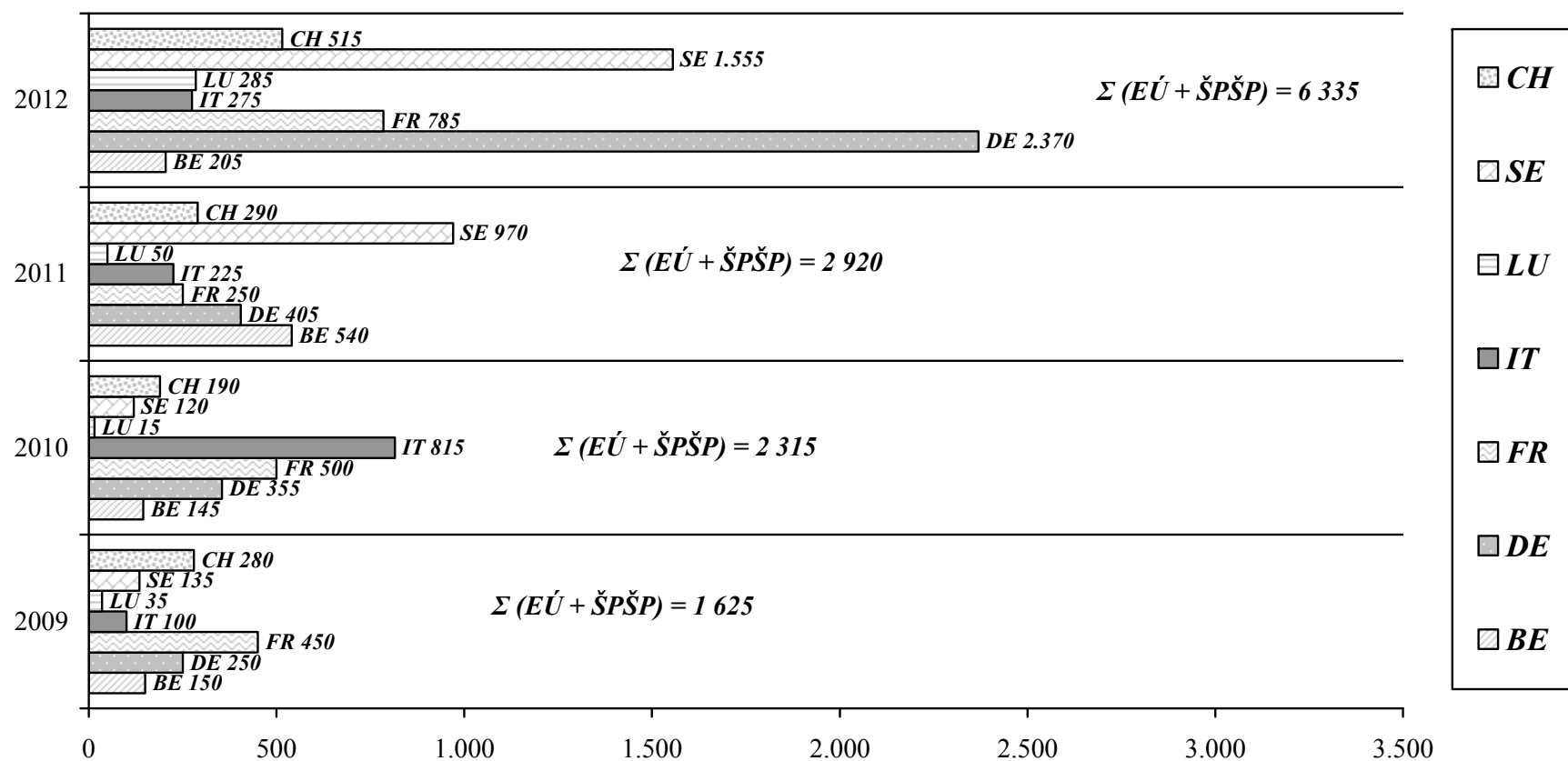
Zdroj: Eurostat

6.5. Počet žiadostí o azyl, ktoré podali občania Albánska v členských štátoch EÚ a štátoch pridružených k schengenskému priestoru



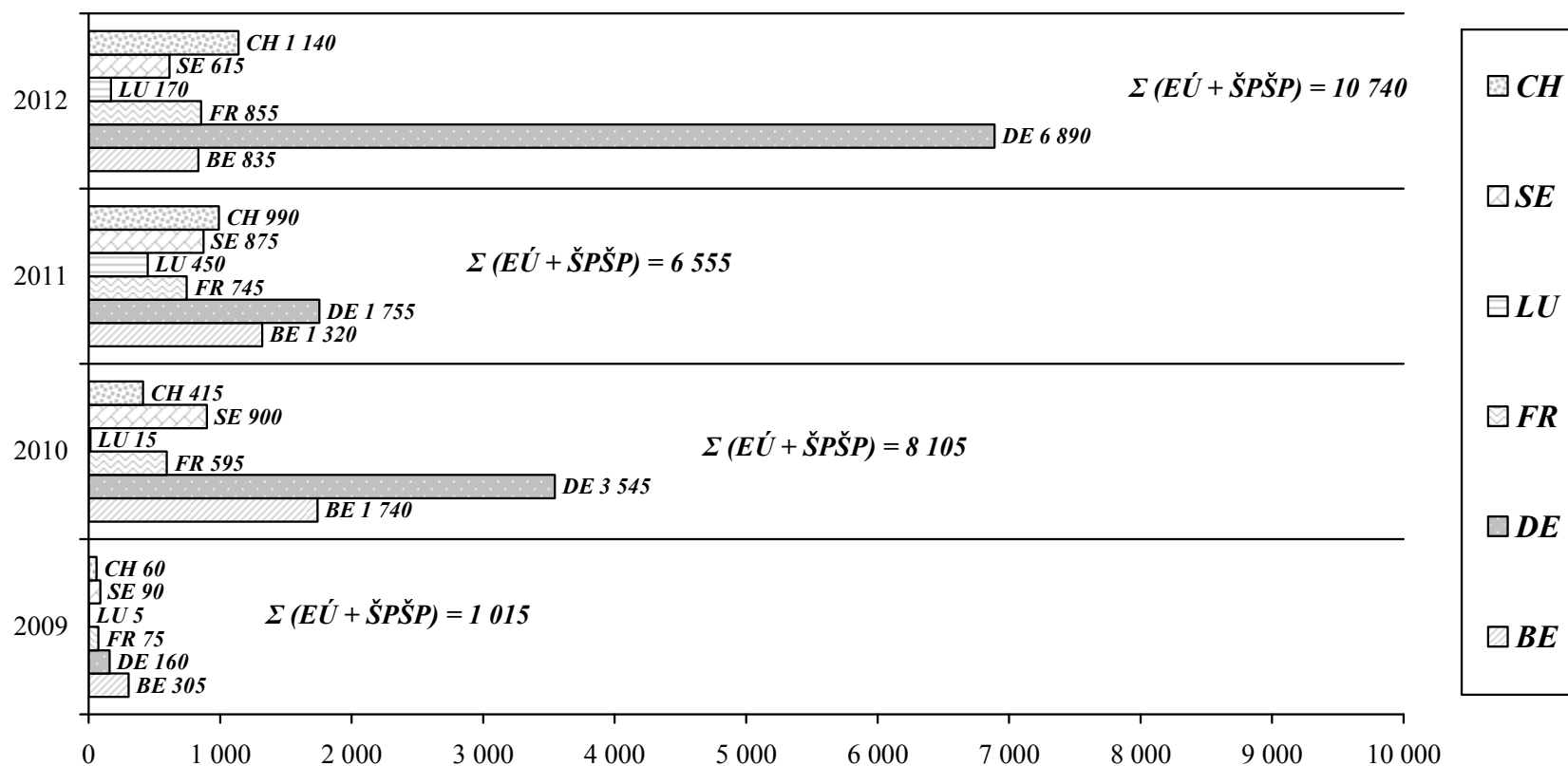
Zdroj: Eurostat

6.6. Počet žiadostí o azyl, ktoré podali občania Bosny a Hercegoviny v členských štátoch EÚ a štátoch pridružených k schengenskému priestoru



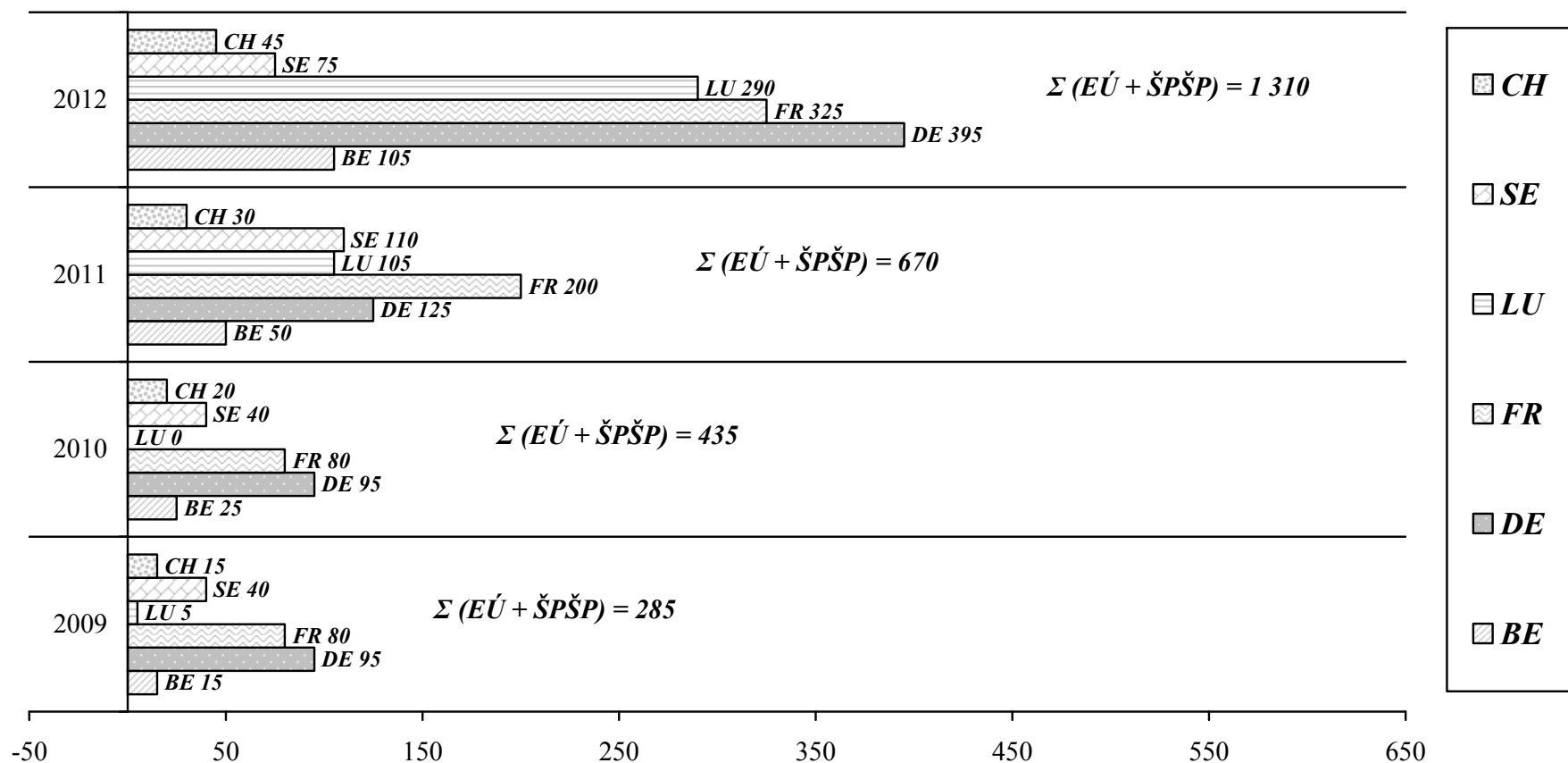
Zdroj: Eurostat

6.7. Počet žiadostí o azyl, ktoré podali občania bývalej Juhoslovanskej republiky Macedónsko v členských štátoch EÚ a štátoch pridružených k schengenskému priestoru



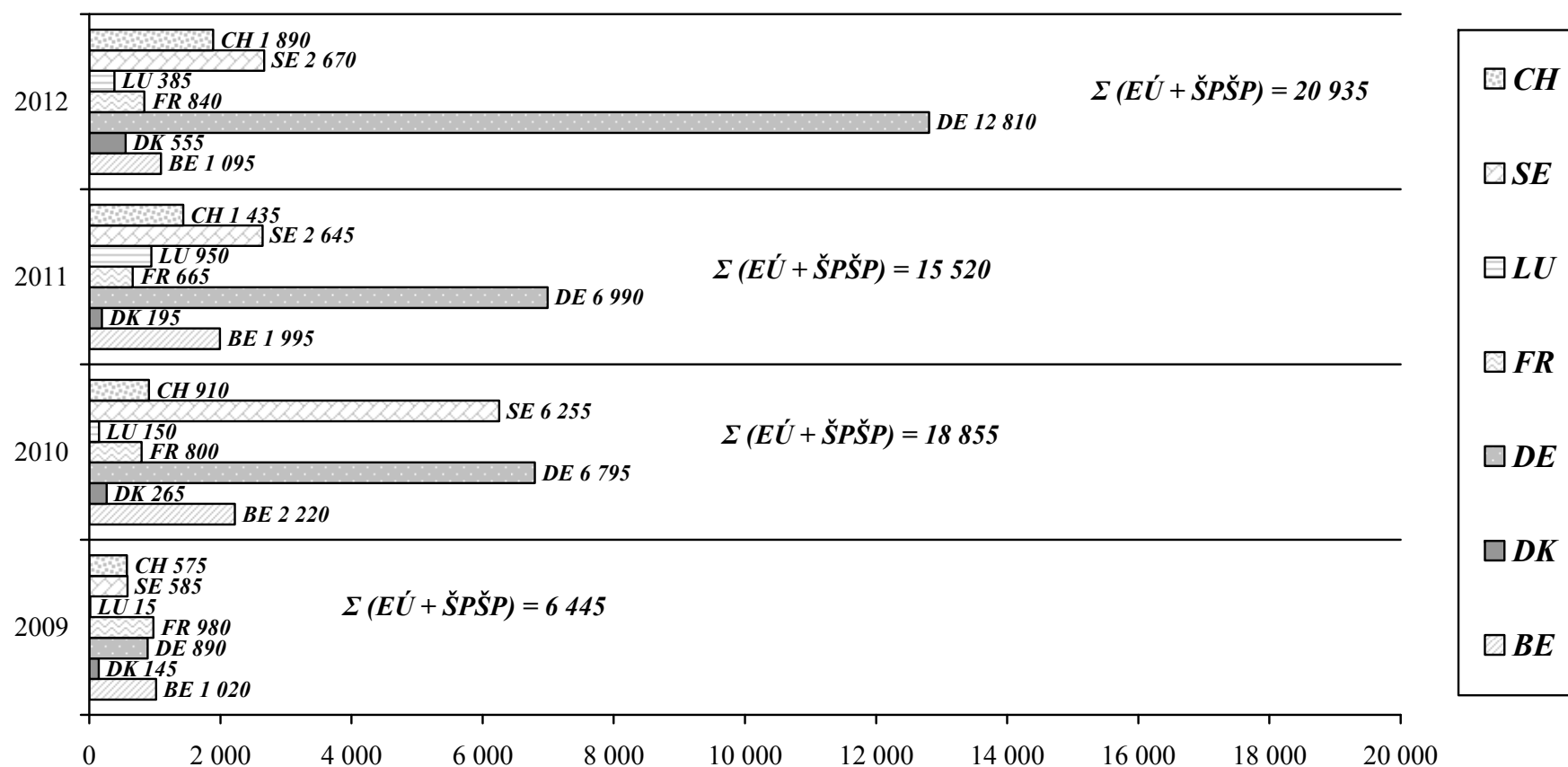
Zdroj: Eurostat

6.8. Počet žiadostí o azyl, ktoré podali občania Čiernej Hory v členských štátoch EÚ a štátoch pridružených k schengenskému priestoru



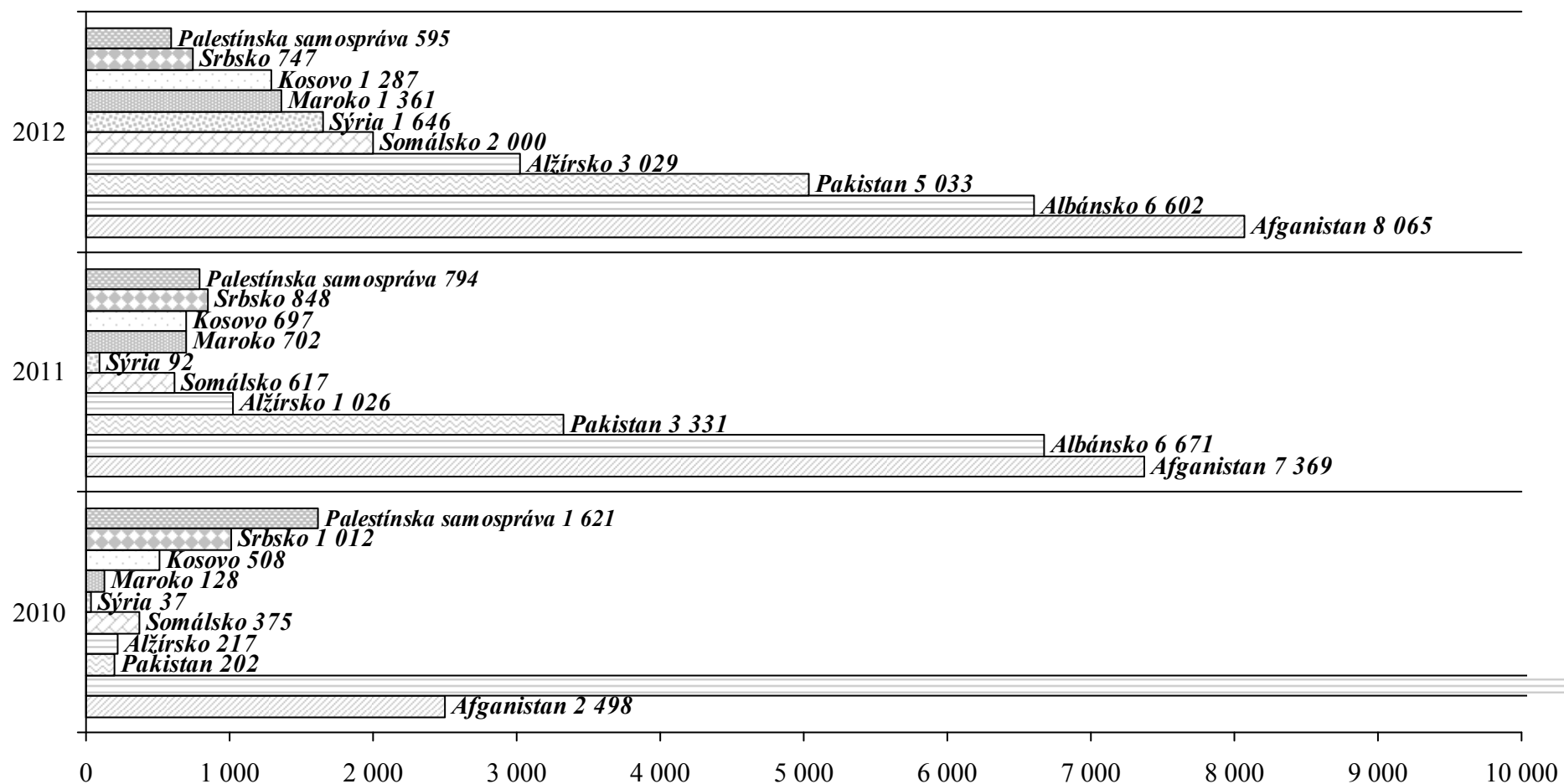
Zdroj: Eurostat

6.9. Počet žiadostí o azyl, ktoré podali občania Srbska v členských štátoch EÚ a štátoch pridružených k schengenskému priestoru



Zdroj: Eurostat

6.10. Odhalenie občanov pri nelegálnom prekročení vonkajších hraníc EÚ (zelenej hranice)



Zdroj: Eurostat