European Commission

Odzivi na problematiko migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom prebivanja: prakse in izzivi v EU in na Norveškem

Študija Evropske migracijske mreže

Julij 2021

EMN Evropska migracijska mreža SLOVENIJA

Izjava o omejitvi odgovornosti

To študijo EMN je pripravila Evropska migracijska mreža (EMN), ki jo sestavljajo Evropska komisija, njen ponudnik storitev (ICF) in nacionalne kontaktne točke EMN (EMN NCP). Poročilo ne odraža nujno mnenj in stališč Evropske komisije, ponudnika storitev EMN (ICF) ali nacionalnih kontaktnih točk EMN, niti jih ne zavezujejo njegovi sklepi. Prav tako Evropska komisija, ICF in EMN NCP nikakor niso odgovorni za kakršno koli uporabo informacij, vključenih v tej študiji.

Ta študija je bila del Delovnega programa EMN v letih 2019/2020.

Predlagano sklicevanje

Evropska migracijska mreža (2021). Otroci v migracijah: Poročilo za leto 2019 o stanju izvajanja določil Sporočila Evropske komisije iz leta 2017 o zaščiti otrok v migracijah. Bruselj: Evropska migracijska mreža.

Pojasnilo

Ta študija temelji na nacionalnih prispevkih 26 nacionalnih kontaktnih točk EMN (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK in NO), oblikovanih po skupnem modelu, ki so ga razvile nacionalne kontaktne točke, da bi zagotovile čim večjo primerljivost. Nacionalni prispevki so v veliki meri temeljili na teoretični analizi obstoječe zakonodaje in dokumentov politike, poročil, strokovne literature in spletnih virov ter na poročilih in informacijah nacionalnih organov, in ne na primarnih raziskavah. Navedba držav članic EU in Norveške ob povzetku informacij izkazuje dostopnost vseh pomembnih informacij, ki jih te članice in Norveška podajajo v svojih nacionalnih prispevkih. Podrobnejše informacije so na voljo v teh nacionalnih prispevkih, zato je njihovo branje priporočljivo.

Statistični podatki izvirajo iz podatkovnih zbirk Eurostata in nacionalnih organov ter drugih (nacionalnih) podatkovnih zbirk.

Pomembno je opozoriti, da se podatki v tej študiji nanašajo na stanje v navedenih državah članicah EU in na Norveškem do novembra 2020, kot to navajajo prispevki nacionalnih kontaktnih točk EMN.

Nacionalne kontaktne točke EMN iz drugih držav članic EU se v to študijo zaradi različnih razlogov niso mogle vključiti, vendar so to naredile pri drugih dejavnostih in za druga poročila EMN.

Slika: © iStock (naslovnica)
Avtor ikon je Freepik iz www.flaticon.com.

EMN Evropska migracijska mreža SLOVENIJA

Financirano s strani Evropske unije iz Sklada za azil, migracije in vključevanje

VSEBINA

POVZETEK 5

Ključne točke 5

Ozadje in utemeljitev študije..... 5

Pravni okvir politike na nacionalni ravni 6

Nacionalne politike in pristopi k migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom prebivanja 7

Odzivi za preprečevanje dolgoročnega nezakonitega prebivanja 8

Izzivi in predlagane dejavnosti na ravni EU 8

1 OZADJE IN UTEMELJITEV ŠTUDIJE 10

1.1 Uvod 10

1.2 Pravni okvir in okvir politike na ravni EU 11

1.3 Cilji in obseg študije 12

2 PRAVNI OKVIR IN OKVIR POLITIKE NA NACIONALNI RAVNI 13

2.1 Kategorije migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom na nacionalni ravni 13

2.2 Prednostne naloge, razprave in načrtovane spremembe na nacionalni ravni 17

3 NACIONALNE POLITIKE IN PRISTOPI K MIGRANTOM ZA DALJŠE OBDOBJE Z NEUREJENIM STATUSOM PREBIVANJA 20

3.1 Pravice in dostop do storitev za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom 20

3.2 Organi in organizacije, ki zagotavljajo dostop do storitev 26

3.3 Mehanizmi sodelovanja med centralnimi, regionalnimi in lokalnimi organi 29

3.4 Dobre prakse pri zagotavljanju dostopa do storitev za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom 35

4 ODZIVI ZA ODPRAVO DOLGOROČNEGA NEZAKONITEGA PREBIVANJA 36

4.1 Ukrepi za spodbujanje vračanja ali za odvračanje od nezakonitega prebivanja 36

4.2 Regularizacija prebivanja, posebej namenjena migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom 37

4.3 Drugi ukrepi, sprejeti za odpravo dolgoročnega nezakonitega prebivanja 39

5 IZZIVI IN PRIHODNJI UKREPI 40

5.1 Izzivi pri oblikovanju politik za reševanje vprašanja migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom 40

5.2 Predlagane dejavnosti na ravni EU 42

6 SKLEPI 44

7 PRILOGE 46

Priloga 1: dostop do storitev za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki jih migracijski organi niso odkrili 46

Priloga 2: dostop do storitev za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi, razvrščen glede na vrsto pooblastila 48

Zadevna literatura 53

SEZNAM TERMINOV V GLOSARJU

V tej predlogi se uporablja več ključnih izrazov. Spodnje definicije so opredeljene s pomočjo glosarja EMN,[1] različica 6.0.

Izraz	Opdedelitev
Prisilna vrnitev	Proces vračanja – bodisi prostovoljen ali ob izpolnjevanju obveznosti iz odločbe o vrnitvi – v državo izvora, državo tranzita, določeno s sporazumi EU ali dvostranskimi sporazumi o ponovnem sprejemu ali drugimi dogovori, ali v drugo tretjo državo, v katero se zadevni državljan tretje države vrne prostovoljno, če ga ta država sprejme (tretji odstavek 3. člena Direktive o vračanju).
Nezakonito ali nedovoljeno prebivanje	Prisotnost državljana na ozemlju države članice EU, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop iz 5. člena Uredbe (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskih mejah) ali drugih pogojev za vstop, prebivanje ali stalno prebivanje v tej državi članici EU.
Nedovoljena ali nezakonita migracija	Premik osebe v nov kraj prebivanja ali tranzit osebe, ki poteka zunaj okvirov veljavnih zakonov države pošiljateljice, prejemnice ali tranzitne države.
Načelo nevračanja	Temeljno načelo mednarodnega begunskega prava in prava človekovih pravic, ki državam pogodbenicam prepoveduje vračanje posameznikov v države, kjer tem posameznikom grozi preganjanje, mučenje, nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali katere koli druge kršitve človekovih pravic.
Tujec, ki je prekoračil dovoljeni čas prebivanja	Oseba, ki v državi ostane po pretečenem dovoljenem času prebivanja. V okviru EU je to oseba, ki je zakonito vstopila v državo članico EU, vendar je ostala po izteku veljavnosti vizuma in/ali dovoljenja za prebivanje.
Regularizacija	Vsak postopek, s katerim država nezakonito prebivajočim državljanom tretjih držav dovoli, da pridobijo zakoniti status v državi.
Dovoljenje za prebivanje	Dovoljenje, izdano v obliki, določeni v Uredbi (ES) št. 1030/2002, ki imetniku omogoča, da zakonito prebiva na ozemlju države članice EU.
Vrnitev	Premik osebe iz države gostiteljice v državo izvora, državo, katere državljan je, ali državo običajnega prebivališča, običajno po tem, ko je v državi gostiteljici preživela veliko časa. Vrnitev je lahko prostovoljna ali prisilna, izvedena s pomočjo ali spontana.
Odločba o vrnitvi	Upravna ali sodna odločba ali akt, ki navaja ali opredeljuje, da je prebivanje državljana tretje države nezakonito, ter nalaga ali navaja obveznost vrnitve.
Ugodnosti socialnega varstva	Za namen te študije uporabljamo opredelitev »osnovnih prejemkov«, ki je vključena v Direktivo o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas in za katero se predpostavlja, da zajema vsaj varstveni dodatek, pomoč v primeru bolezni ali nosečnosti in starševsko varstvo.
Odložitev vračanja	(Začasna) odložitev vračanja državljana tretje države, ki je prejel odločbo o vrnitvi, vendar vrnitev ni mogoča bodisi zaradi humanitarnih razlogov (z odstranitvijo državljana bi bilo kršeno načelo nevračanja ali zaradi fizičnega ali duševnega stanja državljana tretje države) bodisi zaradi tehničnih razlogov (kot so pomanjkanje prevoznih zmogljivosti, neizvedljivosti odstranitve zaradi pomanjkanja osebnih dokumentov ali zavrnitev državljana tretje države s strani države izvora) in za toliko časa, kot se skladno z drugim odstavkom 13. člena Direktive 2008/115/EC Evropskega parlamenta in Sveta (Direktiva o vračanju) zagotovi suspenzivni učinek.
Državljan tretje države	Katera koli oseba, ki ni državljan EU, kot to določa prvi odstavek 20. člena PDEU, in ni oseba, ki uživa pravico EU do prostega gibanja, kakor je ta opredeljena v petem odstavku 2. člena Zakonika o schengenskih mejah.
Trgovina z ljudmi	Novačenje, prevoz, premestitev, dajanje zatočišča ali sprejemanje oseb, vključno z izmenjavo ali prenosom nadzora nad temi osebami, z namenom izkoriščanja in z uporabo grožnje, sile ali drugih oblik prisile, z ugrabitvijo, goljufijo, prevaro, zlorabo pooblastil ali ranljivosti ali dajanjem ali prejemanjem plačil ali koristi, da se doseže soglasje osebe, ki ima nadzor nad drugo osebo.[2]
Prostovoljni odhod	Izpolnitev odločbe o vrnitvi v roku, ki je bil za to določen v odločbi o vrnitvi.
Ranljiva oseba	Mladoletniki, mladoletniki brez spremstva, invalidi, starejše osebe, nosečnice, starši samohranilci z mladoletnimi otroci, žrtve trgovine z ljudmi, osebe s težko obliko fizične bolezni, osebe z duševnimi boleznimi in osebe, ki so bile izpostavljene mučenju, posilstvu ali drugim resnim oblikam psihološkega, fizičnega ali spolnega nasilja, kot so žrtve pohabljanja ženskih spolnih organov (21. člen Direktive 2013/33/EU o pogojih sprejema).

1 Slovar EMN, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en, zadnjič obiskano 30. junija 2021.

2 Prvi odstavek 2. člena Direktive o boju proti trgovini z ljudmi.

POVZETEK

KLJUČNE TOČKE

- Status državljanov tretjih držav, ki jih zaradi pravnih ali praktičnih ovir ni mogoče vrniti, se razlikuje znotraj držav članic EU in med njimi, ker ni odvisen od usklajevanja na ravni EU in je državljanom tretjih držav po navadi podeljen na osnovi posameznih okoliščin. Migranti, ki pobegnejo ali pa jih organi nikoli ne odkrijejo, pri sebi nimajo nikakršne pisne dokumentacije, zato se lahko migranti in tudi ponudniki storitev znajdejo v nejasnem položaju.
- Storitve, na voljo migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki imajo urejeno vsaj neko obliko statusa/dovoljenja, so omejene v primerjavi s tistimi, ki so na voljo migrantom z urejenim statusom. Velikokrat je dostop do teh storitev predmet odločitev posameznikov in otežen, zlasti ko gre za ugodnosti socialnega varstva in zaposlovanje. Storitve, ki so na voljo migrantom brez dovoljenja za prebivanje, ki jih organi niso odkrili, so še bolj omejene in so v osnovi odvisne od upoštevanja standardov, kot jih določa mednarodno pravo o človekovih pravicah. Strah pred odkritjem in prijetjem migrantom še dodatno otežuje dostop do storitev.
- Glavni ponudniki storitev za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom so nacionalni organi in občine, medtem ko nevladne organizacije (NVO) zagotavljajo dopolnilne ali lastne, neodvisne, storitve. Mehanizmi sodelovanja pri zagotavljanju storitev med nacionalnimi in lokalnimi oblastmi so večinoma vzpostavljeni ad hoc in se ne osredotočajo na vprašanje migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom, ampak jih zaposluje problematika migrantov z neurejenim statusom na splošno.
- Da bi preprečile nezakonito prebivanje migrantov za daljše obdobje pa tudi ostalih, države članice EU pozornost namenjajo prostovoljni vrnitvi, zgolj obrobno pa obravnavajo politiko regularizacije. V študiji so zbrane dobre prakse, ki migrante spodbujajo k vračanju s svetovanjem o vračanju in jih odvračajo od nezakonitega prebivanja z omejevanjem nekaterih pravic, hkrati pa pri politiki vračanja pozornost posvečajo humanemu ravnanju z vsemi osebami, ne glede na njihov pravni status.
- Pandemija covida-19 je zaradi nujnosti zagotavljanja splošnega dostopa do zdravstvene oskrbe v ospredje postavila položaj migrantov, ki jih ni mogoče vrniti ali pa jih organi ne odkrijejo. V omejenem številu primerov so se oblasti zaradi pomanjkanja delovne sile na trgu dela odločile za regularizacijo statusa delavcev pri poklicih, v katerih delovne sile primanjkuje. Večina držav članic EU se sooča s primeri prisilnih vrnitev, pri katerih te vrste vrnitve ne morejo izpeljati, ker migranti z neurejenim statusom zavračajo testiranje PCR ali druge zdravstvene preglede, ki jih od njih zahteva država izvora. A s to težavo se države članice EU soočajo v omejenem obsegu.

OZADJE IN UTEMELJITEV ŠTUDIJE

Državljanom tretjih držav, ki ne izpolnjujejo več ali niso nikoli izpolnjevali pogojev za prebivanje, se zavrne dovoljenje za prebivanje, medtem ko so tisti, pri katerih se odločba o vrnitvi ni ali ne more izvršiti, obsojeni na dolgotrajno nezakonito prebivanje in se soočajo s pravno negotovostjo ter pogosto živijo v nedopustnih bivalnih razmerah.[3] Ukrepi, ki jih glede migrantov uporabljajo vlade in lokalne oblasti (občine, regije) v posamezni državi članici EU, so lahko protislovni. Osrednji organi morajo slediti ciljem nacionalnih migracijskih politik za preprečevanje nezakonitega prebivanja in izvršbo odločb o vrnitvi, medtem ko se lokalne oblasti ukvarjajo s praktičnimi vidiki dolgoročnega prebivanja državljanov tretjih držav z

3 Refugee Law Initiative and Centre for International Criminal Justice, 'Undesirable and unreturnable? Policy challenges around excluded asylum seekers and other migrants suspected of serious criminality who cannot be removed', 2016, London: University of London, https://cicj.org/wp-content/uploads/2016/09/Undesirable-and-Unreturn- Undesirable-and-Unreturnable-Full-report.pdf, datum zadnjega obiska: 23. junij 2021.

neurejenim statusom, vključno z dostopom do osnovnih storitev.

Da bi zmanjšali primere pravne negotovosti za državljane tretjih držav, Direktiva o vračanju (2008/115/ES)[4] države članice EU zavezuje, da državljanom, ki nezakonito prebivajo na njihovem ozemlju, izdajo odločbo o vrnitvi.[5] Direktiva določa tudi minimalne temeljne pravice in postopkovna jamstva v primeru odložitve vračanja, ki se povezujejo drugimi ustreznimi pravnimi instrumenti. Medtem ko Direktiva o vračanju (2008/115/ES) predvideva nekatere osnovne pravice za tujce, ki jih ni mogoče vračati, pa na ravni EU glede tega vprašanja dolgoročnega prebivanja državljanov tretjih držav z neurejenim statusom, vključno z dostopom do osnovnih storitev.

Cilji in obseg študije

Splošni cilj te študije je zagotoviti pregled obstoječih politik in praks držav članic EU in Norveške v zvezi z državljani tretjih držav, ki dolgoročno nezakonito prebivajo na ozemlju teh držav. Večino pozornosti študija namenja tistim državljanom tretjih držav, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi, vendar ta odločba ni bila izvršena ali pa je bila njena izvršitev preložena, ter tistim, ki te odločbe niso prejeli, ker jih nacionalni in drugi organi še niso odkrili.

Študija preučuje, kako osrednji in lokalni organi rešujejo problematiko nezakonitega prebivanja in blažijo socialne posledice takšnega prebivanja za državljane tretjih držav. Preučuje tudi dostop državljanov tretjih držav z neurejenim statusom do osnovnih storitev.

Postopek in analiza

Podatke, ki smo jih uporabili v tej študiji, smo pridobili pretežno iz sekundarnih virov 25 držav članic EU in Norveške. Nacionalni prispevki so temeljili na teoretični analizi obstoječe zakonodaje in dokumentov politike, poročil, strokovne literature, spletnih virov, poročil v medijih in informacij nacionalnih organov. Nekatere države članice EU so podatke zbirale z uporabo vprašalnikov, ki so jih izpolnile nacionalne zainteresirane strani.

PRAVNI OKVIR POLITIKE NA NACIONALNI RAVNI

Kategorije migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom na nacionalni ravni

Čeprav države članice EU ne razlikujejo med migranti, ki na njihovem ozemlju ostajajo za daljše ali krajše obdobje, v praksi vedo, da je lahko daljše obdobje nezakonitega prebivanja posledica različnih razlogov. Zaradi tega so države članice EU takšne migrante začele razvrščati v dve kategoriji: (1) migranti z neurejenim statusom, ki jih ni mogoče vrniti zaradi pravnih ovir (kot so zdravstveni razlogi),[6] ali praktičnih ovir (kot je pomanjkanje potnih listin).[7] Več držav članic EU je poročalo o (2) migrantih z neurejenim statusom, ki jih organi še niso odkrili,[8] ali pa so pobegnili med azilnim postopkom ali po prejemu neugodne odločbe.[9]

Državljane tretjih držav, ki jih zaradi pravnih ali praktičnih razlogov ni mogoče vrniti, lahko razvrstimo v tri glavne kategorije glede na njihov pravni položaj ali, v nekaterih primerih, kombinacijo pravnih položajev: (1) državljanu je bilo izdano začasno dovoljenje za prebivanje,[10] (2) državljanu je bilo izdano potrdilo ali druga oblika potrditve za odložitev vračanja ali podaljšanje roka za prostovoljni odhod[11] in (3) dejanska začasna prekinitev vračanja brez izdaje kakršnih koli potrdil.[12] Kadar vrnitev zaradi praktičnih razlogov ni mogoča, manjše število držav članic EU ravna skladno s prvima dvema točkama. Takšne obravnave je lahko deležno zgolj majhno število migrantov z neurejenim statusom.[13]

Uradni statistični podatki o številu migrantov z neurejenim statusom prebivanja v državah članicah EU in na Norveškem ne obstajajo. Kljub temu so nekatere države članice EU to število ocenile z uporabo približnih podatkov.[14] Ti so najtočnejši za migrante z neurejenim statusom, ki jih ni mogoče vračati, in temeljijo na številu izdanih dovoljenj za prebivanje in odločb o vrnitvi, ki niso bile izvršene.[15] Dodatne ocene temeljijo na številu migrantov, ki so pobegnili ali pa so jim bile prošnje za azil zavrnjene.[16]

4 Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (Direktiva o vračanju), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32008L0115, datum zadnjega obiska: 20. julij 2021.
5 6. člen Direktive o vračanju.
6 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK in NO; PL med migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom ne prišteva državljanov tretjih držav, ki jih zaradi pravnih ovir ni mogoče vrniti.
7 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK in NO.
8 AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK in NO.
9 AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, IE, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK in NO.
10 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK in NO.
11 AT, BE, BG, CZ, DE, EE, FI, HR, NL, IE (samo pri nekaterih postopkih sodne presoje, s pisno izjavo ali sodno odredbo), IT, LT, LU, LV, PL, SE, SI, SK in NO.
12 CY, FR, HU, IE, LT, LU, NL, PT, SE in NO.
13 LT, FI, NL, SE. Na Finskem tako obravnavajo samo migrante, ki niso odgovorni za to, da se njihova vrnitev ne more izvesti.
14 AT, EE, FI, FR, IE, IT, LU, NL in SE.
15 AT, EE, LU, FI in NO.
16 AT, FI, LU in SE.

Prednostne naloge, razprave in načrti na nacionalni ravni

O nezakonitih migracijah v državah članicah EU in na Norveškem redno potekajo razprave v političnih, medinstitucionalnih, pravnih in javnih krogih. V ospredju političnih in zakonodajnih razprav je potreba po povečevanju števila vrnitev in poenostavljanju postopka vračanja za migrante z neurejenim statusom v državo izvora.[17] Medinstitucionalne in javne razprave vključujejo nezakonite migracije in azile pa tudi dostopnost osnovnih storitev za migrante z neurejenim statusom,[18] Slednje v nekaterih primerih povzroči spremembe pri dostopnosti teh storitev. Na politični in javni ravni potekajo tudi pogovori o regularizaciji za migrante z neurejenim statusom prebivanja, ki jih ni mogoče vrniti, in njihovem vključevanju v družbo.

Med pandemijo covida-19 so se pogovori držav članic EU in Norveške osredotočali na regularizacijo in zagotavljanje storitev, predvsem storitev zdravstvenega varstva.

NACIONALNE POLITIKE IN PRISTOPI K MIGRANTOM ZA DALJŠE OBDOBJE Z NEUREJENIM STATUSOM PREBIVANJA

Pravice in dostop do storitev za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom

Dostop do storitev se razlikuje glede na kategorijo, ki ji migrant z neurejenim statusom pripada. Na splošno imajo migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki jih organi še niso odkrili, bolj omejen dostop do storitev in pravic, kot tisti, ki jih zaradi pravnih ali praktičnih razlogov ni mogoče ali pa jim je bila izdana ena od več vrst dovoljenj, da ostanejo v državi članici EU ali na Norveškem. Pravice in storitve, ki jih lahko izkorišča prva skupina, so na splošno v državah članicah EU omejene. V veliki meri izvirajo iz mednarodnih standardov človekovih pravic (vključujejo na primer nujno medicinsko pomoč in dostop do izobrazbe), ki so že vključeni v nacionalno in regionalno pravo večine držav članic EU. Ta skupina migrantov lahko v veliki meri dostopa do nujne zdravstvene oskrbe in obveznega izobraževanja, vendar pa v praksi ni vedno tako, ker si migranti ne upajo vzpostaviti stika z nacionalnimi in drugimi organi in ne vedo, katere storitve so jim na voljo. Dostop do trga dela in ugodnosti socialnega varstva – ki je že tako močno okrnjen za migrante z dovoljenjem za prebivanje – je migrantom z neurejenim statusom, ki se skrivajo pred organi, onemogočen v skoraj vseh državah članicah EU. Samo tretjina držav članic EU in Norveška tej skupini migrantov ponujata možnost nastanitve, včasih na pobudo in ob pomoči nevladnih organizacij.

V nasprotju z migranti z neurejenim statusom, ki se izogibajo stikom z nacionalnimi in drugimi organi, imajo migranti z neurejenim statusom, ki jih ni mogoče vrniti, v nekaterih primerih dostop do več storitev. V nekaterih državah članicah EU lahko migranti po pridobitvi začasnega dovoljenja za prebivanje izkoriščajo storitve, ki so enakovredne oblikam ugodnosti za druge upravičence.[19] Migrantom, ki niso prejeli potrdila o odložitvi ali začasni prekinitvi vračanja, so pravice in dostop do storitev omejeni v enaki meri kot migrantom, ki nacionalnim in drugim organom ostajajo neznani. To pomeni, da lahko uveljavljajo pravico do obveznega izobraževanja in nujne zdravstvene oskrbe skladno z določbami Direktive o vračanju (2008/115/ES), kjer je to primerno, in skladno z drugimi mednarodnimi standardi glede pravic. Migrantom iz te skupine so lahko na voljo tudi nastanitev, ugodnosti socialnega varstva, možnost zaposlitve, dodatno izobraževanje, nenujna zdravstvena oskrba in pravna pomoč, vendar je dostopnost storitev teh vrst odvisna od posamezne države članice EU, pravnega položaja migranta in vrste storitve.

Organi in organizacije, ki zagotavljajo storitve, in sodelovanje med organi

Za zagotavljanje storitev migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki so vzpostavili stik z organi oblasti ali pa se tem organom izogibajo, so odgovorni nacionalni organi in občine, s katerimi pa kot ponudniki storitev velikokrat sodelujejo tudi nevladne organizacije.[20] Ne glede na to lahko občine in nevladne organizacije samostojno zagotovijo dodatne storitve, ki dopolnjujejo storitve na nacionalni ravni.

Nacionalni organi vzpostavljajo ukrepe, ki jim olajšajo sodelovanje z regionalnimi in lokalnimi oblastmi pri ravnanju z migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom. Ti ukrepi so po navadi posvečeni reševanju splošnih težav, kot so zagotavljanje izmenjave informacij in podajanje smernic v zvezi z migracijami, čeprav nekateri organi zagotavljajo nadzor in podporo pri nadaljnjem poteku postopkov ravnanja z migranti na regionalni in nacionalni ravni.[21] Opažamo pa pomanjkanje sistematičnega povezovanja in horizontalnega sodelovanja med lokalnimi in regionalnimi organi. Kjer smo zasledili takšno povezovanje in sodelovanje, je bilo to razdrobljeno.

17 AT, BE, DE, ES, FR, IT, LU, SE in SK.
18 AT, DE, FI, FR, IT, LU, NL in SE.
19 Na primer, CZ, DE EL, IT, SE.
20 BG, CY, DE, FR, LU, MT, PL, SI. In LU, Luksemburgu migrantom, ki so se odločili za prostovoljno vrnitev, vendar te vrnitve zaradi tehničnih in pravnih razlogov ni mogoče izvesti, storitve zagotavlja samo Nacionalni urad za sprejem.
21 BE, BG, CZ, DE,EE, FI, LV, NL in PL.

Dobre prakse pri zagotavljanju dostopa do storitev za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom prebivanja

Več držav članic EU je izpostavilo dobre prakse pri zagotavljanju storitev. Vladni organi podpirajo tiste prakse, ki izboljšujejo dialog med organi in migranti z neurejenim statusom.[22] To je opazno na področju zdravstvenega varstva, kjer prožno izvajanje predpisov migrantom z neurejenim statusom omogoča dostop do zdravstvene oskrbe.[23] Dobre prakse na področju izobraževanja vključujejo omogočanje šolanja otrok migrantov z neurejenim statusom v javnih šolah.[24]

Drug primer dobre prakse je izmenjava informacij med nacionalnimi in lokalnimi organi.[25] Vendar pa v nekaterih državah članicah EU velja ravno nasprotno in je bolje, da je koordinacija med državnimi in lokalnimi organi ohlapnejša. S tem želijo države graditi zaupanje na lokalni ravni.[26] Dobre prakse so vključevale tudi prožnost pri medinstitucionalni koordinaciji pri reševanju vprašanja migrantov z neurejenim statusom.[27]

ODZIVI ZA PREPREČEVANJE DOLGOROČNEGA NEZAKONITEGA PREBIVANJA

Glavna prednostna naloga držav članic EU in Norveške pri reševanju vprašanja nezakonitega prebivanja je bila zagotoviti vrnitve migrantov z neurejenim statusom.

Večina želi vprašanje rešiti s prostovoljno vrnitvijo, preden se zatečejo k drugim rešitvam. Ta oblika vračanja je stroškovno najučinkovitejša in najbolj humana, izvajajo pa jo z uporabo svetovanja in svežnjev pomoči za spodbujanje prostovoljnega vračanja.

Poleg spodbujanja k vrnitvi je devet držav članic EU in Norveška poročalo o posebnih ukrepih za odvračanje od nezakonitega prebivanja ali spodbujanje vračanja.[28] To so bili večinoma omejevalni ukrepi, s katerimi so države migrantom z neurejenim statusom omejile dostop do javnih storitev. Države članice EU so poročale, da migrante od nezakonitega prebivanja odvračajo tudi njihova prizadevanja za zmanjševanje dela na črno v obliki ukrepov, namenjenih delodajalcem.[29]

Nasprotno pa države članice EU regularizacije niso uvrstile med prednostne naloge pri reševanju vprašanja migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom. Zgolj nekaj držav uporablja politiko regularizacije, ki so jo ustvarile posebej za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom.[30] Drugače so bile najpogostejše oblike regularizacije, ne glede na trajanje nezakonitega prebivanja, regularizacije zaradi humanitarnih razlogov (ko na primer spoštovanje načela nevračanja vodi v postopek regularizacije);[31] regularizacija na osnovi zdravstvenega stanja (kadar nudenje nujne zdravstvene pomoči ali prisotnost kronične bolezni utemeljujeta regularizacijo);[32] regularizacija na osnovi zaposlovanja (če država gostiteljica oceni, da migrant dosega zadostno stopnjo poklicnega usposabljanja ali visokošolske izobrazbe)[33] in regularizacija na osnovi pridobljene pravice do prebivanja, za katero je odločbo izdalo upravno sodišče.[34] Pet držav članic EU se za regularizacijo odloča glede na stopnjo dosežene vključenosti in »prizadevanja za vključevanje.«[35]

IZZIVI IN PREDLAGANE DEJAVNOSTI NA RAVNI EU

Večina držav članic EU in Norveška je poročalo o izzivih pri reševanju vprašanja migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom. Ostale države o izzivih niso poročale,[36] zaradi na primer majhnega števila (znanih) primerov zapletov.[37]

22 BE, DE, FR, LT, MT, NL in SE.
23 BE, LU, MT in NL.
24 CZ, DE, ES, FR, HR, IE in MT.
25 CZ, DE, EE, LV in NL.
26 NL.
27 DE in NL.
28 BG, DE, EE, IT, LT, LU, NL, SE, SK in NO.
29 BG, DE, EE, FR, HR, IT, LU, LV, NL, SE in NO.
30 DE, FR, ES in MT.
31 BE, CY, DE, EE, ES (migranti z neurejenim statusom lahko pridobijo dovoljenje za prebivanje na osnovi izjemnih humanitarnih razlogov, prek sodelovanja s pravosodnim sistemom, za namen zagotavljanja mednarodne zaščite ali kadar so bili žrtve nasilja na podlagi spola ali trgovine z ljudmi), FR, LU (dovoljenje za prebivanje se lahko izda zaradi izjemnih humanitarnih razlogov), LV, PL, SI in NO.
32 BE, ES, FR, LV, LU (običajno v primerih dlje časa trajajočih zdravstvenih težav, ki jih ni mogoče zdraviti v državi izvora) NL, SI in NO.
33 DE, ES (oseba mora v državi delati vsaj šest mesecev ali imeti sklenjeno delovno pogodbo, odvisno od primera), FR, IT in SI.
34 DE in HR.
35 DE, ES, FR, LU in MT.
36 BG, CY, CZ, FR, HR in LT.
37 CY, CZ, HR in LT.

Izzivi so bili povezani z zagotavljanjem storitev,[38] vključno z nastanitvijo,[39] zdravstvenim varstvom,[40] dostopom do socialne varnosti in blaginje,[41] vstopom na trg dela,[42] in izobraževanjem.[43] Izzivi pri zagotavljanju storitev so se razlikovali glede na vpletene institucije.

Težave pri zagotavljanju storitev so izvirale iz dejstva, da število migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom ni zadovoljivo določeno, značilnosti te skupine migrantov pa institucije ne poznajo dovolj dobro,[44] Težave so nastale zaradi trenja med ponujenimi storitvami in pripravljenostjo migrantov z neurejenim statusom, da se vrnejo.[45] Drugi izzivi so bili povezani z izmenjavo informacij in/ali sodelovanjem med nacionalnimi in lokalnimi organi pri reševanju vprašanja migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom,[46] Ti izzivi so se med drugim pojavili zaradi (pomanjkanja) zaupanja ter oteženega prepoznavanja in odkrivanja migrantov z neurejenim statusom.[47] Države članice EU so med izzive pri delu z migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom prištele tudi počasno obravnavo te skupine migrantov v azilnih sistemih ter splošne ovire pri vračanju in prešibko spodbujanje k vrnitvi.

Pandemija covida-19 je prinesla dodatne izzive pri reševanju vprašanja migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom. Glavni izziv je bilo izvrševanje odločbe o vrnitvi zaradi praktičnih ovir, kot so omejitve pri potovanju (zlasti pri potovanju z letalom), pri čemer so se pojavljale zakasnitve povratnih letov ali celo ustavitve povratnega letalskega prometa.[48] Zaradi pandemije pa se je pojavilo tudi tveganje, da migranti z neurejenim statusom zaradi strahu pred odstranitvijo niso uporabljali zdravstvenih storitev.[49]

Predlagane dejavnosti na ravni EU

Za konec je več držav članic EU predlagalo dejavnosti, ki bi se lahko izvajale na ravni EU in s katerimi bi lahko reševali vprašanja migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom na ozemlju EU.[50] Te dejavnosti so temeljile predvsem na izboljševanju politik in sistemov vračanja[51] ter izmenjave informacij o migrantih z neurejenim statusom med državami članicami EU.[52]

38 AT, BE, DE, EE, FI, IE, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE in SK.
39 DE, EE, IE (težave pri nastanitvi so povezane z neuspešnimi prosilci za mednarodno zaščito z izdanim nalogom za izgon, ki ostajajo v sprejemnih centrih), LU, LV, NL, SE in SK.
40 BE, DE, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SK in NO.
41 DE, FI, LU, LV, PL in SK.
42 DE, LU in MT.
43 DE, FI, LU in LV.
44 BE in EE.
45 BE in DE.
46 BE, DE, FI, LU, MT, NL, PL in SK.
47 BE, FI in LU.
48 AT, BE, DE, EE, FR, HR, LT, LU, LV, MT, PL, SE in SK.
49 IE.
50 AT, BE, EE, CZ, FI, HU, LT, LU, LV, MT, SE, SK in NO.
51 LT, SE in SK.
52 BE in LT.

1 OZADJE IN UTEMELJITEV ŠTUDIJE

1.1 UVOD

Države članice EU morajo obravnavati položaj državljanov tretjih držav, ki ne izpolnjujejo več ali niso nikoli izpolnjevali pogojev za prebivanje, jim je bilo zavrnjeno dovoljenje za prebivanje ali so izčrpali vsa pravna sredstva zoper izvršitev odločbe o vrnitvi.

Direktiva o vračanju (2008/115/ES)[53] določa obveznost držav članic EU, da izdajo odločbo o vrnitvi za državljane tretjih držav, ko se ugotovi, da ti niso upravičeni do statusa zakonitega prebivanja.[54] Cilj te obveznosti je zmanjšati pravno negotovost, saj lahko z njo državljane tretjih držav obravnavamo bodisi kot osebe z zakonitim prebivališčem in veljavno pravico do prebivanja bodisi kot migrante z neurejenim statusom, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi.[55] V praksi pa določen delež državljanov tretjih držav, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi, nima urejenega zakonitega prebivanja ali pa jih ni mogoče vrniti. To je lahko posledica različnih dejavnikov, med drugim spoštovanja načela ne vračanja, posameznih okoliščin in praktičnih razlogov, ki ovirajo izvršitev odločbe o vrnitvi.[56] V drugih primerih migrantov, ki so v državo vstopili nezakonito, migracijski organi ne odkrijejo ali pa ti migranti pobegnejo.

Takšne situacije lahko povzročijo dlje časa trajajoče obdobje nezakonitega prebivanja in pravne negotovosti ter prebivanja v nedopustnih bivalnih razmerah.[57] Državljani tretjih držav se pri tem soočajo z brezdomstvom, težavami pri duševnem zdravju, odvisnostjo, organiziranim kriminalom (postanejo žrtve izkoriščanja delovne sile ali spolnega izkoriščanja) ter vpletenostjo v kriminalna dejanja, kar s seboj prinese negativne posledice tako za državljane tretjih držav in njihove skupnosti kot za nacionalne vlade.

Osrednji organi so zavezani k izpolnjevanju ciljev nacionalne migracijske politike, kot sta preprečevanje nezakonitega prebivanja ter izvrševanje odločb o vrnitvi. Na drugi strani pa se s praktičnimi posledicami prisotnosti migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom spopadajo predvsem lokalne oblasti. Slednjim izzive predstavljajo zagotavljanje dostopa do osnovnih storitev in vzdrževanje javnega reda. Skladno s tem smo lahko priča tako dopolnjevanju kot trenju pri izpolnjevanju ciljev vračanja migrantov z neurejenim statusom na nacionalni ravni in preseganju praktičnih izzivov na lokalni ravni, kot sta navajanje na prisotnost migrantov z neurejenim statusom in zagotavljanje osnovnih storitev, ko odločbe o vrnitvi ni mogoče izvršiti in migranti do osnovnih storitev pravno ne morejo dostopati, ker nimajo urejenega statusa prebivanja. Pri procesu sodelovanja in komunikacije med osrednjimi in lokalnimi oblastmi imajo najpomembnejšo vlogo veljavni pravni okvir, razdelitev pristojnosti in institucionalna struktura.

Obstoječe študije ponujajo nekaj vpogleda v pristope držav članic EU k reševanju vprašanja migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom. Ker se migracijske politike in praktični ukrepi hitro spreminjajo, obširne raziskave na ravni EU pa pred kratkim za to skupino migrantov še niso bile narejene, nameravamo s to študijo to pomanjkanje odpraviti.[58]

53 Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (Direktiva o vračanju), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32008L0115, zadnjič obiskano 10. junija 2021. Direktiva velja v vseh državah EU, razen na Irskem, čeprav so koncepti, ki jih zajema ta študija, uporabni tudi za to državo.

54 6. člen Direktive o vračanju.

55 Section 1.2 'illegal stay' of the Recommendation C(2017) 6505 of the European Commission establishing a common 'Return Handbook' to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32008L0115, datum zadnjega obiska: 10. junij 2021.

56 Skladno z 9. členom Direktive o vračanju bi morale države članice EU odložiti vračanje, kadar bi se z vrnitvijo kršilo spoštovanje načela nevračanja ali kadar odločbo o vrnitvi pregleduje pristojni nacionalni organ. Države članice EU lahko odložijo vrnitev zaradi upoštevanja posebnih individualnih okoliščin državljana tretje države ali zaradi praktičnih razlogov, ki ovirajo vrnitev (npr. pomanjkanje osebnih dokumentov državljanov tretjih držav ali pomanjkanje prevoznih zmogljivosti).

57 Refugee Law Initiative in cooperation with the Centre for International Criminal Justice, 'Undesirable and Unreturnable Migrants: Policy challenges around excluded asylum seekers and other migrants suspected of serious criminality who cannot be removed', 2016, London: University of London, https://cicj.org/ wp-content/uploads/2016/09/ Undesirable-and-Unreturnable-Full-report.pdf, datum zadnjega obiska: 10. junij 2021. Ta raziskava ni vključevala prosilcev za azil in drugih migrantov, osumljenih težjih kaznivih dejanja, ki jih ni mogoče vrniti.

58 Oglejte si na primer Delvino, N. 'European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services' (2017), Oxford: Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) – University of Oxford, https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/ uploads/City-Initiative-on-Mi- grants-with-Irregular-Status-in-Europe-CMISE-report-November-2017-FINAL.pdf, zadnjič obiskano 10. junija 2021.

1.2 PRAVNI OKVIR IN OKVIR POLITIKE NA RAVNI EU

Direktiva o vračanju (2008/115/ES) določa skupne standarde EU o prisilni vrnitvi in prostovoljnemu odhodu. Njen okvir države članice EU zavezuje k izdaji odločbe o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države z neurejenim statusom na njihovem ozemlju, s čimer naj bi se zmanjšalo število primerov pravne negotovosti.

Odločba o vrnitvi se prekliče ali odloži, kadar je državljanu tretje države z neurejenim statusom izdano avtonomno dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki mu podeljuje pravico do prebivanja zaradi sočutja ter humanitarnih in drugih razlogov. To velja tudi, kadar je državljan tretje države, ki nezakonito prebiva na ozemlju EU, v postopku obnovitve dovoljenja za prebivanje ali drugih vrst dovoljenj, ki mu podeljujejo pravico do prebivanja.

Direktiva o vračanju (2008/115/ES) predvideva več primerov, v katerih bi države članice EU morale ali bi lahko odložile vračanje državljana tretje države. Skladno z 9. členom Direktive o vračanju bi morale države članice EU odložiti vračanje, kadar bi se z vrnitvijo kršilo spoštovanje načela nevračanja, kadar odločbo o vrnitvi pregleduje pristojni nacionalni organ ali za toliko časa, kot je bilo določeno obdobje odložitve vračanja. Države članice vračanje lahko odložijo zaradi posebnih individualnih okoliščin državljana tretje države ali praktičnih razlogov, ki ovirajo vračanje (npr. pomanjkanje osebnih dokumentov državljanov tretjih držav ali pomanjkanje prevoznih zmogljivosti).

V primerih odložitve vračanja se Direktiva o vračanju (2008/115/ES) nanaša na zagotavljanje vrste minimalnih osnovnih pravic in postopkovnih jamstev za državljane tretjih držav.[59] Te vključujejo enotnost družine, nujno zdravstveno oskrbo, osnovno izobraževanje za mladoletnike in upoštevanje potreb ranljivih oseb.[60] V zadevi iz leta 2014 je Sodišče Evropske unije (CJEU) razsodilo, da morajo države članice EU upoštevati tudi druge osnovne potrebe, s katerimi migrantom zagotavljajo nujno medicinsko oskrbo in zdravljenje, za obdobje, ko so morale odložiti vračanje migrantov.[61] Poleg tega bi morale države članice EU skladno z Direktivo o vračanju (2008/115/ES) državljanu tretje države zagotoviti tudi pisni dokument, ki potrjuje odložitev njegovega vračanja, da bi ta oseba v primeru upravnih kontrol ali preverjanj lahko dokazala svoj status.[62] Sodišče Evropske unije tudi navaja, da morajo kljub veliki stopnji svobode, ki jo imajo pri obliki in formatu pisnega potrdila, države članice EU migrantom izdati pisno potrdilo, če ni več razumnih možnosti za vračanje v smislu četrtega odstavka 15. člena Direktive o vračanju (2008/115/ES). Direktiva o vračanju (2008/115/ES) prepoveduje pridržanje, kadar možnosti za vračanje ne obstajajo več.[63]

Okvir iz Direktive o vračanju (2008/115/ES) bi bilo treba brati v povezavi z drugimi pravnimi instrumenti, ki se nanašajo na kategorijo državljanov tretjih držav, ki jih ta študija proučuje. Tako bi moral denimo pristop nacionalnih organov do ranljivih oseb slediti obveznostim, ki izvirajo iz Konvencije ZN o otrokovih pravicah iz leta 1989,[64] in tistim, ki izvirajo iz okvira EU o žrtvah trgovine z ljudmi.[65] Direktiva o vračanju (2008/115/ES) za državljane tretjih držav z neurejenim statusom ne omenja dostopa do socialnega varstva, razen nujne zdravstvene oskrbe in izobraževanja, do ostalih oblik socialnega varstva pa bi lahko državljani tretjih držav dostopali ob pomoči drugih instrumentov. Evropski odbor za socialne pravice[66] je na primer v svoji odločitvi v zadevi Konferenca evropskih Cerkva proti Nizozemski določil nadaljnje specifikacije, ki veljajo za migrante z neurejenim statusom.[67] V tej odločitvi je bilo pojasnjeno, da je treba skladno z ustaljeno sodno prakso zagotavljati zatočišče ne le otrokom migrantom, ampak tudi odraslim migrantom z neurejenim statusom, kljub temu da se je od slednjih zahtevalo, naj zapustijo državo.

Na ravni EU ne moremo najti niti političnega soglasja niti uskladitve glede pristopa do tujcev, ki jih ni mogoče vračati.[68] Direktiva o vračanju (2008/115/ES) pri svoji uvedbi predvideva nekatere temeljne pravice,

59 14. člen Direktive o vračanju.

60 14. člen Direktive o vračanju.

61 CJEU, Abdida, zadeva C-562/13 z dne 18. decembra 2014, ECLI:EU:C:2014:2453; oglejte si tudi Sklepni predlog generalnega pravobranilca Yvesa Bota, ki sredstva za zagotavljanje nastanitve obravnava kot način za doseganje »dostojnega življenjskega standarda« (ECLI:EU:C:2014:2167). Čeprav evropsko pravo držav članic EU na splošno ne zavezuje k zadovoljevanju osnovnih potreb vseh državljanov tretjih držav, ki so se znašli v postopku vračanja, Evropska komisija države članice EU spodbuja, da tujcem, ki jih ni mogoče vračati, zagotovijo bivanje v humanih in dostojanstvenih razmerah (Priročnik o vračanju, str. 75).

62 Drugi odstavek 14. člena Direktive o vračanju

63 Četrti odstavek 15. člena Direktive o vračanju

64 Konvencija ZN o otrokovih pravicah, 1989, https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx, zadnjič obiskano 10. junija 2021.

65 Kot je bilo to določeno v Direktivi 2011/36/EU in Direktivi Sveta 2004/81.

66 Evropski odbor za socialne pravice (prej Odbor neodvisnih strokovnjakov za Evropsko socialno listino) je regionalni organ za človekove pravice, ki že več let zagotavlja zaščito nekaterih gospodarskih in socialnih pravic v večini Evrope. Evropski odbor za socialne pravice je bil ustanovljen pod okriljem Sveta Evrope skladno s 24. in 25. členom Evropske socialne listine iz leta 1961. Odbor spremlja izvajanje Listine iz leta 1961, Dodatnega protokola iz leta 1988 in revidirane Evropske socialne listine iz leta 1996. Med regionalnimi mehanizmi za človekove pravice je edinstven zaradi sistema kolektivnih pritožb in prožnosti, ki jo državam članicam EU omogoča pri odločanju, katere določbe Listine sprejeti.

67 Za več informacij si oglejte Evropski odbor za socialne pravice, pritožba št. 90/2013, Konferenca evropskih cerkva (CEC) proti Nizozemski, https://www.coe.int/en/ web/european-social-charter/processed-complaints/-/asset_publisher/5GEFkJmH2bYG/content/no-90-2013-conference-of-european-churches-cec- v-the-netherlands?in- heritRedirect=false, zadnjič obiskano 10 junija 2021.

68 Lutz, F. 'Non-removable Returnees under Union Law: Status Quo and Possible Developments' (2018), European Journal of Migration and Law, 20, str. 28.

ki se nanašajo na spoštovanje Listine o temeljnih pravicah, mednarodnega prava in Evropske konvencije o človekovih pravicah. Vendar pa je pristop do te kategorije državljanov tretjih držav v veliki meri odvisen od nacionalne zakonodaje in prakse.

1.3 CILJI IN OBSEG ŠTUDIJE

Splošni cilj te študije je zagotoviti pregled obstoječih politik in praks držav članic EU in Norveške v zvezi z državljani tretjih držav, ki dolgoročno nezakonito prebivajo na ozemlju teh držav. Pregled je bil izveden za obdobje od leta 2015 do oktobra 2020.

Študija raziskuje odzive in pristope centralnih in lokalnih oblasti za odpravo takega prebivanja. Analizira tudi ukrepe za ublažitev socialnih posledic za državljane tretjih držav, ki dolgoročno ostajajo brez urejenega statusa. Ti obsegajo vse od zagotavljanja dostopa do osnovnih storitev ali podpore posrednim ukrepom za spodbujanje migrantov k vrnitvi v državo izvora ali drugo državo, ki ni članica EU, do možnosti pridobitve pravnega statusa.

Na splošno se ta študija posveča migrantom, ki na ozemlju EU dolgoročno prebivajo brez urejenega statusa. To so:

- državljani tretjih držav z dokončno odločbo o vrnitvi, ki pa je bila neizvršena ali pa je bila izvršitev odložena zaradi pravnih (npr. načelo *nevračanja*, zdravstveni ali humanitarni razlogi) ali drugih praktičnih razlogov (npr. zaradi nesodelovanja zadevnega migranta ali države izvora ali drugih upravnih razlogov);
- državljani tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev za vstop in prebivanje na ozemlju države članice EU (kot je to določeno v Zakoniku o schengenskih mejah (2016/399)[69] ali drugih pogojih za vstop, bivanje ali prebivanje v zadevni državi članici EU) in ki jim ni bila izdana odločba o vrnitvi, ker jih organi še niso odkrili.

Študija preučuje dostop teh skupin do osnovnih storitev. V njej tudi želimo opredeliti storitve, ki so na voljo osebam brez dovoljenja za prebivanje ali katerih koli drugih dovoljenj. Študija se osredotoča na sodelovanje med osrednjimi organi in lokalnimi organi/občinami pri izvajanju nacionalnih politik o nezakonitih migracijah, pa tudi na diskrecijske pravice lokalnih oblasti pri zagotavljanju storitev državljanom tretjih držav. Raziskuje tudi sodelovanje med občinskimi organi in organizacijami civilne družbe.

V študiji so predstavljeni možni odzivi, s katerimi bi lahko dolgotrajno nezakonito prebivanje preprečili. Med drugim so to načini spodbujanja vrnitve, ki so zasnovani ravno za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom, ali pravna ureditev prebivanja.

Za študijo so bila predlagana naslednja glavna raziskovalna vprašanja:

- Kakšna je politična razprava in razprava o politikah, ki zadevajo položaj migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom?
- Kakšne so značilnosti skupine državljanov tretjih držav, ki dlje časa nezakonito prebivajo na ozemljih držav članic EU in Norveške? Katere informacije so na voljo za oceno velikosti (pod)skupin ali kategorij migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom?
- V kolikšni meri se nacionalne, regionalne in lokalne oblasti v vaši državi (članici EU) soočajo s problematiko migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom?
- Katere pravice in javne storitve so zagotovljene tej skupini migrantov?
- Kakšna je vloga mest pri obravnavanju te skupine migrantov? V kolikšni meri mesta sodelujejo z osrednjo vlado?
- Kakšna je vloga nevladnih organizacij pri zagotavljanju dostopa do javnih storitev migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom?
- Kateri ukrepi (npr. politike, praktična orodja, svetovanje) – če ti sploh obstajajo – se izvajajo za odpravo nezakonitega prebivanja?
- Katere študije ali raziskave o učinkovitosti teh ukrepov so bile objavljene?
- Kateri so ključni izzivi in dobre prakse pri oblikovanju politike o migrantih za daljše obdobje z neurejenim statusom?

Razlogi za izdajo odločbe o vrnitvi ter tudi razlogi za neizvršitev te odločbe in odložitev vračanja lahko vplivajo na ukrepe, ki jih izvajajo nacionalni organi, vendar ti ukrepi niso del te študije.

69 Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399, zadnjič obiskano 20. julija 2021.

2 PRAVNI OKVIR IN OKVIR POLITIKE NA NACIONALNI RAVNI

Prisotnost migrantov, ki jih ni mogoče vrniti ali za dlje časa nezakonito prebivajo na ozemlju držav članic EU, je oblastem in širši družbi dobro znana. Kljub temu politika in zakonodaja EU te kategorije migrantov ne opredeljujeta. Medtem ko Direktiva o vračanju (2008/115/ES) dovoljuje odložitev vračanja, nacionalnim organom dopušča visoko stopnjo svobode pri določanju vrste in oblike pisnega potrdila ali drugega dovoljenja, ki državljanom tretjih držav dovoljuje, da ostanejo na ozemlju njihove države. Vrnitev se lahko ustavi tudi zaradi razlogov, ki jih Direktiva izrecno ne predvideva, kot je nesodelovanje državljana tretje države.

To poglavje predstavlja, kako problematiko migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom razumejo države same in o njej razpravljajo v javnosti. Prikaže tudi različne pravne položaje migrantov, ki jih kljub odločbi o vrnitvi ni mogoče vrniti.

2.1 KATEGORIJE MIGRANTOV ZA DALJŠE OBDOBJE Z NEUREJENIM STATUSOM NA NACIONALNI RAVNI

2.1.1 Prepoznane kategorije migrantov z neurejenim statusom

Pri opredeljevanju kategorij migrantov z neurejenim statusom nobena država članica EU ali Norveška ne razlikuje med migranti za krajše in daljše obdobje z neurejenim statusom. Kljub temu v šestih državah članicah EU in na Norveškem[70] pri obravnavi posameznih primerov upoštevajo dolžino trajanja nezakonitega prebivanja. V Nemčiji in Španiji ima na primer trajanje nezakonitega prebivanja vlogo pri izdajanju oblik dovoljenj za prebivanje zaradi humanitarnih razlogov in izjemnih okoliščin. V Franciji lahko trajanje nezakonitega prebivanja močno vpliva zlasti na regularizacijo položaja osebe, pri čemer imajo boljše možnosti tuji državljani z dlje časa trajajočim neurejenim statusom (oglejte si tretje poglavje).

Sedem držav članic EU migrantov z neurejenim statusom ne razvršča v skupine na osnovi različnih okoliščin, ki so povzročile nezakonito prebivanje, ampak jih opredeljujejo zgolj kot državljane tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali več ne izpolnjujejo pogojev za zakonito prebivanje ali stalno prebivanje.[71] Na drugi strani 18 držav članic EU in Norveška v praksi priznavajo, da lahko državljani tretjih držav nezakonito prebivajo zaradi različnih razlogov,[72] ki lahko pripeljejo do dolgoročnega nezakonitega prebivanja. Razlikovati je mogoče med več kategorijami.

Prva kategorija so državljani tretjih držav, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi, vendar njihova vrnitev ne more biti izvršena zaradi pravnih[73] ali praktičnih ovir.[74] Pravne ovire vključujejo spoštovanje načela *nevračanja* ali zdravstvene razloge. Praktične ovire za vrnitev pa predstavljajo situacije, ki jih ni mogoče rešiti v predvidljivem obdobju, kar povzroči dolgoročno nezakonito prebivanje. Te situacije so pomanjkanje prevoza ali pomanjkanje osebnih dokumentov ali potnih listin. Praktične ovire so lahko tudi primeri, v katerih državljan tretje države ni pripravljen ali sposoben prostovoljno oditi ali pa pobegne, zaradi česar prisilne vrnitve ni mogoče izvesti.

Več držav članic EU je prepoznalo tudi drugo kategorijo migrantov z neurejenim statusom – osebe, ki organom niso bile znane, ker jih ti niso nikoli odkrili[75] ali pa so te osebe pobegnile med azilnim postopkom ali po prejemu negativne odločbe.[76] V nekaterih državah, na primer v Nemčiji, je prebivanje te kategorije migrantov nezakonito in kaznivo po zakonu. Hrvaška in Poljska zgoraj naštetih okoliščin ne vključujeta v svoje politike o migrantih z neurejenim statusom.

70 DE, FR, ES, HR, LU, LV in NO.
71 BG, CY, EL, HU, IT, MT in PT.
72 AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK in NO.
73 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, NL, SE, SI SK in NO; PL kot migrante (za daljše obdobje) z neurejenim statusom ne upošteva državljanov tretjih držav, ki jih ni mogoče vrniti zaradi pravnih ovir.
74 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK in NO.
75 AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK in NO.
76 AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, IE, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK in NO.

Avstrija in Latvija poudarjata, da njune oblasti priznavajo te vrste okoliščin, vendar domnevajo, da državljani tretjih držav, ki so pobegnili med azilnimi postopki, niso nameravali ostati na njunem ozemlju in jih zato ne uvrščata med migrante, ki prebivajo nezakonito.

Ta kategorija lahko vključuje tudi državljane tretjih držav, katerih vizum za kratkoročno prebivanje ali dovoljenje za prebivanje sta potekla, vendar njuna veljavnost ni bila podaljšana, kar povzroči nezakonito prebivanje, ki ga organi ne odkrijejo.[77] Avstrija je poudarila, da lahko ti primeri organom ostanejo neznani dlje časa, zato se odločba o vrnitvi običajno ne izda. Praviloma se ta vrsta nepravilnosti odkrije pri zagotavljanju ugodnosti socialnega varstva ali drugih javnih storitev. Irska je izpostavila kategorijo vzdrževanih otrok, mlajših od 16 let, čigar starši v državi članici EU ostanejo dlje, kot je to dovoljeno.

Nobena država članica EU ali Norveška nima natančnih podatkov o številu migrantov, ki brez dovoljenja prebivajo na njihovem ozemlju, čeprav nekatere države članice EU te številke lahko ocenijo na osnovi približnih podatkov.[78] Najbolj oprijemljivo lahko ocenimo število migrantov, ki jih ni mogoče vrniti zaradi pravnih ali praktičnih ovir. To število je določeno na osnovi izdanih dovoljenj za prebivanje in odločb o vrnitvi, ki niso bile izvršene.[79] Ocena števila se postavlja tudi na osnovi števila državljanov tretjih držav, ki so pobegnili ali so bile njihove prošnje za azil zavrnjene.[80] Luksemburg je zabeležil zgolj del migrantov z neurejenim statusom, ki organom niso bili znani, pri čemer se je opiral na število migrantov, ki so se zatekli k nevladnim organizacijam in ki so jih odkrili zaradi nadzornih postopkov. Irska je dala ocene števila nedokumentiranih migrantov, pri čemer je navedla, da so največjo skupino tvorili posamezniki, ki so v državo vstopili zakonito, nato pas časom ostali brez urejenega statusa, vključno z nekdanjimi študenti in delavci.[81]

2.1.2 Pravni položaj državljanov tretjih držav, ki jih ni mogoče vrniti zaradi pravnih ali praktičnih ovir

Direktiva o vračanju (2008/115/ES) dovoljuje odložitev vračanja migrantov z neurejenim statusom, vendar samo delno obravnava pravni položaj državljanov tretjih držav, ki jih ni mogoče vrniti.[82] Za ta namen države članice EU uporabljajo različne pristope in zakone, ki so odvisni od okoliščin posameznih državljanov tretjih držav.

V 15 državah članicah EU so na voljo enake vrste pravnih možnosti ne glede na to, ali bi se vrnitev lahko izvedla ali pa to zaradi pravnih ali praktičnih ovir ne bi bilo mogoče.[83] Drugače je v drugih 11 državah članicah EU in na Norveškem, kjer obstaja razlika v pristopu pri pravnih in praktičnih ovirah.[84] (preglednica 2.1). V slednji skupini držav članic EU imajo migranti na voljo manj pravnih možnosti v primeru praktičnih ovir.

77 AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK in NO.

78 AT, EE, FI, FR, IE, IT, NL, LU in SE. Decembra 2020 je nizozemski center za raziskave in dokumentacijo (WODC), center za znanje, ki deluje v okviru nizozemskega ministrstva za pravosodje in varnost, izdelal poročilo, v katerem je navedel oceno celotne populacije tujih državljanov, ki nezakonito prebivajo na Nizozemskem za obdobje 2017–2018, 2969-schattingen-onrechtmatig-in-Nederland-verblijvende-vreemdelingen-2017-2018-volledige-tekst.pdf (wodc.nl), zadnjič obiskano 14. junija 2021.

79 AT, EE, LU, FI in NO.

80 AT, FI, LU in SE.

81 O tem sta poročali dve nevladni organizaciji, ki sta sodelovali pri študiji.

82 V uvodni izjavi 12 Direktive o vračanju je navedeno: »Obravnavati bi bilo treba položaj državljanov tretjih držav, ki prebivajo nezakonito, ampak njihova odstranitev še ni mogoča. Osnovne pogoje za njihovo prebivanje bi bilo treba določiti skladno z nacionalno zakonodajo. Da bi lahko dokazale poseben položaj v primeru upravnih kontrol ali preverjanj, bi morale te osebe prejeti pisno potrdilo o svojem položaju. Države članice EU bi morale imeti veliko svobode pri odločanju glede oblike in obrazca pisnega potrdila, ki bi ga lahko vključile tudi v odločbe v zvezi z vrnitvijo, sprejete skladno s to direktivo.«

83 AT, BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, LU, LV, MT, SI in SK.

84 CY, CZ, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PT, PL, SE in NO.

Preglednica 2.1: Vrsta dovoljenja za prebivanje, ki ga državljan tretje države z izdano odločbo o vrnitvi lahko prejme v državah, ki ne razlikujejo med pravnimi in praktičnimi ovirami za vrnitev

Vrsta dovoljenja ali druge pravne možnosti	Države, ki ne razlikujejo med pravnimi in praktičnimi ovirami za vrnitev		Države, ki razlikujejo med pravnimi in praktičnimi ovirami za vrnitev	
	Določeno z zakonom	Določeno s prakso	Določeno z zakonom	Določeno s prakso
Dopustitev prebivanja	AT, DE, EL, FR, LU, SI in SK		Pravne ovire: CZ in HR Praktične ovire: PL in HU	
Dovoljenje za začasno prebivanje	BE, CY, DE, EE, EL, ES,[85] FI in LU (zaradi zdravstvenih razlogov)		Pravne ovire: HR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, SE in NO Praktične ovire: LT, LV in NL	
Podaljšanje vizuma za kratkoročno prebivanje			Pravne ovire: LV Praktične ovire: LV	
Pisna potrditev odložitve vračanja	BG, EE, EL, HR, LU in SK[86]	BE, SI[87]	Pravne ovire: IE,[88] IT, LT, LV, NL, PL, SE in NO Praktične ovire: IT, LT, SE in NO	Praktične ovire: IE[89]
Podaljšanje obdobja za prostovoljni odhod	BG, DE, EE, EL, FI, FR, HR, LU in SK	AT, BE, SI	Pravne ovire: CZ, IT, LT, LV, PL, PT, SE in NO Praktične ovire: LV in SE	Praktične ovire: CY
Ni izdanega pisnega potrdila	ES, FR in LU (samo v primeru praktičnih ovir)	CY, FI	Pravne ovire: HU, LT, NL in PT Praktične ovire: CY, HU, NL, PT, SE in NO	Pravne ovire: IE Praktične ovire: IE

Ne glede na prej opisano razlikovanje smo prepoznali tri različne skupine glede na dokumente, ki jih migranti prejmejo, ko zaradi pravnih ali praktičnih razlogov njihova vrnitev ni mogoča. V nekaterih državah članicah EU se te skupine lahko prekrivajo, gre pa za:[90] (1) izdajo začasnega dovoljenja ali dovoljenja za prebivanje,[91] (2) izdajo potrdila ali druge pisne potrditve za odložitev vračanja ali podaljšanje obdobja za prostovoljni odhod[92] in (3) dejansko začasno prekinitev vračanja brez izdaje potrdila.[93] Kadar obstajajo praktične ovire za vrnitev, manjšina držav članic EU ravna, kot je to opisano v prvih dveh točkah, in tako obravnava samo omejeno število migrantov, ki prebivajo nezakonito.[94]

V vseh državah članicah EU in na Norveškem migranti, ki pobegnejo ali pa jih organi nikoli ne odkrijejo, ne prejmejo nikakršne pisne dokumentacije.

Tri glavne prepoznane kategorije so podrobneje razložene v nadaljevanju.

ZAČASNO DOVOLJENJE ZA MIGRANTE, DA OSTANEJO NA OZEMLJU DRŽAVE ČLANICE EU ALI NORVEŠKE, ALI ZAČASNO DOVOLJENJE ZA PREBIVANJE

Večina držav članic EU in Norveška državljanom tretjih držav lahko podelita začasno dovoljenje, da ostanejo na ozemlju države članice EU ali Norveške, ali začasno dovoljenje za prebivanje.[95] Začasna dovoljenja za prebivanje lahko izda 16 držav članic EU in Norveška.[96] Deset držav članic EU podeljuje druge oblike dovoljenj za državljane tretjih držav, da ostanejo na njihovem ozemlju, in jih imenuje »dopustitev prebivanja«.[97]

V devetih državah članicah EU[98] dovoljenje državljanom tretjih držav daje pravico do začasnega prebivanja, vendar se s tem ne razveljavi njihova obveznost vrnitve, ki ostaja v teku, njihovo prebivanje pa šteje za nezakonito. Tako je v Avstriji in Nemčiji, kjer je

85 Španija v primeru odložitve vračanja ne izda pisnega potrdila in samo v nekaj izjemnih primerih izda dovoljenje za začasno prebivanje.
86 Izdaja pisnega potrdila o odložitvi vračanja je povezana z izdajo dovoljenja, da lahko državljan tretje države ostane na ozemlju države članice EU.
87 Potrdilo o dovoljenju, ki ga izda policija.
88 Samo v okviru nekaterih postopkov sodnega nadzora, s pisno izjavo ali odredbo sodišča.
89 V izjemnih okoliščinah s pisno izjavo.
90 Te ugotovitve potrjujejo usmeritve, o katerih so poročale prejšnje študije. Oglejte si: EMN, 'Approaches to rejected Asylum seekers', 2010; European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 'Study on the situation of third-country nationals pending return/removal', 2011; FRA, 'Study on the situation of third-country nationals pending return/removal', 2013.
91 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK in NO.
92 AT, BE, BG, CZ, DE, EE, FI, HR, NL, IE (samo pri nekaterih postopkih sodne presoje, s pisno izjavo ali sodno odredbo), IT, LT, LU, LV, PL, SE, SI, SK in NO.
93 CY, FR, HU, IE, LT, LU, NL, PT, SE in NO.
94 LT, FI, NL in SE. Na Finskem tako obravnavajo samo migrante, ki niso odgovorni za to, da se njihova vrnitev ne more izvesti.
95 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK in NO.
96 BE, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, HR, LT, LU, LV, NL, PL, SE in NO.
97 AT, CZ, DE, FR, EL, HU, LU, PL, SI in SK.
98 AT, DE, CZ, HR, HU, LU, IT, NL in SK (dovoljenje za migrante, da ostanejo na ozemlju države članice EU).

prebivanje osebe dopustno, dokler se vrnitev ne izvrši, vendar kljub temu ostaja nezakonito. V desetih državah članicah EU se državljanu tretje države lahko izda (začasno) dovoljenje za prebivanje, znotraj časovnega okvira tega dovoljenja pa državljan zakonito prebiva na ozemlju države članice EU.[99] V Nemčiji se dovoljenje za začasno prebivanje lahko izda zaradi humanitarnih razlogov namesto dopustitve prebivanja, če je verjetno, da ovir za vrnitev še nekaj časa ne bo mogoče odpraviti. V tem primeru migrant na ozemlju države članice EU prebiva zakonito. Na Poljskem se dovoljenje za prebivanje lahko izda, če obstajajo pravne ovire za vrnitev, medtem ko se dopustitev prebivanja odobri migrantom, ki jih ni bilo mogoče vrniti zaradi praktičnih ovir.

V 15 državah članicah in na Norveškem[100] začasno dovoljenje za prebivanje ali dopustitev prebivanja izdajo v različnih primerih. Mednje sodijo humanitarni dejavniki, kot so zdravstveno stanje, odsotnost prepoznanega skrbnika za mladoletnika v državi izvora, družinske vezi, raven vključitve in praktične ovire (npr. pomanjkanje prevoznih sredstev ali potnih listin). Sedem držav članic EU navaja, da dovoljenja za začasno prebivanje izdajo samo migrantom z neurejenim statusom, ki jih ni mogoče vrniti zaradi humanitarnih ali praktičnih razlogov, ki niso posledica migrantovih dejanj.[101]

POTRDILA ALI DRUGE OBLIKE POTRDITVE ODLOŽITVE VRAČANJA

V več državah članicah EU in na Norveškem lahko državljani tretjih držav prejmejo potrdilo ali drugo obliko pisnega potrditve o odločbi za odložitev vračanja[102] ali za podaljšanje obdobja za prostovoljno vrnitev,[103] dokler vrnitev preprečujejo pravne ali praktične ovire. Te rešitve se sprejemajo v primeru ovir s predvidljivim rokom trajanja (npr. nosečnost, zaključek šolskega leta, zaključek praktičnih postopkov za vrnitev). V Luksemburgu se vrnitev lahko odloži zaradi zdravstvenih razlogov, ki niso del situacij, zaradi katerih je državljan tretje države pridobil status začasnega prebivanja. Na Norveškem odložitev roka za vrnitev redko odobrijo, na primer zaradi težkega zdravstvenega stanja ali pomembnih izobraževalnih vidikov, in običajno samo za nekaj tednov.

NI IZDANEGA PISNEGA POTRDILA ALI DRUGE DOKUMENTACIJE

Štirinajst držav članic EU in Norveška lahko izdajo odločbo o vrnitvi, vendar v nekaterih primerih dejansko odložijo izvršbo te odločbe, dokler se vrnitev ne more izvesti, in migrantom ne izdajo pisnega potrdila o odložitvi izvršbe odločbe o vrnitvi .[104] V nekaterih državah je to pogosta praksa,[105] še posebej če vrnitve ni mogoče izvesti zaradi nesodelovanja zadevnega državljana tretje države ali kakšnega drugega izjemnega razloga.[106] V Estoniji in na Portugalskem se potrdilo ne izda, če obstaja upravičeno pričakovanje odstranitve. V Franciji lahko državljane tretje države pridržijo, če obstaja tveganje pobega. Na Finskem se potrdilo ne izda, če vrnitev ni mogoča, ker pri njeni izvedbi migrant z neurejenim statusom ne sodeluje. Na Nizozemskem se začasno dovoljenje za prebivanje ali pisno potrdilo o odložitvi vrnitve izda samo zaradi zdravstvenih razlogov ali praktičnih ovir zunaj migrantovega nadzora; v drugih primerih, ko vračanje ni mogoče, pa se potrdilo ali druga oblika pisne potrditve ne izda. Na Irskem je nalog za odstranitev uradno vročen s pismom, znanim kot »dopis o ureditvi«, ki navaja, da je bil izdan nalog za odstranitev, ter določa pravne in praktične obveznosti. Če obstajajo ovire za vrnitev, lahko Irski državni urad za priseljevanje (Garda National Immigration Burea) odloži datum vrnitve do takrat, ko je vrnitev mogoče izvršiti. V tem primeru se osebi ne izda nobenih drugih dokumentov v zvezi s statusom prebivanja.[107] V Latviji potrdila ne izdajo, če se prošnje za azil vložijo tik pred odstranitvijo (tako imenovane prijave v zadnjem trenutku).

99 CZ, DE, EE, FI, HR, HU, LU, LT, SE in SK.
100 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, LT, LU, MT, SE, SI in SK.
101 DE (razen za mladoletnike/mlade odrasle), EE, HR, IT, NL, PL in SE.
102 BE, BG, DE, EE, HR, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK (izdaja pisnega potrdila o odložitvi vračanja je povezana z izdajo dovoljenja, da lahko državljan tretje države ostane na ozemlju države članice EU) in NO.
103 AT, BE, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE (samo v okviru postopkov sodnega nadzora), LT, LU, LV, PL, SE, SI, SK in NO.
104 AT, CY, ES, HU, IE, FI, FR, LU, LT, LV, NL, PT in SE.
105 FI, FR, IE, LV, LU, NL, PT, SE in NO.
106 FI, FR, NL in SE.
107 Na Irskem lahko minister za pravosodje skladno z Zakonom o priseljevanju iz leta 1999 prekliče obstoječ nalog za odstranitev, če za to obstaja tehten razlog. Takšni razlogi so bistvene spremembe pri posameznikovih okoliščinah, na primer nalog za odstranitev bo preklican, ko bo migrant z neurejenim statusom zaprosil za mednarodno zaščito.

Okvir 1: Ovire za vrnitev državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo in zavračajo test PCR ali druge zdravstvene preglede, ki jih zahtevajo države vrnitve

Med pandemijo covida-19 se je pojavila nova vrsta (praktične) ovire za vrnitev. Štirinajst držav članic EU je poročalo o primerih, v katerih tujci pred prisilno vrnitvijo niso želeli opraviti zahtevanega testa PCR.[108] V večini teh držav prisilno testiranje PCR dovoljeno,[109] pri čemer dejansko tvegajo, da se vrnitev odloži za nedoločen čas, če nadomestnih rešitev ni mogoče najti (oglejte si okvir 12). Nasprotno pa osem drugih držav članic EU z zavračanjem testa PCR v obdobju do maja 2021 ni imelo težav.[110]

V več državah članicah EU, ki poročajo o zavračanju testiranja PCR, številke takih primerov niso na voljo ali niso bile zabeležene,[111] prav tako pa ne spremljajo tega pojava. Večina jih je menila, da je takih primerov malo,[112] pri čemer je več držav članic EU poročalo o zanemarljivem številu državljanov tretjih držav, ki takšne teste zavrnejo.

Po drugi strani pa je pet držav članic EU[113] poročalo o resnih težavah pri zavračanju testiranja PCR pred prisilno vrnitvijo. V Belgiji je med 1. majem 2020 in 31. majem 2021 85 ljudi zavrnilo testiranje PCR, kar je povzročilo odpoved 120 vrnitev.

Belgija je poročala tudi o postopnem mesečnem povečanju števila ljudi, ki zavračajo test PCR, da bi se izognili vrnitvi. Švedska je izpostavila rastoče število primerov migrantov, ki zavračajo testiranje PCR, ki ga od njih zahteva država izvora, da bi se izognili prisilni vrnitvi, zato večina prisilnih vrnitev ni bila izvedena.

2.2 PREDNOSTNE NALOGE, RAZPRAVE IN NAČRTOVANE SPREMEMBE NA NACIONALNI RAVNI

2.2.1 Prednostne naloge in razprave

Glavni poudarek nacionalnih razprav je na nezakonitih migracijah na splošno, pri čemer 13 držav članic EU in Norveška poročajo o takšnih razpravah.[114] Nezakonite migracije so ponavljajoča se tema v političnih razpravah, medinstitucionalnih ali pravnih razpravah in javnih razpravah (vključno s poročili v medijih) ter pri ukrepanjih nevladnih organizacij ali drugih institucij in pri posameznih državljanih.

Politične in zakonodajne razprave se večinoma osredotočajo na mnenja organov o potrebi po povečanem obsegu vračanja in poenostavitvi tega postopka ali zagotavljanju, da se migranti brez pravnega statusa vrnejo v državo izvora.[115] Na Nizozemskem so denimo med vladnimi institucijami pogosto potekale razprave o odpravljanju čim več dejavnikov, ki podaljšujejo prebivanje migrantov z neurejenim statusom. Razprava je posegla v politiko in povzročila odpravo diskrecijske pravice ministra za migracije. Na Irskem je potekala razprava o regularizaciji nekaterih skupin migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom (otrok in nekdanjih študentov). Od leta 2015 sta bila vložena dva predloga zakona: Predlog zakona o zasluženi regularizaciji (Migrant Earned Regularisation Bill) v letu 2015 in Predlog zakona o imigracijski reformi (Predlog zakona o regularizaciji statusa za bivanje) v letu 2016. Parlamentarne razprave o koristih regularizacije so potekale leta 2017.

V več državah članicah EU in na Norveškem[116] so na medinstitucionalni in javni ravni potekale razprave o nezakonitih migracijah in azilu . V Avstriji se v vseh razpravah pogosto govori o prosilcih za azil, ki nezakonito prebivajo na avstrijskem ozemlju po zavrnjenih prošnjah za azil.

Na Finskem se v razpravah običajno oblikujeta dve skupini ljudi: tisti, ki imajo o prosilcih za azil negativno mnenje, in tisti, ki prosilce za azil zagovarjajo. Posledica so razgrete javne razprave o vračanju migrantov in njihovem odstranjevanju. V Italiji potekajo pogoste medinstitucionalne razprave o državnem načrtu za porazdelitev migrantov, ki pristanejo na italijanski obali. Politična razprava na Norveškem je obravnavala etične in pravne razloge za izdajo časovno omejenih dovoljenj za prebivanje mladoletnikom brez spremstva, starim od 16 do 18 let.

Še ena pogosta tema razprav na medinstitucionalni ravni v devetih državah članicah EU in na Norveškem je dostopnost osnovnih storitev za migrante z neurejenim

108 BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, NL, PT in SE.
109 BE, CY, HU, LU, IE, IT, FR, NL, PT in SE.
110 BG, EE, HR, LT, LV, PL, SI in, SK.
111 CZ, DE, FR, IT, LU in, SE.
112 AT, CY, EE, ES, FI, HU, IE in PT. Na Nizozemskem se zbirajo takšni statistični podatki, vendar vključujejo tako primere vrnitve kot premestitve skladno z Dublinsko uredbo.
113 BE, IT, LU, NL in SE.
114 AT, BE, DE, FI, FR, IE, IT, LU, MT, NL, SE, SI in SK.
115 AT, BE, DE, ES, FR, IT, LU, NL, SE in SK.
116 AT, DE, FI, FR, IT, NL, SE in SI.

statusom,[117] kar je povzročilo spremembe pri zagotavljanju teh storitev. Zaradi (omejene) dostopnosti storitev lahko nevladne organizacije podajo kritiko. Na Nizozemskem so na primer po javni in institucionalni razpravi uvedli nastanitvene storitve po modelu »postelje, kopalnice, kruh« (*Bed, bad, brood* – BBB). V ta projekt so bile vključene občine, ki so sodelovale s civilno družbo in lokalnimi oblastmi. V Avstriji so bile province kritične do sprejetja Splošnega zakona o socialni pomoči leta 2019, ki je državljanom tretjih držav z izdano odločbo o vračanju onemogočil dostop do ugodnosti socialnega varstva. Na Norveškem se razprave o socialni pomoči navezujejo na pravico do izobraževanja za otroke migrantov brez dokumentov. Na Norveškem potekajo tudi razprave o dostopu do dela . V razpravah poskušajo najti ravnovesje med predpisi trga dela, delovnim pravom in delom proti socialnemu dampingu ter pravicami migrantov z neurejenim statusom do dela, s katerim bi si lahko zagotovili osnovno preživetje in človeško dostojanstvo.

Nekatere razprave potekajo tako na politični kot javni ravni. V šestih državah članicah EU se razprave osredotočajo na regularizacijo tistih migrantov, ki nezakonito prebivajo na ozemlju držav članic EU in jih ni mogoče vrniti, ter na njihovo vključitev v družbo.[118] V Nemčiji nastaja delitev na institucionalni in javni ravni, ko potekajo razprave o vprašanju varnega in učinkovitega vračanja in poenostavljanja postopkov pridobitve dovoljenja za prebivanje za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom. Razprava o politikah obravnava tudi mladoletne osebe. V Luksemburgu poteka medinstitucionalna razprava, ki se osredotoča na regularizacijo ali podaljšanje roka za prostovoljni odhod migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom, predvsem pri mladoletnikih, ki so v Luksemburgu zaključili vsaj štiri leta šolanja, vendar se morajo nato vrniti skupaj s svojimi družinami. Na Irskem je bila regularizacija otrok staršev brez dokumentov osrednja tema razprav o politiki migrantov. V Sloveniji se z regularizacijo tako imenovanih »izbrisanih«[119] ukvarjajo predvsem nevladne organizacije. Čeprav bi si lahko številni izbrisani svoj status uredili, nekateri v Sloveniji že dlje časa bivajo brez urejenega statusa. Na Irskem so se v političnih razpravah posvečali tudi migrantom z neurejenim statusom, zaposlenim v ribiških flotah. V določenem obdobju v letu 2016 so si lahko ti delavci pravno uredili svoj status prebivanja na Irskem v okviru Načrta za netipično delo za pomorščake (Atypical Working Scheme for Seafarers). Zdaj si morajo ti delavci svoj status prebivanja urediti iz tujine.

Javne razprave se osredotočajo na vprašanja nezakonitih migracij in vračanja, pri čemer različni mediji podpirajo nasprotujoča si mnenja. V petih državah članicah EU so javni mediji izpostavili odmevne primere migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom.[120] Nekateri mediji o zgodbah posameznih migrantov poročajo sočutno. To so na primer poročila o družinah in posameznikih, ki že dlje časa nimajo urejenega statusa, vendar so se v družbo že dobro vključili, ali pa zgodbe tistih oseb, ki so se rodile v v državi članici EU, a so jim nato organi izdali odločbo o vrnitvi. Ostala mnenja izražajo desno usmerjeni mediji, ki migrantom v splošnem nasprotujejo.[121] Na Nizozemskem ti mediji trdijo, da je treba ukiniti nastanitvene prostore za migrante po modelu »postelja, kopalnica, kruh«. V Nemčiji so javne razprave vključevale morebitno nevarnost migrantov za javno varnost .

Teroristični napad na božični tržnici v Berlinu decembra 2016 je razpravo o javni varnosti pospešil. Ko je postalo jasno, da je bil napadalec zavrnjen prosilec za azil, ki ga iz Nemčije ni bilo mogoče vrniti v državo izvora zaradi pomanjkanja osebnih dokumentov, se je javna razprava hitro posvetila terorističnim grožnjam, nezakonitim priseljencem in njihovi vrnitvi. Kot posledica so bili sprejeti ukrepi, s katerimi so se učinkoviteje izvrševale odločbe o vrnitvi.

2.2.2 Načrtovane spremembe politike v zvezi s preprečevanjem vstopa in vračanja migrantov z neurejenim statusom

Načrtovane spremembe politike za obravnavo migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom se med državami članicami EU zelo razlikujejo. Številne države članice EU nameravajo spremeniti svoje politike, da bi preprečile vstop migrantom z neurejenim statusom, poenostavile njihovo vrnitev in zagotovile izvedbo te vrnitve.[122] V Belgiji načrtujejo pravne, politične in praktične spremembe za povečan obseg vračanja migrantov z neurejenim statusom. Podobne spremembe načrtuje Slovaška v Zakonu o prebivanju tujcev pri upravnem procesu izgona.

Razprave o zagotavljanju storitev so na Finskem povzročile oblikovanje smernic za uporabo zakonodaje v primeru migrantov, ki na ozemlju Finske prebivajo nezakonito. Smernice vključujejo tudi napotke za upravljanje stroškov socialnih storitev, ki se jih zagotavlja v nujnih primerih. Finska vlada želi povečati obseg zdravstvenih storitev za migrante, ki nezakonito prebivajo na njenem ozemlju. Poleg nujne medicinske oskrbe bi bila ta skupina migrantov upravičena tudi do osnovne zdravstvene oskrbe. Oceniti pa želijo tudi pravico mladoletnikov, ki na Finskem prebivajo nezakonito, da se vključijo v predšolsko vzgojo in varstvo, in jim zagotoviti pravico do osnovne izobrazbe.

117 AT, DE, FI, FR, IT, LU, NL in SE.
118 DE, ES, LU, MT, NL in SI.
119 Vprašanje »izbrisa« se nanaša na posebne primere oseb iz nekdanje Jugoslavije, ki so izgubile svoj pravni status v Sloveniji leta 1991, ko se je Slovenija osamosvojila od nekdanje Jugoslavije.
120 BE, DE, FI, LU in NL.
121 NL.
122 AT, BE, FI, IT, SI in SK.

Finska, Irska in Norveška so poročale o načrtovanih spremembah, s katerimi bi migranti, ki na ozemljih teh držav prebivajo nezakonito, lažje pridobili dovoljenje za prebivanje. Na Finskem vlada načrtuje, da bo prosilcem za azil, katerih prošnja za azil je bila zavrnjena, na osnovi zaposlitve ponudila prožnejše možnosti za pridobivanje dovoljenja za prebivanje. Irska je objavila predlog sheme za regularizacijo migrantov brez dokumentov, ki naj bi začela veljati do konca leta 2021 (oglejte si tudi okvir 10). Poleg tega je na Irskem Svetovalna skupina za zagotavljanje podpore, vključno z nastanitvijo za osebe v postopku mednarodne zaščite (Advisory Group on the Provision of Support including Accommodation to Persons in the International Protection Process), v svojem poročilu izpostavila, da je treba osebam, ki jih ni mogoče vrniti, izdati začasno dovoljenje za prebivanje ali jim dopustiti prebivanje.[123] Norveška je začela postopek, ki bo prinesel enkratno rešitev za odobritev zakonitega prebivanja na humanitarni osnovi za starejše migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom.

V Okvirju 2 so opisane glavne razprave, ki so potekale med pandemijo covida-19, s poudarkom na zagotavljanju storitev in morebitni regularizaciji migrantov z neurejenim statusom.

Okvir 2: Glavne razprave o migrantih za daljše obdobje z neurejenim statusom med pandemijo covida-19

Pandemija covida-19 je glavne razprave o migrantih z neurejenim statusom v državah članicah EU in na Norveškem usmerila v zagotavljanje storitev, predvsem zdravstvenih, in na morebitno regularizacijo. V Belgiji in Luksemburgu so nevladne organizacije izvedle kampanjo, s katero so migrantom z neurejenim statusom omogočile anonimno registracijo pri različnih partnerjih socialnih trgovin in izkoriščanje storitev teh trgovin, ne da bi morali migranti za to navesti številko socialnega zavarovanja. Na Švedskem so organizacije civilne družbe izrazile zaskrbljenost zaradi ranljivosti migrantov brez osebnih dokumentov, zaradi česar je vlada 100 milijonov SEK (približno 9 milijonov EUR) javnega denarja namenila ublažitvi posledic pandemije.

Razprave o regularizaciji migrantov z neurejenim statusom so v Franciji in Italiji spodbudile različne pobude, zlasti take, ki se nanašajo na neprijavljene delavce v kmetijstvu in neprijavljene gospodinjske delavce. V Španiji so sprejeli ukrepe, ki niso prinesli regularizacije za migrante z neurejenim statusom, vendar z njimi preprečujejo, da bi zakoniti priseljenci, ki delajo v kmetijstvu, zaradi pandemije izgubili svoj status. Z istimi ukrepi tudi mladim zakonitim priseljencem brez dovoljenja za delo omogočajo, da se zaposlijo v kmetijstvu.

123 Decembra 2019 je na Irskem Ministrstvo za pravosodje in enakost napovedalo ustanovitev Strokovne skupine za zagotavljanje podpore, vključno z nastanitvijo oseb v postopku mednarodne zaščite (prosilci za azil) (Expert Group on the Provision of Support, including accommodation to Persons in the International Protection Process (Asylum Seekers)). Naloge skupine so vključevale svetovanje pri razvoju dolgoročnih pristopov za zagotavljanje podpore (vključno z nastanitvijo) osebam v postopku mednarodne zaščite.

3 NACIONALNE POLITIKE IN PRISTOPI K MIGRANTOM ZA DALJŠE OBDOBJE Z NEUREJENIM STATUSOM PREBIVANJA

Države članice EU ugotavljajo, da lahko do dolgoročnega nezakonitega prebivanja pripeljejo različni razlogi. Vendar pa odsotnost razlikovanja med migranti za krajše ali daljše obdobje z neurejenim statusom ter odsotnost pravne kategorizacije v večini držav članic EU in na Norveškem (oglejte si poglavje 1) odpirata vprašanje sistematičnega dostopa do storitev in osnovnih pravic. Nacionalne politike se osredotočajo na preprečevanje nezakonitega prebivanja, kar lahko povzroči nesoglasje z lokalnimi in regionalnimi organi, ki se soočajo z zagotavljanja storitev za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom. Daljše obdobje nezakonitega prebivanja lahko vpliva na migrantov dostop do osnovnih storitev in pravic, kot sta nastanitev in zdravstveno varstvo, ki so zasnovane za migrante, ki nezakonito prebivajo za krajše časovno obdobje.

To poglavje vsebuje pregled nacionalnih politik, ki migrantom z neurejenim statusom omogočajo dostop do storitev (nastanitev, zdravstveno varstvo, socialno varstvo, zaposlovanje, izobraževanje in pravna pomoč). V analizi se najprej osredotočamo na pravice in storitve, do katerih lahko dostopajo migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki jih organi niso odkrili. Temu sledijo migranti s prejeto odločbo o vrnitvi, ki jih zaradi pravnih ali praktičnih ovir ni mogoče vrniti. Nato poročamo o ključnih dejavnikih, različnih vlogah in odgovornostih, pa tudi o mehanizmih sodelovanja in dobrih praksah držav članic EU, s katerimi migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom omogočajo dostop do storitev.

3.1 PRAVICE IN DOSTOP DO STORITEV ZA MIGRANTE ZA DALJŠE OBDOBJE Z NEUREJENIM STATUSOM

3.1.1 Migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom prebivanja, ki migracijskim organom ostanejo neznani

V vseh državah članicah EU imajo migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki jih migracijski organi niso odkrili, bolj omejen dostop do storitev in pravic kot migranti z urejenim statusom. Preglednica A1 v prilogi 1 opredeljuje vrsto storitev in navaja, ali so do teh storitev migranti z neurejenim statusom, ki migracijskim organom niso znani, upravičeni oziroma ali je njihov dostop do teh storitev vsaj predmet odločitve. Preglednica prikazuje tudi, ali do storitev ta skupina migrantov dostopa v manjši, enaki ali večji meri kot migranti z urejenim statusom. Naslednja analiza temelji na teh informacijah.

Kjer je dostop do storitev omogočen, so storitve migrantom na voljo po presoji, dostop pa se razlikuje glede na vrsto storitve (npr. zagotavljanje nastanitve je odvisno od potreb posameznih migrantov in razpoložljivega prostora v nastanitvenem objektu; socialno varstvo je lahko odvisno od stopnje stiske; zdravstvena oskrba je v nekaterih primerih lahko plačljiva).[124] V Italiji in na Malti uradni zdravnik, ki oceni nujnost zdravstvenega stanja, z oceno vpliva tudi na dostop do zdravstvenega varstva.

V Italiji je odločitev za zdravstveno oskrbo predmet nacionalno-regionalnega sporazuma, ki določa merila za osnovne ravni zdravstvene oskrbe, medtem ko na Malti odločitev sprejme zdravnik sam. V Belgiji, na Finskem[125] in Poljskem odrasle migrante vključijo v izobraževanje na osnovi njihovega zanimanja, razpoložljivosti izobraževalne ustanove in ustrezne kvalifikacije posameznega migranta.

Pravice in storitve, ki so na voljo tej skupini migrantov z neurejenim statusom, izvirajo predvsem iz mednarodnih standardov pravic (npr. pravice do nujne medicinske oskrbe v primeru življenjske ogroženosti ali v primeru neozdravljivega zdravstvenega stanja,[126]

124 BE, CZ, CY, DE, FI, IE, IT, LU, MT, NL, PT, SE, SI, SK in NO.

125 Finska omogoča izobraževanje odraslih, vendar je dostop do izobrazbe odvisen od ustreznega predznanja kandidata, s katerim lahko izobraževanje konča, kot tudi od kandidatovega ustreznega znanja finščine ali švedščine.

126 Odbor za odpravo rasne diskriminacije, Splošno priporočilo št. 30 (2004) o diskriminaciji nedržavljanov.

zagotavljanje obveznega izobraževanja,[127] in dostop do osnovnih storitev, ki jih zagotavlja Direktiva o vračanju 2008/115/ES, kot je navedeno zgoraj). V večini držav članic EU so zgoraj opisani mednarodni standardi za zagotavljanje nujne medicinske pomoči[128] in obveznega izobraževanja[129] določeni v nacionalnem in regionalnem pravu. Na Finskem, Norveškem in v Sloveniji je zagotavljanje dostopa do nujne medicinske pomoči in obveznega izobraževanja uveljavljeno v lokalni praksi, in ni določeno z nacionalnimi pravnimi predpisi. Na Finskem, Norveškem, v Nemčiji in Sloveniji občine in nevladne organizacije migrantom z neurejenim statusom, ki jih migracijski organi niso odkrili, zagotavljajo dodatne zdravstvene storitve. Avstrijska pobuda »*#undokumentiertgesund*« (»#neprijavljen, vendar zdrav«) poziva k temu, da zdravstveno zavarovanje krije tudi stroške zdravljenja državljanov tretjih držav brez veljavnih dovoljenj za prebivanje. Na splošno sta torej nujna zdravstvena oskrba in obvezno izobraževanje v veliki meri dostopna migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki jih migracijski organi niso odkrili. V praksi pa ni nujno, da te storitve izkoristi vsaka oseba iz te skupine migrantov, saj se morda boji posledic za svoj migracijski status (oglejte si preglednico 3.1).

Do trga dela in ugodnosti socialnega varstva – do katerih težko dostopajo že migranti z neurejenim statusom, ki jih zaradi pravnih ali praktičnih ovir ni bilo mogoče vrniti – migranti z neurejenim statusom, ki migracijskim organom niso znani, v skoraj vseh državah članicah EU ne morejo dostopati. Malta je edina država članica EU, ki migrantom z neurejenim statusom omogoča zaposlitev, če ti predložijo dokaze, da so v preteklosti vložili prošnjo za azil. Podobno velja za ugodnosti socialnega varstva, ki tej skupini migrantov niso na voljo v večini držav članic EU in na Norveškem. V dveh državah članicah EU, Finski in Španiji, mora biti dostop do ugodnosti socialnega varstva tem migrantom obvezno zagotovljen, vendar so te ugodnosti manjše kot tiste, ki jih prejemajo državljani. V petih državah članicah EU[130] lahko do ugodnosti socialnega varstva migranti dostopajo samo po presoji.

V osmih državah članicah EU in na Norveškem migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki jih organi niso odkrili, zagotavljajo storitve splošne nastanitve,[131] ki so ponekod obvezne,[132] drugod pa so na voljo po presoji.[133] V večini primerov pa je ta storitev za to skupino migrantov bolj omejena kot za migrante z urejenim statusom ali državljane.[134] Posebne vrste nastanitev, npr. za žrtve nasilja ali otroke, so na voljo v več državah članicah EU[135] in na Norveškem. V Nemčiji, Italiji, Luksemburgu[136] in na Norveškem storitve nastanitve zagotavljajo samo nevladne organizacije po lastni presoji. Za nastanitev se odločajo na osnovi posameznikove potrebe po nastanitvi in prostega prostora, ki je na voljo v nastanitvenem objektu.

V praksi migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki jih migracijski organi niso odkrili, težje dostopajo do storitev, do katerih so upravičeni (tj. zdravstveno varstvo in izobraževanje, oglejte si preglednico 3.1). Države članice EU se razlikujejo tudi pri postavljanju starostne meje za »obvezno izobraževanje«, ki je ponekod opredeljena na nacionalni ravni, drugod pa na ravni avtonomnih regij.[137] Na Cipru je izobraževanje obvezno za osebe do 15. leta starosti (čeprav lahko mladoletniki z neurejenim statusom srednjo šolo obiskujejo, dokler ne dopolnijo 17 ali 18 let). V Franciji in na Švedskem[138] je starostna meja postavljena pri 16 letih, v Estoniji pri 17 letih, na Poljskem in v Španiji pa pri 16 letih. Glede na začetno starost mladoletnika ta mladoletnik svojega izobraževanja v nekaterih primerih ne bo mogel dokončati, ker zgolj malo držav članic EU zagotavlja obvezno izobraževanje za odrasle.[139] V Luksemburgu in na Nizozemskem se je oblikovalo nekaj pobud, s katerimi bi te omejitve lahko presegli (okvir 3).

Okvir 3: Izdaja identifikacijskih številk za lažji vpis otrok migrantov z neurejenim statusom v šolo

- V Luksemburgu se migranti brez dokumentov pri vpisu v šolo težko izognejo navajanju naslova, ne da bi pri tem svojo prisotnost razkrili državi, zato svojih otrok v šolo ne vpišejo vedno. Zdaj po državi potekajo posvetovanja med šolskimi službami in registratorjem na zadevni občini, ki ustvari nacionalno identifikacijsko številko (*matricule*), ki bi jo migranti drugače lahko dobili samo z dokazilom o naslovu, s čimer vstop v šolski sistem olajšajo otrokom migrantom z neurejenim statusom, ki oblastem niso znani.
- Na Nizozemskem otroci migranti z neurejenim statusom, mlajši od 18 let, prejmejo začasno številko izobraževanja (*onderwijsnummer*), ki jo izda Izvajalska agencija za izobraževanje (*Dienst Uitvoering Onderwijs, DUO*) in jo otroci prejmejo v šoli.

127 28. in 29. člen Konvencije o otrokovih pravicah.
128 AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, LV, NL, MT, PL, SE, SI in SK.
129 AT, BE, DE, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI in NO.
130 CZ, IE (izjemoma in/ali po presoji) NL, PT in SE
131 EE, ES, FR (v nujnih primerih), IE, IT, MT, NL, PT in NO.
132 EE, FR, NL in PT.
133 ES, IT, MT in NO.
134 Razen FR, kjer je dostop do splošne nastanitve enak kot za migrante z urejenim statusom/državljane.
135 BE, CY, CZ, EE, ES, FI, IT, LU, NL, SI, SE, SK in NO.
136 LU priznava, da nasilje v družini krši pravice posameznika, zato obstaja izjema za migrante z neurejenim statusom, ki so žrtve nasilja.
137 CY, EE, ES, FR in PL.
138 Na Švedskem je izobraževanje obvezno do starosti 16 let, vendar imajo otroci tudi pravico, da obiskujejo višjo srednjo šolo, če izobraževanje začnejo pred 18. letom.
139 V Španiji 9. člen LO 4/2000 (LOEX) otrokom, mlajšim od 18 let, zagotavlja dostop do izobraževanja po končanem obveznem šolanju s sistemom javnih štipendij, ki je otrokom migrantom dostopen ob enakih pogojih kot Špancem. Tujci, starejši od 18 let, imajo v Španiji pravico do izobraževanja skladno z izobraževalno zakonodajo.

Preglednica 3.1: Glavni izzivi pri dostopu do upravičenih storitev zdravstvenega varstva in izobraževanja za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki jih migracijski organi niso odkrili

Izzivi	Države članice
Dostop do zdravstvenega varstva	
Plačilo, potrebno za dostop do osnovne zdravstvene oskrbe (običajno z nakupom zdravstvenega zavarovanja)	LU in SK
Pomanjkljivo poznavanje pravic s strani migrantov z neurejenim statusom in pristojnih zdravnikov	BE, DE, FI, NL in SE
Različna opredelitev »nujne medicinske oskrbe« (običajno po presoji zdravnika)	FI, MT, NL in SE
Izobraževanje	
Jezikovne ovire	DE in FI
Pomanjkanje znanja o izobraževalnem sistemu	DE[140]
Pri vpisu v šolo je obvezno predložiti dovoljenje za prebivanje ali dokazilo o prebivališču	LU in SK

3.1.2 Migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom, katerih odločbe o vrnitvi se zaradi pravnih ali praktičnih ovir ne morejo izvršiti

Migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom, katerih odločbe o vrnitvi se zaradi pravnih in praktičnih razlogov ne morejo izvršiti, lahko prejmejo različna dovoljenja (oglejte si poglavje 2). Dostop do nastanitve, zdravstvenega varstva, izobraževanja, zaposlitve, ugodnosti socialnega varstva ali pravne pomoči se med državami članicami EU in Norveško razlikuje in ni nujno odvisen od vrste pridobljenega dovoljenja.

V 14 državah članicah EU in na Norveškem lahko migranti v enaki meri dostopajo do pravic ne glede na vrsto dovoljenja za prebivanje ali razloge, zaradi katerih njihova vrnitev ni mogoča.[141] Na Irskem, Norveškem in v Luksemburgu je tako, ker je v teh državah glavni dejavnik za dostop do storitev ta, ali oseba prebiva v sprejemnem centru (ali se tam prijavi), in ne vrsta dovoljenja, ki je bila migrantu izdana (ali pa mu dovoljenje celo ni bilo izdano).

Nasprotno pa je v osmih državah članicah EU dostop do storitev odvisen od vrste dovoljenja za prebivanje. Osem držav članic EU dostop do storitev migrantom omogoča z dopustitvijo bivanja ali začasnim dovoljenjem,[142] šest pa migrantom s pisnim potrdilom o odložitvi vračanja ali podaljšanju obdobja za prostovoljni odhod.[143]

Preglednica 3.2 prikazuje razlike pri dostopu do storitev. Tri preglednice v prilogi 2 prikazujejo, ali so te pravice obvezne ali diskrecijske in kako se primerjajo s tistimi, ki jih imajo migranti z urejenim statusom in državljani: Preglednica A2.1. prikazuje države članice EU in Norveško, ki migrantom z izdano odločbo o vrnitvi, pri katerih pa vrnitev zaradi praktičnih ali pravnih ovir ni mogoča, ali migrantom brez potrdil omogočajo enak dostop do storitev; v preglednici A2.2 so navedeni tisti migranti, ki so prejeli dovoljenje za začasno prebivanje, dopustitev prebivanja ali podaljšanje vizuma; v preglednici A2.3 pa so navedeni tisti, ki so prejeli pisno potrdilo o odložitvi vračanja ali pa jim ni bila izdana odločba o vrnitvi. Naslednja analiza temelji na podatkih v teh tabelah.

V večini držav članic EU imajo migranti z neurejenim statusom brez potrdila, ki bi dokazovalo odlog ali začasno ukinitev njihove vrnitve, enake pravice kot migranti z neurejenim statusom, ki organom niso znani (oglejte si poglavje 3.1.1).[144] Na Irskem, Norveškem in v Luksemburgu to velja za migrante z neurejenim statusom, ki ne prebivajo v sprejemnem centru ali so tam prijavljeni. Na Švedskem to velja za posamezne odrasle, ki potujejo sami, medtem ko imajo odrasli z otroki, mlajšimi od 18 let, dostop do storitev, opisanih v preglednici 3.2, do dneva, ko zapustijo državo.

V nekaterih državah članicah EU lahko začasno dovoljenje za prebivanje pripelje do polnega, čeprav začasnega, dovoljenja za prebivanje.[145] V takih primerih lahko posamezniki do storitev dostopajo v enaki meri kot upravičenci z drugimi oblikami zaščite in dovoljenj za bivanje. Teh primerov tukaj ne bomo podrobneje analizirali.

140 V Nemčiji so za zagotavljanje šolanja pristojne regije, zato se izrecne pravice in pogoji za dostop do izobrazbe med zveznimi državami razlikujejo, pri čemer je šolanje ne glede na status prebivanja obvezno samo na Bavarskem, v Severnem Porenju-Vestfaliji, Porenju-Pfalškem in Posarju.

141 BE, CY, CZ (razen oseb, ki jim je bil odobren vizum za bivanje, daljši od 90 dni, kot vrsta izrednega bivanja, ki lahko prejmejo delovno dovoljenje in imajo, če delajo, dostop do nekaterih drugih socialnih ugodnosti), EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE (samo rezidenti v sprejemnih centrih), IT, LV, PL, SE (zdravstveno varstvo je enako ne glede na vrsto in status dovoljenja, vendar to ne velja za nastanitev in finančno pomoč) in NO.

142 AT, DE, LT, LU, SI, SK, MT in NL.

143 BG, LT, LU (podaljšanje obdobja za prostovoljno vrnitev je upravna odločba, za katero ni izdano nobeno potrdilo), NL, PT, SK (v primeru pisnega potrdila je to povezano z dovoljenjem za migrante, da ostanejo na ozemlju države članice EU).

144 CY, ES, HU, IE, FI, FR, HU, LT, LU, LV, NL, PT, SE in NO.

145 Na primer, CZ, DE, EL, IT, SE.

DOSTOP DO NASTANITVE

Dostop do splošne nastanitve je zagotovljen migrantom z neurejenim statusom, ki jih ni mogoče vrniti, v 13 državah članicah EU in na Norveškem (preglednica 3.2). Vendar pa so ti migranti nastanitve pogosto deležni po presoji in v manjši meri kot migranti z urejenim statusom in državljani (oglejte si preglednice A2.1, A2.2 in A2.3 v prilogi 2). V Nemčiji je dostop do nastanitve enak kot za prosilce za azil, vendar se lahko vrsta ponujene nastanitve (centralizirana ali decentralizirana) razlikuje glede na raven sodelovanja migrantov v procesu vračanja. Dostop do nastanitve je v Avstriji in Nemčiji obvezna pravica za posameznike z dopuščenim bivanjem.

Večina držav članic EU in Norveška nastanitve zagotavljata tudi ranljivim skupinam, kot so žrtve nasilja in mladoletniki (oglejte si preglednice A2.1, A2.2 in A2.3 v prilogi 2). Čeprav mora večina držav članic EU to vrsto nastanitve obvezno zagotavljati na enak način kot migrantom z urejenim statusom in državljanom, to ne drži za nekatere države članice EU, v katerih je dostop do nastanitve za ranljive skupine predmet presoje.[146]

V manjšem številu primerov imajo migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom dostop do **posebne nastanitve,** ki jim jo zagotavljajo nevladne organizacije[147] ali regionalne oblasti, kot je to značilno za Belgijo.

Druge oblike nastanitve vključujejo zavetišča za brezdomce v Belgiji, na Češkem in Slovaškem.

DOSTOP DO ZDRAVSTVENEGA VARSTVA

Preglednica 2.2. prikazuje, da skoraj vsaka država članica EU in Norveška omogočajo dostop do nujne in osnovne zdravstvene oskrbe, pri čemer sta edini izjemi Bolgarija in Slovaška, ki zagotavljata samo dostop do nujne zdravstvene oskrbe.[148] V več primerih se dostop odobri po presoji (oglejte si preglednice A2.1, A2.2 in A2.3 v prilogi 2). Na Švedskem zdravnik presodi o resnosti zdravstvenega stanja in odloči o tem, ali migrantu pripada pravica do nujne zdravstvene oskrbe.

Dostop do drugih zdravstvenih storitev, kot je specialistična obravnava (po navadi obravnava pri pediatru ali psihiatru), je odobren po presoji in je bolj omejen kot za migrante z urejenim statusom ter državljane v več državah članicah EU in na Norveškem (oglejte si preglednice A2.1, A2.2 in A2.3 v prilogi 2). V Luksemburgu se v primerih, kadar je bila odločba o vrnitvi nezakonitega migranta začasno ukinjena zaradi zdravstvenih razlogov, odobri pravno zavezujoč dostop do specializirane zdravstvene obravnave glede na zdravstveno stanje. Če se posameznik, ki mu je bilo podaljšano obdobje za prostovoljno vrnitev, redno ne javlja na Nacionalnem sprejemnem uradu (ONA), se ga izključi iz Nacionalnega zdravstvenega sklada (CNS).

DOSTOP DO SOCIALNEGA VARSTVA

Za migrante z vsemi oblikami dovoljenj je dostop do socialnega varstva omogočen v 14 državah članicah EU in na Norveškem (preglednica 3.2), vendar je dostop odobren po presoji in je manjši v primerjavi z dostopom, ki je na voljo migrantom z urejenim statusom in državljanom (oglejte si preglednice A2.1, A2.2 in A2.3 v prilogi 2). V Sloveniji in na Nizozemskem je (v nekaterih primerih) dostop enak kot za migrante z urejenim statusom ali državljane. V Nemčiji imajo upravičenci z dopuščenim prebivanjem enak dostop do socialnega varstva kot prosilci za azil in se soočajo s sankcijami, če ne izpolnjujejo svojih obveznosti v postopku vračanja. Če v postopku vračanja sodelujejo, lahko po 18 mesecih prejmejo dodatne ugodnosti.

DOSTOP DO TRGA DELA

Dvanajst držav članic EU omogoča dostop do trga dela za vse migrante z različnimi oblikami dovoljenj, medtem ko druge tega ne omogočajo (preglednica 3.2). V primerjavi z drugimi vrstami storitev se raven dostopa zelo razlikuje glede na različne oblike dovoljenj za prebivanje.

Med državami članicami EU, ki ne razlikujejo med različnimi vrstami dovoljenj, enak dostop do trga dela migrantom z neurejenim statusom in izdano odločbo o vrnitvi, migrantom z urejenim statusom in državljanom dovolijo samo Madžarska, Poljska in Švedska (oglejte si preglednice A2.1, A2.2 in A2.3 v prilogi 2). Madžarska omogoča dostop do trga dela samo migrantom, ki jih ni mogoče vrniti zaradi pravnih razlogov. Na Švedskem lahko nekdanji prosilci za azil, ki so bili pri istem delodajalcu zaposleni že vsaj štiri mesece, zaprosijo za delovno dovoljenje najpozneje dva tedna po začetku veljavnosti odločbe o vrnitvi, če so izpolnjene nekatere zahteve (tj. prosilci prejemajo minimalno plačo v višini 1288 EUR in jim isti delodajalec ponudi zaposlitev za najmanj 12 nadaljnjih mesecev).

Migranti, ki dobijo dovoljenje za začasno prebivanje in dopuščeno prebivanje ali se jim podaljša veljavnost vizuma, lahko izkoriščajo obširnejši dostop do trga dela v primerjavi z migranti, ki so pridobili druge vrste dovoljenj. V Nemčiji in Litvi imajo migranti z dovoljenjem za prebivanje pravico za vstop na trg dela. Enako pravico imajo migranti z dopuščenim prebivanjem v Avstriji. Na Poljskem migranti do trga dela dostopajo enako, ne glede na obliko svojega dovoljenja. V Nemčiji je migrantom z neurejenim statusom z dopuščenim prebivanjem omejen dostop do trga dela in je odvisen od njihovega sodelovanja v postopku vračanja. Na Norveškem migranti s časovno omejenimi dovoljenji za prebivanje lahko pridobijo delovna dovoljenja, vendar se slednja ne odobrijo samodejno.

Za migrante, ki prejmejo potrdilo/odločbo o odložitvi vrnitve, je dostop do trga dela omogočen samo v

146 Iz preglednic A2.1, A2.2 in A4.3: BE, CZ, NO, SE in SK.
147 AT, ES in LU (za žrtve nasilja).
148 V SK je to veljalo samo za migrante, ki jim je bilo odobreno »dovoljenje, da začasno ostanejo na ozemlju države članice EU« (oglejte si poglavje 1).

Bolgariji in Luksemburgu[149] po presoji (oglejte si preglednico A2.3 v prilogi 2).

DOSTOP DO IZObRAŽEVANJA

Dostop do obveznega izobraževanja omogočajo vse države članice EU in Norveška, razen Bolgarije (preglednica 3.2). Dostop do obveznega izobraževanja je na splošno obvezen in enak tistemu, ki ga imajo migranti z urejenim statusom ali državljani (oglejte si preglednice 2.1, 2.2 in 2.3 v prilogi 2). Ta storitev je v manjši meri na voljo v Nemčiji zaradi razlik pri zveznih državah.

Izobraževalni programi ali strokovna usposabljanja za odrasle migrante so veliko manj dostopna, zagotavlja pa jih samo deset držav članic EU (preglednica 3.2). Običajno so ti programi in usposabljanja na voljo po presoji zadevnih institucij ob upoštevanju kvalifikacij posameznega migranta (oglejte si tabele A2.1, A2.2 in A2.3 v prilogi 2). Obvezen dostop zagotavljajo samo v Avstriji za migrante z dovoljenjem za prebivanje in dopuščenim prebivanje, pri čemer mora slednja skupina izpolnjevati nekatere dodatne zakonske zahteve.

DOSTOP DO PRAVNIh STORITEV

Dostop do pravnih storitev omogočajo vse države članice EU in Norveška. V večini primerov je to obvezno, običajno v enakem obsegu kot pri pravnih storitvah, ki so na voljo migrantom z urejenim statusom in državljanom (oglejte si preglednice A2.1, A2.2 in A2.3 v prilogi 2). Ciper in Latvija zagotavljata več pravnih storitev. Na Malti je dostop do pravnih storitev odvisen od vrste sodišča (pravna pomoč je obvezna pri obravnavah na malteškem kazenskem sodišču in dodeljena po presoji za obravnave na civilnem sodišču in ostalih sodiščih). Na Švedskem in Norveškem migranti za daljše obdobje, ki so že uporabili svojo dodeljeno pravno pomoč za pritožbo v azilnem sistemu, ne prejmejo dodatne pravne pomoči, čeprav jim takšno pomoč zagotovijo nekatere prostovoljne organizacije.

DOSTOP DO DRUGIh STORITEV

V nekaterih državah članicah EU in občinah so migrantom za daljše obdobje v sprejemnih centrih na voljo druge pomembne storitve, kot so obroki, prevajalske storitve, jezikovni tečaji, psihološka podpora in povračilo stroškov uporabe javnega prevoza.[150]

149 V LU lahko migranti z neurejenim statusom, ki prejmejo potrdilo o odložitvi vračanja, zaprosijo za dovoljenje za opravljanje začasnih del (AOT), ki se včasih imenuje tudi začasno delovno dovoljenje.

150 FI, HU, LT in LU.

Preglednica 3.2: Dostop do pravic, podeljen migrantom, ki prebivajo nezakonito, ki jih organi niso odkrili in ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi, glede na vrsto izdanih pooblastil

Storitve	Države članice EU, ki dostop zagotavljajo ne glede na dovoljenje (ali če to ni izdano) (celotni podatki so v preglednici A2.1)	Države članice EU, ki posebej poročajo o dostopu za migrante z dovoljenjem za prebivanje ali dopuščenim prebivanjem (celotni podatki so v preglednici A2.2)	Države članice EU, ki posebej poročajo o dostopu za migrante s pisnim potrdilom o odložitvi vračanja ali podaljšanju obdobja za prostovoljni odhod (celotni podatki so v preglednici A2.3)
Države članice EU	BE, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE,[151] IT, LV, PL, SE, in NO[152]	AT,[153] DE, LT, LU, MT, NL, SI in SK	BG, LT, LU, NL, PT in SK
Nastanitev			
Nastanitev (na splošno)	CZ,[154] EE, FR, LV, PL, SE in NO	AT, DE, LU, MT in NL	LU, PT in NL
Posebni nastanitveni objekti (zavetišča za žrtve nasilja, za otroke itd.)	BE, CY, CZ, EE, ES, FI, FR,[155] HR, HU, IT, PL, SE in NO	AT, DE, LT, LU, SI in SK[156]	LT, LU, NL in PT
Druge oblike nastanitve/zavetišča ali specializiran center	BE, CZ, FI, IE, LV, PL in NO	SI	
Zdravstveno varstvo			
Nujna zdravstvena oskrba	BE, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LV, PL, SE in NO	AT, DE, LT, LU, MT, NL, SI in SK	BG, LT, LU, PT, SK
Osnovna zdravstvena oskrba	BE, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LV, PL, SE[157] in NO	AT, DE, LT, LU, MT, NL, SI in SK[158]	LT, LU, PT, NL in SK (samo v priporu)
Specialistična zdravstvena obravnava	BE, EE, ES, FI, FR,[159] HR, HU, IE, IT, LV, PL in NO	AT, DE, LT, LU, MT NL, SK	LU in SK do neke mere
Druge zdravstvene storitve	EE, IE, PL, SE in NO	AT, LT, LU, MT, SI	SK (samo v priporu ali v 60 dneh po izpustitvi, po odobritvi Ministrstva za notranje zadeve)
Socialno varstvo			
Socialno varstvo	BE, CZ, EE, ES, FI, IE,[160] IT, PL, SE in NO	DE, LU, NL, SI in SK	LU, SK do neke mere
Zaposlitev			
Dostop do trga dela	HU, PL, SE	AT,[161] CZ,[162] DE (dodatni pogoji za tiste z dopuščenim prebivanjem), LT, LU, MT, NL (v nekaterih primerih), SK	BG in LU
Izobraževanje			
Dostop do obveznega izobraževanja za otroke migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom	BE, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LV, PL, SE in NO	AT, DE, LT, LU, MT, NL, SI, SK	LT, LU, NL, PT in SK
Dostop do izobraževalnih programov in/ali strokovnega usposabljanja za odrasle migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom	BE,[163] CZ, ES, FI in PL	AT,[164] DE,[165] LT in LU[166]	LU in SK (v priporu in samo jezikovni tečaji)
Pravna pomoč			
Dostop do pravne pomoči ali storitev pravne pomoči	BE, CZ, CY, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LV in PL	AT, DE, LT, LU, MT, NL, SI in SK	BG, LT, LU, NL, PT in SK

151 Te informacije se nanašajo samo na osebe, ki prebivajo v sprejemnih centrih. Ne izdata se dovoljenje za prebivanje/dopuščeno prebivanje in potrdilo o odložitvi ali podaljšanju.
152 Informacije se ne nanašajo samo na osebe, ki prebivajo v sprejemnih centrih, in izključno na otroke, mlajše od 18 let.
153 Primerjava z drugimi kategorijami migrantov in državljanov ni mogoča. Potrebne so dodatne zahteve za dostop do trga dela in izobraževanja. Več podrobnosti je mogoče najti v prilogi 2.
154 Prijaviteljem za prostovoljno vrnitev se lahko zagotovi nastanitev do dneva njihovega odhoda iz Češke.
155 Samo v nujnih primerih.
156 Samo za dopuščeno prebivanje nekaterih skupin migrantov.
157 Osnovno zdravstveno varstvo velja samo za otroke, mlajše od 18 let.
158 Samo za dopuščeno prebivanje ob izpolnjevanju nekaterih pogojev.
159 Ne samodejno, ampak samo v nujnih primerih.
160 Samo v izjemnih okoliščinah.
161 Dodatne zahteve, ki jih je treba izpolniti za dostop, so določene v zakonu, ki ureja zaposlovanje tujih državljanov.
162 Oseba, ki ima vizum za prebivanje, daljše od 90 dni, kot posebno dovoljenje za prebivanje, lahko od Urada za delo dobi delovno dovoljenje.
163 Včasih
164 Dodatne zahteve, ki jih je treba izpolniti za dostop, so določene v zakonu, ki ureja zaposlovanje tujih državljanov.
165 Dodatne zahteve za osebe s statusom dopuščenega prebivanja.
166 Če ima oseba koristi od upravnega ukrepa ali če še naprej prebiva v državni strukturi, ima lahko dostop do različnih izobraževalnih programov (tj. dostop do storitev, ki jih zagotavljajo nevladne organizacije). V nekaterih okoliščinah se lahko udeležijo jezikovnih tečajev.

3.2 ORGANI IN ORGANIZACIJE, KI ZAGOTAVLJAJO DOSTOP DO STORITEV

Za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom, naj imajo oblasti o njih podatke ali ne, so pristojni organi, ki zagotavljajo dostop do storitev in pravic, in sicer nacionalni organi in občine, pri čemer nevladne organizacije v več primerih sodelujejo kot ponudniki storitev.[167] Občine in nevladne organizacije lahko tudi samostojno zagotavljajo dodatne storitve, ki dopolnjujejo nacionalne storitve.

V nekaterih državah članicah EU in na Norveškem poleg storitev, ki so predvidene v nacionalni zakonodaji, občine zagotavljajo še dodatne storitve. V okviru storitev, ki so na voljo migrantom z neurejenim statusom, ki jih ni bilo mogoče vrniti, občine v Sloveniji in na Norveškem zagotavljajo dodatne zdravstvene storitve za osebe brez zdravstvenega zavarovanja, medtem ko je na Nizozemskem namen posebnega projekta Amsterdam-Utrecht zagotoviti boljši dostop do psihološke podpore za osebe brez dokumentov. Neodkritim migrantom z neurejenim statusom so na voljo tudi dodatne storitve. Po nacionalni zakonodaji občine zagotavljajo nujno zdravstveno oskrbo,[168] obvezno izobraževanje,[169] pravno pomoč[170] in (v manjšem obsegu) nastanitev.[171]

V treh državah članicah EU[172] nevladne organizacije skladno z nacionalno zakonodajo zagotavljajo nastanitev, zdravstveno varstvo in pravno pomoč migrantom z neurejenim statusom. Občine v šestih državah članicah EU zagotavljajo dodatne storitve neodvisno od tistih na nacionalni ravni,[173] posebej tam, kjer ni storitev na nacionalni ravni. Občine v štirih državah članicah EU in na Norveškem[174] sklenejo pogodbe z zasebnimi organizacijami, da zagotovijo dodatno zdravstveno varstvo, ki sicer ne bi bila dostopna brez potrdila o prebivanju. To se razlikuje glede na občino, odvisno od razpoložljivih sredstev in števila ljudi, ki potrebujejo storitve. Skladno z nacionalno zakonodajo na Nizozemskem migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki jih organi niso odkrili, niso upravičeni do socialnega varstva, vendar lahko nekatere občine takšno pomoč zagotavljajo ad hoc. V Nemčiji je deželna vlada Spodnje Saške začela projekt »vavčer za anonimno zdravstveno zavarovanje« (*Anonymer Krankenschein*), ki so ga pozneje prevzeli tudi v Turingiji (*Thüringen*) in Berlinu. Poleg tega v nekaterih večjih nemških mestih zdravstveno varstvo zagotavljajo migrantom z neurejenim statusom, ne da bi ti prijavili svoj status, v tako imenovanih klirinških hišah (oglejte si spodnji okvir 4).

Okvir 4: Nemčija: Hamburška klirinška hiša

Klirinške hiše so odprli v nekaterih večjih mestih in se uporabljajo kot točke za stik za migrante z neurejenim statusom, ne da bi njihove podatke posredovali migracijskim organom. Centri migrantom svetujejo o njihovem statusu prebivanja, o sistemu socialnih ugodnosti in kritju zdravstvenega zavarovanja.

Če zdravstvenega zavarovanja ni mogoče vzpostaviti, klirinška hiša osebe napoti k zdravnikom, pri katerih lahko stroške zdravljenja krijejo iz sklada za izredne razmere, vzpostavljenega za ta namen.

Prvo klirinško hišo so odprli v Münchnu leta 1998. Mesta Köln, Berlin, München, Bremen, Hamburg, Frankfurt, Dortmund, Duisburg, Gelsenkirchen, Münster, Mainz, Leipzig, Erfurt in Jena so sledila v naslednjih letih. Od odprtja hamburške klirinške hiše leta 2012 se je število strank in obravnavanih primerov nenehno povečevalo. Leta 2015 je hamburška klirinška hiša sprejela dolgoročno zavezo, vključno s financiranjem s strani mesta Hamburg, ki ji zagotavlja letni proračun v višini 250.000 EUR.

Med letoma 2012 in 2018 so zabeležili 8656 svetovanj za 3082 strank. Več kot tretjina vseh klirinških postopkov je vključevala obravnavo nosečnic. Leta 2018 so obravnavali približno 447 oseb iz 59 tretjih držav.

OBVEZNOSTI GLEDE POROČANJA ZA LOKALNE ORGANE

Regionalne in lokalne oblasti v večini držav članic EU so dolžne poročati o migracijskem statusu prejemnikov njihovih storitev.[175] Stopnje, do katerih oblasti preverjajo spoštovanje te obveznosti, se razlikujejo: v desetih državah članicah EU[176] to preverjajo pri dostopu do vseh storitev, razen pri nujnem zdravstvenem varstvu in obveznem izobraževanju. Na Finskem in Portugalskem preverjajo status pri večini

167 BG, CY, DE, FR, LU, MT, PL in SI. V Luksemburgu migrantom, ki so se odločili za prostovoljno vrnitev, vendar te vrnitve zaradi tehničnih in pravnih razlogov ni mogoče izvesti, storitve zagotavlja samo Nacionalni urad za sprejem.
168 BG, BE, CZ, EE, DE, FI, LT, MT, SE, SI in NO; v CZ to velja izključno za otroke brez spremstva, pri katerih je občinski organ dolžan poskrbeti za osnovne potrebe.
169 BE, CZ, DE, EE, FI, IT, LT, LU, MT, PL, SE, SI in NO.
170 BG, BE, IT, MT in PL.
171 EE, FI, IE (izjemoma, diskrecijsko odločanje), MT in NO.
172 IT, MT in PL.
173 DE, EE, NL, SE, SI in NO.
174 AT, DE, NL, SI in NO.
175 AT, BG, DE, EE, HR, HU, IE (na splošno se ne uporablja v praksi), LU, LV, MT, NL, PL, PT in SK.
176 AT, BE, BG, DE, EE, HR, HU, LU, LV in MT.

storitev, razen pri zagotavljanju socialnih storitev ali nujne pomoči. Na Finskem in v Italiji imajo organi, ki zagotavljajo storitve, pravico preveriti status migranta z neurejenim statusom, vendar ga niso dolžni prijaviti migracijskim organom ali policiji. Kaj je »nujno«, presodi organ, ki zagotavlja pomoč – na Portugalskem na primer to vključuje primere, ko je ogroženo življenje. Na Cipru, v Franciji, Sloveniji in na Švedskem lokalnim in regionalnim organom ni treba preverjati statusa, da bi zagotovili storitev. Švedska ponudnikom storitev ne nalaga obveznosti poročanja o statusu migrantov, vendar lahko policija zahteva te informacije.

Poleg storitev, ki jih zagotavljajo nacionalni organi, 11 držav članic EU uporablja programe pomoči pri prostovoljnem vračanju in reintegraciji (AVRR; Assisted Voluntary Return and Reintegration) za zagotavljanje storitev migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom v državi gostiteljici.[177] V desetih državah članicah EU[178] programe AVRR upravlja Mednarodna organizacija za migracije (IOM; International organization for migration). Francija in Španija se sklicujeta tudi na druge subjekte, kot je francoski nacionalni sistem za pomoč pri pripravi na vrnitev (DPAR; Dispositifs de Préparation Au Retour).

DPAR omogoča začasne nastanitvene zmogljivosti, namenjene tujim državljanom z neurejenim statusom, ki so se odločili za program prostovoljne vrnitve v svojo državo izvora, ki ga izvaja francoski urad za priseljevanje in integracijo (OFII; Office français de l'immigration et de l'intégration).

DOSTOP DO STORITEV, KI JIh NEODVISNO ZAGOTAVLJAJO DRUGE ORGANIZACIJE

Nevladne organizacije v 20 državah članicah EU in na Norveškem[179] ter verske organizacije v devetih državah članicah EU[180] zagotavljajo ali omogočajo dostop do neodvisnih ali dopolnilnih storitev za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom. V desetih državah članicah EU in na Norveškem[181] nevladne organizacije zagotavljajo posebne nastanitvene storitve in/ali pravno svetovanje za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki jih ni mogoče vrniti, in neodkrite migrante z neurejenim statusom. Te storitve imajo večjo vlogo pri neodkritih migrantih z neurejenim statusom,[182] saj so vrzeli pri storitvah, ki so na voljo na nacionalni ravni, bistveno večje. Njihova pokritost in razpoložljivost se razlikujeta glede na razpoložljive vire. V osmih državah članicah EU[183] verske organizacije zagotavljajo nujno nastanitev in v nekaterih primerih finančno pomoč in lokalne dejavnosti ter pakete hrane.

V nasprotju z javnimi organi lahko nevladne organizacije in verske organizacije v skoraj vseh državah članicah EU in na Norveškem opravljajo storitve ne glede na status prebivanja in brez obveznosti poročanja migracijskim organom o statusu prejemnikov pomoči.[184] Pa vendar na Norveškem poročajo o patruljiranju policije v bližini nevladnih organizacij, kjer se takšne storitve izvajajo.

SODELOVANJE Z MIGRACIJSKIMI ORGANI

V sedmih državah članicah EU je za pridobitev (polnega) dostopa do storitev treba sodelovati z migracijskimi organi v smeri vrnitve v državo izvora .[185] Luksemburg za vsak primer posebej odloči, ali pomanjkanje sodelovanja upravičuje namestitev migranta v center za pridržanje ali zmanjšanje njegovega dostopa do razpoložljivih storitev. Prosilci za azil, katerih prošnje so bile zavrnjene in ki se strinjajo, da bodo prostovoljno zapustili ozemlje, lahko še naprej uživajo ugodnosti nekaterih storitev, kot so nastanitev, zdravstveno varstvo in socialno varstvo, dokler prostovoljna vrnitev ni organizirana in izvršena. Vendar je v treh državah članicah EU,[186] čeprav sodelovanje z organi ni uradni pogoj, nesodelovanje v praksi povzročilo zmanjšanje storitev. Ustavno sodišče v Avstriji določa, da obveznost sodelovanja ne obstaja, v praksi pa lahko nesodelovanje povzroči zmanjšanje in zadržanje koristi v nekaterih pokrajinah.[187] To velja tudi v Nemčiji, kjer pomanjkanje sodelovanja povzroči sankcije in zmanjšanje ali prenehanje storitev. Podobno na Nizozemskem ni zmanjšanja osnovnih razpoložljivih storitev, pomanjkanje sodelovanja pa povzroči prekinitev dostopa do pilotne Nacionalne ustanove za priseljence (LVV; Landelijke Vreemdelingen Voorziening) (okvir 5). Poleg tega lahko sodelovanje na Švedskem in Norveškem omogoči dostop do dodatnih storitev, tudi če sodelovanje ni pogoj za dostop do storitev, kot to velja za Norveško.

177 BG, CY, EE, ES, FR, HU, IE, LT, LU, PL in SK (izključno kot pomoč pred odhodom, ko je ministrstvo za notranje zadeve osebi že odobrilo program AVRR, in sicer samo dva tedna pred odhodom).

178 BG, CY (prek sofinanciranega projekta Sklada za azil, migracije in vključevanje (AMIF; Asylum, Migration and Integration Fund)), CZ, EE, IE, HU, LT, LU, PL in SK.

179 AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PT, SE, SI, SK in NO.

180 AT, BE, CZ, DE, EE, HU, IT, NL in SE.

181 AT, BE, CZ, DE, FR, FI, LU, LV, SE, SK in NO.

182 V BE, SE in NO nezadostna sredstva nevladnim organizacijam preprečujejo, da bi izpolnile vse prošnje. V FR vlada želi, da bi samo nevladne organizacije, ki jih je odobrila država, razdeljevale hrano migrantom. Kljub temu v praksi tudi druge nevladne organizacije delijo obroke migrantom.

183 AT, DE, EE, HU, IT, NL, SE in SK.

184 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR (čeprav za zdravstvene delavce, socialne delavce in izvajalce socialnega varstva velja poslovna skrivnost, nevladne organizacije v praksi pri mnogih omenjajo strah pred odpovedjo), HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SI in NO.

185 CZ, DE, HU, IE (od neuspešnih prosilcev za azil z nalogi za izgon, ki prebivajo v okviru javnih nastanitev, se pričakuje sodelovanje v postopkih vračanja), LU, SE in SI.

186 AT, NL in SE.

187 V zveznih deželah Tirolska in Gradiščanska.

Okvir 5: Nizozemska: Nacionalne ustanove za priseljence (*LVV; Landelijke Vreemdelingen Voorziening*)

Ministrstvo za pravosodje in varnost je 28. novembra 2018 sklenilo sporazum z Združenjem nizozemskih občin (VNG; Vereniging van Nederlandse Gemeenten) o razvoju nacionalnih ustanov za priseljence (LVV).

LVV, ki jih financirajo ministrstvo in občine, so namenjene migrantom, ki nimajo pravice do prebivanja, vendar niso zapustili Nizozemske prostovoljno ali neprostovoljno, vključno z migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom. Občine se pogosto soočajo z vplivom nezakonitega prebivanja, medtem ko se osrednja vlada sooča z dejstvom, da se migranti z neurejenim statusom ne vrnejo vedno v državo izvora.

LVV so bile ustanovljene, da bi našli rešitev za nezakonito prebivanje. To posebno skupino migrantov je mogoče nastaniti začasno in ob izpolnjevanju nekaterih pogojev. Občine, Služba za priseljevanje in naturalizacijo (IND; Immigratie- en Naturalisatiedienst), Služba za repatriacijo in vrnitve (DT&V; Dienst Terugkeer en Vertrek), policija za priseljence (AVIM; Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel) in nevladne organizacije sodelujejo pri petih pilotnih projektih občin pri iskanju trajne rešitve za migrante brez pravice do prebivanja, da bi preprečili nezakonito prebivanje. Možnosti so lahko (neodvisne) vrnitve v državo izvora, nadaljnje preselitve v drugo državo ali regularizacija prebivanja (kjer je to primerno). Nevladne organizacije bodo migrante obveščale in jim svetovale o različnih prihodnjih možnostih in njihovih morebitnih posledicah. IND je na voljo za informacije o regularizaciji prebivanja in DT&V svetuje ob vrnitvah. AVIM je v glavnem odgovoren za registracijo in identifikacijo migrantov.

RAZPOLOŽLJIVE KOMUNIKACIJSKE POTI ZA ŽRTVE ALI PRIČE KAZNIVIH DEJANJ

Če je migrant za daljše obdobje z neurejenim statusom žrtev ali priča kaznivega dejanja (npr. izkoriščanje delovne sile, nasilje v družini), obstajajo kanali »varnega poročanja« za poročanje o takšnih neželenih dogodkih (brez razkritja položaja nezakonitega prebivanja) v 18 državah članicah EU.[188] Ti kanali so pogosto omejeni, saj se zanašajo na sodelovanje tretje strani[189] ali so odvisne od vrste prekrška.[190]

V Avstriji, Belgiji, Franciji, Luksemburgu, na Poljskem in Slovaškem so za žrtve izkoriščanja delovne sile na voljo tudi varni načini poročanja, da svoje delodajalce prijavijo prek tretje strani (sindikat ali predstavnik nevladne organizacije). V nekaterih primerih pa se razmere veliko bolj razlikujejo. V Belgiji se prakse varnega poročanja razlikujejo zaradi različnih vključenih akterjev.[191]

Na Cipru, v Nemčiji, na Finskem, Švedskem in Norveškem ni nobenih oblik formalnega varnega poročanja za prijavljanje kaznivih dejanj, ne da bi bilo treba zagotoviti osebne podatke o migracijskem statusu. Na Švedskem in Norveškem obstajajo neformalni sporazumi, ki omogočajo anonimno obveščanje policije o kaznivih dejanjih.

Kljub veljavnim ureditvam so Francija, Slovaška in Norveška vse poročale, da mnogi migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom ne upajo poročati o kaznivih dejanjih zaradi strahu pred prijetjem. Čeprav je težko meriti obseg in učinek, te zapletenosti kažejo, da strah pred prijetjem omejuje dostop do več storitev.

188 AT, BE, CZ, EE, ES, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, MT, PL, PT in SK.
189 BE in MT.
190 BE, CZ, FR, HR, HU, PL, PT in SK.
191 Van Den Durpel, A. Safe reporting of crime for migrants with irregular status in Belgium (2019), Center za migracije, politiko in družbo (COMPAS), Univerza v Oxfordu.

Okvir 6: Dostop do storitev za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom med pandemijo covida-19

Razširjene storitve, ki so na voljo

Več držav članic EU[192] je med pandemijo covida-19 zagotovilo dodatne nastanitve (zavetišča za brezdomce), ki so na voljo migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom. V Avstriji so zmogljivosti v obstoječih objektih povečali.

Druge države članice EU[193] so prek lokalnih organov in nevladnih organizacij razdeljevale hrano migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom. V Italiji so kupone za hrano in pakete hrane delili vsem, ki naj bi jim grozila finančna stiska.

Luksemburg in Malta sta ustanovila odprte telefonske številke za svetovanje zaradi covida-19 s svetovanjem o finančnih težavah, in sicer tudi migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom.

Migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom so na Irskem in Norveškem omogočili okrepljene storitve socialnega varstva. Nekatera mesta na Norveškem so se prvič odločila zagotoviti nujno socialno varstvo za migrante z neurejenim statusom. Na Irskem so migrantom z neurejenim statusom zagotovili, da lahko zaprosijo za nadomestilo za primer brezposelnosti, zlasti med pandemijo, brez strahu pred posledicami zaradi migracijskega statusa.

Dostop do testiranja na covid-19 in zdravstvene oskrbe

V Estoniji, na Finskem, v Franciji, Italiji, Luksemburgu, na Portugalskem in Norveškem je bilo testiranje in zdravljenje covida-19 brezplačno ne glede na status prebivanja ali obseg zdravstvenega varstva. Luksemburg je zagotovil tudi prevajalce in vodil kampanjo za ozaveščanje o tej razširjeni zdravstveni storitvi. V Luksemburgu in na Irskem je vlada naznanila, da za migrante z neurejenim statusom dostop do oskrbe, povezane s covidom-19, ne bo pomenil njihove odstranitve iz države.

Na Hrvaškem, v Nemčiji, na Nizozemskem in Norveškem je bil dostop do objektov za karanteno odobren migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki so kazali simptome bolezni covida-19.

V Luksemburgu in na Slovaškem je bilo to mogoče samo v prostorih za pridržanje. V Italiji so cepljenje in postopke preprečevanja nalezljivih bolezni brezplačno razširili na vse, ne glede na to, ali imajo dovoljenje za prebivanje ali ne.

V Španiji je bil odobren protokol za usklajevanje zdravstvenega nadzora migrantov, ki so nezakonito prihajali z majhnimi čolni na špansko obalo, kar je vključevalo brezplačno testiranje in zdravljenje covida-19.

3.3 MEhANIZMI SODELOVANJA MED CENTRALNIMI, REGIONALNIMI IN LOKALNIMI ORGANI

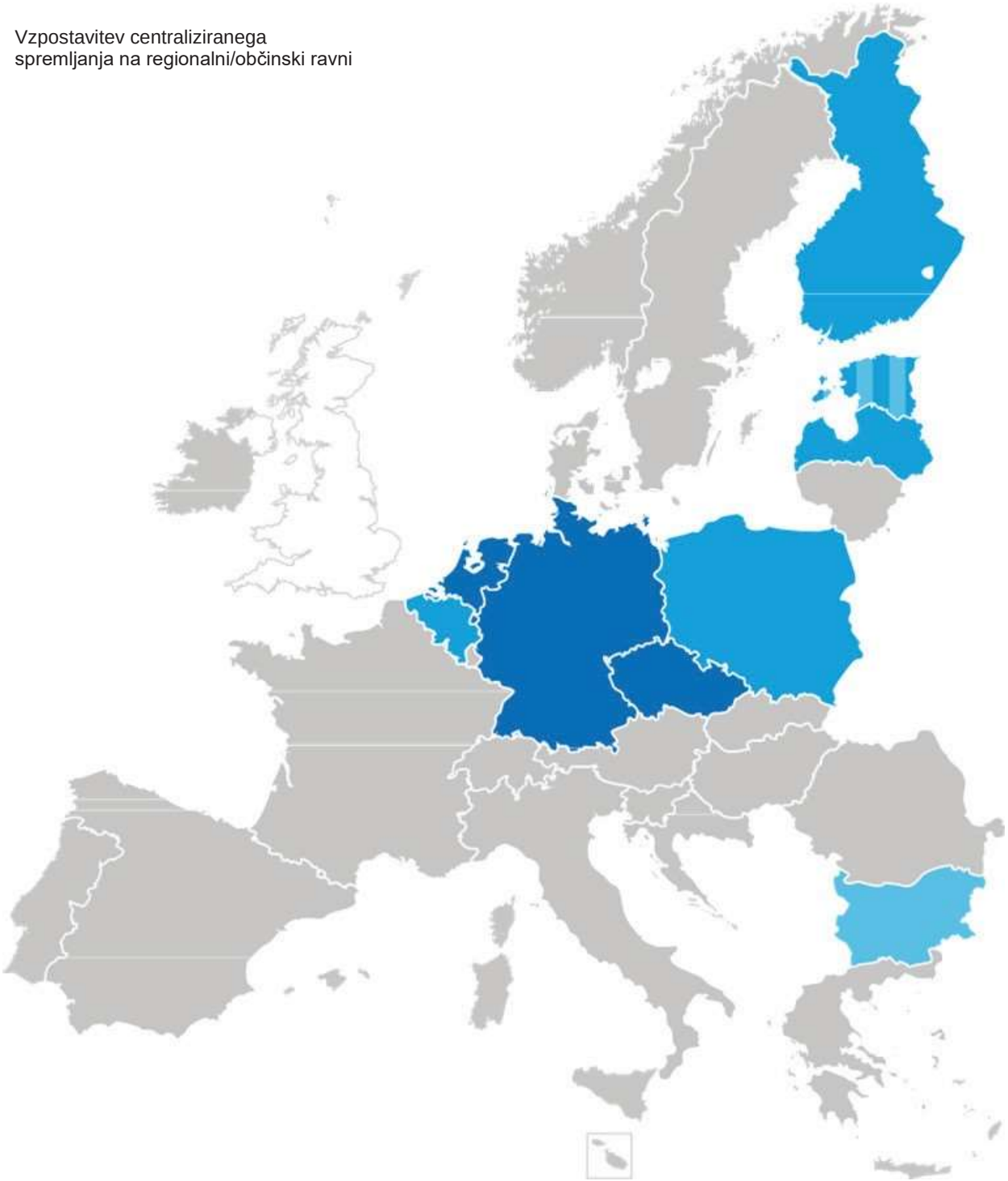
Nacionalni organi v svojih državah vzpostavljajo ukrepe, s katerimi zagotavljajo podporo in lajšajo sodelovanje z regionalnimi in lokalnimi oblastmi pri predvidevanjih in/ali odzivanju v primerih migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom. Ti ukrepi zajemajo spremljanje, izmenjavo informacij in usmerjanje (oglejte si sliko 3.1) in se razlikujejo glede na to, kako sistematično se izvajajo. Vendar noben od teh mehanizmov ni namenjen reševanju vprašanja dolgotrajnega nezakonitega prebivanja, temveč spada v širše kategorije splošnih migracijskih zadev, nezakonitih migracij in/ali vrnitev. Nobena država članica EU, razen Nizozemske, ni objavila nobene študije o učinkovitosti teh ukrepov (okvir 7).[194]

192 AT, FI, LU in NL.
193 IT, FI in LU.
194 Za več informacij o praksi si oglejte: Mack, A., Verbeek, E., & Klaver, J. 'Plan- en procesevaluatie Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen' (2020), Regioplan beleid-sonderzoek, https://www.regioplan.nl/project/procesevaluatie-en-monitoring-pilot-landelijke-vreemdelingen-voorzieningen-lvv/, zadnjič obiskano 8. januarja 2021.

Slika 3.1: Ukrepi centralnih organov za pomoč regionalnim in lokalnim oblastem pri predvidevanjih in odzivanju v primerih migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom

Spremljanje in podpora pri obravnavi primerov

- Tedenski kontrolni obiski za preprečevanje pobegov
- Nacionalna poročila o napredku
- Vzpostavitev centraliziranega spremljanja na regionalni/občinski ravni



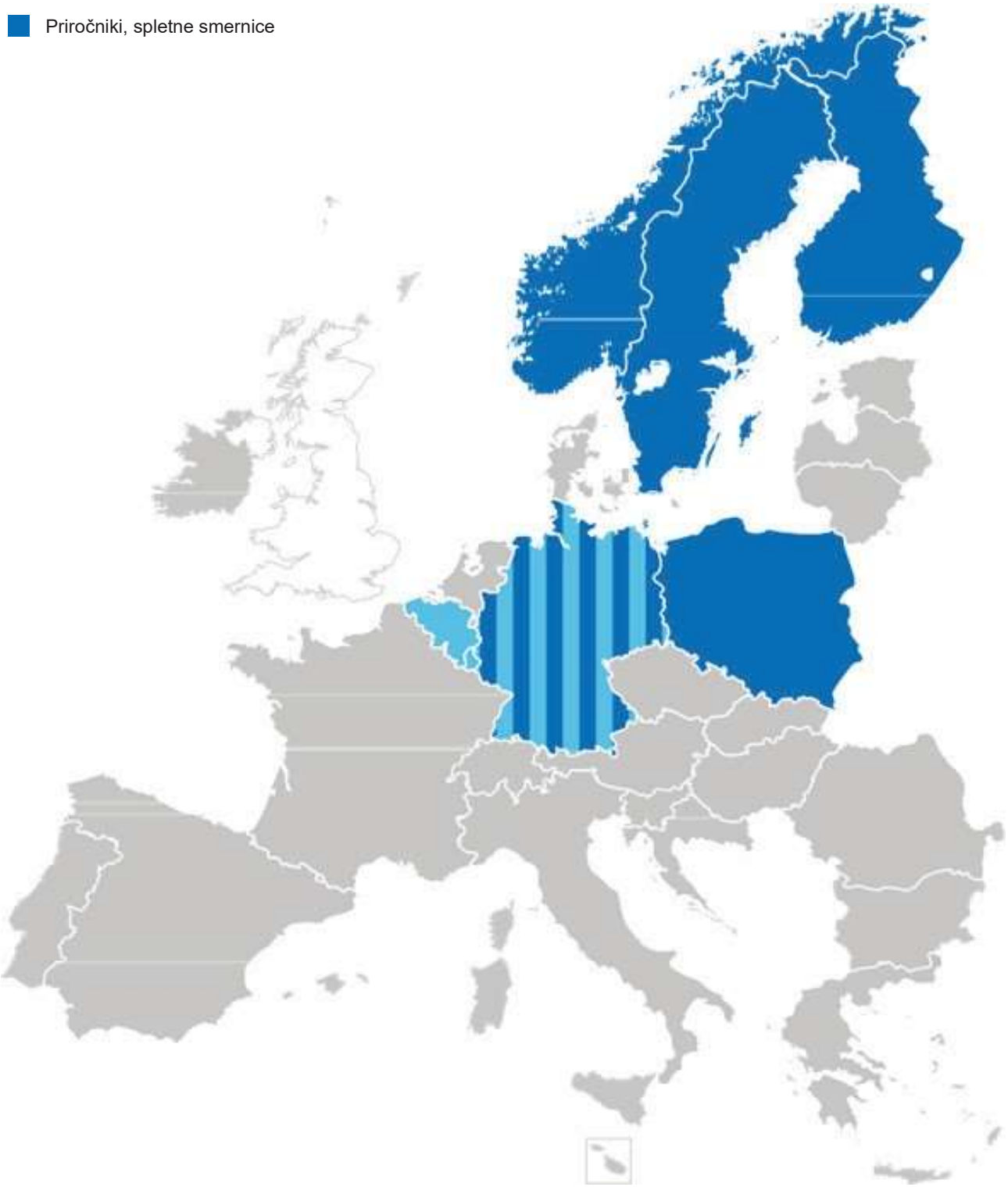
Izmenjava informacij med centralnimi in lokalnimi organi

- Ad hoc izmenjave
- Redna srečanja
- Formalizirani sistemi za izmenjavo informacij (spletne strani, projekti)

Usmerjanje regionalnih in lokalnih organov o pristopih k upravljanju primerov

Usposabljanje in informativna srečanja

Priročniki, spletne smernice



Okvir 7: Nizozemska: glavne ugotovitve pri oceni pilotnega projekta Nacionalni objekti za priseljence – Regioplan

Leta 2020 so opravili prvo študijo, ki je ocenila pilotne projekte nastanitev migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom v petih nizozemskih občinah (Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Rotterdam in Utrecht). Namen študije je bil pridobiti vpogled v cilje, vzpostavitve in rezultate pilotnih projektov nacionalnih ustanov za priseljence (ogljete si okvir 5). Glavne ugotovitve so bile:

Nekoliko izboljšano sodelovanje med občinskimi in nacionalnimi organi:

Pred tem velik izziv; sodelovanje se je nekoliko izboljšalo zaradi vloge pilotnih projektov pri krepitvi razumevanja med udeleženimi stranmi in zadevnimi akterji, ki se povezujejo med seboj. Kljub izboljšanemu sodelovanju še vedno obstajajo nesoglasja glede končnega cilja projekta (iskanje trajnostnih rešitev), ki ovirajo uspešno in inovativno sodelovanje.

Sodelovanje je najučinkovitejše, če med nacionalnimi in lokalnimi organi obstajajo jasni sporazumi pred izvedbo projekta, kar akterjem zagotavlja jasnost glede nalog, ki jih morajo izvajati.

Počasen napredek od pilotnih projektov, zlasti pri občutljivih primerih:

Zadevne strani so izrazile nezadovoljstvo z rezultati pilotnega sistema LVV do danes, napredek v nastanitvenih objektih pa je bil še posebej počasen. Poudarili so, da je to zlasti težava pri občutljivih primerih, saj vprašanja v zvezi z duševnim in/ali telesnim zdravjem niso zadostno obravnavana. Vključene strani so tudi poudarile, da za znane težave niso bile ugotovljene prave rešitve.

Pilotni projekt LVV zahteva precejšnje finančne in človeške vire, zlasti za organizacije, katerih vloga je drugačna od njihovega siceršnjega dela pred sodelovanjem v pilotnem projektu LVV.

Kot je prikazano na sliki 3.1, je devet držav članic EU uvedlo ukrepe spremljanja in podpore za pomoč regionalnim in lokalnim organom za zagotovitev nadaljnjega ukrepanja pri upravljanju posameznih primerov. V državah članicah EU so ti ukrepi obsegali raziskave ali obiske, da bi zagotovili nacionalne, regionalne ali lokalne preglede in poročila o napredku na področju migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom. Večina držav članic EU lokalnim organom ponuja strokovno znanje in vire tako, da je imenovala predstavnika pristojnega ministrstva ali službe za varovanje meje za namene rednih analiz števila migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom ter sredstev ali preverjanj, ki so potrebni za zagotovitev, da državljani tretjih držav v postopkih vračanja ne pobegnejo. Na Češkem se te analize izvajajo v centraliziranih regionalnih uradih, Nizozemska pa uporablja pet nadnacionalnih ustanov za priseljevanje v sodelovanju s petimi občinami.

Mnoge države članice EU, navedene na sliki 3.1, so vzpostavile pobude za lažjo izmenjavo informacij med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi organi. Večina uresničuje ad hoc izmenjave med posebnimi uradniki za področje priseljevanja ter regionalnimi in/ali lokalnimi organi, z rednimi sestanki predstavnikov ustreznih odborov, posebnih projektov ali informacijskih sistemov. V Belgiji je poleg namenske spletne strani za stik in izmenjavo informacij z zadevno enoto mogoče uslužbence dodeliti določeni regiji ali mestu, da se olajša sodelovanje. Ad hoc izmenjave običajno obsegajo spontano komunikacijo med lokalnimi policijskimi ter regionalnimi in nacionalnimi organi, kar običajno sproži nov primer ali spremembe zakonodaje in/ali prakse.

Medtem ko države članice EU zagotavljajo smernice regionalnim in lokalnim oblastem (v spletni obliki ali obliki fizičnih priročnikov) ter usposabljanja, te niso prilagojene za pomoč migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom. Na Finskem občine menijo, da so zagotovljene smernice neustrezne in slabo opredeljene.

Lokalne oblasti v več državah članicah EU ne sodelujejo v mreži horizontalnega sodelovanja lokalnih in regionalnih organov, ki bi to lahko uporabili za razvoj dobrih praks in/ali programov za reševanje položaja migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom.[195] Države članice EU, ki so vzpostavile horizontalne mreže lokalnega sodelovanja, so to storile s projekti[196] ali medobčinskimi delovnimi skupinami, ki obravnavajo širše teme, ki lahko zajemajo tudi migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom.[197] Te horizontalne mreže so običajno razdrobljene, bodisi znotraj regij bodisi med večjimi ali manjšimi mesti. Na Finskem in Norveškem so take mreže vzpostavili predvsem med večjimi mesti, kjer je višja koncentracija migrantov z neurejenim statusom. Vendar so na Finskem manjše občine ustanovile svoje ad hoc mreže, vključno z udeležbo nevladnih organizacij in župnij, ki sodelujejo

195 BG, CY, CZ, HR, HU, LT, LU, PL, SI in SK.
196 BE, NL in SE.
197 BE, DE, EE, FI, NL, PT in NO.

pri zagotavljanju storitev. V Belgiji in Nemčiji se zdi, da je osredotočenost bolj regionalna kot lokalna. V Belgiji so medobčinske krovne organizacije omejene znotraj regij (flamsko združenje mest in občin, združenje mest in občin Valonije ter združenje občin in javnega centra za socialno varstvo (PCSW; Public Centre for Social Welfare) v Bruslju). Nemčija ima vzpostavljene horizontalne mreže med zveznimi državami, občine pa so poleg drugih ponudnikov storitev in strokovnjakov vključene samo v večjo zvezno delovno skupino za zdravje/nezakonitosti (Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität). V Belgiji dva projekta podpirata lokalne horizontalne mreže in prispevata k nadnacionalnim mrežam sodelovanja med lokalnimi organi (okvir 8).

Okvir 8: Projekti, ki prispevajo k mrežam nadnacionalnega sodelovanja med lokalnimi organi

Reach Out[198] so ustanovili in izvedli v okviru evropske mreže za vračanje in reintegracijo. Cilj je bil okrepiti poznavanje pravnih in v prihodnost usmerjenih možnosti, vključno z omogočanjem pomoči pri prostovoljnem vračanju, in sicer poznavanje »težko dosegljivih« skupin (npr. prestreženi migranti, migranti v tranzitu). Prvo fazo projekta so izvedli v Belgiji in Franciji med novembrom 2019 in aprilom 2021. Maja 2021 se je začela druga faza, ki se bo končala aprila 2022.

Mestna pobuda za migrante z neurejenim statusom v Evropi (C-MISE; City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe)[199] ki jo financira mreža Open Society in izvaja Center za migracije, politiko in družbo Univerze v Oxfordu (COMPAS), je program izmenjave znanj med evropskimi mesti o praksah in politikah, ki pomenijo odziv na prisotnost nezakonitih migrantov na njihovem ozemlju. Na začetku je bilo v projekt ključenih 11 mest (Atene, Barcelona, Frankfurt, Helsinki, Gent, Göteborg, Lizbona, Oslo, Stockholm, Utrecht in Zürich).[200]

198 Evropska mreža za vračanje in reintegracijo, Reach Out, 2020, https://returnnetwork.eu/wp-content/uploads/2019/05/ERRIN-Project-Leaflet_Reach-Out.pdf, zadnjič obiskano 8. januarja 2021.

199 Center za migracije, politiko in družbo, City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE), 2019, https://www.compas.ox.ac.uk/project/city-initiative-on-ir- regular-migrants-in-europe-c-mise/, zadnjič obiskano 8. januarja 2021.

200 BE, DE, EL, ES, FI, NL, PT, SE in CH.

3.4 DOBRE PRAKSE PRI ZAGOTAVLJANJU DOSTOPA DO STORITEV ZA MIGRANTE ZA DALJŠE OBDOBJE Z NEUREJENIM STATUSOM

To poglavje predstavlja dobre prakse pri zagotavljanju storitev (npr. zdravstveno varstvo, izobraževanje), pravno in sodno pomoč, sodelovanje z drugimi državami članicami EU ter izmenjavo informacij med nacionalnimi in lokalnimi organi o zadevah migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom. Medtem ko se dobre prakse razlikujejo glede na vrsto organa in temeljno politiko, države članice EU in Norveška primere v nadaljevanju navajajo kot primere dobre prakse.

Nacionalni organi so poudarili storitve, ki zagotavljajo priložnosti za olajšanje dialoga med organi in migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom.[201] Ta stik lahko pomaga pri gradnji zaupanja v javne ustanove in začetku dialoga o razpoložljivih možnostih za odpravo nezakonitega prebivanja, vključno z vračanjem.

Na področju zdravstvenega varstva so prožno uporabo predpisov, ki omogočajo dostop migrantom z neurejenim statusom, štiri države članice EU opredelile kot dobro prakso.[202] Luksemburg stroške zdravstvenega varstva za otroke migrantov z neurejenim statusom v celoti povrne. Drugim se zdi dobra praksa odobritev dostopa do zdravstvenega varstva pod pogojem izpolnjevanja nekaterih obveznosti.[203] Na Nizozemskem osebe brez dovoljenja za prebivanje nimajo dostopa do socialnih storitev (vključno z zdravstvenim zavarovanjem), kar pomeni, da morajo migranti z neurejenim statusom plačati svoje zdravstvene stroške. Toda ker to praktično ni uresničljivo za migrante z neurejenim statusom, lahko ponudnik zdravstvenih storitev na osnovi uredbe o nezavarovanih tujcih zaprosi za povračilo za tisti del stroškov, ki jih migrant ne more poravnati.

Na področju izobraževanja so nekatere države članice EU olajšale stike med migranti in šolami ali spodbudile dostop otrok migrantov z neurejenim statusom do javnih šol.[204] To vključuje dvig zahtev glede bivanja in/ali obveznosti poročanja o migracijskem statusu otrok (oglejte si poglavje 3.1).

Sedem držav članic EU je navedlo dobre prakse pri sodelovanju z drugimi državami članicami in nečlanicami EU,[205] vključno s pogostimi komunikacijami in posebnimi sporazumi o »ponovnem sprejemu«, pri čemer se države izvora in države gostiteljice strinjajo s protokoli za vračanje migrantov z neurejenim statusom. Ti so obravnavani kot dobre prakse, saj zmanjšujejo upravno breme in pospešujejo postopek vračanja.[206]

Več držav članic EU je opredelilo dobre prakse, povezane z izmenjavo informacij med nacionalnimi in lokalnimi organi,[207] kar je v nekaterih primerih povečalo hitrost in učinkovitost upravnih postopkov v zvezi s postopki vračanja, zlasti kadar so vključeni občinski organi z manj sredstvi. Estonija in Latvija sta na primer razširili dostopnost nacionalnih zbirk podatkov o statusu prebivanja, prebivalstvu in socialni varnosti ter koristih za večje število lokalnih akterjev, da bi okrepili učinkovitost usklajevanja med nacionalnimi in lokalnimi ustanovami. Druge države članice EU organizirajo različne vrste stalnih ali začasnih koordinacijskih skupin za upravljanje nacionalnega in lokalnega sodelovanja,[208] in sicer z organi policije, občine in ministrstev. Nekatere občine v Nemčiji so to sodelovanje razširile na organizacije civilne družbe.

Več držav članic EU podpira izmenjavo informacij med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi organi (oglejte si poglavje 3.2).[209] Vendar Nizozemska kot dobro politiko vidi omejitev stopnje usklajevanja med nacionalnimi in lokalnimi organi z namenom krepitve zaupanja na lokalni ravni, saj to občinam v negotovih razmerah omogoča bolj svoboden doseg in pomoč migrantom z neurejenim statusom.

Ti ukrepi pomagajo vzpostaviti zaupanje med migranti in oblastmi in štejejo za spodbuden znak za uspeh politik vračanja in regularizacije. Najvidnejši primer je nizozemska politika »varnega poročanja«.

Nekatere države članice EU menijo, da je dobra politika imeti prožnejše zahteve za medinstitucionalno usklajevanje glede migrantov z neurejenim statusom.[210] To velja zlasti za stike med javnimi ustanovami in zakonodajnimi organi/organi za priseljevanje. V Nemčiji od šol ne zahtevajo posredovanja informacij o statusu prebivanja otrok migrantov z neurejenim statusom migracijskim organom, ki olajšujejo sprejem otrok migrantov, ki nezakonito prebivajo v EU. Na Nizozemskem je pozitivna praksa uporaba politike prostega prihoda in prostega odhoda (»free in, free out«), ki migrantom z neurejenim statusom omogoča, da poročajo o zločinih proti njim ali zločinih, ki so jim bili priča, brez strahu pred pridržanjem in morebitno odstranitvijo iz države.

201 BE, DE, FR, LT, MT, NL in SE.
202 BE, LU, MT in NL.
203 BE, LU, MT, NL in SK.
204 CZ, DE, ES, FR, HR, IE in MT.
205 CZ, IE, LT, LU, MT, NL in SK.
206 LT in LU.
207 CZ, DE, EE, LV in NL.
208 CZ in NL.
209 AT, BE, BG, CZ, DE, EE, FI, HR, IT, LU, LV, NL, SI in SK.
210 DE in NL.

4 ODZIVI ZA ODPRAVO DOLGOROČNEGA NEZAKONITEGA PREBIVANJA

Tretje poglavje opisuje, kako dolgotrajno nezakonito prebivanje ustvarja negotovost tako za nacionalne organe, ki izvajajo storitve, kot za zadevne posameznike, katerih dostop do pravic in storitev je ogrožen.

Prav tako so mogoče institucionalne napetosti med ponudniki storitev, občinami in migracijskimi organi pri izvajanju njihovih različnih pooblastil – pri izvajanju verodostojnih politik in skrbi za izpolnjevanje obveznosti na področju človekovih pravic. Glavni izziv je razviti učinkovite politike za reševanje vprašanja dolgotrajnega prebivanja, bodisi z vrnitvijo bodisi z lokalnim vključevanjem, in sicer v interesu učinkovitega upravljanja priseljevanja in dostojne obravnave zadevnih posameznikov.

Četrto poglavje predstavlja politike, ki se izvajajo, in dobre prakse, ki so jih opredelile države članice EU za odpravo dolgotrajnega nezakonitega prebivanja prek vračanja ali regularizacije.

4.1 UKREPI ZA SPODBUJANJE VRAČANJA ALI ZA ODVRAČANJE OD NEZAKONITEGA PREBIVANJA

Vračanje velja za glavno prednostno strategijo za odpravo nezakonitega prebivanja v skoraj vseh državah članicah EU in na Norveškem.[211] Več držav članic EU in Norveška dajejo prednost prostovoljnemu vračanju pred drugimi rešitvami v primeru migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom, saj velja za najbolj stroškovno učinkovit in human pristop.[212] Države članice EU spodbujajo prostovoljno vračanje z različnimi orodji, vključno s prilagojenim vračanjem, paketi za reintegracijo in individualnim svetovanjem o vračanju.[213] Vendar je samo eden od teh pristopov posebej zasnovan za reševanje položaja migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom: v Nemčiji lahko osebe, ki se vrnejo v svojo državo izvora prek programa pomoči zveznih dežel pri vračanju in ki imajo dovoljenje za dopuščeno prebivanje vsaj dve leti, prejmejo enkratno finančno podporo in storitve ponovne vključitve na področju stanovanj in zdravja v nekaterih ciljnih državah. Za pet držav članic EU je prisilna vrnitev prednostna rešitev za odpravo dolgoročnega nezakonitega prebivanja.[214]

Trinajst držav članic EU in Norveška so uvedle politike za spodbujanje vračanja migrantov z neurejenim statusom.[215] Mnogi menijo, da je pri odpravi nezakonitega prebivanja svetovanje pomembna dejavnost za motiviranje migrantov z neurejenim statusom, da se vrnejo v državo izvora.[216] Čeprav omejenega obsega so nekatere raziskave na Norveškem potrdile pozitiven vpliv svetovanja o vračanju.[217] Enako velja v Nemčiji, kjer so ugotovili, da svetovanje kljub dejstvu, da ni bilo posebej prilagojeno položaju migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom, krepi zaupanje migrantov v institucijo in jih podpira pri pripravi izvedljivega načrta zanje in njihove družine. Tri države, ki izvajajo različne dejavnosti osveščanja, usmerjene v prepoznavanje in stik z migranti z neurejenim statusom, ki so lahko brezdomci ali kako drugače niso vključeni, spodbujajo tudi svetovanje[218] (okvir 9). Druge navedene dobre prakse vključujejo oblikovanje in razširjanje javnih spletnih strani za obveščanje migrantov z neurejenim statusom

211 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL (posebej v zvezi s pilotnimi projekti (oglejte si okvir 5) je cilj najti trajnostno prihodnjo perspektivo za vsak primer posebej, pa naj gre za vrnitev, regularizacijo prebivanja ali nadaljnjo migracijo v drugo državo), PL, SE, SI, SK in NO.

212 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, ES, IE, LU, LV, NL in NO.

213 Za pregled pristopov držav članic EU in Norveške k spodbujanju vračanja ter zasnovi in izvajanju svetovanja o vračanju si oglejte: The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards, EMN 2017; Policies and practices on return counselling for migrants in EU Member States and Norway, EMN 2019.

214 BG, EE, FI, LT in LV.

215 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FR, FI, IE, LV, NL, SE, SI in NO.

216 BE, CZ, DE, EE, FI, NL, SE in NO.

217 Lillevik, R. 'Experiences with assisted return from Norway – a research review' (2012), FAFO.

218 BE, NL in NO.

o vračanju[219] in uporabi denarnih spodbud.[220] Podobno tudi te niso posebej prilagojene za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom.

Okvir 9: Individualno svetovanje na Norveškem

Spodnji primer kaže, kako uspešno obravnavati primere migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom na Norveškem.

V enem primeru je starejša oseba po zavrnitvi prošnje za azil še dolgo ostala na Norveškem, svetovanje o vračanju pa je bilo učinkovito kot spodbuda k njeni vrnitvi. Sprejemni center, v katerem je živela, je z njim vzpostavil zaupen odnos, prepoznal je partnerje in odnose v njeni državi izvora ter opredelil, kaj bi ta oseba potrebovala, da bi se lahko odločila za vrnitev domov.

Sprejemni center, regionalni urad organa za priseljevanje, IOM, lokalna policija, veleposlaništvo, lokalni predstavniki zdravstvenega varstva, družina v več državah in sam moški so tesno sodelovali, da bi omogočili njegovo vrnitev domov.

Zdaj je s svojimi otroki in vnuki v svoji domovini.

Poleg spodbujanja vračanja imajo v devetih državah članicah EU in na Norveškem vzpostavljene posebne pristope ali ukrepe za odvračanje od nezakonitega prebivanja.[221] To so običajno omejevalni ukrepi, katerih namen je omejiti dostop migrantov z neurejenim statusom do javnih storitev . Države članice EU in Norveška so se odločile omejiti dostop do javnih storitev na različnih ravneh.[222] Bolgarija zagotavlja minimalni dostop do storitev migrantom z neurejenim statusom, ki ostanejo neodkriti, ali tistim, ki jih ni mogoče vrniti (oglejte si poglavje 3.1). V drugih državah pogoji za zagotavljanje socialnega varstva in druge javne storitve odvračajo od nezakonitega prebivanja.[223] Nemčija omejuje dostop do ugodnosti migrantom z neurejenim statusom, za katere se šteje, da so odgovorni za oviranje vrnitve, in jih omejuje na »fizično minimalno preživljanje« (pri čemer so ugodnosti omejene na hrano, nastanitev ter osebno in zdravstveno varstvo). V Italiji so migranti z neurejenim statusom omejeni na prejemanje upravnih storitev in statusov, kot so vloge za licence, dovoljenja in registracije. Konsolidiran zakon o priseljevanju (drugi odstavek 6. člena) na primer določa, da morajo tuji državljani pokazati dovoljenje za prebivanje, da lahko podpišejo najemno pogodbo in pridobijo dovoljenje za opravljanje nekaterih dejavnosti, kot je prodaja na ulici. Na Norveškem migrantom z neurejenim statusom, katerih prošnje za azil so zavrnili, bistveno zmanjšajo ugodnosti socialnega varstva.

Boj proti neprijavljenemu delu se posredno uporablja za odvračanje migrantov od nezakonitega prebivanja v nekaterih državah članicah EU in na Norveškem.[224] Običajno so ukrepi namenjeni delodajalcem: v Italiji kazni, naložene delodajalcem, znašajo do tri leta zapora in do 5000 evrov za vsakega zaposlenega migranta z neurejenim statusom. Drugi ukrepi so posebej usmerjeni v odkrivanje migrantov z neurejenim statusom, ki delajo nezakonito. Bolgarija izvaja redna preverjanja statusa prebivanja migrantov z neurejenim statusom, da bi zagotovila, da nimajo koristi od neoviranega dostopa do trga dela, cilj pa je omejiti njihov dostop do virov dohodka. V Estoniji, Nemčiji, na Švedskem in Norveškem regionalni uradi inšpektorata za delo sodelujejo s policijo in davčnimi organi pri preverjanju delovnih mest, na katerih bi migranti z neurejenim statusom lahko delali.

4.2 REGULARIZACIJA PREBIVANJA, POSEBEJ NAMENJENA MIGRANTOM ZA DALJŠE OBDOBJE Z NEUREJENIM STATUSOM

Čeprav se nekatere države članice EU v svojih politikah sklicujejo na regularizacijo, je nobena ne upošteva kot prednostno nalogo za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom.[225] Irska je na primer poročala o pristopu ministrstva za pravosodje k legalizaciji oseb z neurejenim statusom, in sicer o obravnavi vsakega primera posebej, kar omogoča boljše razumevanje pojava nezakonitih migracij v državi, hkrati pa daje priložnost migrantom z neurejenim statusom, da uredijo svoj status prebivanja.[226] Poleg tega je Irska leta 2018 za časovno omejeno obdobje odprla posebno shemo, ki omogoča državljanom nekaterih tretjih držav, ki so prišli na Irsko zakonito v okviru študentskega vizuma in katerih status je pozneje postal neurejen, da ga regularizirajo, in tisti, ki so ohranili zakonito prebivanje najmanj dve leti, da zaprosijo za regularizacijo svojega statusa. Irski vladni program za leto 2020 vključuje zavezo za predložitev predlogov obravnave regularizacije statusa nekaterih migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom in njihovih vzdrževanih oseb.

219 BE, LU in FR.
220 CY.
221 BG, DE, EE, IT, LT, LU, NL, SE, SK in NO.
222 BG, DE, EE, IT, LU, NL, SE, SK in NO.
223 DE, CY, FI, LT, LU, NL in NO.
224 BG, DE, EE, FR, HR, IT, LU, LV, NL, SE in NO.
225 BE, DE, EE (za vsak primer posebej), ES, FR, IE, IT, LU, NL (še posebej v zvezi s pilotnimi projekti LVV) (oglejte si okvir 5) je cilj najti trajnostno prihodnjo perspektivo, naj gre za vrnitev, regularizacijo prebivanja ali nadaljnjo migracijo v drugo državo) in SI.
226 Informacije, ki jih je posredovala enota za migracijsko politiko na ministrstvu za pravosodje 14. januarja 2021.

Nekatere države članice EU imajo različne vrste regularizacijskih pristopov, ki so na voljo tudi migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom v EU. Najopaznejše vrste regularizacije, ne glede na dolžino nezakonitega prebivanja, so regularizacija statusa zaradi humanitarnih razlogov (kadar spoštovanje načela nevračanja na primer pomeni postopek regularizacije);[227] regularizacija zaradi zdravstvenih razlogov (kadar nujni zdravstveni primeri ali kronična stanja pomenijo osnovo za regularizacijo);[228] regularizacija na osnovi zaposlitve (kadar je zadostno poklicno usposabljanje ali visokošolska izobrazba sprejemljiva po standardih države gostiteljice)[229] in regularizacija s podelitvijo pravice do prebivanja z odločbo upravnega sodišča.[230] Pet držav članic EU[231] ponuja ureditev statusa na osnovi posebnih »dosežkov pri vključevanju« ali »prizadevanj za integracijo«, pri čemer so si migranti, ki bi se morali vrnili, posebej prizadevali za integracijo, kot so dokazilo o uspešnem šolanju, znanju jezika, socialnih vezeh, referencah ali dokazljivi vrednosti kot kvalificiran delavec. Te zahteve se med državami, ki jih uporabljajo, razlikujejo. Na Malti so »prizadevanja za integracijo« jasno opredeljena s sodelovanjem pri programih vključevanja. V Franciji in Luksemburgu[232] regularizacijo ocenjujejo za vsak primer posebej.

Zgolj nekaj držav članic EU ima politike regularizacije, ki se osredotočajo posebej na migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom; več primerov navajamo v nadaljevanju:

- V Nemčiji naj bi tistim, ki jim je bivanje »dopuščeno« za najmanj 18 mesecev in niso odgovorni za ovire, ki preprečujejo njihovo vrnitev, vendar ne morejo zapustiti države brez lastne krivde, izdali dovoljenje za prebivanje za največ tri leta. Cilj je končati prakso ponavljajočih se odobritev »dopustitve« (»verižno dopuščanje«) in jim omogočiti sodelovanje v družbi.
- Francija je uvedla splošne smernice za presojo prošenj za izredno dovoljenje za prebivanje tujih državljanov z neurejenim statusom. Presoja vključuje upoštevanje zlasti posebnih okoliščin teh posameznikov (tudi z družinskega in delovnega vidika), njihovega vključevanja v francosko družbo, njihovega poznavanja francoskih vrednot in njihovega znanja francoskega jezika in trajanja njihovega nezakonitega prebivanja.
- Na Malti se osebam, katerih prošnje za mednarodno zaščito so azilni organi zavrnili, lahko po presoji, ki temelji na nekaterih merilih in smernicah, odobri posebno dovoljenje za prebivanje: prosilec je na Malto prispel nezakonito pred 1. januarjem 2016 in bil fizično prisoten na otoku in zaposlen najmanj devet mesecev na leto v obdobju petih let pred datumom oddaje prošnje.
- V Španiji lahko državljani tretjih držav z neurejenim statusom pridobijo dovoljenje za prebivanje, če so v Španiji prebivali najmanj dve leti in delali najmanj šest mesecev (ustalitev zaradi dela) ali če so vsaj tri leta prebivali v Španiji, imeli delovno pogodbo in družinske vezi z drugim tujcem, ki živi v Španiji, ali izkazali svojo vključenost s socialnim poročilom (socialna ustalitev). Še ena možnost je »ustalitev zaradi družine«, ki je razširjena na otroke staršev španskega porekla ali na starše otroka španskega porekla.

Italija je občasno poročala o sprejetju izrednih ukrepov za reševanje vprašanja državljanov tretjih držav z neurejenim statusom (oglejte si okvir 10).

Okvir 10: Izredni regularizacijski ukrepi v Italiji

Italija je sprejela izredne ukrepe za zmanjšanje števila državljanov tretjih držav brez dovoljenja za prebivanje, ki jih ni mogoče vrniti v njihove države izvora. Takšni ukrepi vključujejo izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi odvisne zaposlitve od oseb, ki imajo delo ali ponudbo za zaposlitev. Rešitev regularizacije je na voljo samo migrantom z neurejenim statusom, ki so prisotni na nacionalnem ozemlju in delajo v nekaj določenih sektorjih. Medtem ko merila za upravičenost vključujejo tudi prisotnost na ozemlju določeno časovno obdobje, ne razlikujejo med daljšim ali krajšim prebivanjem z neurejenim statusom. Takšni ukrepi so bili v zadnjih 30 letih občasno sprejeti osemkrat, nazadnje leta 2020, ko je bil presežen »fiziološki« prag ocenjenega števila migrantov z neurejenim statusom. Vsak ukrep regularizacije je kot pogoj za začetek postopka določal dokazila o prisotnosti tujega državljana na nacionalnem ozemlju (običajno vsaj štiri mesece prej) in potrdilo o nekaznovanosti.

227 BE, CY, DE, EE, ES (migranti z neurejenim statusom lahko pridobijo dovoljenje za prebivanje na osnovi izjemnih humanitarnih razlogov, prek sodelovanja s pravosodnim sistemom, za namen zagotavljanja mednarodne zaščite ali kadar so bili žrtve nasilja na podlagi spola ali trgovine z ljudmi), FR, LU (dovoljenje za prebivanje se lahko izda zaradi izjemnih humanitarnih razlogov), LV, PL, SI in NO.

228 BE, ES, FR, LU, LV (običajno za trajne zdravstvene težave, ki jih ni mogoče obravnavati v državi izvora) NL, SI in NO.

229 DE, ES (oseba mora v državi delati vsaj šest mesecev ali imeti sklenjeno delovno pogodbo, odvisno od primera), FR, IT in SI.

230 230 DE, HR.

231 231 DE, ES, FR, LU in MT.

232 V LU 89. člen Zakona o priseljevanju dovoljuje regularizacijo statusa državljanov tretjih držav, katerih otroci so opravili štiri leta šolanja. Vendar ta regularizacija obravnava vsak primer posebej.

4.3 DRUGI UKREPI, SPREJETI ZA ODPRAVO DOLGOROČNEGA NEZAKONITEGA PREbIVANJA

V nekaterih državah lahko začasna dovoljenja migrantom, ki jih ni mogoče vrniti, spremenijo v dovoljenja za stalno prebivanje.[233] V Luksemburgu to velja, če začasnega prebivanja zaradi zdravstvenih razlogov ni mogoče podaljšati, ker je doseglo največ dve leti, vendar okoliščine, ki ovirajo vrnitev, ostajajo.

V Slovaški republiki stalno prebivališče dodelijo osebi brez državljanstva ali zaradi razlogov, ki zahtevajo posebno pozornost. Na Švedskem se dovoljenje za prebivanje lahko izda, če je ovira dolgotrajna.

233 BE, DE, LU, NL, SK in SE.

5 IZZIVI IN PRIHODNJI UKREPI

V tretjem in četrtem poglavju so opisane obstoječe politike in pristopi, ki obravnavajo migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom, s poudarkom na njihovem dostopu do storitev in pravic ter nacionalnih politikah za odpravo nezakonitega prebivanja. Pojavilo se je več dobrih praks, države članice EU in Norveška pa si prizadevajo za ravnovesje med zagotavljanjem dostojnega zdravljenja za vse in uveljavljanjem migracijske politike. Pravna in socialna zapletenost položaja migrantov, ki nezakonito prebivajo v EU, sta enako očitni.

To poglavje analizira izzive, ki so jih opredelile države članice EU in Norveška pri oblikovanju in izvajanju učinkovitih in celovitih politik za reševanje položaja migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom. Sledi predstavitev predlogov za ukrepe, ki bi jih bilo morda koristno sprejeti na ravni EU za podporo državam članicam.

5.1 IZZIVI PRI OBLIKOVANJU POLITIK ZA REŠEVANJE VPRAŠANJA MIGRANTOV ZA DALJŠE OBDOBJE Z NEUREJENIM STATUSOM

V šestih državah članicah EU vprašanje migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom ni predstavljalo posebne politike ali drugega izziva,[234] na splošno zaradi majhnega števila (znanih) primerov.[235]

Vendar sta večina držav članic EU in Norveška odkrili nekatere težave pri vzpostavljanju ustreznih politik za odpravo dolgotrajne prisotnosti migrantov z neurejenim statusom. Te so bile v prvi vrsti povezane z zagotavljanjem storitev,[236] vključno z nastanitvijo,[237] zdravstvenim varstvom,[238] dostopom do socialne varnosti in blaginje,[239] trga dela[240] in izobraževanja,[241] ter različnimi ustanovami in drugimi zadevnimi organizacijami.

- Nekatere države članice EU so poročale o izzivu zagotavljanja storitev skupini, ki ni dobro ovrednotena ali razumljena.[242] V Belgiji so denimo ugotovili, da je težko določiti število migrantov z neurejenim statusom, v Estoniji pa so opisali izzive pri zagotavljanju storitev v nepredvidljivem časovnem obdobju, saj ni jasno, kako dolgo bodo migranti z neurejenim statusom potrebovali storitve, ki so običajno kratkoročne narave.
- Drugi izziv, povezan z zagotavljanjem storitev, je vpliv tega na pripravljenost za vrnitev.[243] Izvajalci storitev v Belgiji in Nemčiji so izpostavili vprašanje, ali sta podpora na področju nastanitve ali izobraževanja in izboljšanje življenjskih razmer zmanjšala pripravljenost migrantov za vrnitev v svoje države izvora.

Osem držav članic EU je poročalo o izzivih pri izmenjavi informacij in/ali sodelovanju med nacionalnimi in lokalnimi organi pri migrantih za daljše obdobje z neurejenim statusom.[244]

- V Belgiji, na Finskem in v Luksemburgu so težave povezane z zaupanjem in težavami pri prepoznavanju in odkrivanju nezakonitih priseljencev. V Belgiji nekatere občine nerade sodelujejo z uradom za priseljevanje pri spremljanju odločitev o vrnitvah in vračanju migrantov z neurejenim statusom, ki niso povzročali težav na področju javnega reda. Socialni

234 BG, CY, CZ, FR, HR in LT.
235 CY, CZ, HR in LT.
236 AT, BE, DE, EE, FI, IE, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SK in SE.
237 DE, EE, IE (težave pri nastanitvi so povezane z neuspešnimi prosilci za mednarodno zaščito z izdanim nalogom za izgon, ki ostajajo v sprejemnih centrih), LU, LV, NL, SE in SK.
238 BE, DE, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SK in NO.
239 DE, FI, LU, LV, PL in SK.
240 DE, LU in MT.
241 DE, FI, LU in LV.
242 BE in EE.
243 BE in DE.
244 BE, DE, FI, LU, MT, NL, PL in SK.

delavci na Finskem so poročali, da je prag dostopa do storitev previsok in da pri zagotavljanju storitev ni regionalne enakosti. V Luksemburgu so ugotovili, da je zaradi migrantov z neurejenim statusom, ki se izogibajo organom, ki bi jih popisali, težko določiti obseg tega pojava, prav tako je otežena izmenjava informacij med organi.

- Malta, Poljska in Slovaška so poročale o izzivih komuniciranja v zvezi s podatki o migrantih za daljše obdobje z neurejenim statusom. Na Malti so ugotovili, da ne obstaja enoten celovit informacijski sistem za migrante, do katerega bi lahko dostopale vse vladne službe, ki ponujajo storitve za migrante z neurejenim statusom – to bi lahko na primer pomagalo preprečiti »nabiranje pomoči«. Podobno je na Slovaškem eden od regionalnih organov kot velik izziv prepoznal odsotnost stalne platforme za redno izmenjavo informacij med organi na centralni in lokalni ravni o upravljanju posameznih primerov. Bolj pozitivno je Finska poročala o stalnem dialogu o migrantih z neurejenim statusom, in sicer od nacionalne do lokalne ravni, ter opozorila na poskuse vzpostavitve učinkovitih praks z različnimi politikami in smernicami, priporočili in mrežami za sodelovanje (okvir 11).

Okvir 11: Sodelovanje med organi na Finskem

Helsinška metropolitanska območja in druga večja mesta z velikim številom migrantov z neurejenim statusom so najhitreje ukrepala pri odzivu na izzive in zgradila mreže za sodelovanje po posameznih sektorjih. So pa občine na Finskem opozorile, da potrebujejo jasnejše nacionalne politike in smernice ter zakonodajne izboljšave, da bi vsem migrantom z neurejenim statusom zagotovile ustavne storitve, do katerih so upravičeni, brez sedanjih neskladnosti pri dostopu do teh storitev.

Nekaj držav članic EU je poročalo o izzivih pri izmenjavi informacij med državami članicami.[245] Poljska je opozorila, da bi boljše usklajevanje in optimalna uporaba imenovanih uradnikov okrepila sodelovanje znotraj EU. Drugi izzivi, o katerih je poročala Slovaška, se nanašajo na kratko obdobje hrambe osebnih podatkov migrantov, ki se izbrišejo iz zbirk podatkov (npr. prihod/ odhod na mednarodnih letališčih) zaradi zakonodaje o varstvu podatkov, zaradi česar je težko ponovno preučiti primere. Kot nekaj, kar bi lahko bilo koristno, se navaja osrednji register na ravni EU za podatke o veljavnih dovoljenjih za prebivanje za daljši čas. Portugalska je ugotovila omejitve v odnosih s tretjimi državami, zlasti pomanjkanje sodelovanja pri zagotavljanju potnih listin in osebnih dokumentov. Na Nizozemskem je več organov za priseljevanje in nekaj občin navedlo, da je sodelovanje zapletlo izmenjavo informacij zaradi pomislekov glede zasebnosti v zvezi z informacijami o migrantih.

Za Belgijo, Finsko in Nemčijo so izzivi povezani s hitrejšimi azilnimi postopki in privlačnejšim prostovoljnim vračanjem za prosilce za azil, katerih prošnje so bile zavrnjene. V Belgiji lahko dolgotrajni azilni postopki otežujejo prostovoljno vračanje, saj na primer dolgo prebivanje poveča vključitev v lokalno okolje. Na Finskem mnogi migranti, ki prejmejo negativno odločbo o prebivanju ali prošnji za azil, raje predložijo naknadno prošnjo ali ostanejo v državi nezakonito in se ne odločijo za prostovoljno vrnitev, ta možnost pa je za Finsko dražja. V Sloveniji prenovljen zakon dopušča možnosti za regularizacijo statusa, nevladni sektor pa je predlagal uvedbo postopka ugotavljanja brezdržavljanskosti, ki bi pomagal pri prepoznavanju migrantov, ki so osebe brez državljanstva, da bi jim omogočili pravni status, prebivališče in pravice, ki izhajajo iz Konvencije o statusu oseb brez državljanstva.[246] Poleg tega omejeno število diplomatskih predstavništev v tretjih državah ustvarja izzive za Luksemburg pri vračanju migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom.

Glavni izzivi in dejavnosti, povezani s pandemijo covida-19, so poudarjeni v okvirju 12 spodaj.

Okvir 12: Izzivi za prenehanje nezakonitega prebivanja migrantov med pandemijo covida-19

Glavni izzivi, ki so jih omenjale državi članici EU[247] in Norveška glede spodbujanja vračanja nezakonitih priseljencev in pomoči pri vračanju, so povezani z omejitvami potovanj, zlasti v zračnem prometu, kar je precej upočasnilo ali ustavilo lete v druge države.

Avstrija je na vrhuncu krize zaradi covida-19 še naprej zagotavljala svetovanje prek spleta ali po telefonu. Uradne ure za obiske strank so se nadaljevale maja 2020 in od sredine poletja se je močno povečalo povpraševanje po celotnem obsegu svetovalnih storitev o vračanju. Podobno v Nemčiji večina svetovalnih centrov za vračanje ni bila dostopna javnosti v zgodnji fazi pandemije, namesto tega pa se je povečalo »virtualno svetovanje«.

245 BE, MT, PL, PT, NL in SK.
246 Združeni narodi, 1954, Konvencija o statusu oseb brez državljanstva https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1954-Convention-relating-to-the-Sta- tus-of-Stateless-Persons_ENG.pdf, zadnjič obiskano 23. julija 2021.
247 AT, BE, DE, EE, FR, HR, LT, LU, LV, MT, N, PL, SE in SK.

V Luksemburgu, na Nizozemskem in Norveškem so poročali o začetnem povečanju števila nezakonitih migrantov, ki so vzpostavili stik z lokalnimi organi zaradi pomoči pri vrnitvi v državo izvora, in večini je bila ponujena pomoč pri tem. Občutek nujnosti pomoči ljudem, da se vrnejo domov k svojim družinam pred zaprtjem meja, je občinske oblasti na Norveškem spodbudil k organizaciji in financiranju letalskih vozovnic za nezakonite migrante za vrnitev, pri čemer so se izognile uradnim kanalom, ki so jih vzpostavili IOM in organi za priseljevanje. Vrnitev in pravno svetovanje sta zaradi strogih ukrepov zaradi covida-19 v sprejemnih centrih spomladi prenehala, vendar sta se nadaljevala poleti in jeseni 2020. Nekateri nezakoniti migranti so Latvijo zapustili prostovoljno zaradi izgube virov dohodka.

Več držav članic EU je poročalo o izzivih pri vračanju v države izvora zaradi neizpolnjevanja obveznosti opravljanja testa PCR (oglejte si okvir 1), kar je povzročilo prekinitev prisilnih vračanj, morda za nedoločen čas.

Za izvedbo prisilnega vračanja v takšnih okoliščinah šest držav članic EU v svoji zakonodaji ali praksi dovoljuje prisilno opravljanje testa PCR ali drugega zdravniškega pregleda.[248] Na Češkem je obveznost opravljanja testa PCR vključena v politiko ministrstva za zdravje in je uveljavljena z zakonodajo o prebivanju tujih državljanov, pri čemer zdravniški pregled lahko opravijo prisilno. V Nemčiji zakon o stalnem prebivališču ureja izdajo odredb o prisilnem zdravniškem pregledu, da se v primerih neizpolnjevanja obveznosti ugotovi, ali migrant lahko potuje. Podobno zakonodaja na Finskem dovoljuje, da se osebam, ki se vračajo in izpolnjujejo nekatere pogoje, opravi obvezen zdravniški pregled brez njihovega soglasja, pri čemer okoliščine presojajo za vsak primer posebej. Na Hrvaškem in v Španiji to obveznost upravljajo s sodnim nalogom. V Latviji ima državna mejna straža kot organ, ki izvaja prisilne vrnitve tujcev, pravico, da v postopku vračanja določi in organizira zdravniške in druge preglede/preverjanja tujcev.

V drugih državah članicah EU nacionalna zakonodaja ali upravna praksa ne dovoljuje prisilnega testiranja PCR (ali drugega ustreznega zdravstvenega pregleda), kadar to zahteva država vrnitve.[249] To lahko de facto prekine izvršitev prisilne vrnitve, kadar ni mogoče najti nadomestne rešitve.

Države članice, ki so prepoznale tovrstne primere, te običajno obravnavajo posamezno od primera do primera[250] ali kot primere, ko vrnitev ni mogoča zaradi praktičnih ali zdravstvenih ovir.[251]

Da bi preprečile tveganje pobega, lahko Francija, Luksemburg, Portugalska in Švedska migrante, ki ne želijo opraviti testa PCR, namestijo pod nadzor ali v pripor.

Vendar je pridržanje mogoče samo, če obstaja jasen načrt za izvedbo vrnitve – če se zavračanje testa nadaljuje in se ne najde noben drug način za izvedbo vrnitve, migranta ni mogoče pridržati. V Franciji se lahko kazenski postopek začne na osnovi ovire, ki je sankcionirana z zaporno kaznijo največ treh let in 10-letno prepovedjo vstopa v državo.

Da bi se izognili prekinitvi vračanja, sta vsaj dve državi članici EU uporabili nadomestne rešitve za test PCR. Na Finskem so uporabili izjave centra za pridržanje, ki navajajo, da oseba v določenem obdobju ni bila zunaj centra za pridržanje in ni razvila nobenih simptomov covida-19, da bi tako omogočili vrnitev brez (negativnega) testa PCR. V Sloveniji za vse migrante v centrih za pridržanje redno izvajajo preventivno testiranje, namesto da bi izvajali teste izključno pred izvedbo prisilne vrnitve.

5.2 PREDLAGANE DEJAVNOSTI NA RAVNI EU

Več držav članic EU je predlagalo dejavnosti na ravni EU, ki bi lahko pomagale pri reševanju vprašanja prebivanja migrantov z dlje časa neurejenim statusom na ozemlju EU.[252] Mnogi se osredotočajo na potrebne izboljšave učinkovitosti politik in sistemov vračanja,[253] vključno s priporočili o premisleku glede možnosti sklenitve sporazumov o ponovnem sprejemu na ravni EU;[254] spodbujanja sodelovanja med EU in državami izvora;[255] nadaljnjega usklajevanja pravil in postopkov za primere vrnitve in boljšo pomoč pri vračanju[256] in izvajanja več skupnih prostovoljnih dejavnosti na področju vračanja, kar bi pomagalo tudi državam z omejenimi diplomatskimi predstavništvi v državah izvora.[257]

248 CZ, DE, ES, FI in LV.
249 BE, BG, CY, EE, FR, HU, LU, IE, IT, FR, NL, PT, SE, SI in SK.
250 EE, IE, PL in NL.
251 BE, CY, HU in IE.
252 AT, BE, EE, CZ, FI, HU, LT, LU, LV, MT, SE in SK.
253 LT, SE in SK.
254 BE, EE in SE.
255 AT, BE, CZ in MT.
256 AT in MT.
257 LU.

Predlogi so se nanašali tudi na izmenjavo informacij o migrantih z neurejenim statusom med državami članicami EU.[258] Belgija je opozorila na svoja pričakovanja glede nadaljnjega razvoja sistema Eurodac, kot je bilo napovedano v novem paktu o migracijah in azilu.[259] Druge zbirke podatkov o priseljevanju, kot so vizumski informacijski sistem (VIS), evropski sistem za potovalne informacije in odobritve (ETIAS) in schengenski informacijski sistem (SIS), so bile prav tako navedene kot podpora nacionalnim organom pri obravnavi nezakonitih migracij.

Drugi predlogi so vključevali:

- V Avstriji so predstavniki nevladnih organizacij in organov, anketirani v okviru raziskave, opozorili na pomembnost izvajanja skupne evropske migracijske politike, vključno z opredelitvijo skupnih meril za priseljevanje, skupnih kategorij dovoljenj za prebivanje in standardiziranih pravil za primere vračanja. To vidijo kot način za zmanjšanje migracijskega bremena za azilne sisteme.
- Belgija je predlagala bolj ciljno usmerjeno financiranje EU (in nadaljnje financiranje na splošno) prek AMIF, ki bi ga bilo mogoče uporabiti za kampanje seznanjanja z možnostmi prostovoljne vrnitve ali za dodatno osebje odgovornih organov, kar bi pospešilo postopke. Bolj usmerjeno financiranje bi zagotovilo več dopolnjevanja med projekti in preprečilo dvojno financiranje projektov s podobnimi obsegom in cilji.
- V Luksemburgu nevladne organizacije predlagajo spremembo migracijske politike EU, da bi se izognili nezakonitemu prebivanju, ter upoštevanje humanitarnih in gospodarskih vidikov. Predlagajo razširitev zakonitih poti za priseljevanje v EU, dopolnjeno z razširjanjem informacij v državah izvora o tveganjih nezakonitih migracij.
- Latvija je omenila predlog »potovalnih koridorjev« za migrante z neurejenim statusom, da bi lahko zaprosili za potne listine v različnih državah članicah EU.

Taka potovalna ureditev bi državljanom tretjih držav omogočila, da potujejo iz ene države članice EU, v kateri imajo dovoljenje za prebivanje, v drugo državo članico (skozi druge države članice), da bi obiskali svoje nacionalno veleposlaništvo za prevzem potne listine ali sodelovali pri identifikaciji.

Države članice EU bi zagotovile, da bi državljani tretjih držav lahko potovali nazaj v kraj svojega stalnega prebivališča, tudi če so dlje časa prebivali v drugi državi članici. Za izvajanje takšnega dogovora bi bili potrebni posebni napotki pristojnim organom.

258 BE, LU in LT.

259 Sporočilo komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o novem paktu o migracijah in azilu, (COM/2020/609 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM:2020:609:FIN, zadnjič obiskano 15. junija 2021.

6 SKLEPI

Ta študija zagotavlja pregled obstoječih politik in praks v 25 državah članicah EU in na Norveškem, ki urejajo položaj državljanov tretjih držav v primerih daljšega obdobja nezakonitega prebivanja. To vključuje tako osebe, ki jih ni mogoče vrniti zaradi pravnih ali praktičnih ovir, kot osebe, ki organom ostanejo neznane. Razen osnovnih pravic, predvidenih v Direktivi o vračanju (2008/115/ES), so za to prvo široko kategorijo migrantov z neurejenim statusom takšne politike redko na voljo. Na ravni EU ni političnega soglasja ali usklajevanja glede potrebnega pristopa. V širšem okviru zakonodaje EU in mednarodne zakonodaje pristop držav članic EU k tej kategoriji državljanov tretjih držav v veliki meri določata domača zakonodaja in praksa.

Na osnovi te študije je mogoče sklepati naslednje:

- Status državljanov tretjih držav, ki jih zaradi pravnih ali praktičnih ovir ni mogoče vrniti, se razlikuje znotraj držav članic EU in med njimi. Posledica je lahko pravna negotovost, medtem ko migranti, ki pobegnejo ali jih oblasti nikoli niso odkrile, nimajo nobene pisne dokumentacije. Zato se lahko tako migranti kot ponudniki storitev znajdejo v nejasnih okoliščinah.

  Medtem ko Direktiva o vračanju (2008/115/ES) dovoljuje preložitev odstranitve migrantov z neurejenim statusom, zgolj delno obravnava pravni položaj državljanov tretjih držav, ki jih ni mogoče vrniti. Migranti z neurejenim statusom, katerih vrnitev ni mogoča, lahko prejmejo začasno dovoljenje za prebivanje ali dovoljenje za prebivanje v skoraj vseh državah članicah EU in na Norveškem, kjer sta ovira za vrnitev oziroma pisno potrdilo o odložitvi vračanja časovno omejena. V več kot tretjini držav članic EU in na Norveškem pa je vrnitev de facto začasno prekinjena brez kakršnega koli potrdila ali pisne potrditve, ki bi jo izdali migrantu. To je najpogostejša situacija v osmih državah članicah EU in na Norveškem. V vseh državah članicah EU in na Norveškem migranti, ki pobegnejo med postopkom vračanja ali ki jih organi nikoli niso odkrili, ne prejmejo nobene pisne dokumentacije. Raznolikost možnosti ima za posledico vrsto pravnih okoliščin za državljane tretjih držav z neurejenim statusom. V isti državi članici EU lahko naletimo na kombinacijo možnosti, pri čemer vsaka ponuja različne ravni dostopa do storitev, kar lahko ustvari razmere, ki jih migranti in oblasti težko obvladajo.

- Storitve za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom so omejene, pogosto diskrecijske, in so težko dostopne tudi tam kjer so na voljo, medtem ko so še bolj omejene storitve, ki so na voljo migrantom, ki jih oblasti niso nikoli odkrile in nimajo nobenih dovoljenj.

  Na splošno nacionalni organi omejujejo dostop do storitev migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom kot sredstvo za uveljavljanje politik upravljanja migracij, več držav članic EU pa poroča o omejevanju dostopa migrantom z neurejenim statusom do javnih storitev kot posebnega ukrepa za odvračanje od nezakonitega prebivanja. Migranti z neurejenim statusom, ki jih zaradi praktičnih ali pravnih razlogov »ni mogoče vrniti«, imajo dostop do obveznega izobraževanja in nujnega zdravstvenega varstva skladno z Direktivo o vračanju (2008/115/ES). Dostop do drugih vrst storitev se precej razlikuje in je odvisen od pravnega položaja posameznika, vrste ovire, ki preprečuje vrnitev, ali sodelovanja povratnika. Dostop do trga dela je zelo omejen glede na različne vrste podeljenih pravic. Za nezakonite migrante, ki ostanejo neodkriti, je dostop do storitev in pravic še bolj omejen kot za tiste z različnimi vrstami dovoljenj in je pogosto zagotovljen na osnovi diskrecijske pravice. Dostop do trga dela ni mogoč v nobeni državi članici EU.

- Glavni ponudniki storitev so nacionalni organi in občine, medtem ko nevladne organizacije (NVO) zagotavljajo dopolnilne ali lastne, neodvisne storitve. Vendar strah pred odkritjem in prijetjem migrantom še dodatno otežuje dostop do že tako omejenih storitev.

  Organi, ki zagotavljajo socialne storitve in druge pravice za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom, ne glede na to, ali so organom znani ali se jim izogibajo, so nacionalni organi in občine, pri čemer včasih sodelujejo z nevladnimi organizacijami kot ponudniki storitev. Občine in nevladne organizacije lahko zagotovijo tudi dodatne avtonomne storitve kot dopolnitev nacionalnih storitev. V nekaterih državah članicah EU imajo organizacije, kot so nevladne ali verske organizacije, ključno vlogo pri zagotavljanju brezplačnih ali avtonomnih storitev za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom. Lokalne in regionalne oblasti v večini držav članic EU so dolžne poročati o priseljenskem statusu upravičencev do svojih storitev, medtem ko šest držav članic zahteva sodelovanje z migracijskimi organi v zameno za pridobitev (polnega) dostopa do storitev. Ukrepi, kot

so klirinške hiše v nekaterih večjih mestih v Nemčiji (kjer lahko nezakoniti migranti poiščejo pomoč, ne da bi njihove podatke posredovali migracijskim organom), in sheme, o katerih poročajo v več državah članicah EU, za odpravo zahtev glede prebivanja in/ali obveznosti poročanja o migracijskem statusu otrok, da bi olajšali vstop v šolo, kažejo, da lahko pomisleki migrantov glede odkrivanja dodatno omejijo njihov dostop do storitev, tudi kadar so te na voljo.

- Mehanizmi sodelovanja med organi so večinoma ad hoc in se ne osredotočajo na migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom.

  Cilj centralne politike je doseči vrnitev nezakonitih migrantov v državo izvora. Kadar pa se vračanje ne izvaja ali ni podeljevanja statusa prebivanja, se lahko pojavijo napetosti med centralno politiko in smotrnostjo sprejemanja nezakonitih migrantov ter zagotavljanja osnovnih storitev, kadar dostop do običajnih storitev zakonsko ni mogoč. Študija je pokazala, da obstaja neka mera sodelovanja med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi oblastmi glede položaja migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom, čeprav se v glavnem nanaša na izmenjavo informacij in splošne smernice. Medtem ko obstaja določena nacionalna podpora regionalnim in lokalnim organom, nobeden od teh mehanizmov ni bil zasnovan za obravnavo vprašanja dolgotrajnega nezakonitega prebivanja. Ugotovljeno je bilo tudi, da sodelovanja v horizontalnih mrežah v skoraj polovici držav članic EU ni, kjer pa je prisotno, je razdrobljeno znotraj regij ali med večjimi/manjšimi mesti. Obstaja nekaj primerov nedavnih ocen in študij, ki so jih opravili v državah članicah EU, pri čemer ena od njih kaže, da so mehanizmi sodelovanja na horizontalni in vertikalni ravni morda premalo izkoriščeni kot orodje za dialog o reševanju vprašanja migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom.

- Dobre prakse so se osredotočale na lažje vračanje, kar kaže na potrebo po zagotavljanju humane obravnave vseh ljudi, ne glede na njihov pravni status.

  Države članice EU in Norveška so poročale o več dobrih praksah. Te vključujejo lažji dialog med oblastmi in migranti z neurejenim statusom o možnostih, ki so na voljo za odpravo nezakonitega prebivanja (npr. vrnitev). Druge dobre prakse vključujejo dostop do storitev, kot je zdravstveno varstvo, ob izpolnjevanju nekaterih obveznosti (npr. bivanje v zavetišču v državnem upravljanju) in omogočanje dostopa do izobraževanja za otroke nezakonitih migrantov. Na splošno so dobre prakse v državah članicah EU in na Norveškem stremele k uravnoteženju potrebe po zagotavljanju humanega ravnanja za vse ljudi, ne glede na njihov pravni položaj, in izvajanje politik vračanja nezakonitih migrantov.

- Glavni odziv na odpravo nezakonitega prebivanja je (prostovoljna) vrnitev, regularizacija pa je obravnavana zgolj obrobno.

  V državah članicah EU in na Norveškem se (prostovoljno) vračanje šteje za prednostno strategijo za končanje dlje časa neurejenega statusa prebivanja, pri čemer so štiri države članice izbrale prisilne vrnitve. Države članice EU spodbujajo prostovoljno vračanje z ukrepi, kot so svetovanje o vračanju ali posebni paketi za vrnitev in reintegracijo (v nekaterih primerih tudi denarne spodbude). Te strategije so usmerjene na nezakonite migrante na splošno, in ne na migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom. Nemčija je bila edina država članica EU, ki je poročala o posebnem ukrepu za osebe z neurejenim statusom prebivanja, ki je trajalo dlje časa. Osebe, ki jim je bilo dopuščeno prebivanje vsaj dve leti in se vrnejo v svojo državo prek programa pomoči države ali zvezne dežele, lahko prejmejo enkratno finančno pomoč.

  Medtem ko je vrnitev prednostna naloga politike, regularizacija ni. Tudi če so države članice EU poročale, da imajo urejene regularizacijske politike, obstajajo zgolj redki primeri politik regularizacije, ki so posebej usmerjene k migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom.

- Pandemija covida-19 in posledično nujnost zagotavljanja splošnega dostopa do zdravstvene oskrbe sta izpostavila položaj migrantov, ki jih ni mogoče vrniti ali ki jih organi nikoli ne odkrijejo. V omejenem številu primerov so se oblasti zaradi pomanjkanja delovne sile na trgu dela odločile za regularizacijo statusa delavcev pri poklicih, v katerih delovne sile primanjkuje.

  Med pandemijo covida-19 so bile glavne teme razprav držav članic EU in Norveške zakonska ureditev in zagotavljanje storitev (predvsem zdravstvenega varstva), motnje pri vračanju in morebitna regularizacija. Več držav članic EU je dovolilo časovno omejeno podaljšanje zagotavljanja storitev ali razširitev razpoložljivih storitev, zlasti na področju zdravstvenega varstva, na zagotavljanje dostopa do testiranja na covid-19 in zdravstveno oskrbo.

  V večini primerov med pandemijo nikjer niso razvili posebnih politik vračanja. V praksi pa so nekatere države članice EU začasno prekinile prostovoljno in prisilno vračanje skladno s splošnimi omejitvami mednarodnih potovanj. Vpliv pandemije in pritisk glede zapolnitve potreb po osnovnih delavcih na trgu dela sta pripeljala do nekaterih pobud za ponovno presojo veščin nezakonitih migrantov in regularizacijo, na primer v kmetijskem sektorju.

  Večina držav članic EU se sooča s primeri prisilnih vrnitev, kadar te vrste vrnitve ne morejo izpeljati, ker migranti z neurejenim statusom zavračajo testiranje PCR ali druge zdravstvene preglede, ki jih od njih zahteva država izvora. Se pa s to težavo države članice EU soočajo zgolj v omejenem obsegu. Če bi se številke dvignile in bi države vrnitve še naprej nalagale zdravstvene zahteve, obstaja pravni vakuum v več državah članicah EU, ki nimajo zakonodajne podlage za omogočanje prisilnega testiranja PCR v primerih zavračanja testiranja. V več državah članicah EU so ugotovili možnosti glede dela, ki bi jih bilo mogoče razširiti, da bi preprečili pobege ali prekinitev postopkov prisilnih vrnitev.

7 PRILOGE

PRILOGA 1: DOSTOP DO STORITEV ZA MIGRANTE ZA DALJŠE OBDOBJE Z NEUREJENIM STATUSOM, KI JIh MIGRACIJSKI ORGANI NISO ODKRILI

Preglednica A1: Dostop do pravic, podeljenih migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom prebivanja, ki jih migracijski organi niso odkrili (npr. osebe, ki so presegle dovoljeno obdobje prebivanja, so nezakonito vstopile), v primerjavi z dostopom do storitev za migrante z urejenim statusom

Vrsta storitve	Obvezno	Diskrecijsko	Ni omogočeno
Nastanitev			
Nastanitev (na splošno)	Manj: EE, NL in PT Enako: FR Več:	Manj: ES, IT, MT in NO Enako: Več:	AT, BE, BG, CY, CZ, DE,[260] IE,[261] HU, LT, LU, LV, PL, SI, SK in SE
Posebni namestitveni objekti (zavetišče za žrtve nasilja, otroke itd.)	Manj: Enako: CY (mladoletniki dobijo nastanitev prek služb socialnega varstva), EE, ES, FI, FR, IT, LU, NL in SI Več:	Manj: SK in NO Enako: BE, CZ in SE Več:	AT, BG, CY, DE, HU, IE, LT, LV, MT in PL
Druge oblike nastanitve/ zavetišča ali specializiran center	Manj: FR Enako: Več:	Manj: Enako: CZ in PL (nočna zavetišča) Več:	AT, BG, DE, CY, EE, IE, HU, IT, LT, LU, LV, MT, SE, SI in SK
Zdravstveno varstvo			
Nujna zdravstvena oskrba	Manj: FI, FR, IT, MT in SI Enako: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IE, LT, LV, NL, PL, PT, SK in NO Več:	Manj: LU in SE Enako: Več:	
Osnovna zdravstvena oskrba	Manj: BE, FR in IT Enako: ES, NL in SE (za otroke) Več:	Manj: DE,[262] FI, IE, LU, MT, SI in NO Enako: Več:	AT, BG, CY, EE, HU, LT, LV, PL in SK
Specialistična zdravstvena obravnava	Manj: FR, IT in LT Enako: ES in NL Več:	Manj: DE,[263] FI, IE, LU, MT in NO Enako: BE Več:	AT, BG, CY, EE, HU, LV, PL, SE, SI in SK
Druge zdravstvene storitve	Manj: SE (oskrba ob rojstvu otroka, splavu, starševsko varstvo, preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni) Enako: Več:	Manj: IT, MT (katera koli druga potrebna zdravstvena storitev po presoji zdravstvenega delavca), NL (brez rednega zdravstvenega zavarovanja, vendar lahko izvajalci zdravstvene oskrbe vložijo zahtevek za povračilo) in NO (starševsko varstvo) Enako:	AT, BE, BG, CY, EE, HU, LT, LU, LV, PL, SI in SK

260 Nevladne organizacije včasih v izjemnih okoliščinah zagotavljajo nastanitev..
261 Dostop do storitev za brezdomce se lahko v omejenih primerih odobri na lokalni ravni.
262 Nevladne organizacije in nekateri lokalni organi zagotavljajo dostop do osnovne zdravstvene oskrbe.
263 Nevladne organizacije včasih zagotavljajo dostop do specializirane oskrbe.

Vrsta storitve	Obvezno	Diskrecijsko	Ni omogočeno
Socialno varstvo			
Ugodnosti socialnega varstva[264]	Manj: ES, FI Enako: Več:	Manj: CZ, IE, NL, PT, SE Enako: Več:	AT, BE, BG, CY, DE, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SI, SK in NO
Zaposlitev			
Dostop do trga dela	Manj: Enako: Več:	Manj: Enako: Več:	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SI, SK in NO
Izobraževanje			
Dostop do obveznega izobraževanja za otroke migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom	Manj: DE[265] Enako: AT, BE, CZ, EE, FI (osnovno izobraževanje), ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PT, SE, SI in NO Več: CY (posebni programi za otroke migrantov iz tretjih držav)	Manj: Enako: FI (osnovno izobraževanje in manjših otrok), MT Več:	BG, HU, LV, SK
Dostop do izobraževalnih programov in/ali strokovnega usposabljanja za odrasle migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom prebivanja	Manj: Enako: ES Več:	Manj: Enako: CZ, FI, IE, PL Več:	AT, BG, CY, DE, EE, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT, SE, SI, SK in NO
Pravna pomoč			
Dostop do pravne pomoči ali storitev pomoči	Manj: EE (pravna pomoč države), FR, NL Enako: AT, BG, CZ, ES, FI, MT (Kazensko sodišče), NL PL, SK Več: IT	Manj: BE, DE[266] Enako: CY (pravna pomoč ki jo zagotavljajo nevladne organizacije v sodelovanju z ministrstvom za notranje zadeve), IE, MT (civilno sodišče, tribunal), PT Več:	CY (zagotovljena pravna pomoč organov), HU, LT, LU, LV, SE, SI in NO

264 'Za »osnovne prejemke«, kot so opredeljeni v Direktivi o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, se šteje, da krijejo vsaj dohodkovno podporo, pomoč v primeru bolezni ali nosečnosti in starševsko varstvo (najmanj).

265 Dostop je na voljo v vseh zveznih deželah, vendar je obvezen samo v nekaterih

266 Pravno pomoč zagotavljajo nevladne organizacije, včasih v sodelovanju z lokalnimi organi.

PRILOGA 2: DOSTOP DO STORITEV ZA MIGRANTE ZA DALJŠE OBDOBJE Z NEUREJENIM STATUSOM, KI JIM JE BILA IZDANA ODLOČbA O VRNITVI, RAZVRŠČEN GLEDE NA VRSTO POOBLASTILA

Preglednice A2.1, A2.2 in A2.3 pojasnjujejo, katere storitve so obvezne in katere diskrecijske. Prav tako kažejo, ali in kako se storitve za migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom razlikujejo od storitev za druge migrante in državljane (tj. ali migranti za daljše obdobje z neurejenim statusom prebivanja, prejmejo manj, enako ali več zadevnih storitev).

Preglednica A4.1 prikazuje dostop do pravic, podeljenih migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki so jih organi niso odkrili, ne glede na vrsto dovoljenja za prebivanje .

Preglednica A2.1: Dostop do pravic, podeljenih migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom prebivanja, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi, vendar jih ni mogoče vrniti, v državah članicah EU, ki ne razlikujejo med vrstami dovoljenja: BE, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, hR, hU, IE,[267] IT, LV, PL, SE[268] in NO

Vrsta storitve	Obvezno	Diskrecijsko	Ni omogočeno
Nastanitev			
Nastanitev (na splošno)	Manj: EE, PL in SE (obvezna samo za odrasle, ki živijo z otroki, mlajšimi od 18 let, in za mladoletnike brez spremstva) Enako: FR, HU in NO Več:	Manj: CZ, ES in LV Enako: Več:	BE, CY, FI, HR, HU, IT in SE
Posebni namestitveni objekti (zavetišče za žrtve nasilja, otroke itd.)	Manj: PL Enako: CY, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT in NO Več:	Manj: Enako: BE, CZ, SE in NO Več:	LV
Druge oblike nastanitve/ zavetišča ali specializiran center	Manj: PL Enako: FI, IE in NO Več:	Manj: LV Enako: BE, CZ in NO Več:	CY, EE, ES, FR, HR, HU, IT in SE
Zdravstveno varstvo			
Nujna zdravstvena oskrba	Manj: EE, FI, FR, HR in PL Enako: BE, CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LV in NO Več:	Manj: SE Enako: Več:	
Osnovna zdravstvena oskrba	Manj: BE, EE (dostop do pregleda in nujnih zdravstvenih storitev), FR, HR, HU, IT, PL in NO Enako: ES, IE in SE (za otroke) Več:	Manj: FI in LV Enako: CZ Več:	CY
Specialistična zdravstvena obravnava	Manj: FR, HU, IT, PL in NO Enako: ES in IE Več:	Manj: EE, FI in HR Enako: BE in LV Več:	CY in SE
Druge zdravstvene storitve	Manj: EE, PL in SE (oskrba ob rojstvu otroka, splavu, starševsko varstvo, preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni) in NO Enako: IE in NO Več:	Manj: Enako: Več:	BE, CY, CZ, ES, FI, FR, HR in HU

267 Te informacije se nanašajo samo na osebe, ki prebivajo v sprejemnih centrih. Ne izdata se dovoljenje za prebivanje/dopuščeno prebivanje, potrdilo o odložitvi ali podaljšanju

268 Samo za odrasle, katerih prošnje za azil so bile zavrnjene in ki živijo z otroki, mlajšimi od 18 let, ter za mladoletnike brez spremstva

Vrsta storitve	Obvezno	Diskrecijsko	Ni omogočeno
Socialno varstvo			
Ugodnosti socialnega varstva[269]	Manj: ES, FI, IT, PL in NO Enako: CZ (samo za osebe z vizumom za prebivanje, daljšim od 90 dni, kot posebnim dovoljenjem za prebivanje, ki jim je bilo odobreno tudi delovno dovoljenje) Več:	Manj: BE, EE, IE in SE Enako: CZ (samo ob podaljšanju vizuma) Več:	CY, FR, HR, HU in LV
Zaposlitev			
Dostop do trga dela	Manj: Enako: HU (dovoljenje za prebivanje) in PL Več:	Manj: CZ Enako: HU (vrnitev ni mogoča), SE (samo če je oseba že zaposlena, ko začne veljati odločba o vrnitvi in oseba sodeluje pri vrnitvi) Več:	BE, CY, EE, FI, HR, IE, IT, LV, SE in NO
Izobraževanje			
Dostop do obveznega izobraževanja za otroke migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom	Manj: Enako: BE, CY, CZ, EE, ES, FI (osnovna izobrazba) FR, HR, HU, IE, IT, LV, PL, SE in NO Več:	Manj: Enako: FI (osnovno izobraževanje in oskrba manjših otrok) Več:	
Dostop do izobraževalnih programov in/ali strokovnega usposabljanja za odrasle migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom prebivanja	Enako: ES	Manj: BE Enako: CZ, FI in PL Več:	CY, FI, FR, HR, HU, IE, LV, PL, SE in NO
Pravna pomoč			
Dostop do pravne pomoči ali storitev pomoči	Manj: EE, ES, FR, HR, IT Enako: BE, CZ, FI, HU, PL in NO Več: CY (brezplačna pravna pomoč, ki jo za migrante z neurejenim statusom), LV	Manj: IE in NO Enako: CY (pravna pomoč posebej zagotavlja več nevladnih organizacij v sodelovanju z ministrstvom za notranje zadeve) Več:	SE
Drugo			
Drugo	Manj: Enako: HU (sprejemni objekti zagotavljajo dodatne storitve) Več:	Manj: IE in NO Enako: FI (občine zagotavljajo ciljno delo mladih) Več:	BE, CY, EE, ES, FR, HR, IE, IT, LV, PL, SE in NO

269 Za »osnovne prejemke«, kot so opredeljeni v Direktivi o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, se šteje, da krijejo vsaj dohodkovno podporo, pomoč v primeru bolezni ali nosečnosti in starševsko varstvo (najmanj).

Preglednica A2.2 ponazarja dostop do pravic, podeljenih migrantom z neurejenim statusom, ki so jim odobrili začasno dovoljenje za prebivanje, dopuščeno prebivanje ali so jim podaljšali vizum.

Preglednica A2.2: Dostop do pravic, podeljenih migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi, v državah članicah EU, ki omogočajo prilagojeno podporo z izdajo začasnega dovoljenja za prebivanje, dopuščenega prebivanja

Vrsta storitve	Obvezno	Diskrecijsko	Ni omogočeno
Nastanitev			
Nastanitev (na splošno)	Manj: Enako: AT,[270] DE, NL Več:	Manj: LU Enako: MT Več:	LT, SI, SK
Posebni namestitveni objekti (zavetišče za žrtve nasilja, otroke itd.)	Manj: Enako: AT,[271] DE, LT, NL, SI Več:	Manj: LU, SK (za posebne kategorije migrantov s statusom dopuščenega prebivanja) Enako: Več:	MT (socialna stanovanja)
Druge oblike nastanitve/ zavetišča ali specializiran center	Manj: Enako: DE, SI (migrante s posebnimi potrebami ali ranljivostmi je mogoče namestiti v socialna stanovanja) Več:	Manj: Enako: Več:	DE, LT, LU, MT, NL, SI, SK
Zdravstveno varstvo			
Nujna zdravstvena oskrba	Manj: LU, MT Enako: AT, LT, NL, SI, SK Več:	Manj: Enako: Več:	DE
Osnovna zdravstvena oskrba	Manj: Enako: AT, DE,[272] NL, SK (status dopuščenega prebivanja ob izpolnjevanju nekaterih pogojev) Več:	Manj: LU, MT Enako: LT, SI Več:	
Specialistična zdravstvena obravnava	Manj: Enako: AT, NL, DE[273] Več:	Manj: LU, MT Enako: LT Več:	SI
Druge zdravstvene storitve	Manj: Enako: AT Več:	Manj: MT (katere koli druge nujne zdravstvene storitve, zagotovljene po presoji zdravnika) Enako: LT in SI (mladoletniki imajo enak dostop do pediatričnih storitev) Več:	DE, LU in NL
Socialno varstvo			
Prednosti socialnega varstva[274]	Manj: DE (posamezniki, ki sodelujejo pri postopku vračanja), LU in SK (status dopuščenega prebivanja ob izpolnjevanju nekaterih pogojev) Enako: DE (posamezniki, ki sodelujejo pri postopku vračanja), NL (v nekaterih primerih) in SI Več:	Manj: Enako: Več:	AT, LT, MT

270 Zaradi svojih posebnih okoliščin osebe s statusom dopuščenega prebivanja prejemajo ugodnosti, ki vključujejo nastanitev. Zaradi pomanjkanja pravne podlage za katero koli drugo kategorijo migrantov ali državljanov primerjava ni mogoča.
271 Prav tam.
272 Kronične bolezni niso vključene.
273 Kronične bolezni niso vključene.
274 Za »osnovne prejemke«, kot so opredeljeni v Direktivi o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, se šteje, da krijejo vsaj dohodkovno podporo, pomoč v primeru bolezni ali nosečnosti in starševsko varstvo (najmanj).

Vrsta storitve	Obvezno	Diskrecijsko	Ni omogočeno
Zaposlitev			
Dostop do trga dela	Manj: Enako: AT,[275] LT, NL (v nekaterih primerih) Več:	Manj: DE, LU, MT in SK (dopuščeno prebivanje) Enako: Več:	SI
Izobraževanje			
Dostop do obveznega izobraževanja za otroke migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom	Manj: DE Enako: AT, LT, LU, NL, SI in SK Več:	Manj: Enako: MT Več:	
Dostop do izobraževalnih programov in/ali poklicnega usposabljanja za odrasle migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom prebivanja	Manj: AT,[276] DE Enako: Več:	Manj: LT in LU[277] Enako: Več:	MT, SI in SK
Pravna pomoč			
Dostop do pravne pomoči ali storitev pomoči	Manj: LU Enako: AT, DE, MT (kazensko sodišče), NL, SK Več:	Manj: Enako: LT, MT (civilno sodišče, tribunali), SI Več:	
Drugo			
Drugo	Manj: Enako: LT (sprejemni centri za begunce zagotavljajo dodatne storitve) Več:	Manj: Enako: Več:	DE, MT, NL, SI, SK

Preglednica A2.3 prikazuje dostop do pravic za migrante z neurejenim statusom, ki prejmejo pisno potrdilo o odložitvi vračanja ali za katere ni bila izdana odločba o vrnitvi.

Preglednica A2.3: Dostop do pravic, podeljenih migrantom za daljše obdobje z neurejenim statusom prebivanja, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi, v državah članicah EU, ki omogočajo prilagojeno podporo z izdajo potrdila o odložitvi vračanja ali podaljšanjem obdobja za prostovoljno vrnitev: bG, LT, LU, NL, PT in SK

Splošno	Da – obvezno	Da – diskrecijsko	Ni omogočeno
Nastanitev			
Nastanitev (na splošno)	Manj: NL in PT Enako: Več:	Manj: LU Enako: Več:	BG, LT in SK
Posebni namestitveni objekti (zavetišče za žrtve nasilja, otroke itd.)	Manj: Enako: NL in PT Več:	Manj: LU Enako: LT Več:	BG in SK
Druge oblike nastanitve/ zavetišča ali specializiran center	Manj: Enako: Več:	Manj: Enako: Več:	BG, LT, LU, NL, PT in SK

275 Dodatne zahteve, ki jih je treba izpolniti za dostop, so določene v zakonu, ki ureja zaposlovanje tujih državljanov. Dostop do trga dela v Avstriji je odvisen od tega, ali ima nekdo dovoljenje za prebivanje. Med migranti z urejenim statusom imajo torej nekateri dostop do trga dela, drugi pa ne. Splošna primerjava zato ni mogoča.

276 Dodatne zahteve, ki jih je treba izpolniti za dostop, so določene v zakonu, ki ureja zaposlovanje tujih državljanov.

277 Če ima oseba koristi od upravnega ukrepa ali če še naprej prebiva v državni strukturi, lahko ima dostop do različnih izobraževalnih programov (tj. dostop do storitev, ki jih zagotavljajo nevladne organizacije). V nekaterih okoliščinah se lahko udeležijo jezikovnih tečajev.

Splošno	Da – obvezno	Da – diskrecijsko	Ni omogočeno
Zdravstveno varstvo			
Nujna zdravstvena oskrba	Manj: PT, LU: »odložitev vračanja« (vrsta dostopa je odvisna od tega, ali ga krijejo prispevki za prostovoljno zavarovanje ali ne) Enako: BG, LT (odložitev vračanja), NL in SK Več:	Manj: LU »podaljšanje obdobja za prostovoljno vrnitev« Enako: Več:	
Osnovna zdravstvena oskrba	Manj: PT Enako: NL in SK (samo v priporu) Več:	Manj: LU Enako: LT Več:	BG in SK (dovoljenje, da ostanejo)
Specialistična zdravstvena obravnava	Manj: Enako: NL in SK (samo v priporu) Več:	Manj: LU Enako: LT Več:	BG, PT in SK (dovoljenje, da ostanejo)
Druge zdravstvene storitve	Manj: Enako: Več:	Manj: SK (samo v priporu ali v 60 dneh po izpustitvi, po odobritvi ministrstva za notranje zadeve) Enako: Več:	BG, LT, LU, NL, PT in SK
Socialno varstvo			
Ugodnosti socialnega varstva[278]	Manj: LU (odložitev vračanja) Enako: Več:	Manj: SK (v omejenem obsegu) Enako: Več:	BG, LT, LU (podaljšanje obdobja za prostovoljno vrnitev), NL in PT
Zaposlitev			
Dostop do trga dela	Manj: Enako: Več:	Manj: LU (odložitev vračanja) Enako: BG Več:	LT, LU (podaljšanje obdobja za prostovoljno vrnitev), NL in SK
Izobraževanje			
Dostop do obveznega izobraževanja za otroke migrantov za daljše obdobje z neurejenim statusom	Manj: Enako: PT, LT, LU, NL in SK Več:	Manj: Enako: Več:	BG
Dostop do izobraževalnih programov in/ali strokovnega usposabljanja za odrasle migrante za daljše obdobje z neurejenim statusom prebivanja	Manj: Enako: Več:	Manj: LU in SK (samo v priporu in samo jezikovni tečaji) Enako: Več:	BG, LT, NL in PT
Pravna pomoč			
Dostop do brezplačne pravne pomoči ali storitev pomoči	Manj: LU (odložitev vračanja) in PT Enako: BG, LT, NL in SK Več:	Manj: LU (podaljšanje obdobja za prostovoljni odhod) Enako: Več:	
Drugo			
Drugo	Manj: Enako: Več:	Manj: SK Enako: LT (sprejemni centri za begunce zagotavljajo dodatne storitve) Več:	BG, LU, NL in PT

278 'Za »osnovne prejemke«, kot so opredeljeni v Direktivi o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, se šteje, da krijejo vsaj dohodkovno podporo, pomoč v primeru bolezni ali nosečnosti in starševsko varstvo (najmanj).

ZADEVNA LITERATURA

Študije EMN in drugi viri

- EMN, 'The effectiveness of return in the EU', 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_return_study_synthesis_report_final_en.pdf, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- EMN, 'Approaches to rejected asylum seekers', 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-00_synthesis_report_rejected_asylum_seekers_2016.pdf, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- EMN Expert Seminar Latvia, 'Non-removable Returnees under European Union Law', 2017, http://www.emn. lv/wp-content/uploads/1.Lutz_non-removables-EMN-seminar-handout.pdf, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- EMN, 'Practical Measures to Reduce Irregular Migration', 2012, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/irregu- lar-migration/00a_emn_synthesis_report_irregular_migration_october_2012_en.pdf, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.

Ad hoc poizvedbe EMN

- EMN, 'Ad-hoc query on the cost of a forcible removal of the irregular third-country nationals', 2017, http:// www.emnitalyncp.it/wp-content/uploads/2018/02/029 hr_ad-hoc_query_on_the_cost_of_a_forcible_re- moval_of_the_irregular_tcns_wider.pdf, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- EMN, 'Ad-hoc query on children with prolonged stay without a permanent right of residence', 2019.

Drugi dokumenti politike, poročila in študije (kronološko)

- Ataç, I, Schütze, T. and Reitter, V. 'Local responses in restrictive national policy contexts: welfare provisions for non-removed rejected asylum seekers in Amsterdam, Stockholm and Vienna' (2020), *Ethnic and Racial Studies,* 43 (16), p. 115.
- Evropska komisija, 'Compilation of national practices related to Covid-19 related extensions of legal stay', 2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/handbook-annex-41_en.pdf, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- Hinterberger, K.F. 'Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten. Deutschland, Österreich und Spanien im Rechtsvergleich' (2020), Nomos, https://www.nomos-elibrary. de/10.5771/9783748902720/regularisierungen-irregulaer-aufhaeltiger-migrantinnen-und-migranten, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- Leerkes, A. and Van Houte, M. 'Beyond the deportation regime: differential state interests and capacities in dealing with (non-)deportability in Europe' (2020), Citizenship Studies, 24 (3), p. 319.
- González Beilfuss, M. Safe reporting of crime for migrants with irregular status in Belgium (2019), Center za migracije, politiko in družbo (COMPAS), Univerza v Oxfordu, https://www.compas.ox.ac.uk/project/safe-reporting-of-crime-for-victims-and-witnesses-with-irregular-migration-status-in-the-usa-and-europe/, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- Hinterberger, K.F. 'An EU Regularization Directive. An effective solution to the enforcement deficit in return- ing irregularly staying migrants' (2019), *Maastricht Journal of European and Comparative Law,* 26, str. 736.
- Taverriti, S. B. 'Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular migration status in Italy' (2019), Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford, https://www.compas.ox.ac. uk/project/safe-reporting-of-crime-for-victims-and-witnesses-with-irregular-migration-status-in-the-usa- and-europe/, last accessed on 23 February 2021.
- Timmerman, R., Leerkes, A. in Staring, R. Safe reporting of crime for migrants with irregular status in Belgium (2019), Center za migracije, politiko in družbo (COMPAS), Univerza v Oxfordu, https://www. compas.ox.ac.uk/project/safe-reporting-of-crime-for-victims-and-witnesses-with-irregular-migration-status- in-the-usa-and-europe/, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- Van Den Durpel, A. Safe reporting of crime for migrants with irregular status in Belgium (2019), Center za migracije, politiko in družbo (COMPAS), Univerza v Oxfordu, https://www.compas.ox.ac.uk/project/safe-reporting-of-crime-for-victims-and-witnesses-with-irregular-migration-status-in-the-usa-and-europe/, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- Lutz, F. 'Non-removable Returnees under Union Law: Status Quo and Possible Developments' (2018), *European Journal of Migration and Law,* 20, str. 28.

- Rosenberger, S. and Koppes, S. 'Claiming control: cooperation with return as a condition for social benefits in Austria and the Netherlands' (2018), Comparative Migration Studies, 6 (26), https://comparativemigration-studies.springeropen.com/track/pdf/10.1186/s40878-018-0085-3, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- Delvino, N. 'European Cities and Migrants with Irregular Status: Municipal initiatives for the inclusion of irregular migrants in the provision of services (2017), Center za migracije, politiko in družbo (COMPAS), Univerza v Oxfordu, https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/City-Initiative-on-Migrants-with- Irregular-Status-in-Europe-CMISE-report-November-2017-FINAL.pdf, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- Evropska komisija, 'Communication on a more effective return policy in the EU – a renewed action plan and Recommendation (EU) 2017/432 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council', 2017, str. 200, https://eur-lex.europa.eu/le- gal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32008L0115, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- European Union Agency for Fundamental Rights, 'Fundamental rights of migrants in an irregular situation who are not removed', 2017, https://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-migrants-irregu- lar-situation-who-are-not-removed, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- Peyronnet, C. 'Undesirable and unreturnable migrants under French law: between legal uncertainty and le- gal limbo' (2017), *Refugee Survey Quarterly,* 36, str. 35.
- Center za mednarodno kazensko pravo, Undesirable and unreturnable? Policy challenges around excluded asylum seekers and other migrants suspected of serious criminality who cannot be removed, 2016, London: Univerza v Londonu, https://cicj.org/wp-content/uploads/2016/09/Undesirable-and-Unreturnable- Full-report.pdf, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- Lutz, F. 'Return Directive 2008/115/EC (Articles 1–11, 14, 18)' (2016), in Hailbronner, K. and Thym, D. (Eds), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary,* 2nd edition, C.H. Beck/Hart/Nomos.
- Menezes Queiroz, B. 'Irregularly staying in the EU: an analysis of illegality in EU migration law' (2015), https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/38145/2015_Queiroz.pdf?sequence=1&isAllowed=y, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- Direktiva o vračanju 2008/115/ES, dopolnjena s sodno prakso Sodišča EU in priporočili Evropske komisije o vračanju (priporočila Komisije C (2015)6250 z dne 1. 10. 2015).
- Evropski odbor za socialne pravice, odločitev *Conference European Churches vs. The Netherlands',* 2014, https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/processed-complaints/-/asset_publisher/5GEFkJmH- 2bYG/content/no-90-2013-conference-of-european-churches-cec-v-the-netherlands?inheritRedirect=false, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- European Commission, 'Situation of third-country nationals pending postponed return/removal in EU Member States', 2013, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/poli- cies/ irregular-migration-return/return-readmission/docs/11032013_sudy_report_on_immigration_return-re- moval_ en.pdf, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- Sodba Sodišča EU z dne 14. decembra 2014, zadeva C-562/13 [GC], *Abdida,* EU:C:2014:2453.
- Agencija Evropske unije za temeljne pravice, Practical guidance in the area of asylum, migration and borders, 2012, https://fra.europa.eu/en/publication/2013/practical-guidance-area-asylum-migra-tion-and-borders, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- Agencija Evropske unije za temeljne pravice, Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union, 2011, https://fra.europa.eu/en/publication/2012/fundamental-rights-migrants-irregu- lar-situation-european-union, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.
- Kox, M. 'Het leven gaat door. Een onderzoek naar de effecten van het illegalenbeleid op het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht' (2009), Stichting LOS, http://www.stichtinglos.nl/sites/default/files/los/files/Het%20leven%20gaat%20door-def.pdf, zadnjič obiskano 23. februarja 2021.

EMN
Evropska migracijska mreža
SLOVENIJA

Ohranjanje stika z EMN

EMN spletna stran: www.ec.europa.eu/emn
EMN LinkedIn: https://www.linkedin.com/company/european-migration-network/ EMN
Twitter: https://twitter.com/EMNMigration

Nacionalne kontaktne točke EMN

Avstrija: www.emn.at
Belgija: www.emnbelgium.be
Bolgarija: www.emn-bg.com
Hrvaška: https://emn.gov.hr/
Ciper: www.moi.gov.cy
Češka: www.emncz.eu
Danska: https://ec.europa.eu/home-affairs/ what-we-do/networks/european_migration_ network/ authorities/denmark_en
Estonija: www.emn.ee
Finska: www.emn.fi
Francija: https://www.immigration.interieur. gouv.fr/ Europe-et-International/Le-reseau- europeen-des-migrations-REM3/Le-reseau- europeen-des-migrations-REM
Nemčija: www .emn-germany .de
Grčija: http://emn.immigration.gov.gr
Madžarska: www.emnhungary.hu
Irska: www.emn.ie
Italija: www.emnitalyncp.it
Latvija: www.emn.lv
Litva: www.emn.lt
Luksemburg: www.emnluxembourg.lu
Malta: https://homeaffairs.gov.mt/en/mhas-information/emn/pages/european-migration-network.aspx
Nizozemska: www.emnnetherlands.nl
Poljska: www.emn.gov.pl
Portugalska: http://rem.sef.pt
Romunija: www.mai.gov.ro
Slovaška: www.emn.sk
Slovenija: www.emm.si
Španija: http://extranjeros.empleo.gob.es/en/redeuropeamigracion
Švedska: www .emnsweden .se
Norveška: www.emnnorway.no