EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 28.3.2014
COM(2014) 199 final

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

o návratové politice EU

SDĚLENÍ O NÁVRATOVÉ POLITICE EU

Část I – Úvod

Evropská unie od roku 1999 usiluje o rozvoj komplexního přístupu k migraci, který by pokrýval harmonizaci podmínek přijímání, práva oprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí[1] a rozvoj právních opatření i praktickou spolupráci k předcházení nelegálním migračním tokům.

Toto sdělení se zaměřuje na politiku EU v oblasti navracení nelegálních migrantů, která je – společně s náležitou správou hranic, účinnými sankcemi pro zaměstnavatele neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a bojem proti převaděčství a obchodu s lidmi – významným nástrojem k řešení otázky nelegální migrace a zároveň zajišťuje respekt k základním právům a důstojnosti dotčených jednotlivců v souladu s Listinou základních práv Evropské unie, Evropskou úmluvou o lidských právech a všemi dalšími relevantními mezinárodními úmluvami o lidských právech. Navracení státních příslušníků třetích zemí, kteří nemají oprávněný důvod pobývat v EU či nepotřebují ochranu, je nezbytné pro důvěryhodnost politiky EU v oblasti legální migrace a azylu.

Toto sdělení informuje o vývoji návratové politiky EU v posledních letech, analyzuje její dopad a představuje některé ideje zaměřené na budoucí vývoj. Je v souladu s povinností Komise předkládat Evropskému parlamentu a Radě zprávu o zapracovávání směrnice o navracení osob, která je hlavním prvkem *acquis* EU pro navracení osob[2] (viz část IV tohoto sdělení), do právních systémů členských států. Komise tak rovněž plní politický závazek z doby přijetí pozměněného nařízení o agentuře FRONTEX v roce 2011, že bude podávat zprávu o sledování návratových operací koordinovaných agenturou FRONTEX (viz oddíl II.4.2).

Návratová politika je úzce propojena s politikou zpětného přebírání osob a jejich opětovného začleňování a obě jsou nedílnou *součástí globálního přístupu k migraci a mobilitě (GAMM)*[3], což je zastřešující rámec pro vnější politiku azylu a migrace. EU prostřednictvím globálního přístupu k migraci a mobilitě usiluje o upevnění svého politického dialogu a operativní spolupráce v duchu partnerství a na základě společných zájmů se zeměmi mimo EU o otázkách migrace, včetně navracení a zpětného přebírání. Zatímco politika EU v oblasti zpětného přebírání se v tomto textu podrobně neřeší[4], představuje vnější rozměr návratové politiky klíčový aspekt pro zajišťování její účinnosti a při řešení otázek, jako je dobrovolné navracení a opětovné začleňování navrácených osob v zemích původu, jakož i zjišťování totožnosti a zajišťování dokladů pro navracené osoby.

[1] *„Státním příslušníkem třetí země“* se rozumí osoba, která není občanem Evropské unie a která není osobou požívající právo na volný pohyb podle unijního práva.

[2] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98.

[3] Sdělení o globálním přístupu k migraci a mobilitě – KOM(2011) 743.

[4] Více podrobností k tomuto aspektu je uvedeno ve sdělení o hodnocení dohod EU o zpětném přebírání osob (KOM(2011) 76) ze dne 23.2.2011.

Část II – Dosavadní návratová politika EU

1. Fakta a čísla

Od roku 2008 se počet zadržených nelegálních migrantů v EU každý rok snižuje: kumulativní pokles za období od roku 2008 do 2012 činí téměř 30 %. Tento počet se nyní snížil z přibližně 610 000 zadržení v roce 2008 na přibližně 440 000. Přesný důvod tohoto poklesu lze těžko stanovit, ale podílela se na něm celá řada faktorů, jako jsou dokonalejší kontroly na vnějších hranicích, hospodářská krize v Evropě a naopak zlepšení situace v některých důležitých zdrojových zemích. Vzhledem ke složitosti a mnohotvárné povaze této záležitosti bude nelegální migrace navzdory uvedenému poklesu nepochybně i nadále působit problémy. Je dáno podstatou nedovolené migrace, že snadno podléhá nepředvídatelným kvantitativním (počty), zeměpisným (dotčené třetí země a členské státy) i kvalitativním (motivace k migraci) fluktuacím. Co se týče navracení těch, kdo nemají právo pobývat v EU, vyplývá ze statistik velký rozdíl mezi počtem osob, jimž bylo vydáno rozhodnutí o navrácení (přibližně 484 000 osob v roce 2012, 491 000 v roce 2011 a 540 000 v roce 2010), a těmi, kdo v důsledku toho opustili EU (přibližně 178 000 v roce 2012, 167 000 v roce 2011 a 199 000 v roce 2010)[5]. Prozatímní údaje za rok 2013 tento trend potvrzují, přičemž z nich ve srovnání s rokem 2012 vyplývá mírná klesající tendence u počtu zadržení, jakož i stále velký rozdíl mezi rozhodnutími o navrácení a uskutečněnými návraty.

Důvody vysvětlující tento rozdíl jsou různé a souvisejí zejména s nespoluprací ze strany nečlenských zemí původu nebo tranzitu (např. je obtížné získat nezbytné dokumenty od konzulárních orgánů třetích zemí), jakož i nespoluprací ze strany dotčeného jednotlivce (popírá svou identitu nebo se skrývá).

2. Právní rámec EU pro navracení osob

V posledních letech bylo dosaženo značného pokroku v zavádění soudržného právního rámce pro návratová opatření v členských státech napříč Unií; zejména jde o přijetí **směrnice o navracení osob**. Cílem této směrnice je zajistit, aby navracení státních příslušníků třetích zemí, kteří nemají oprávněný důvod k zákonnému pobytu v EU, probíhalo účinně, spravedlivými a transparentními postupy, které plně respektují základní práva a důstojnost dotčených osob. Řada rozsudků Soudního dvora objasňuje mnohé důležité aspekty směrnice (např. zajištění) s podstatným dopadem na zapracování směrnice samotné do právních systémů členských států. Podrobné posouzení dopadu směrnice o navracení osob[6] na návratové politiky a postupy členských států a přehled judikatury Soudního dvora je uveden v části IV tohoto sdělení.

---

[5] Založeno na údajích Eurostatu: *Statistické údaje* však mohou být nepřesné, jelikož členské státy v současné době nejsou povinny shromažďovat údaje o dobrovolném navracení, které nejsou systematicky zaznamenávány ani na dobrovolném základě. Tuto statistickou mezeru bude možné vyplnit, až bude zavedeno systematické zaznamenávání dobrovolného opuštění území. Unijní systém vstupu/výstupu, o němž se v současné době jedná, může potenciálně toto shromažďování údajů usnadnit.

[6] Pojem „*členské státy*“ používaný ve směrnici o navracení osob se vztahuje na 30 států: na 28 členských států EU s výjimkou Spojeného království a Irska a dále na Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko. *Vysvětlení*: Směrnice o navracení osob je hybridní nástroj a je zároveň součástí schengenského *acquis*. Platí tedy také pro Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko. V souladu s protokolem 19 není tato část schengenského *acquis* závazná pro Spojené království a Irsko. Na druhou stranu představuje směrnice navracení osob rozvoj *acquis*, na který se vztahuje část třetí hlava V Smlouvy a jehož se mohou Spojené království a Irsko dobrovolně účastnit v souladu s protokolem 21. Tyto členské státy se však k účasti nerozhodly**.**

V oblasti navracení hraje významnou úlohu také řada **„doprovodných“ právních nástrojů** přijatých na úrovni EU. Očekává se, že nařízení o vízovém informačním systému (VIS) (ES) č. 767/2008 se stane významným nástrojem pro zjišťování a ověřování totožnosti a zajišťování dokladů navracených osob. Jedním z cílů tohoto nařízení podle jeho čl. 2 písm. e) je *„pomáhat při zjišťování totožnosti každé osoby, která nesplňuje nebo přestala splňovat podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území členských států“*. Ustanovení čl. 19 odst. 1 a čl. 20 odst. 1 umožňují migračním orgánům přístup k některým údajům VIS za účelem zjišťování totožnosti. Ustanovení čl. 31 odst. 2[7] dovoluje tyto údaje předávat nebo zpřístupňovat třetí zemi k prokázání totožnosti státních příslušníků třetích zemí pro účely navrácení. Podle posledního šetření *ad hoc* Evropské migrační sítě (EMN)[8] již některé členské státy začaly používat údaje VIS pro účely navracení a zpětného přebírání a zdá se, že to má příznivý dopad z hlediska délky řízení o navrácení a počtů navrácených. VIS je také ve většině nejnovějších dohod EU o zpětném přebírání (EURA) výslovně uváděn jako jeden z možných prostředků k doložení státní příslušnosti.

Jako užitečný nástroj pro plnou realizaci evropské působnosti zákazů vstupu vydaných podle směrnice o navracení osob se ukázal také Schengenský informační systém (SIS). Tyto zákazy vstupu platné pro celý schengenský prostor jsou v první řadě preventivní. V období 2008 až 2013 bylo v systému zaznamenáno průměrně přibližně 700 000 zákazů vstupu platných pro celý schengenský prostor. Ani účinnější využívání těchto nástrojů však nevyřeší všechny problémy spojené s prokazováním totožnosti a získáváním informací o nelegálních migrantech, kteří přišli do Evropské unie bez víza nebo kteří prostě vstoupili na její území bez dokladů a uvádějí buď falešnou totožnost, nebo skutečnou totožnost, kterou nelze ověřit. Pro tyto případy, které zaměstnávají podstatnou část kapacity migračních orgánů a jsou z hlediska navracení nejobtížnější, je třeba nalézt nová a inovativní řešení, založená na větší spolupráci se zeměmi mimo EU a při plném respektu k základním právům.

3. Finanční podpora na úrovni EU

Návratový fond (2008–2013) nabízel mechanismus finanční podpory, což umožňovalo směřovat značné unijní prostředky do členských států s cílem pomoci jim řešit jejich problémy v oblasti řízení navracení. Celkově bylo všem členským státům v období 2008–2013 poskytnuto 674 milionů EUR. Roční programy členských států se od počátku programového období v roce 2008 výrazně rozvinuly. Zahrnují širší spektrum opatření, která kladou stále větší důraz na programy dobrovolného navracení a na soulad se společnými normami směrnice o navracení osob, kam patří mimo jiné humánní a důstojné podmínky zajištění a podpora udržitelného navracení a opětovného začleňování[9]. Při provádění akcí a projektů na pomoc navraceným osobám sehrály významnou úlohu **nevládní organizace.** Ty mají přístup k diaspoře migrantů, mají zkušenosti s prací s nelegálními migranty a je na ně nahlíženo jako na zprostředkovatele, kteří nepodléhají státu. Často se jim podařilo zmírnit napětí, nastolit důvěru a lepší spolupráci mezi orgány a navracenými osobami a obecně zlepšit

[7] Ustanovení čl. 31 odst. 2 nařízení o VIS poskytuje výjimku z obecné zásady, že údaje zpracovávané ve VIS nesmějí být předány ani zpřístupněny žádné třetí zemi ani mezinárodní organizaci: některé druhy údajů mohu být předány nebo zpřístupněny třetí zemi, je-li to v konkrétním případě nutné k prokázání totožnosti státních příslušníků této země, včetně pro účely navrácení, a pouze pokud jsou splněny zvláštní podmínky, aby byl zajištěn soulad s požadavky EU na ochranu údajů.

[8] K dispozici na internetových stránkách EMN, v oddílu věnovaném šetření *ad hoc*: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm

[9] Podrobné posouzení zkušeností s návratovým fondem z prvních let bylo uvedeno ve zprávě Komise z jara 2014 „o dosažených výsledcích a o kvalitativních a kvantitativních aspektech provádění Evropského návratového fondu za období 2008–2010“.

situaci nelegálních migrantů. Budoucí Azylový, migrační a integrační fond se zakládá na zkušenostech nabytých v posledních šesti letech a bude pokračovat v poskytování finanční podpory pro úsilí o splnění cílů návratové politiky EU. Podpory se při tom dostane mimo jiné alternativám zajištění, poskytování sociální pomoci, poradenství a právní pomoci, zvláštní pomoci pro zranitelné osoby, nezávislému a účinnému sledování nuceného navracení, zlepšení přijímací infrastruktury, služeb a podmínek, jakož i školení pracovníků.

Evropská unie v rámci nástrojů vnější spolupráce EU podpořila také budování kapacity zemí mimo EU pro několik aspektů řízení navracení, včetně začleňování navrácených osob. Komise od roku 2005 částkou přes 70 milionů EUR financovala více než 40 projektů v rámci unijních nástrojů rozvojové spolupráce, které se intenzivně zaměřily na budování kapacity pro navracení a opětovné začleňování.

4. Praktická a operativní spolupráce

4.1. Programy na podporu dobrovolného opuštění území

Mezi klíčové prvky udržitelného navracení osob patří příslušné poradenství v případě dobrovolného navrácení, individuální návratové „balíčky“, pomoc při účinném opětovném začleňování a informace o možnostech legální migrace. Příslušní vládní i nevládní aktéři a zejména Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) významně usnadňují dobrovolné opuštění území tím, že provádějí **programy asistovaného dobrovolného navracení**, které poskytovaly komplexní pomoc při návratu, včetně činností, jejichž cílem bylo zajistit účinné opětovné začleňování v zemi původu. IOM v současné době zajišťuje 70 projektů asistovaného dobrovolného navracení v 26 členských státech EU. Za posledních šest let byla pomoc při dobrovolnému navracení poskytnuta přibližně 148 000 migrantů. IOM při realizaci programů kladla důraz na důležitost spolupráce se zeměmi původu a na zachování spojitosti s probíhajícími snahami EU a členských států o řešení otázek spojených s navracením a migrací prostřednictvím partnerství. Poměr mezi dobrovolným opuštěním území a nucenými návraty (podle údajů roční analýzy rizik vypracované agenturou FRONTEX v roce 2013[10]) v EU činil v roce 2012 zhruba 44:56. Další propagace dobrovolného opuštění území bude jedním za hlavním politických cílů návratové politiky EU.

4.2. Společné návratové operace koordinované agenturou FRONTEX

Jako opatření operativní spolupráce mezi členskými státy byly stále více využívány za účelem vyhoštění společné lety. V tomto kontextu agentuře FRONTEX náležela důležitá úloha jakožto nástroji propagace společných návratových operací. Agentura FRONTEX koordinovala v období mezi rokem 2006 a prosincem 2013 celkem 209 společných návratových operací, jejichž prostřednictvím bylo navráceno 10 855 osob[11]. Od roku 2007 poskytuje standardizovaná školení pro pracovníky působící v oblasti navracení, která se zaměřují na zajištění základních práv a důstojnost navracených osob při nuceném návratu[12]. Od chvíle, kdy se v roce 2010 stala závaznými ustanovení o sledování nuceného navracení podle čl. 8 odst. 6 směrnice o navracení osob, byla polovina společných návratových operací sledována nezávislými subjekty, které byly fyzicky přítomny od počátku operace až do příletu

[10] Zveřejněno na adrese: http://frontex.europa.eu/publications („FRAN“).
[11] Od roku 2010 Komise pravidelně informuje o společných návratových operacích koordinovaných agenturou FRONTEX v podobě „výroční zprávy o přistěhovalectví a azylu“.
[12] V období 2007 až 2013 bylo proškoleno 225 doprovodných pracovníků.

na cílové letiště. Pozorovatelé až dosud nenahlásili žádné porušení základních práv navracených osob.

Tabulka 1: Sledování společných návratových operací (SNO) koordinovaných agenturou FRONTEX:

	Počet SNO + celkový počet navrácených osob	Počet SNO za přítomnosti pozorovatelů	Procento SNO za přítomnosti pozorovatelů	Procento navrácených osob ve sledovaných SNO	Státní příslušnost pozorovatelů *Pozn.: při některých SNO byli přítomni 2 nebo 3 pozorovatelé)*
2011	39 SNO s 2 059 navrácenými osobami	23 SNO s 1 147 navrácenými osobami	59 %	56 %	AT: 15; NL: 7; UK: 4; LV: 3; BE: 2; DK: 1; FR: 1; LU: 1
2012	38 SNO s 2 110 navrácenými osobami	23 SNO s 1 059 navrácenými osobami	60 %	50 %	AT: 21; NL: 3; LV: 2; LU: 1; NO: 1
2013	39 SNO s 2 152 navrácenými osobami	20 SNO s 937 navrácenými osobami	51 %	44 %	AT: 10; DE: 3; NL: 3; IE: 1; UK: 1; CH: 1; BE: 2; ES:1; IS: 1

Kodex chování agentury FRONTEX pro společné návratové operace byl přijat dne 7. října 2013 a zaměřuje se na účinné postupy pro sledování nuceného navracení a na dodržování základních práv a důstojnosti navracených osob v průběhu návratových operací. Tento kodex chování stanoví, že pozorovatel (nezávislý vnější pozorovatel, který často zastupuje určitou nevládní organizaci nebo jiný nezávislý orgán s pověřením členského státu, aby sledoval úkoly spojené s nuceným navracením podle čl. 8 odst. 6 směrnice) dostane veškeré nezbytné informace v předstihu před operací a bude zapojen do procesu navracení od fáze před navrácením (interní brífinky) do fáze po navrácení (vyhodnocení operace). Pozorovatel/ka bude mít přístup ke všem operacím a fyzický přístup, kamkoliv si bude přát. Výsledky pozorování / zprávy pozorovatele budou zahrnuty do zpráv o společné návratové operaci. I když to současné právní předpisy výslovně nevyžadují, domnívá se Komise, že vzhledem k viditelnosti a citlivosti těchto operací by měl být pozorovatel přítomen při *každé* společné návratové operaci. Přezkum kodexu chování se proto považuje za prioritu.

V současné době o další harmonizaci odlišných přístupů ke sledování návratových operací usiluje projekt financovaný EU a řízený Mezinárodním střediskem pro rozvoj migrační politiky (ICMPD)[13]. Jeho cílem je vyvinout objektivní a transparentní kritéria a společná pravidla pro sledování a zajistit členským státům skupinu nezávislých pozorovatelů, které lze využít také při společných návratových operacích.

V roce 2012 byla v agentuře FRONTEX zřízena funkce nezávislého úředníka pro otázky základních práv, která byla poprvé obsazena dne 17. prosince 2012. Úkolem úředníka pro otázky základních práv je sledovat a posuzovat ochranu a záruky základních práv při všech

[13] Viz: http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1570.0.html

činnostech a operacích agentury FRONTEX, včetně těch, které souvisejí se společnými návratovými operacemi, a vydávat k nim doporučení. Úředník pro otázky základních práv by měl mít přístup ke všem informacím ohledně záležitostí s dopadem na základní práva u všech činností agentury FRONTEX.

Část III – Budoucí vývoj

Návratová politika EU se v posledních letech významně rozvinula, a to zejména díky tomu, že členské státy začlenily směrnici o navracení osob do svých právních systémů a provádějí ji, což přineslo lepší a jednotnější postupy v této oblasti. Zpráva o provádění, která je součástí tohoto sdělení, ukazuje, že v řadě členských států mnoho nedostatků přetrvává; jde například o podmínky zajištění v některých členských státech a absenci systémů pro nezávislé sledování nuceného navracení. V mnoha členských státech je prostor pro zlepšení také v oblasti systematického využívání alternativ zajištění a v podpoře dobrovolného opuštění území.

Komise bude reagovat na všechny nedostatky zjištěné ve zprávě o provádění a bude věnovat zvláštní pozornost tomu, jak členské státy provádějí ta ustanovení směrnice, která se týkají zajištění navracených osob, záruk a právních prostředků nápravy, jakož i zacházení s nezletilými osobami a jinými zranitelnými osobami v procesu navracení. Systém hodnocení zavedený v rámci nového schengenského hodnotícího mechanismu, který Komise koordinuje a dozoruje, bude poskytovat nové příležitosti ke zkoumání a posuzování konkrétních postupů členských států v těchto oblastech a ke kontrole toho, zda členské státy jednají zcela v souladu se směrnicí a mezinárodními normami v oblasti lidských práv.

Řízení toků nedovolené migrace do EU nelze zvládnout jen návratovou politikou. Ta musí být součástí komplexnějšího přístupu, který zahrnuje globální přístup k migraci a mobilitě a klade důraz na:

- intenzivnější dialog a spolupráci se zeměmi původu a tranzitu mimo EU o otázkách migrace s cílem vytvořit partnerství založené na vzájemných zájmech,
- větší praktickou spolupráci mezi členskými státy, s agenturou FRONTEX a s mezinárodními organizacemi a nevládními organizacemi,
- paralelní zdokonalení dalších nástrojů a politik, jako je účinná správa hranic, boj proti obchodování s lidmi a převaděčství,
- začlenění aspektů zahraniční politiky do politiky EU v oblasti migrace a na zajištění vazeb mezi vnitřní a vnější působností. Je třeba využít výhod, které přináší přehled Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ) o celkových vnějších vztazích EU.

Každé budoucí opatření zaměřené na rozvoj návratové politiky EU bude tedy muset všechny tyto aspekty a prvky zohlednit.

Budoucí opatření se zaměří na záležitosti a návrhy rozvedené dále v textu.

1. Zajistit náležité a účinné provádění směrnice o navracení osob

Jednou z hlavních priorit pro budoucnost bude posílit monitorování toho, jak je směrnice o navracení osob prováděna. Komise bude systematicky reagovat na všechny zjištěné nedostatky. Již bylo zahájeno několik řízení v systému EU Pilot ve vztahu k záležitostem, jimiž se zabývá tyto zpráva, a další budou následovat v blízké budoucnosti. Vnitrostátním soudům již v tomto procesu náleží velice pozitivní úloha: jsou prvním referenčním místem, aby se unijní právo mohlo stát skutečností v členských státech, a v případě potřeby se tyto soudy obracejí na Soudní dvůr s žádostí o výklad formou rozhodnutí o předběžné otázce.

Na lepším provádění směrnice o navracení osob bude aktivně pracovat několik stran:

*⇒ zaprvé a především Komise jakožto **strážkyně unijního práva** v souladu se svými pravomocemi podle článku 258 SFEU,*

*⇒ Komise a členské státy tím, že budou v rámci nového **schengenského hodnotícího mechanismu** klást větší důraz na soulad s unijním* acquis *v oblasti navracení,*

*⇒ **vnitrostátní orgány pro sledování nuceného navracení** podle čl. 8 odst. 6 směrnice tím, že budou plnit svou úlohu jakožto integrovaný kontrolní mechanismus pro běžné postupy navracení.*

2. Podporovat jednotnější postupy slučitelné se základními právy

Kromě snah o zajištění náležitého provádění *acquis* má Komise v úmyslu vypracovat řadu **pokynů a doporučení** o níže uvedených otázkách. Tyto pokyny a doporučení přispějí ke sjednocení postupů navracení tak, aby byly zcela v souladu s normami pro základní práva.

*⇒ Komise do jednoho roku přijme **„příručku k navracení osob“**, jež bude konzultována s kontaktní skupinou pro navracení. Tato příručka bude obsahovat společné pokyny, osvědčené postupy a doporučení, které by měly příslušné orgány členských států používat při provádění činností souvisejících s navracením a jako referenci pro související schengenská hodnocení. Bude odkazovat na unijní* acquis *v oblasti navracení a příslušné mezinárodní normy, jako jsou normy vypracované Evropským výborem pro zabránění mučení a obecná připomínka Výboru OSN pro práva dítěte č. 14 (2013) o právu dítěte na prvořadé zohlednění jeho zájmů. Příručka se bude zabývat i dobrovolným opuštěním území, přiměřeným používáním donucovacích prostředků, sledováním nuceného navracení, odkladem vyhoštění, navracením nezletilých, účinnými prostředky právní nápravy, zárukami pro případ neukončeného návratu, humánními a důstojnými podmínkami zajištění jakož i zárukami pro zranitelné osoby.*

*⇒ **Postupy zadržení slučitelné se základními právy:** Komise bude tuto záležitost řešit nadále v rámci kontaktní skupiny a doporučení zahrne do příručky k navracení na základě studie Agentury pro základní práva z roku 2012.*

*⇒ **Podpora alternativ zajištění:** Evropská migrační síť provede v roce 2014 studii věnovanou alternativám zajištění, jejímž cílem bude určit a rozšířit osvědčené postupy v této oblasti.*

*⇒ **„Kriminalizace“ neoprávněného pobytu navracených osob:** Komise do příručky k navracení převezme judikaturu Soudního dvora týkající se omezení a podmínek uložených členským státům, pokud jde o trestní sankce pro navracené osoby.*

*⇒ **„Nevyhostitelné“ navracené osoby:** Komise shromáždí osvědčené postupy vycházející z osvědčených postupů na vnitrostátní úrovni, aby zabránila průtahům a zajistila, aby lidé, kteří nemohou být vyhoštěni, nebyli ponecháni bez základních práv na neurčito a nebyli vystaveni riziku, že budou nezákonně opět zajištěni.*

*⇒ **Normy zajištění kodifikované Radou Evropy:** Komise podporuje prohlášení evropských národních preventivních mechanismů proti mučení vydané v průběhu konference o zajišťování přistěhovalců v Evropě (Štrasburk, 21.–22. listopadu 2013), v němž se vyzývá Rada Evropy, aby kodifikovala soubor podrobných pravidel pro zajišťování přistěhovalců, která budou*

založena na stávajících mezinárodních i regionálních normách v oblasti lidských práv, které jsou použitelné na zbavení osobní svobody na základě statusu přistěhovalce.

3. Dále rozvíjet dialog a spolupráci se zeměmi mimo EU

Spolupráce se zeměmi původu a tranzitu přistěhovalců mimo EU je nezbytná pro zlepšení schopnosti řídit migrační toky a řešit úkoly spojené s navracením státních příslušníků třetích zemí, kteří nemají právo pobývat v EU.

Aby v této oblasti nastolila vzájemně prospěšnou spolupráci, angažuje se EU ve velkém počtu bilaterálních a regionálních dialogů a rámců spolupráce se zeměmi mimo EU. Toto působení zahrnuje široké spektrum otázek, od budování institucí a kapacit a účinného začleňování legálních migrantů až po řízení navracení a účinné plnění povinností v rámci zpětného přebírání. V souladu s globálním přístupem k migraci a mobilitě je třeba pobízet také země původu a tranzitu, aby v souladu s mezinárodními normami poskytovaly mezinárodní ochranu osobám, které tuto ochranu potřebují, aby zlepšovaly svou schopnost poskytovat azyl a přijímací kapacitu, pracovaly na rozvoji řádně fungujících migračních systémů a chránily základní práva migrantů, a to se zvláštním důrazem na zranitelné migranty, jako jsou nezletilé osoby bez doprovodu, oběti obchodování s lidmi, ženy a děti. Těmto zemím by měla být nabídnuta pomoc, jež bude podporovat úsilí, které v tomto ohledu vyvíjejí; EU by měla rozšířit svou spolupráci s příslušnými zeměmi mimo EU, vybudovat tam kapacitu v oblasti navracení a zpětného přebírání a pomoci partnerským zemím při sjednávání dohod o zpětném přebírání s ostatními zeměmi mimo EU.

*⇒ **Návratová politika** bude i nadále důsledně začleňována do **realizace a rozvoje globálního přístupu k migraci a mobilitě**, včetně **partnerství v oblasti mobility** a **společných programů pro migraci a mobilitu** se zeměmi mimo EU.*

*⇒ **Pobídky:** Bude věnována zvláštní pozornost tomu, aby spolupráce ve věcech navracení, zpětného přebírání a opětovného začleňování tvořila součást vyvážené a konsolidované politiky EU vůči zemím mimo EU na základě společných zájmů, např. ve spojení se zdokonalenými ujednáními ohledně mobility a s dalšími oblastmi politiky, jako je obchod, podnikání a průmysl.*

*⇒ **Budování kapacit:** Snahy o budování kapacit v zemích mimo EU v oblasti navracení a opětovného přebírání budou posíleny např. zlepšením schopnosti odpovědných orgánů v partnerských zemích reagovat včas na žádosti o zpětné převzetí, zjistit totožnost osob, které mají být navráceny, a poskytnout odpovídající pomoc a podporu navraceným osobám při opětovném začleňování.*

*⇒ V rámci Azylového, migračního a integračního fondu se pozornost zaměří na **udržitelné navracení a opětovné začleňování** nelegálních migrantů v jejich zemi původu, mimo jiné také budováním kapacit těchto zemích k lepšímu zvládání navracení a opětovného začleňování.*

*⇒ Komise bude aktivně reagovat na problémy zjištěné v rámci **hodnocení dohod EU o zpětném přebírání osob z roku 2011** a na doporučení v něm obsažená, jako je upřednostňování dobrovolného navracení (13. bod odůvodnění) a zahájení pilotního projektu zaměřeného na sledování situace osob po jejich návratu (15. bod odůvodnění).*

4. Zdokonalit operativní spolupráci mezi členskými státy v oblasti navracení

K tomu, aby byla řízení o navrácení slučitelná se základními právy, a k soudržnosti návratové politiky přispěje praktická a operativní spolupráce například v těchto oblastech:

- propagace dobrovolného opuštění území,
- sledování nejlepších zájmů dítě v řízeních o navracení,
- interakce mezi vnitrostátními orgány pro sledování,
- kvalitnější statistiky,
- výměny osobních údajů,
- vydávání cestovních dokladů.

*⇒ Komise použije **Evropskou migrační síť jako platformu**, aby umožnila zdokonalení spolupráce mezi členskými státy a zúčastněnými subjekty, a to zejména **v oblasti dobrovolného opuštění území**, a jako klíčový nástroj pro shromažďování a sdílení informací.*

*⇒ Azylový, migrační fond a integrační fond se zaměří na opatření, která **podněcují k dobrovolnému opuštění území**, ale nemají nežádoucí lákavý účinek. Podpořena budou také opatření realizovaná ve spolupráci se zeměmi mimo EU, která umožňují navraceným osobám získat nezbytné cestovní doklady.*

*⇒ Co se týče **pozemního průjezdu dobrovolně se vracejících osob**, lze zlepšení dosáhnout využitím přílohy 39 schengenské příručky (standardní formulář pro uznání rozhodnutí o navracení pro účely pozemního průjezdu). Tuto příručku by měly používat i členské státy, které tak dosud nečiní.*

*⇒ Je třeba podněcovat další operativní spolupráci mezi členskými státy navzájem a mezi členskými státy a zeměmi mimo EU při provádění postupů navracení a opětovného začleňování v případě **nezletilých osob bez doprovodu**. Je třeba podporovat také spolupráci mezi systémy na ochranu dětí, které existují v členských státech a zemích mimo EU, a optimálně využívat možnosti financování, které nabízí Azylový, migrační a integrační fond.*

*⇒ Bude kladen důraz na **zkvalitnění statistických informací o navracení**, a to zejména využíváním podrobných informací, které agentura FRONTEX začala získávat od členských států, zvažováním možnosti, jak lépe informovat o dobrovolném opuštění území, a podněcováním konsistentnějšího shromažďování údajů.*

*⇒ Aby Komise napomohla konsistentnějšímu sledování, a zejména sledování v kontextu společných operací agentury FRONTEX, bude podporovat **intenzivnější výměnu osvědčených postupů mezi orgány pro sledování nuceného navracení** podle čl. 8 odst. 6 směrnice.*

*⇒ **Je třeba dále optimalizovat potenciál systémů VIS a SIS v oblasti návratové politiky**. Příležitost zlepšit soudržnost mezi návratovou politikou a systémem SIS II a navrhnout, aby byla členským státům uložena povinnost zaznamenávat upozornění na odepření vstupu do SIS II v případě zákazů vstupu podle směrnice o navracení osob, poskytne zejména přezkum systému SIS II, k němuž má dojít v roce 2016.*

⇒ *Bude se podporovat operativní spolupráce mezi členskými státy navzájem a mezi členskými státy a zeměmi mimo EU, a to zejména se zaměřením na* ***zjišťování totožnosti a vydávání cestovních dokladů*** *v souladu s požadavky na ochranu údajů.*

⇒ *Evropská migrační síť provede v roce 2014 studii věnovanou „****osvědčeným postupům pro navracení a opětovné začleňování nelegálních migrantů: zákazy vstupu, politika a využívání dohod o zpětném přebírání v členských státech****“. Cílem této studie je zvýšit účinnost návratových politik shromážděním a porovnáním poznatků, které v souvislosti s těmito aspekty nabyly jednotlivé členské státy.*

5. Posílit roli agentury FRONTEX v oblasti navracení

Realizace některých operačních aspektů navracení společně na úrovni Unie má jasnou přidanou hodnotu. Agentura FRONTEX má v této oblasti významnou koordinační úlohu a měla by jí nadále proaktivně využívat. Agentura FRONTEX musí rovněž zajistit, aby byly operace prováděny v souladu s *acquis* Unie a s Listinou základních práv EU.

⇒ *Agentura FRONTEX by měla dále zvýšit koordinaci společných návratových operací způsobem, který zajistí, aby byly* ***při zacházení s navracenými osobami*** *příkladně dodržovány* ***společné normy lidského a důstojného zacházení****, a to nad rámec pouhého splnění zákonné povinnosti. Komise proto naléhavě* ***agenturu FROTNEX*** *vyzývá, aby* ***změnil svůj kodex chování pro společné návratové operace*** *a dala jasně na vědomí, že každá návratová operace bude předmětem nezávislého sledování.*

⇒ *Agentura FRONTEX se vyzývá, aby dále podporovala členské státy zajišťováním* ***vzdělávání o problematice navracení*** *se zvláštním důrazem na zajištění základních práv navracených osob v průběhu řízení o navrácení.*

Část IV – Prováděcí zpráva: Dopad směrnice 2008/115/ES o navracení osob na politiku a postupy navracení členských států

Lhůta pro zapracování směrnice o navracení osob (2008/115/ES) do práva členských států uplynula dne 24. prosince 2010. Touto směrnicí jsou vázány všechny členské státy kromě Spojeného království a Irska, jakož i čtyři státy přidružené k Schengenu. Čtyři členské státy (EE, ES, PT, SK) oznámily plné provedení směrnice do svých právních systémů před stanovenou lhůtou. Devatenáct členských států oznámilo provedení směrnice v roce 2011 a pět (BE, LT, NL, PL a SE) tak učinilo v roce 2012. Komise zahájila 20 řízení pro nesplnění povinnosti komunikovat, z nichž všechna byla ukončena poté, co členské státy se zpožděním informovaly o svých vnitrostátních prováděcích opatřeních[14]. Plné provedení směrnice do svého právního systému dosud neoznámil jen Island.

Útvary Komise od přijetí směrnice zorganizovaly 14 schůzek **kontaktních skupin**[15] s odborníky z členských států. Cílem kontaktní skupiny je usnadnit vytyčení případných problémů a zbývajících otázek v počáteční fázi a dát příležitost k otevřené a neformální diskusi. Tyto schůzky významně přispěly k soudržnému provádění směrnice na vnitrostátní úrovni. Na základě diskusí kontaktních skupin bylo vypracováno šest **srovnávacích studií**[16], které se zabývaly těmito tématy:

1. *nezletilými osobami v řízení o navrácení;*
2. *sledováním nuceného navracení;*
3. *opětovným začleňováním navracených osob;*
4. *situací nevyhostitelných navracených osob;*
5. *náležitým právním provedením směrnice o navracení osob členskými státy;*
6. *praktickým dopadem směrnice o navracení osob*.

Komise na základě závěrů studie o provádění směrnice o navracení osob do právních systémů členských států zrealizovala **organizovaný program práce na provádění směrnice o navracení osob (2012–2013) do práva členských států**, během něhož se dotazovala členských států na zbývající problémy, které mají s prováděním této směrnice. Zjištěné nedostatky a možná řešení byla projednávána v rámci bilaterálních technických schůzek. Tyto schůzky a diskuse se ukázaly být velice užitečné a většinu potíží s prováděním směrnice bylo díky nim možno vyřešit. Zbývající problémy se týkaly zejména:

- účinku zákazů vstupu v celé EU,
- vymezení nebezpečí skrývání se,
- kritérií pro prodlužování lhůty k dobrovolnému opuštění území,
- pravidel pro vyhoštění leteckou cestou,

[14] Odkazy na vnitrostátní prováděcí opatření jsou k dispozici v EUR-Lexu, v oddílu MNE: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0115:CS:NOT

[15] Sebrané zápisy ze schůzek těchto kontaktních skupin (v podobě dokumentu obsahujícího otázky a odpovědi) jsou dostupné prostřednictvím Rejstříku expertních skupin Komise.

[16] Většina těchto studií je přístupná veřejnosti v e-knihovně Generálního ředitelství pro vnitřní věci na internetové stránce Europa na adrese: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies

- sledování nuceného navracení,
- kritérií pro uložení zajištění,
- podmínek zajištění.

Své právní předpisy s ohledem na tyto zbývající problémy, tak aby splnily požadavky Komise, již změnilo sedm členských států. Třináct členských států své právní předpisy právě mění a šest členských států se formálně zavázalo, že své vnitrostátní právní předpisy změní v blízké budoucnosti, a to za důkladného dohledu Komise (zprávy každé dva měsíce).

Tento organizovaný program již přinesl výsledky v souvislosti se zajištěním:

– Šest členských států z jedenácti, které dosud do svých právních systémů plně neprovedly čl. 3 odst. 7 a čl. 15 odst. 1, změnily své právní předpisy tak, aby právně vymezily objektivní kritéria pro posuzování, zda existují důvody k domněnce, že se nelegální migrant bude skrývat. To napomáhá snižování počtu zajištěných migrantů.

– Šest členských států ze sedmi, které dosud do svých právních předpisů plně neprovedly čl. 15 odst. 4 směrnice, změnily nebo v současné době mění své právní předpisy tak, aby stanovily, že zajištění ztrácí odůvodnění, pokud neexistuje reálný předpoklad vyhoštění.

– Čtyři členské státy ze šesti, které dosud nedovolovaly nevládním a mezinárodním organizacím navštěvovat zajišťovací zařízení, své právní předpisy změnily, nebo je právě mění.

– Čtyři členské státy ze šesti, které tak dosud neučinily, nyní přezkoumaly svá pravidla pro přístup k bezplatné právní pomoci (čl. 13 odst. 4).

– Třináct členských států ze šestnácti, které dosud do svých právních předpisů nezapracovaly čl. 8 odst. 6, již přijalo nebo v současné době přijímá právní předpisy, kterými zavedou systém pro sledování nuceného navracení.

– Jedenáct členských států ze čtrnácti, které tak dosud neučinily, již formalizovaly nebo právě formalizují závazek, že vyhoštění leteckou cestou bude uskutečňováno v souladu se společnými pravidly o bezpečnostních ustanoveních pro společné návraty leteckou cestou, která jsou přiložena k rozhodnutí 2004/573/ES.

Ve zbývajících případech, kdy nebylo možné dosáhnout dohody a získat příslib členských států ke změně jejich právních předpisů v souladu s požadavky Komise, již bylo zahájeno několik řízení v systému EU Pilot.

V letech 2012–2013 byla vypracována a v říjnu 2013 dokončena **studie praktického provádění směrnice o navracení osob**. Tato studie byla koncipována jako „metastudie“ založená na různých druzích stávajících informací a studií, jakož i na příspěvcích všech relevantních zúčastněných subjektů[17].

[17] Tvůrci studie museli konzultovat tyto zúčastněné subjekty:
1. soudní orgány/soudce odpovědné za sledování/projednávání odvolání v oblasti návratové politiky (prostřednictvím národních a mezinárodních sdružení soudců);
2. právní zástupce a instituce poskytující právní pomoc navraceným osobám (prostřednictvím národních a mezinárodních sdružení právníků);
3. subjekty pro sledování navracení (orgány zřízené podle čl. 8 dost. 6 směrnice o navracení osob);
4. zúčastněné subjekty, které migrantům poskytují pomoc nebo jednají jejich jménem (nevládní organizace, podpůrné organizace);

Aby získala obecnější představu o skutečných podmínkách, zkoumala Komise také specializované studie a zprávy vypracované např. Agenturou Evropské unie pro základní práva, UNHCR a nevládními organizacemi (Amnesty International, Human Rights Watch, Pro-Asyl a další) se zaměřením na praktickou situaci v členských státech. Jedním z největších problémů při tomto shromažďování informací bylo u většiny oblastí, jimiž se studie zabývala, malé množství kvantitativních údajů systematicky sebraných na úrovni členských států. Například se ukázalo, že jen v několika členských státech jsou k dispozici údaje o základních parametrech, jako je délka zajištění, důvody zajištění, počet neuskutečněných navrácení a používání zákazů vstupu. Mimo to často chybí společné definice a přístupy ke sběru údajů, což má dopad na jejich srovnatelnost v rámci EU.

Jak je uvedeno výše, bude **Komise na všechny nedostatky zjištěné v této zprávě o provádění systematicky reagovat.** Již bylo zahájeno několik řízení v systému EU Pilot ve vztahu k záležitostem, jimiž se zabývá tyto zpráva, již bylo zahájeno a další budou následovat v blízké budoucnosti.

1. Zajištění navracených osob za účelem vyhoštění

a) Důvody a délka zajištění (článek 15)

Článek 15 směrnice uvádí, že státní příslušníci třetích zemí, o jejichž navrácení probíhá řízení, smí být zajištěni „co nejkratší dobu“ a „pouze dokud jsou činěny úkoly směřující k vyhoštění“ – pokud hrozí nebezpečí skrývání se nebo pokud se dotčený státní příslušník třetí země vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje. Zajištění, které musí být nařízeno rozhodnutím správního nebo soudního orgánu, musí být v přiměřených odstupech přezkoumáváno a musí být ukončeno, „ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat“. Členské státy musí pro zajištění stanovit maximální délku, která zpravidla nesmí překročit šest měsíců a ve výjimečných případech celkem 18 měsíců. V judikatuře Soudního dvora je objasněno několik prvků obsažených v ustanoveních směrnice o navracení osob. Ve svém rozsudku ve věci Kadzoev, C-357/09, Soudní dvůr výslovně potvrdil ochranné prvky článků směrnice o navracení osob, které se týkají **zajištění**, když zdůraznil, že **zajištění ztrácí odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna, pokud v rámci maximální doby zajištění přestal existovat reálný předpoklad pro vyhoštění do země mimo EU. Soudní dvůr objasnil, že důvody veřejného pořádku a bezpečnosti k odůvodnění zajištění podle směrnice o navracení osob nelze použít.** Rozsudek ve věci Arslan, C-534/11, se zabýval vztahem mezi zajištěním v souvislosti s navracením a zadržením v souvislosti s azylem (podle směrnice 2003/9/ES) **a vysvětluje, že existence dvou odlišných režimů neznamená povinnost členských států zajištěné navracené osoby automaticky propustit, jakmile podají žádost o azyl, za předpokladu, že státy ihned přijmou rozhodnutí podle vnitrostátního práva, že zajištění pokračuje v souladu s *acquis* v oblasti azylu.**

Z posouzení vyplývá, že i když členské státy obecně změnily své právní předpisy tak, aby byly v souladu s článkem 15, v praktickém provádění panují **velké rozdíly**. Podstatně se liší například výklad toho, co jsou „přiměřené časové odstupy“, v nichž má docházet k **přezkumu zajištění**. V některých členských státech jsou prováděny každý týden, zatímco v jiných jsou zaručeny jen na konci období zajištění (tedy za šest měsíců). Jde proto o oblast, kde je

5. zúčastněné subjekty, které komentují/studují návratovou politiku (nevládní organizace, akademická obec atd.);
6. mezinárodní organizace (UNHCR, IOM, Červený kříž atd.) se zájmem o otázky navracení osob.

zapotřebí větší jednotnost a kde další pokyny pro výklad „přiměřených časových odstupů“ požadovalo několik zúčastněných subjektů.

Situace je jednotnější, pokud jde o **důvody pro zajištění navracených osob**, přičemž ve většině členských států jsou hlavními důvody nebezpečí skrývání se a/nebo ztěžování návratu. Dalším často uváděným důvodem je potřeba objasnit doklady a totožnost dotčené osoby ve spolupráci se zeměmi mimo EU. **Pojem „nebezpečí skrývání se“** v čl. 3 odst. 7 směrnice ovlivnil to, jak členské státy definují a používají kritéria, na jejichž základě jsou přijímána rozhodnutí o zajištění, čímž přispívá – byť v různé míře – k větší právní jistotě. Ve většině členských států patří mezi hlavní důvody, podle nichž se „nebezpečí skrývání se“ posuzuje, „absence dokladů“ nebo „používání cizí totožnosti“. Dalšími často používanými kritérii pro posuzování „nebezpečí skrývání se“ jsou:

- používání falešných dokladů nebo zničení dokladů,
- absence místa bydliště,
- výslovné vyjádření záměru nespolupracovat,
- existence odsouzení za trestné činy.

Tabulka 2: Kritéria pro posuzování „nebezpečí skrývání se“

Často používaná kritéria pro stanovení „nebezpečí skrývání se“	Počet členských států, které kritéria uplatňují
Absence dokladů	13
Nespolupráce při zjišťování totožnosti	11
Absence místa bydliště	7
Používání falešných dokladů nebo zničení existujících dokladů	7
Opakované nehlášení se příslušným orgánům	7
Výslovné vyjádření záměru nespolupracovat	6
Existence odsouzení za trestné činy	6
Nedodržení existujícího zákazu vstupu	5
Porušení rozhodnutí o navrácení	5
Předchozí chování (např. útěk)	4
Absence finančních prostředků	4
Skutečnost, že se na danou osobu vztahuje rozhodnutí o navrácení vydané v jiném členském státě	4
Nesplnění závazku k dobrovolnému opuštění území	3

Zdroj: výňatek z MATRIX 2013.

Je třeba poznamenat, že ve všech sledovaných členských státech dochází k jednoznačnému posunu směrem k **širšímu uplatňování alternativ zajištění**. Velký počet členských států nyní stanoví alternativy zajištění ve svých vnitrostátních právních předpisech. Z průzkumů vyplývá, že alternativy zajištění mají ve srovnání se zajištěním řadu výhod a mohou za určitých podmínek přinést i značné úspory. V praxi však jsou však alternativy zajištění uplatňovány jen zřídka a v několika státech. Zdá se, že hlavní alternativy používané v praxi vyžadují „pravidelné hlášení se orgánům“ a „příkaz ubytovat se v prostorách stanovených orgány“. Povinnost „odevzdat pas a doklady“ rovněž patří mezi nejčastěji používané alternativy zajištění.

Tabulka 3: Právní a praktické uplatňování alternativ zajištění

	Omezení bydliště		Pravidelné hlášení se orgánům		Povinnost odevzdat doklady		Složení finanční záruky		Elektronické sledování	
	Právní uplatňování	Praktické uplatňování	Právní uplatňování	Praktické uplatňování	Právní uplatňování	Praktické uplatňování	Právní uplatňování	Praktické uplatňování	Právní uplatňování	Praktické uplatňování
AT	ano	ano	ano	ano	ne	ne	ano	ano	ne	ne
BE[18]	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
BG	ne	ne	ano	0	ano	0	ne	ne	ne	ne
CY	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
CZ	ne	ne	ano	ano	ne	ne	ano	ne	ne	ne
DE	ano	0	ano	ano	ano	ano	ne	ne	ne	ne
DK	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ne
EE	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ne	ne	ne	ne
EL	ano	ne	ano	ne	ano	ne	ano	ne	ne	ne
ES	ano	0	ano	0	ano	ano	ne	ne	ne	ne
FI	ne	ne	ano	0	ano	0	ano	0	ne	ne
FR	ano	0	ano	ne	ano	ano	ne	ne	ano	0
HU	ano	0	ano	0	ano	0	ne	ne	ne	ne
IT	ano	0	ano	0	ano	0	ano	0	ne	ne
LT	ano	ano	ano	ano	ne	ne	ne	ne	ne	ne
LU	ano	ne	ano	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
LV	ne	ne	ano	ano	ano	ano	ne	ne	ne	ne
MT	ne	ne	ano	ano	ne	ne	ano	ano	ne	ne
NL	ano	0	ano	0	ano	0	ano	ano	ne	ne
PL	ano	ne	ano	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
PT	ano	0	ano	0	ano	0	ano	0	ano	0
RO	ano	0	ano	0	ne	ne	ne	ne	ne	ne
SE	ano	0	ano	0	ano	0	ne	ne	ne	ne
SI	ano	ano	ano	ano	ano	ne	ano	ne	ne	ne
SK	ano	ne	ano	ne	ne	ne	ano	ne	ne	ne
CH	ano	ne	ano	ano	ano	ne	ano	ne	ne	ne
IS	ano	0	ano	ano	ano	0	ne	ne	ne	ne
LI	ano	ano	ne	ne	ano	ano	ne	ne	ne	ne
NO	ano	0	ano	0	ano	0	ne	ne	ne	ne
IE	ano	0	ano	ano	ano	0	ano	ne	ne	ne
UK	ano	0	ano	0	ano	0	ano	0	ano	0

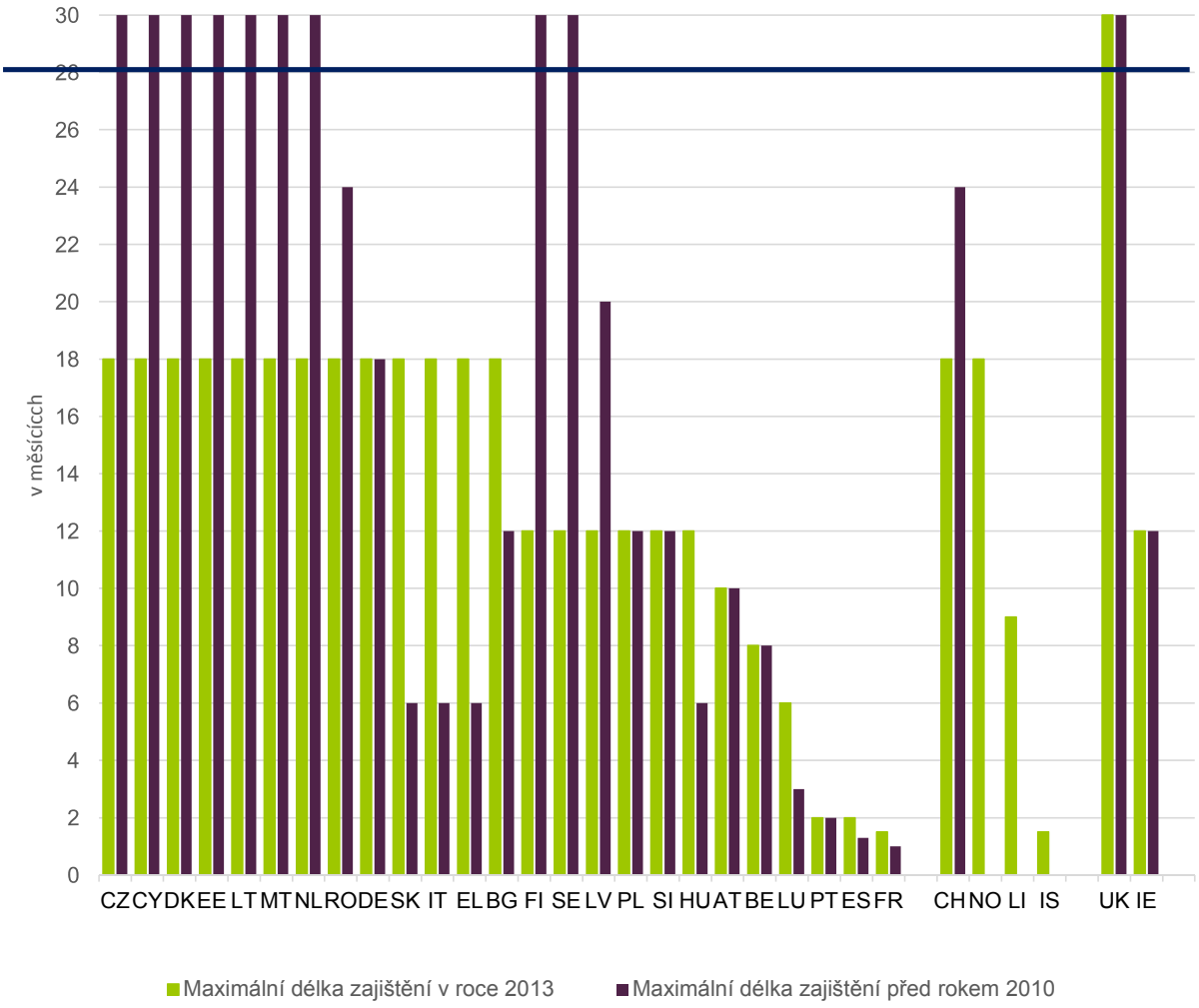
0: „Údaje nejsou k dispozici“.
Zdroj: výňatek z MATRIX 2013.

Ve většině členských států **chybí veřejné podpůrné struktury** pro nelegální migranty, kteří jsou propuštěni ze zajištění, protože neexistují přiměřené vyhlídky na jejich vystěhování. Vzhledem k tomu, že neexistuje konkrétní právní předpis, který by členské státy zavazoval k poskytování materiálního zabezpečení těmto skupinám, nacházejí se tito lidé v situaci právního vakua, kdy jsou odkázáni na soukromý sektor a dobročinné organizace, nebo mohou být donuceni využít nepovolených forem zaměstnání, aby si zajistili obživu. Několik členských států jde v současné době příkladem tím, že těmto osobám poskytují měsíční dávky a pomáhají jim nalézt ubytování.

Před tím, než byla směrnice o navracení osob přijata, **maximální délka zajištění** v jednotlivých členských státech se různila a v **devíti z nich neexistovala žádná horní hranice** pro dobu zajištění. Směrnice o navracení osob přispěla ke sblížení předpisů a celkově ke snížení maximální doby zajištění v celé EU.

[18] Přestože Belgie neuplatňuje žádné z uvedených alternativ zadržení, nabízí od roku 2008 rodinám zvláštní ubytování a poradenství, což bylo v nedávné publikaci vypracované nevládními organizacemi oceněno jako dobrý postup.

Tabulka 4: Maximální délka zajištění před zapracováním směrnice do práva členských států a po něm



Zdroj: MATRIX 2013.

Přestože se zákonné limity pro délku zajištění v osmi členských státech zvýšily, ve dvanácti z nich se naopak snížily. Je třeba poznamenat, že průměrná délka zajištění uplatňovaná v praxi je zjevně podstatně nižší než stanovený limit.

Tabulka 5: Délka zajištění podle zkušeností z praxe

Členský stát	Délka zajištění podle zkušeností z praxe (ve dnech)	Zdroj	Období
AT	16,6*	vnitrostátní statistika	2012
BG	64*	studie nevládní organizace	2011
DE	méně než 42***	vnitrostátní statistika	2011
DK	31*	studie nevládní organizace	2011
EE	85*	vnitrostátní statistika	2011
EL	nejméně 180***	mezinárodní organizace	2012
FI	5–6**	vnitrostátní veřejné orgány	–
FR	13*	vnitrostátní veřejné orgány	–
IT	31*	veřejné orgány města Bologna	–
LU	16*	vnitrostátní veřejné orgány	–

Členský stát	Délka zajištění podle zkušeností z praxe (ve dnech)	Zdroj	Období
NL	120–180**	nevládní organizace a mezinárodní organizace	–
RO	50*	vnitrostátní statistika	2012
SE	méně než 14***	ministerstvo spravedlnosti	–
IS	1**	veřejné orgány a nevládní organizace	–
LI	1–2**	veřejné orgány a nevládní organizace	–
UK	7**	vnitrostátní veřejné orgány	–

** Průměr vypočítaný na základě dostupných údajů. Zdroj údajů je uveden v třetím sloupci zleva.*
*** Nejčastěji používaná délka zajištění podle odhadů dotazovaných zúčastněných subjektů.*
**** V Německu je podle oficiálních statistik 73 % zajištěných drženo méně než 42 dní.*
Zdroj: Matrix 2013.

b) Podmínky zajištění, mimo jiné podmínky zajištění nezletilých osob a rodin (články 16 a 17)

Směrnice stanoví některé **základní podmínky**, které je nezbytné v souvislosti se zajištěním navracených osob dodržet, jako je to, že musí být zajištěny ve zvláštním zajišťovacím zařízení (nikoliv ve vězení), nebo musí být odděleni od běžných vězňů. Zajištěným navraceným osobám musí být poskytována neodkladná zdravotní péče a základní léčba a musí jím být umožněn kontakt s právními zástupci, rodinnými příslušníky a konzulárními úřady. Nevládní organizace a orgány musí mít možnost navštěvovat navracené osoby; tyto návštěvy podléhají požadavkům členských států na schválení předem. Navracené osoby musí být náležitě informovány o svých právech a povinnostech. Pokud jde o **nezletilé osoby** (jak bez doprovodu, tak s rodinou) – které smí být zajištěny pouze v případě, že „neexistuje jiná možnost“, a na „co nejkratší přiměřenou dobu“ –, je třeba brát zvláštní ohled na jejich potřeby („je v první řadě zvažován nejvlastnější zájem dítěte“) a musí jim být dána možnost provozovat volnočasové aktivity a poskytnout (v závislosti na délce pobytu) přístup ke vzdělávání.

Směrnice se nezabývá podrobnostmi, jako je velikost pokojů, přístup k hygienickému zařízení, možnost pobývat venku, výživa atd. V 17. bodě odůvodnění se však uvádí, že se **zajištěnými osobami by se mělo zacházet důstojně a v souladu se zásadami lidskosti**, za dodržování jejich základních práv a v souladu s vnitrostátním právem. Ve všech případech, kdy členské státy uloží zajištění podle článků 15 až 17 této směrnice, musí být splněny podmínky článku 4 Listiny základních práv EU, který zakazuje nelidské či ponižující zacházení. Praktický dopad na povinnost členských států je podrobně rozveden v normách stanovených Výborem Rady Evropy pro prevenci mučení („normy CPT“[19]). Tyto normy jsou všeobecně přijímaným popisem povinností souvisejících se zajištěním, které musí členské státy v případě veškerého zajištění splnit jako absolutní minimum, aby byl při uplatňování práva EU zajištěn soulad s povinnostmi podle Evropské úmluvy o lidských právech a s povinnostmi plynoucími z Listiny základních práv EU. Komise bude situaci pečlivě sledovat a k zajištění toho, aby tyto referenční hodnoty respektovaly všechny členské státy, bude při hodnocení zajišťovacích zařízení, která používají členské státy pro zajištění před navrácením, využívat zejména možností, které nabízí nový **schengenský hodnotící mechanismus**. K vyřešení nejkřiklavějších případů nelidských podmínek zajištění byla v posledních měsících proti několika členským státům již zahájena řízení v systému EU Pilot.

Devět členských států disponuje právními předpisy, jež nesplňují v plném rozsahu čl. 16 odst. 1, který vyžaduje, aby státy přísně **oddělovaly zajištěné osoby od běžných vězňů**. Dva

[19] Dokument CPT/Inf/E (2002) 1 — Rev. 2013, k dispozici na adrese: www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm

z těchto států se zavázaly, že své právní předpisy změní. V případě ostatních členských států již byla nebo budou muset být zahájena řízení v systému EU Pilot. V praxi zvláštní zajišťovací zařízení vždy poskytuje jen polovina členských států. Ve zbývající polovině členských státech jsou nelegální migranti stále ještě příležitostně či často drženi ve věznicích. Německé soudy v této souvislosti v roce 2013 Soudnímu dvoru předložily tři žádosti o rozhodnutí v předběžné otázce: ve věcech C-473/13 (Bero) a C-514/13 (Bouzalmate) byl Soudní dvůr tázán, zda je členský stát povinen podle čl. 16 odst. 1 držet zajištěné osoby pouze ve zvláštních zajišťovacích zařízeních, jen pokud vlastní zvláštní zajišťovací zařízení v některých svých regionálních celcích (ale nikoliv v jiných). Věc C-474/13 (Thi Ly Pham) se zabývá tím, zda je s čl. 16 odst. 1 slučitelná administrativní praxe uplatňovaná na vnitrostátní úrovni, která spočívá v ubytování zajištěné osoby před navrácením společně s běžnými vězni, pokud s tím tato osoba souhlasí. Tyto tři věci Soudní dvůr stále řeší.

Povinnost podle čl. 16 odst. 2, tedy umožnit zajištěným osobám **včasné navázání kontaktu s právními zástupci, rodinnými příslušníky a příslušnými konzulárními orgány**, do svého práva řádně provedly všechny členské státy Ze shromážděných důkazů vyplývá, že dva členské státy tuto možnost neposkytují vždy. Všechny členské státy náležitě do svého práva zapracovaly také povinnost podle čl. 16 odst. 3 zaručující **přístup k neodkladné zdravotní péči a základní léčbě**. Bylo však hlášeno, že v šesti členských státech se toto právo v praxi občas nedodržuje. Komise bude na všechny zjištěné nedostatky systematicky reagovat.

Zapracování samostatně stojícího práva podle čl. 16 odst. 4, které vnitrostátním, mezinárodním a nevládním organizacím a orgánům zajišťuje **plný přístup do zajišťovacích zařízení**, je stále problematické v sedmi členských státech. Tři z těchto států se zavázaly, že své právní předpisy upraví. V plném souladu není ani praxe uplatňovaná ve čtyřech dalších členských státech.

Ve všech členských státech jsou právní předpisy v souladu s pravidly stanovenými v článku 17 o **zajištění nezletilých osob a rodin**. Ve dvou členských státech jsou však v praxi stále ještě hlášeny nedostatky, pokud jde o oddělené ubytování pro rodiny, ve třech členských státech, pokud jde o přístup k volnočasovým aktivitám, a v pěti členských státech, pokud jde o přístup ke vzdělávání. Co se týče praktického uplatňování ustanovení článku 17, že nezletilé osoby jsou zajišťovány pouze v případě, že neexistuje jiná možnost, z hodnocení vyplývá, že sedmnáct členských států zajišťuje – alespoň někdy – nezletilé osoby bez doprovodu a devatenáct členských států – alespoň někdy – rodiny s nezletilými dětmi. Jelikož definici toho, co znamená „pouze v případě, že neexistuje jiná možnost“ ve směrnici o navracení osob lze vykládat různě, naznačily některé zúčastněné subjekty, že by členské státy měly být motivovány k tomu, aby do svých vnitrostátních právních předpisů zahrnuly ustanovení proti zajišťování dětí a aby v případě nezletilých osob bez doprovodu a rodin s dětmi používaly alternativy zajištění.

Pokud jde o **pomoc nezletilým osobám bez doprovodu** (článek 10), vyplynulo z hodnocení, že ji poskytují různé subjekty a má velice rozmanitou podobu.

Tabulka 6: Orgán odpovědný za poskytování pomoci nezletilým osobám bez doprovodu

Země	Nevládní organizace	Mezinárodní organizace pro migraci	Instituce se specializací na nezletilé osoby bez doprovodu	Odbor vlády	Obecné služby pro mládež nebo sociální služby	Místní vládní instituce	Obecné azylové a imigrační služby	Státní zástupce nebo soud	Policie nebo pohraniční stráž	Není formální povinností žádné instituce
AT					✓					
BE				✓						
BG					✓					
CZ		✓			✓					
CY					✓					
DE					✓					
DK	✓	✓					✓			
EE					✓	✓				
EL	✓	✓						✓		
ES						✓				
FI										✓
FR					✓					
HU			✓							
IT		✓								
LT							✓			
LU		✓								
LV								✓	✓	
MT							✓			
NL	✓				✓					
PL		✓						✓	✓	
PT	✓				✓					
RO	✓									
SI					✓					
SK				✓						
SE					✓					
CH						✓				
IS				✓	✓					
LI				✓						
NO[20]		✓	✓	✓						
IE					✓					
UK					✓	✓				

Zdroj: MATRIX 2013.

Zatímco většina členských států nezletilé osoby v praxi vrací, pouze sedm členských států informovalo o tom, že využily možnosti vrátit nezletilé osoby bez doprovodu do přijímacích zařízení nebo sociálním službám v jejich zemi původu.

Změny týkající se zajištění, k nimž došlo v důsledku provádění směrnice o navracení osob, byly zjištěny především v těchto oblastech:

[20] Evropská komise (2013), posouzení souladu se směrnicí 2008/115/ES, Norsko. Verze 3.0 – 20.6.2013. Nepublikovaný čl. 10 odst. 1.

Tabulka 7: Hlavní změny v zajišťování v důsledku provádění směrnice o navracení osob

Změna	Členský stát
Kratší doba zajištění	BG, CZ, DK, EE, LT, LV, RO, SI, SK, NO
Delší doba zajištění	EL, ES, FI, FR, IT, LU
Zvláštní opatření pro nezletilé osoby a rodiny s nezletilými dětmi (a zranitelné osoby)	AT, CZ, SI
Lepší podmínky v zajišťovacích zařízeních	DK, LU, LV, RO
Zvláštní zajišťovací zařízení / oddělení od vězňů	DE, DK, LU
Využívání alternativ	BE, DE, LV, NL
Poskytování právního poradenství	AT, SK
Stanovená lhůta pro soudní přezkum / rozhodnutí soudu	CZ, SK
Možnost odvolání	LV
Písemné rozhodnutí	DK

Zdroj: MATRIX 2013.

2. Dobrovolné opuštění území (článek 7) a sledování nuceného navracení (čl. 8 odst. 6)

Zavedení směrnice o navracení osob příznivě ovlivnilo vnitrostátní právní předpisy a postupy týkající se **dobrovolného opuštění území**. Článek 7 zavazuje členské státy, aby poskytovaly k dobrovolnému opuštění území přiměřenou lhůtu v délce od sedmi do třiceti dnů. Právo některých členských státech dříve lhůtu k dobrovolnému opuštění území buď nestanovilo, nebo nespecifikovalo její délku. Všechny členské státy tento limit nyní zavedly. Ve většině sledovaných členských států je lhůta k dobrovolnému opuštění území poskytována **automaticky**; pouze tři členské státy využily možnosti podle čl. 7 odst. 1 směrnice a ve svých právních předpisech stanoví, že se tato lhůta poskytuje pouze na žádost dotčené osoby. V říjnu 2013 nizozemský soud předložil Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí v předběžné otázce (věc C-554/13) související s ustanoveními v čl. 7 odst. 4 ohledně možnosti neposkytnout lhůtu k opuštění území.

Studie rovněž prokazuje, že směrnice o navracení osob byla motivem pro změnu ve **sledování nuceného navracení**. Přímým výsledkem směrnice v mnoha členských státech bylo zřízení orgánů pro sledování, k němuž často došlo s využitím podpory Evropského návratového fondu. Sedm členských států povinnost zřídit systém pro sledování nuceného navracení nesplnilo a Komise již zahájila (nebo v blízké době zahájí) související řízení v systému EU Pilot. V členských státech, kde již orgán pro sledování existuje, bývá velký rozdíl mezi sledováním prováděným občanskou společností (nevládními organizacemi zaměřenými na lidská práva), veřejní ochránci práv či orgány s vazbami na státní ministerstvo. Systémy pro sledování jsou buď stanoveny zákonem, nebo dohodou o spolupráci. Hodnocení dokládá, že směrnice o navracení osob měla zásadní dopad na zřízení orgánů pro sledování navracení a že se situace s tím, jak se systémy pro sledování stabilizují, dále vyvíjí. Orgány pro sledování budou plnit důležitou úlohu vnitřního kontrolního mechanismu pro běžně používané vnitrostátní postupy.

Tabulka 8: Orgány pro sledování nuceného navracení

Země	Orgán pro sledování	Druh orgánu pro sledování
AT	√	veřejný ochránce práv a nevládní organizace
BE	√	orgán při belgické policii

Země	Orgán pro sledování	Druh orgánu pro sledování
BG	√[21]	veřejný ochránce práv a nevládní organizace
CY	√	veřejný ochránce práv
CZ	√	orgán při Parlamentu ČR
DE	neformální	nevládní organizace
DK	√	veřejný ochránce práv a nevládní organizace
EE	√	nevládní organizace
EL	√	veřejný ochránce práv
ES	√	veřejný ochránce práv
FI	√	veřejný ochránce práv
FR	ne	–
HU	√	veřejný ochránce práv
IT	ne	–
LT	√	nevládní organizace
LU	√	nevládní organizace
LV	√	veřejný ochránce práv
MT	√	orgán při ministerstvu vnitra a národní bezpečnosti
NL	√	orgán při ministerstvu pro bezpečnost a spravedlnost
PL	√	veřejný ochránce práv a nevládní organizace
PT	√	orgán při ministerstvu vnitra
RO	√	nevládní organizace
SE	ne	funkci orgánu pro sledování částečně plní soudy, parlamentní ochránce práv a ministr spravedlnosti
SI	ne[22]	–
SK	√	veřejný ochránce práv a nevládní organizace
CH	√	orgán při Spolkovém ministerstvu spravedlnosti a policie
IS	ne	–
LI	ne	–
NO	√	veřejný ochránce práv
IE	ne	–
UK	√	orgány při ministerstvu spravedlnosti

Zdroj: MATRIX 2013.

3. Záruky (články 12 a 14) a prostředky právní nápravy (článek 13)

Hodnocením bylo zjištěno, že většina zkoumaných členských států využívá možnosti **uplatnit odchylky od oblasti působnosti směrnice podle čl. 2 odst. 2**[23]. Dále bylo shledáno, že ve většině případů jsou uplatňovány ochranné povinnosti stanovené v čl. odst. 4 a že pro státní příslušníky třetích zemí náležející do oblasti působnosti a pro hraniční případy, které členské státy z působnosti směrnice vyloučily, existuje podobná úroveň ochrany.

[21] Jen navrženo (údaje z roku 2012 prostřednictvím FRA).
[22] V současné době vláda diskutuje o duálním systému pro sledování, v němž by sledování společně s nevládními organizacemi prováděl veřejný ochránce práv.
[23] Ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. a) členským státům umožňuje nepoužít směrnici v některých hraničních situacích (u lidí, jimž byl odepřen vstup a kteří byli zadrženi v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice). V tomto případě stále platí soubor základních minimálních záruk, jejichž výčet je uveden v čl. 4 odst. 4. Ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. b) členským státům umožňuje neuplatnit směrnici v některých trestněprávních situacích (u lidí, jejichž návrat je trestněprávní sankcí nebo kterých se týká vydávací řízení).

Hodnocení zjistilo, že **procesní záruky** související s právy nelegálních migrantů v procesu navracení jsou v právu členských států zhruba prováděny. Z výsledků průzkumu vyplývá, že obecně jsou v praxi uplatňovány také záruky podle čl. 12 odst. 1 směrnice ohledně podoby rozhodnutí o navrácení (písemně s uvedením věcných i právních důvodů a informací o dostupných prostředcích právní nápravy). Mezi zúčastněnými subjekty vyvstalo určité znepokojení, pokud jde o formulování důvodů rozhodnutí (bez podrobností a motivů). Téměř v polovině členských států, které uplatňují směrnici, zúčastněné subjekty jako prostor pro případné zlepšení vytyčily překlad (hlavních prvků rozhodnutí o navrácení) a v menším rozsahu tlumočení.

Hodnocením se nepodařilo zjistit hlavní trendy ani změny v čase, pokud jde o **záruky pro případ neukončeného návratu**. (Článek 14 směrnice se zabývá zachováním celistvosti rodiny, zdravotní péčí, přístupem ke vzdělávání, potřebami zranitelných osob, jakož i právem získat písemné potvrzení v případech odloženého návratu.) Zdá se, že základní záruky jsou v prvé řadě zajištěny prováděním mezinárodních úmluv a právními předpisy o univerzálním přístupu (zejména v případě zdravotní péče a vzdělávání).

Pokud jde o povinnost členských států poskytnout navraceným osobám **účinné prostředky právní nápravy** podle článku 13, dospělo hodnocení k závěru, že i když v právních systémech všech členských států právně existuje možnost odvolání, v praxi vstupuje do situace řada faktorů, které mohou právo na skutečnou právní nápravu ohrozit. Zaprvé, informace o dostupných prostředcích nejsou navzdory náležitému zapracování směrnice do práva členských států vždy ve všech členských státech v praxi dostatečně předávány státním příslušníkům třetích zemích v jazyce, kterému navracené osoby rozumějí (překlad a vysvětlení / otázka právní pomoci). Zadruhé a v souvislosti s předcházejícím bodem, šance na účinné odvolání může být menší kvůli neúčinnému poskytování právní pomoci v případě, kdy členské státy ve velké míře využívají ustanovení podle čl. 13 odst. 4 směrnice, podle něhož mohou stanovit, že se na bezplatnou právní pomoc vztahují podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 až 6 směrnice 2005/85/ES. Hodnocením se zjistilo, že v několika členských státech nejsou v důsledku toho odvolání proti rozhodnutí o navrácení v praxi častá, nebo k nim dochází v menší míře, než se předpokládalo. Komise bude tuto situaci pečlivě sledovat.

Podle směrnice mohou členské státy rozhodnout, zda má odvolání automatický **odkladný účinek**, nebo zda může tento účinek udělovat odvolací orgán pouze případ od případu. Hodnocení zjistilo, že odvolání obecně automaticky dočasně pozastaví výkon rozhodnutí o navrácení a/nebo vyhoštění podle vnitrostátního práva jen v devíti členských státech. Ve většině členských států musí imigrant požádat o dočasný pozastavující účinek, který může být podle konkrétních okolností soudcem zamítnut (nebo udělen).

Tabulka 9: Odkladný účinek odvolání

Dočasný odkladný účinek výkonu rozhodnutí o navrácení v případě, že je podáno odvolání	
Ano: Automaticky	AT, CZ, DK, FR, LT, MT, PL, RO, SI, UK
Někdy: Prostřednictvím rozhodnutí příslušného soudního nebo správního orgánu	BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, CH, LI, IS, NO, IE

Zdroj: MATRIX 2013.

V tomto ohledu je důležité zdůraznit, že Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci C-383/13 PPU (G a R)[24] potvrdil, že se při přijímání rozhodnutí podle směrnice o navracení osob musí dodržovat **práva obžalovaného uvedená v čl. 41 odst. 2 Listiny základních práv EU** (právo být vyslechnut a právo na přístup ke spisu), i když tato práva nejsou v této směrnici výslovně uvedena.

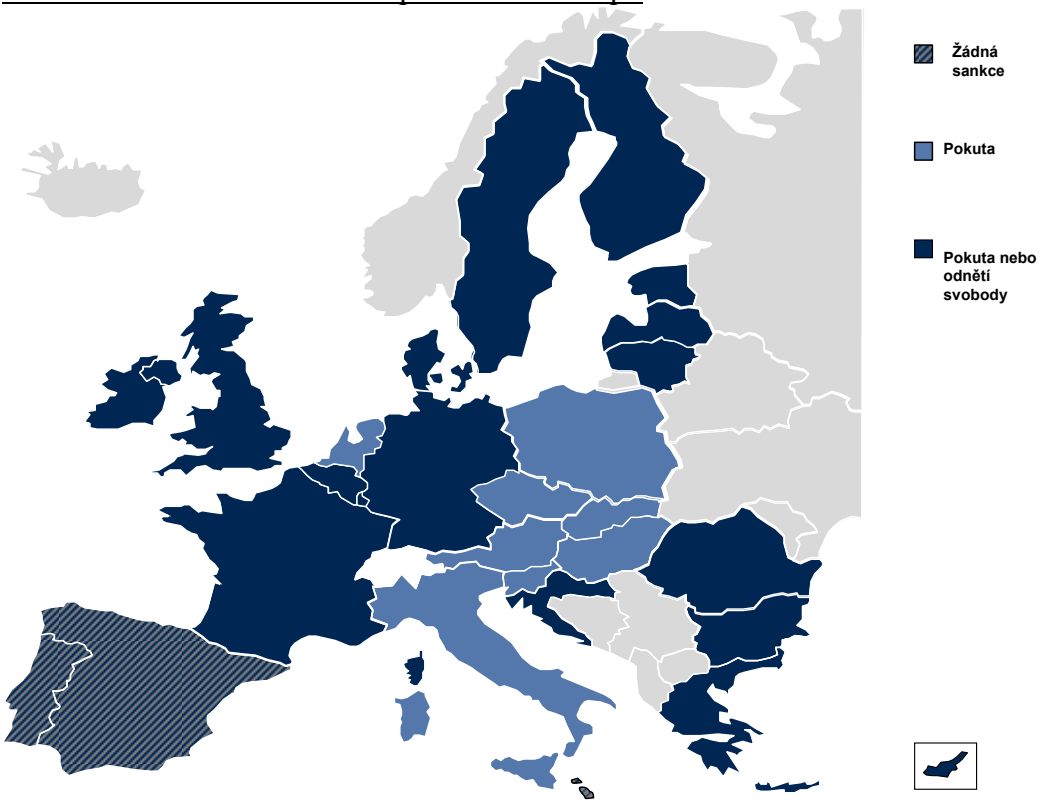
4. Kriminalizace neoprávněného vstupu a pobytu

Ze zjištění hodnocení, jakož i z nedávné studie provedené agenturou FRA vyplývá, že ve většině členských států jsou zavedeny zákony, které různou formou **neoprávněný vstup a/nebo pobyt kriminalizují**. Ani směrnice o navracení osob ani žádný jiný právní nástroj EU členským státům nebrání, aby podle svého práva klasifikovaly neoprávněný vstup a/nebo pobyt jako trestný čin. Několik rozsudků Soudního dvora však omezilo schopnost členských států, aby v důsledku toho držely navracené osoby ve vězení. Konkrétně ve věci C-61/11 (El Dridi) Soudní dvůr shledal, že směrnice o navracení osob brání právní úpravě kriminalizující neoprávněný pobyt *potud, pokud* tato pravidla oslabují účinnost směrnice o navracení osob. Soudní dvůr v tomto ohledu konstatoval, že odnětí svobody neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země, který kromě nesplnění příkazu k opuštění území nespáchal žádný jiný přestupek, je v rozporu se směrnicí. Rozsudek v podobném případě (věc C-329/11, Achoughbabian) potvrdil zjištění rozsudku ve věci El Dridi a shledal, že vnitrostátní právní předpisy trestající pouhý neoprávněný pobyt hrozbou odnětí svobody podle trestního práva jsou neslučitelné se směrnicí. Rozsudek ve věci C-430/11 (Sagor) potvrdil, že lze použít trestněprávní sankci v podobě finanční pokuty, kterou je možno nahradit příkazem k vyhoštění, pokud řízení o vyhoštění respektuje všechny procesní záruky směrnice o navracení osob. Rozsudek kromě toho potvrdil, že trestněprávní sankci v podobě domácího vězení lze uplatnit pouze za předpokladu, že existují záruky, které zajišťují, aby nedocházelo k oddalování navrácení.

Výše uvedené rozsudky podnítily **široké spektrum změn ve vnitrostátních právních předpisech** ve zkoumaných zemích a několik členských států v důsledku této judikatury v poslední době změnilo své právní předpisy. Komise situaci pozorně sleduje a proti několika členským státům již zahájila řízení v systému EU Pilot.

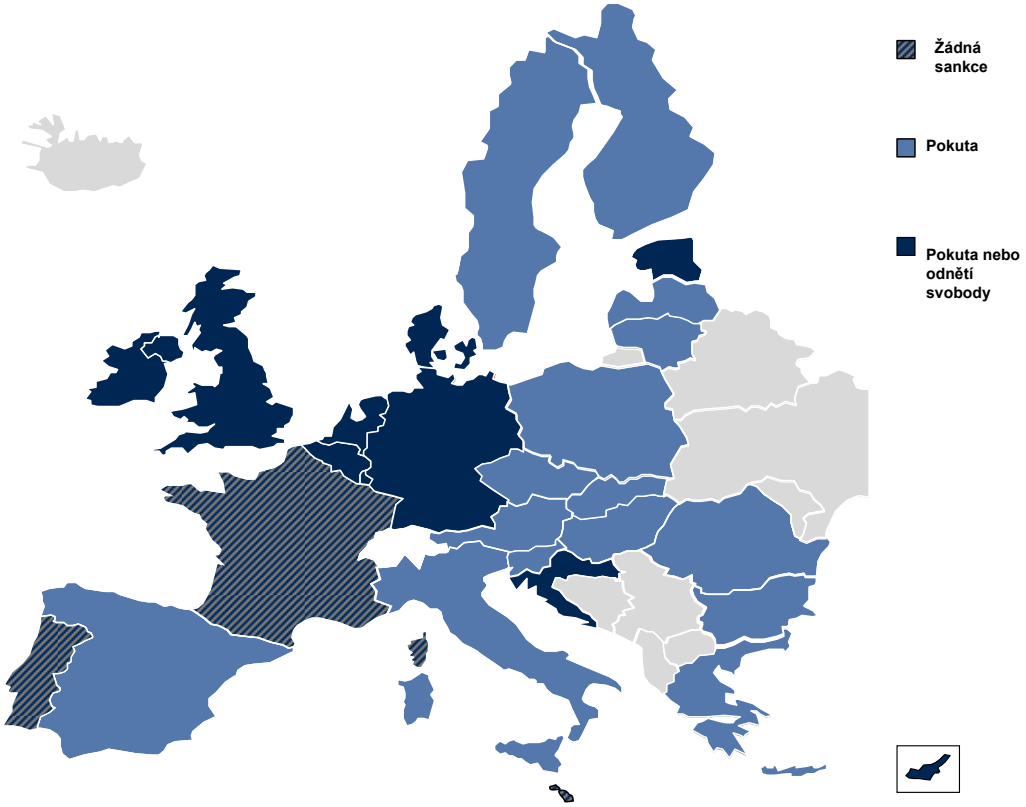
[24] K podobným otázkám se vztahují dvě další žádosti o rozhodnutí v předběžné otázce, které se v současné době projednávají: C-166/13 (Mukarubega) a C-249/13 (Boudjilida).

Tabulka 10: Kriminalizace neoprávněného vstupu



Zdroj: FRA 2014.

Tabulka 11: Kriminalizace neoprávněného pobytu



Zdroj: FRA 2014.

5. Zahájení řízení o navrácení (článek 6) a zákazy vstupu (článek 11)

Pokud jde o článek 6 směrnice o navracení osob, shodují se členské státy ve velké míře na **vymezení pojmu neoprávněný pobyt**. Právní předpisy většiny členských států uvádějí podrobný seznam okolností, za nichž lze pobyt státního příslušníka třetí země považovat za neoprávněný, přičemž mezi pět hlavních kategorií patří: ukončení platnosti víza, uplynutí platnosti povolení k pobytu, zrušení povolení k pobytu, odnětí postavení uprchlíka a neoprávněný vstup. Většina členských států uplatňuje u osob, v jejichž případě probíhá řízení za účelem získání nebo prodloužení povolení nebo víza, shovívavější pravidla. Většina členských států uplatňuje **jednofázové řízení**, kdy se rozhodnutí o navrácení a rozhodnutí o vyhoštění vydávají v jediném (správním) aktu; pouze devět členských států (IT, LT, LV, MT, PL, SE, IS, IE, UK) uplatňuje dvoufázové řízení. Směrnice přinesla také větší harmonizaci na úrovni EU, pokud jde o vydávání povolení k pobytu nebo jiných povolení zakládajících **právo** příslušníků třetích zemí, kteří neoprávněně pobývají na jejich území, **k pobytu ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů**. Ve svém právním systému tuto možnost uvádějí všechny členské státy. **Povinnost zahájit řízení o navrácení** praxi zadržování státních příslušníků třetích zemí ani počet zadržených podstatně nezměnila. To, zda se po neoprávněně pobývajících státních příslušnících třetích zemí pátrá v rámci tradičních opatření prováděných policí nebo akcí *ad hoc*, není směrnicí stanoveno a závisí na faktorech a okolnostech, které panují v daném členském státě. Jelikož směrnice pojem **zadržení** výslovně nedefinuje a ani neuvádí pokyny, jak mají taková řízení probíhat, ponechaly členské státy stávající institucionální uspořádání téměř beze změny. V členských státech existují dva hlavní typy postupů zadržení: zaprvé jde o zadržení při rutinních policejních kontrolách nebo cílených operacích na místech, kde se na základě důvodného podezření mohou zdržovat migranti bez dokladů. Zadruhé k zadržení dochází na žádost imigračních úřadů s ohledem na osoby, které nedodržely příkaz k opuštění území nebo nesplnily rozhodnutí o dobrovolném opuštění území.

Směrnice o navracení osob vyžaduje, aby členské státy v případech, kdy nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území[25] nebo nebyla splněna povinnost návratu, vydávaly zákazy vstupu společně s rozhodnutím o navrácení. V ostatních případech je vydání zákazu vstupu fakultativní. Délka zákazu vstupu se stanoví po uvážení všech významných okolností a maximální délka pěti let může být překročena, pouze pokud dotčená osoba představuje vážné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti. Z hodnocení vyplývá, že směrnice o navracení osob obecně přispěla ke sblížení předpisů členských států, pokud je o (maximální) **délku zákazů vstupu souvisejících s navracením**, která činí pět let, jak stanoví čl. 11 odst. 2 směrnice. Většina členských států také v souladu se směrnicí stanoví, že maximální délka zákazu vstupu v případech, kdy se navracená osoba považuje za ohrožení národní bezpečnosti, může výjimečně překročit pět let. V osmi členských státech byla délka zákazu vstupu v důsledku provádění směrnice zkrácena. Průzkum však také ukázal, že se v šesti členských státech zvýšil počet zákazů vstupu vydávaných navraceným osobám. Všechny členské státy v praxi poskytují nelegálním migrantům možnost požádat za výjimečných humanitárních okolností o zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu. Každé rozhodnutí o

[25] Může tomu tak být v případě, že existuje nebezpečí skrývání se, nebo pokud byla žádost o oprávněný pobyt zamítnuta jako zjevně nepodložená či podvodná, nebo pokud dotčená osoba představuje riziko pro veřejnou nebo národní bezpečnost.

zákazu vstupu je zaneseno do schengenského informačního systému, což migrantům brání v opětovném vstupu do schengenského prostoru. Soudní dvůr ve věci C-297/12 (Filev/Osmani) znovu potvrdil, že maximální délka zákazů vstupu stanovená ve směrnici se vztahuje také na „staré“ zákazy vstupu, které byly vydány před tím, než směrnice vstoupila v platnost.

Tabulka 12: Zákaz vstupu

Důvody uplatnění zákazu vstupu	Členské státy uplatňující tyto důvody
Zákaz vstupu se automaticky ukládá ve všech případech rozhodnutí o navrácení	AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, MT, PL, PT, IS, IE, UK
Zákaz vstupu se neukládá ve všech případech, ale je (alespoň) automaticky vydáván a) pokud nebyla poskytnuta lhůta pro dobrovolné opuštění území, b) jestliže nebyla splněna povinnost návratu	BE, BG, CZ, DK, FI, HU, LU, LV, NL, RO, SE, SK, CH, NO
Zákazy vstupu jsou vydávány případ od případu (různé důvody)	FR, SI, LI

Změny v důsledku směrnice o navracení osob	Členský stát
Zkrácení délky zákazu vstupu	DE, ES, IT, LV, PL, PT, CH, NO
Zvýšení počtu vydaných zákazů vstupu	AT, BE, DK, FI, NL, CH
Zvláštní regulace zákazů vstupu / standardizace v celé zemi	LT, MT, SI
Možnost zrušení	ES, PL
Zákaz vstupu v písemné podobě	LU, PL
Snížení počtu vydaných zákazů vstupu	SK

Zdroj: MATRIX 2013.

6. Judikatura Soudního dvora související se směrnicí o navracení osob

Vnitrostátní soudy Soudnímu dvoru v posledních pěti letech předložily několik žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce souvisejících s výkladem směrnice o navracení.

O zajištění:
Soudní dvůr ve věci C-357/09 (Kadzoev) ze dne 30. listopadu 2009 výslovně potvrdil ochranné prvky v ustanovení směrnice o navracení osob, které se týkají zajištění, a zejména povinnost okamžitě propustit dotčenou osobu, jakmile přestanou být splněny důvody předepsané směrnicí.

Německé soudy v létě 2013 podaly tři žádosti o rozhodnutí v předběžné otázce: ve věcech C-473/13 (Bero) a C-514/13 (Bouzalmate) (v jednání) byl Soudní dvůr tázán, zda je členský stát povinen podle čl. 16 odst. 1 držet zajištěné osoby jen ve zvláštních zajišťovacích zařízeních, pouze pokud vlastní zvláštní zajišťovací zařízení v některých svých regionálních celcích (ale v jiných nikoliv). Věc C-474/13 (Thi Ly Pham) (v jednání) se zabývá tím, zda je s čl. 16 odst. 1 směrnice slučitelná administrativní praxe uplatňovaná na vnitrostátní úrovni, která

spočívá v ubytování zajištěné osoby před navrácením společně s běžnými vězni, pokud s tím tato osoba souhlasí.

O kriminalizaci neoprávněného pobytu:
Dne 28. dubna 2011 vydal Soudní dvůr rozsudek ve věci C-61/11 (El Dridi). V tomto rozsudku s dalekosáhlými důsledky shledal, že směrnice o navracení osob brání vnitrostátním pravidlům, jež ukládají odnětí svobody neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země, který neuposlechl příkaz k opuštění území členského státu, jelikož tento trest může ohrozit dosažení cíle zavést účinné postupy pro vyhoštění a repatriaci v souladu se základními právy. Rozsudek v podobné věci (Věc C-329/11, Achoughbabian) související se situací ve Francii byl vydán v prosinci 2011. Potvrdil zjištění rozsudku ve věci El Dridi a shledal, že vnitrostátní právní předpisy *trestající neoprávněný pobyt* hrozbou odnětí svobody podle trestního práva jsou se směrnicí o navracení osob neslučitelné. Rozsudek ve věci C-430/11 (Sagor) (týkající se slučitelnosti ustanovení italských právních předpisů ukládajících za neoprávněný pobyt trestní sankce v podobě domácího vězení a okamžitého vyhoštění) byl vydán v prosinci 2012 a judikaturu Soudního dvora v této oblasti dále prohloubil. Soudní dvůr se na výše uvedenou judikaturu odkazuje a své závěry znovu opakuje v usnesení ze dne 21. března 2013 ve věci C-522/11 (Mbaye). Ve věci C-189/13 (Da Silva) (v jednání) jde o případ navazující na věc Achoughbabian, který se týká slučitelnosti směrnice o navracení s vnitrostátními předpisy *trestajícími neoprávněný pobyt* hrozbou odnětí svobody podle trestního práva.

O vztahu mezi směrnicí o navracení osob a *acquis* v oblasti azylu
Rozsudek z května 2013 ve věci C-534/11 (Arslan) se zabýval vztahem mezi zajištěním souvisejícím s navracením (podle směrnice 2008/115/ES) a zadržením v souvislosti s azylem (podle směrnice 2003/9/ES) v situaci, kdy je státní příslušník třetí země zajištěn podle směrnice o navracení a podá žádost o azyl, aby pozdržel návrat. Rozsudek potvrzuje, že se zadržení v souvislosti s azylem a zajištění v souvislosti s navracením řídí dvěma odlišnými právními režimy s příslušnými právními zárukami uzpůsobenými konkrétní situaci žadatelů o azyl a navracených osob. Soudní dvůr jasně stanovil, že z existence těchto dvou odlišných režimů nevyplývá povinnost členského státu automaticky propustit zajištění navracené osoby, jakmile podají žádost o azyl. Rozsudek výslovně potvrzuje, že zajištění může pokračovat, za předpokladu, že členský stát bez prodlení přijme rozhodnutí podle vnitrostátního práva o pokračování zadržení v souladu s *acquis* v oblasti azylu.

O zákazech vstupu:
Rozsudek ze dne 19. září 2013 ve věci C-297/12 (Filev/Osmani) se týká platnosti „starých“ zákazů vstupu vydaných před vstupem směrnice o navracení a pravidel pro délku zákazu vstupu v platnost. Soudní dvůr v rozsudku:
– potvrdil, že čl. 11 odst. 2 brání úpravě podle vnitrostátního práva, která podmiňuje omezení doby trvání zákazu vstupu tím, že dotčená osoba podá *žádost* o přiznání takového omezení.
– objasnil, že zákaz vstupu, který byl vydán více než pět let před dnem nabytí účinnosti vnitrostátní právní úpravy k provedení této směrnice nemůže vést k dalším účinkům, pokud daná osoba nepředstavuje vážné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti,
– brání členským státům, aby ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) uvedené směrnice vyloučily osoby, které v době mezi dnem, kdy měla být směrnice provedena, a dnem, kdy skutečně provedena byla, využívaly příznivějších přímých účinků směrnice.

O dobrovolném opuštění území:

Žádost Dutch Raad van State o rozhodnutí v předběžné otázce byla podána v říjnu 2013 ve věci C-554/13 (Zh. a O.) (v jednání). Týkala se výkladu pojmu „ohrožení veřejného pořádku“ jakožto důvodu pro neudělení lhůty k dobrovolnému opuštění území v kontextu článku 7.

Právo být vyslechnut (článek 41 Listiny základních práv EU) v kontextu směrnice o navracení osob:
– Francouzští soudci v této záležitosti podali na jaře 2013 dvě žádosti o rozhodnutí v předběžné otázce: ve věcech C-166/13 (Mukarubega) a C-249/13 (Boudjilida) (v jednání) byl Soudní dvůr tázán, zdá se právo být vyslyšen před tím, než je přijato rozhodnutí, podle čl. 41 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie vztahuje na řízení o navrácení (Mukarubega) a aby upřesnil přesný rozsah tohoto práva (Boudjilida).

Soudní dvůr v rozsudku C-383/13 PPU (G a R) ze dne 10. září 2013 potvrdil, že při rozhodování o prodloužení zajišťovacího opatření mají být dodržena práva na obhajobu. Objasnil, že ne každé porušení práv na obhajobu vede ke zrušení rozhodnutí. Tento účinek vznikne, pouze pokud vnitrostátní soud shledá, že by věc bývala mohla dojít k jinému výsledku.

Část V – Závěry

Z tohoto sdělení vyplývá, že vývoj *acquis* EU v oblasti navracení za poslední desetiletí vedlo ve všech členských státech k podstatným legislativním i praktickým změnám. Směrnice o navracení osob příznivě ovlivnila vnitrostátní právní předpisy i postupy, pokud jde o dobrovolné opuštění území, a podnítila změnu v oblasti sledování nuceného navracení. Přispěla ke sblížení a celkovému zkrácení maximální doby zajištění v celé EU a stimulovala také neustálý pohyb směrem k širšímu uplatňování alternativ zajištění v členských státech. Směrnice o navracení osob rovněž omezila schopnost členských států kriminalizovat pouhý neoprávněný pobyt a její procesní záruky přispěly k větší právní jistotě.

Obavy, které některé členské státy vyjádřily v době přijetí směrnice, že ochranná ustanovení oslabí účinnost řízení o navracení, se nepotvrdily. Ze zkušeností vyplývá, že postupy stanovené směrnicí o navracení osob umožňují rozhodně jednat. Hlavní důvody pro nenavracení souvisejí s *praktickými* problémy při zjišťování totožnosti navracených osob a při získávání nezbytných dokladů od orgánů v zemích mimo EU.

Postupně došlo k uznání společné odpovědnosti za klíčové cíle této nové politiky EU a byla zajištěna jejich podpora. Všechny členské státy nyní obecně přijímají tyto cíle politiky:

- *dodržování základních práv,*
- *spravedlivá a účinná řízení,*
- *snížení počtu případů, kdy jsou migranti ponecháni bez jasného právního statusu,*
- *upřednostňování dobrovolného opuštění území,*
- *podpora opětovného začleňování a uplatňování alternativ zajištění*.

To vyplynulo během politických dialogů s členskými státy, které proběhly nedávno, v roce 2013. Tento příznivý vývoj potvrdila také osmá zpráva Komise OSN pro mezinárodní právo věnovaná vyhošťování cizinců, v níž zvláštní zpravodaj OSN uznává, že *„v této problematice obsahuje směrnice EU o navracení osob mimořádně pokroková ustanovení, která jsou daleko pokročilejší než normy, jež platí v jiných regionech světa“*.

I přes tento pozitivní vývoj a skutečnost, že členské státy obecně zajistily zapracování směrnice o navracení osob do svých vnitrostátních právních předpisů, je v praktickém provádění směrnice a návratových politik obecně stále prostor pro zlepšení spočívající v dodržování norem základních práv (např. podmínky zajištění, účinné prostředky právní nápravy) a zajištění efektivity (např. rychlejší řízení a vyšší počty dobrovolných návratů).

Činnosti uvedené v tomto sdělení se zaměřují na zajištění náležitého a účinného provádění stávajících pravidel, podporu postupů slučitelných se základními právy, spolupráci členských států mezi sebou a také se státy mimo EU. Toto opatření zajistí lepší provádění a praktické uplatňování návratových politik, v příštích letech upevní a prohloubí to, čeho bylo v návratové politice EU dosaženo, a to při plném dodržování nepopiratelných práv a důstojnosti všech lidí bez ohledu na jejich migrační status.