



Doporučení ke zvýšení efektivity navracení

Informační podklad k doporučení Komise ze dne
7. 3. 2017 ke zvýšení efektivity navracení při
provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady
2008/115/ES



Podklad k dokumentu Rady č. 6949/17
květen 2017
zpracovala: Eva Sochorová

Obsah:

- Hodnocení z hlediska principu subsidiarity: 3
- Odůvodnění a předmět: 3
- Obsah a dopad:..... 3
- Stanovisko vlády ČR: 5
- Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:..... 5
- Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR: 6

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: DOKUMENTY EU
Název: Doporučení ke zvýšení efektivity navracení Zpracovala: Sochorová, E. Číslo: Podklad k dokumentu č. 6949/17 Datum: květen 2017	Typ řady: interní První vydání řady: říjen 2004 Frekvence vydání řady: nepravidelná Zaměření: Informační podklady k dokumentům EU projednávaným VEZ
Klíčová slova: Rozhodnutí o navracení; dobrovolné opuštění území; návratová politika	Jazyk: CZ Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

DOPORUČENÍ

Doporučení Komise ze dne 7. 3. 2017 ke zvýšení efektivity navracení při provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES C(2017) 1600 v konečném znění, kód Rady 6949/17

- **Právní základ:**

Článek 292 Smlouvy o fungování Evropské unie.

- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**

9. 3. 2017

- **Procedura:**

Není projednáváno legislativním postupem, jedná se o dokument nelegislativní povahy, který je pro členské státy nezávazný.

- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**

Datované dnem 3. dubna 2017, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 26. dubna 2017 prostřednictvím systému ISAP.

- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**

Dokument nepodléhá hodnocení z hlediska principu subsidiarity.

- **Odůvodnění a předmět:**

Právním základem pro navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí je směrnice EP a Rady 2008/115/ES¹, která upravuje společné normy a postupy těchto navracení. Vzhledem k volbě právního nástroje směrnice bylo členskými státy ponecháno uvážení k provádění této směrnice. Z hodnocení však vyplývá, že její provádění je nejednotné, což nepříznivě ovlivňuje efektivitu návratové politiky EU. S cílem tuto politiku revidovat Komise v souladu s maltským prohlášením předních představitelů členských států z února tohoto roku předkládá revidovaný akční plán v oblasti navracení² a toto doporučení určené členskými státy ke zvýšení efektivity návratů za účelem účinnějšího provádění navracení a zpětného přebírání osob na základě stávající unijní legislativy.

- **Obsah a dopad:**

Komise předkládá doporučení rozdělená do jednotlivých kategorií:

Posílení a navýšení kapacit pro účely navracení

Členské státy by měly do 1. června 2017 zvýšit míru navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí prostřednictvím integrovaného a koordinovaného přístupu. Tento přístup by měl mít za cíl zrychlit postup při navracení a zvýšit míru navracení, zapojit a koordinovat donucovací, imigrační a další orgány a zajistit jejich rychlou a přiměřenou odezvu, zajistit v těchto

¹ 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. 98–107)

² Sdělení Komise EP a Radě o účinnější návratové politice v Evropské unii – aktualizovaný akční plán (KOM(2017) 0200 v konečném znění)

orgánech dostatečný počet kvalifikovaných pracovníků schopných rychlé reakce a dle situace daného členského státu vyslat na vnější hranici další pracovníky s oprávněním a prostředky k okamžitému vydání rozhodnutí o navrácení nebo odepření vstupu osobám bez práva vstupu nebo práva pobytu na území EU. Pro zajištění tohoto cíle by se měly provádět rychlé lékařské prohlídky proti zneužití tvrzení o zdravotním stavu, které by bránilo vyhoštění, vyměňovat operační informace s jinými členskými státy a agenturou Frontex, plně využívat dostupných informačních systémů (Eurodac, SIS, VIS). Členské státy by měly orgánům, které integrovaný a koordinovaný přístup zajišťují, poskytnout nezbytné lidské, finanční a materiální zdroje.

Systematické vydávání rozhodnutí o navrácení

Pro systematické vydávání rozhodnutí o navrácení příslušníků třetích zemí bez práva pobytu v EU nebo po pozbytí tohoto práva je třeba účinně lokalizovat a zadržet neoprávněně pobývajících osoby, vydávat rozhodnutí o navrácení bez ohledu na držbu dokladu totožnosti nebo cestovního dokladu a využívat možnosti zkombinování rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu s rozhodnutím o navrácení v jednom aktu nebo je přijmout společně. Dále by rozhodnutí o navrácení měla být časově neomezená, a proto kdykoliv vymahatelná; tím však není dotčena změna v individuální situaci dotčené osoby včetně rizika navrácení. Rozhodnutí by také mělo vždy uvádět, že státní příslušníci třetí země jsou povinni opustit území členského státu a dostat se do třetí země. Členské státy by také měly využívat výjimky, kterou směrnice umožňuje, a to v případě odepření vstupu státním příslušníkům třetích zemí, kteří byli zadrženi nebo zastaveni v souvislosti s nelegálním překročením vnější hranice a následně nezískali povolení k pobytu.

Účinné vymáhání rozhodnutí o navrácení

Členské státy by měly vytvořit podmínky k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu ve zrychleném řízení, případně v řízení na hranicích, což by mělo zahrnovat i případy žádostí o azyl podaných s cílem odložit nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení. Dále by měl být zajištěn zdravotnický personál pro posouzení tvrzení o zdravotním stavu, jejichž cílem je vyhnout se vyhoštění. Členské státy by také měly po vydání rozhodnutí o navrácení co nejdříve požádat třetí zemi o vydání platného cestovního dokladu nebo vyjádřit souhlas s použitím evropského cestovního dokladu. Pro zajištění účinného vyhoštění je také třeba vhodně využívat zajištění, zejména v případě skrývání se, stanovit počáteční maximální dobu zajištění na šest měsíců, v nezbytných případech s možností prodloužení až na 18 měsíců, a také přizpůsobit zajišťovací kapacity skutečným potřebám. V případě úmyslného maření navrácení mohou členské státy využít sankce dle svého vnitrostátního práva.

Procesní záruky a opravné prostředky

V rámci řízení se členskými státy doporučuje využít jedno správní slyšení k více účelům (udělení povolení k pobytu, navrácení, zajištění) a také využívat moderní způsoby pořádání slyšení (videokonference). Dále by měly stanovit co nejkratší lhůtu k podání odvolání proti rozhodnutí o navrácení, zajistit přiznání automatického odkladného účinku odvolání jen v případech nezbytných dle čl. 19 odst. 2 (existence nebezpečí trestu smrti, mučení a nelidského zacházení v třetí zemi) a článku 47 Listiny (právo na účinné odvolací řízení a na nestranný soudní proces) a předcházet opakovanému posuzování rizika porušení zásady nenavrácení.

Rodina a děti

Členské státy by měly stanovit jasné normy s cílem určit právní postavení nezletilých osob bez doprovodu, a to buď rozhodnout o navrácení a přistoupit k návratu, nebo udělit právo k pobytu. Tato rozhodnutí se musí vždy posuzovat individuálně v nejvlastnějším zájmu dítěte na základě mezioborového přístupu včetně vyslechnutí dítěte a ustavení poručníka. Členské státy by také měly vytvořit cílené politiky pro reintegraci.

Nebezpečí skrývání se

Doporučení poskytuje výčet objektivních okolností, na základě kterých lze vyvratitelně předpokládat, že existuje nebezpečí skrývání se (odmítnutí spolupráce při zjišťování totožnosti, falešné doklady, zničení dokladů apod., bránění se návratové operaci, nenahlášení se příslušným orgánům, nedodržení povinnosti pobývat na určitém místě, nedodržení zákazu vstupu a neoprávněný druhotný pohyb). Posouzení existence nebezpečí skrývání se by mělo zohlednit zejména výslovné vyjádření o nepodřízení se rozhodnutí o navrácení, nedodržení lhůty k dobrovolnému opuštění území a odsouzení za závažný trestný čin.

Dobrovolné opuštění území

Státní příslušník třetí země by měl být řádně informován o možnosti podání žádosti k dobrovolnému opuštění území. Tato žádost by měla být podmínkou *sine qua non* udělení souhlasu k dobrovolnému opuštění území. Lhůta k dobrovolnému opuštění by měla být co nejkratší a měla by zohledňovat individuální okolnosti případu. Lhůta delší sedmi dnů by měla být poskytnuta pouze v případě aktivní spolupráce. Lhůta by neměla být poskytnuta v případě nebezpečí skrývání se a odsouzení za závažný trestný čin.

Programy asistovaného dobrovolného návratu

Zavedení operačních programů dobrovolného návratu by mělo být realizováno do 1. června 2017 a také by se měla zlepšit informovanost o dobrovolném návratu a programech asistovaného dobrovolného návratu.

Zákaz vstupu

Zákazy vstupu by měly platit ode dne, kdy státní příslušník třetí země opustil území. Mělo by být zajištěno dodržení lhůty k dobrovolnému opuštění území a zajištění případných dalších kroků, pokud dodržena nebyla. Do SIS II by měly být systematicky vkládány záznamy o odepření vstupu a také by měl být zaveden systém pro vydávání rozhodnutí o navrácení v případě zjištění nelegálního pobytu při výstupní kontrole.

- **Stanovisko vlády ČR:**

ČR upozorňuje, že doporučení jsou adresována především členským státům, které implementovaly nebo provádí směrnici neúplně, zejména v souvislosti se systematickým užíváním dostupných IT nástrojů (SIS, VIS, Eurodac). ČR doporučením vytýká, že nereflektují judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a také vnitrostátních soudů - např. detence rodin s dětmi, důvody pro zajištění cizince, lhůta pro odvolání. ČR je toho názoru, že oblasti jako jsou omezené možnosti pro zajištění osob, směrnici preferovaný princip dobrovolného návratu a lhůta pro podání opravných prostředků nejsou předloženými doporučeními řešitelné. ČR uvedená doporučení podporuje a většinu z nich již nezávisle provádí. V rámcové pozici se blíže vyjadřuje k jednotlivým opatřením na vnitrostátní úrovni. ČR upozorňuje na odpovědnost Komise za chybějící nástroje v oblasti informačních systémů a také za vyhodnocení transpozice návratové směrnice v členských státech. ČR považuje preferenci dobrovolného vycestování za neodpovídající současným potřebám a také považuje za neoddělitelnou součást řešení vnější dimenzi problematiky návratů, která je ve výlučné gesci Komise. ČR podporuje iniciativu Německa s cílem provázat vízovou a readmisní politiku EU.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Doporučení Komise bylo členskými státy projednáno na zasedání Rady JHA dne 27. března 2017.

- **Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR:**

Výbor pro evropské záležitosti PS PČR projednal dokument dne 4. 5. 2017 a usnesením č. 382 přijal tyto závěry:

Výbor pro evropské záležitosti

1. **podporuje** doporučení Komise ze dne 7. 3. 2017 ke zvýšení efektivity navracení při provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES;
2. **podporuje** rámcovou pozici vlády ČR k tomuto dokumentu.