

*Parlament České republiky*  
**POSLANECKÁ SNĚMOVNA**  
**2015**  
*7. volební období*

192.

**USNESENÍ**  
*výboru pro evropské záležitosti*  
*z 38. schůze*  
*ze dne 14. října 2015*

ke sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Akční plán EU v oblasti navracení  
/kód dokumentu 11846/15, KOM(2015) 453 v konečném znění/  

---

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po vyslechnutí informace náměstkyně ministra vnitra Mgr. Moniky Pálkové, MPA, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Kristýny Zeliénkové a Marka Černocho a po rozpravě

**s c h v a l u j e** stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Josef Šenfeld v. r.  
ověřovatel

Kristýna Zeliénková v. r.  
zpravodajka

Marek Černoch v. r.  
zpravodaj

Ondřej Benešík v. r.  
předseda

## **Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Akční plán EU v oblasti navracení**

**KOM(2015) 453 v konečném znění, kód Rady 11846/15**

- **Právní základ:**  
Dokument informační povahy.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**  
14. 9. 2015
- **Datum projednání ve VEZ:**  
24. 9. 2015 (1. kolo)
- **Procedura:**  
Dokument nepodléhá hlasování v Radě.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**  
Datované dnem 8. 10. 2015, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 9. 10. 2015 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**  
Dokument není v rozporu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**

Předložené sdělení je součástí druhého legislativního balíčku předloženého v reakci na aktuální migrační krizi v Evropě dne 9. září 2015. Oba balíčky byly Komisí přijaty na základě *Evropského programu pro migraci*<sup>1</sup>, který představila 12. května 2015 jakožto plán jejích iniciativ v oblasti migrace na následujících pět let. Komise prostřednictvím tohoto dokumentu reaguje na výzvu Evropské rady zavést specializovaný evropský návratový program. Svým obsahem sdělení vychází z nutnosti posílit systém pro navracení nelegálních migrantů, což ve světle masivního přílivu migrantů do EU během několika posledních měsíců nyní představuje jednu z priorit a urgentních potřeb migrační politiky EU.

Navracení nelegálních migrantů zpět do třetích zemí představuje velmi účinný způsob, jak čelit nelegální migraci – bude-li funkční a účinný návratový program zaveden, bude představovat silný nástroj, jak odradit od cesty do Evropy ty osoby, jež mezinárodní ochranu nepotřebují, resp. ty, na něž se nevztahuje. Cílem akčního plánu je maximalizovat dopad stávajících opatření a formulovat nové iniciativy tak, aby se plně

---

<sup>1</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Evropský program pro migraci (KOM(2015) 240 v konečném znění).

využilo právních předpisů EU<sup>2</sup> a došlo k vytvoření soudržného rámce založeného na operativní spolupráci mezi členskými státy EU, agenturami EU a zeměmi původu migrantů. Komise ve sdělení uznává klíčovou úlohu i odpovědnost členských států při provádění návratové politiky a současně zdůrazňuje také fakt, že veškerá navrhovaná opatření musejí být v souladu s mezinárodními normami v oblasti lidských práv.<sup>3</sup>

- **Obsah a dopad:**

Sdělení obsahuje soubor navrhovaných opatření, a to jak okamžitých, jež by měla být realizována v co nejkratším časovém horizontu, tak střednědobých. Návrhy jsou rozděleny do dvou částí: první se zaměřuje na zvyšování účinnosti návratového systému EU a druhá se soustředí na spolupráci se zeměmi původu i tranzitu v oblasti zpětného přebírání, jež je zásadní pro zvýšení míry navrácení.

## **I. Zvyšování účinnosti systému EU pro navrácení nelegálních migrantů**

### Podpora dobrovolného návratu

Dobrovolný návrat ilegálních migrantů je z pohledu EU z pochopitelných důvodů nadále preferovanou variantou. Za programy dobrovolných návratů jsou primárně odpovědné členské státy, EU na ně přispívá finančními prostředky, zejména prostřednictvím Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF) financuje programy dobrovolného asistovaného návratu. Poskytování dalších prostředků mimo finančních možností fondu bude navíc jasnou prioritou v rámci finančních projektů EU týkajících se rozvojové spolupráce a politiky sousedství.

- **okamžitá opatření:** sledování účinku rozdílů mezi vnitrostátními režimy dobrovolných návratů; financování programů prostřednictvím AMIF
- **střednědobá opatření:** podpora osvědčených postupů dobrovolných návratů a reintegračních programů prostřednictvím Evropské migrační sítě (EMS)

### Důraznější prosazování pravidel EU

Toto se týká především návratové směrnice a jejího odlišného provádění v členských státech, což do značné míry její účinnost brzdí. Komise nyní vyhodnocuje její provádění a bude poskytovat členským státům pomoc v jejím naplňování. U těch, které neplní všechna ustanovení, bude zahajovat tzv. řízení o nesplnění povinnosti. Při výkonu rozhodnutí o navrácení by dle Komise členské státy měly využívat zajištění osob jako legitimní krajní opatření a měly by zkoumat alternativy k zajištění, resp. ve vhodných případech využívat měkčí prostředky. Komise též zdůrazňuje potřebu chránit práva navrácených osob. Pro sdílení a šíření osvědčených postupů odkazuje na souběžně předkládanou *Příručku k navrácení osob* a také na schengenský hodnotící mechanismus monitorující provádění předpisů EU v této oblasti. Vedle toho Komise upozorňuje na nutnost existence fungujícího azylového systému, jakožto podmínky pro účinnou návratovou politiku (rychlé vyhoštění v případě neodůvodněných žádostí, informovanost žadatelů o možnosti dobrovolného asistovaného návratu atp.).

- **okamžitá opatření:** hodnocení stavu provádění směrnice o navrácení; schengenská hodnocení v oblasti navrácení (již probíhají)

---

<sup>2</sup> Jedná se zejména o směrnici o navrácení, v jejímž provádění a plném uplatňování ze strany členských států Komise nachází rezervy.

<sup>3</sup> Zejména jsou uvedeny Listina základních práv Evropské unie, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod, Úmluva OSN o uprchlících (1951) a zásada *non-refoulement* (nenavrácení do země, kde dané osobě hrozí nebezpečí).

- **střednědobá opatření:** možný přezkum směrnice o navracení na základě druhé zprávy o provádění (nejpozději v roce 2017); zmapování osvědčených postupů a překážek bránících navracení ve vnitrostátních právních předpisech a správní praxi prostřednictvím EMS; začlenění informací o asistovaném dobrovolném návratu do azylového řízení

#### Intenzivnější sdílení informací za účelem vymáhání navracení

Komise apeluje na lepší využívání evropských informačních systémů, což se týká Schengenského informačního systému (SIS), Vízového informačního systému (VIS) a systému Eurodac. Členské státy v současné době nesdílejí informace o rozhodnutích o navracení či o zákazech vstupu a v praxi tedy není možné zajistit vzájemné uznávání rozhodnutí o navracení a jejich vynucování v celé EU.

- **okamžitá opatření:** hodnocení SIS (probíhá); vytvoření sítě kontaktních bodů v členských státech pro rušení povolení k pobytu vydaného jiným členským státem
- **střednědobá opatření:** legislativní návrh povinného vkládání vydaných zákazů pobytu a návratových opatření do SIS (2016); revidovaný návrh ohledně tzv. chytrých hranic (2016); prozkoumání možného rozšíření nařízení k Eurodac; hodnocení implementace VIS (2016)

#### Posílení mandátu a úlohy agentury Frontex

Frontex hraje klíčovou roli ve spolupráci při navracení a je třeba ho ještě posílit – to se týká společných návratových opatření, jež by měl organizovat a koordinovat. Komise vyzývá členské státy, aby tuto možnost systematictěji využívaly a také aby Frontex informovaly o svých potřebách. Frontex by měl současně též usnadňovat kontakty i spolupráci členských států se třetími zeměmi (vztahuje se především na identifikaci osob a vydávání cestovních dokladů) a poskytovat členským státům školení. Komise zváží i možnost zřízení zásahových jednotek Frontexu pro rychlé navracení.

- **okamžitá opatření:** systematictější využívání společných návratových operací koordinovaných agenturou Frontex; školení poskytované agenturou Frontex pro doprovod a vedoucí doprovodu (probíhá)
- **střednědobá opatření:** legislativní návrhy na rozšíření mandátu agentury Frontex v oblasti navracení (2016)

#### Integrovaný systém řízení návratů

Komise hodlá podporovat a řídit integrovaný systém řízení návratů, jenž by propojoval síť a programy zaměřené na navracení. Jeho součástí by měla být i možnost vysílat mobilní pracovní skupiny na pomoc s identifikací migrantů a vydáváním cestovních dokladů či vysílání evropských styčných úředníků (EMLO) do zemí původu a tranzitu.

- **okamžitá opatření:** vytvoření integrovaného systému řízení návratů; vymezení úkolů a prioritních zemí pro vyslání EMLO; plán pro zlepšení sběru statistických údajů o navracení
- **střednědobá opatření:** vyslání EMLO do klíčových třetích zemí; hodnocení právních předpisů EU týkajících se styčných úředníků pro přistěhovalce (ILO) a případné legislativní návrhy na jejich revizi; zkoumání způsobů, jak zvýšit uznávání průkazů EU třetími zeměmi

## **II. Posílení spolupráce se zeměmi původu i tranzitu v oblasti zpětného přebírání**

#### Účinné provádění závazků v oblasti zpětného přebírání

EU již uzavřela dohody o zpětném přebírání se 17 zeměmi<sup>4</sup>, v těchto případech je navrácení podstatně jednodušší. Evropský program pro migraci však poukázal na potřebu důraznějších opatření, aby třetí země plnily své povinnosti. Komise se zaměří na bezodkladné provádění závazků třetích zemí zpětně přebírat své státní příslušníky podle Dohody z Cotonou. Dále hodlá pořádat společně s členskými státy a agenturou Frontex pravidelná dvoustranná setkání s africkými státy (zejm. Nigérií, Senegalem, Mali, Etiopií, Dem. rep. Kongo, Guineou, Pobřežím slonoviny a Gambií).

- **okamžitá opatření:** Uspořádání dvoustranných setkání ohledně zpětného přebírání se zeměmi subsaharské Afriky, v první řadě pak s Nigérií a Senegalem

#### Dokončení probíhajících a zahájení nových jednání o dohodách o zpětném přebírání

Země východně od EU jsou dobře pokryty prostřednictvím výše uvedených dohod, ovšem u zemí na jihu je situace zcela odlišná. Zpětné přebírání zeměmi v subsaharské Africe by mělo zmírnit tlak na tranzitní země a to by mohlo usnadnit uzavírání dohod se zeměmi severní Afriky.

- **okamžitá opatření:** zahájení nebo znovuzahájení jednání se zeměmi severní Afriky
- **střednědobá opatření:** posouzení možnosti zahájení jednání o nových dohodách o zpětném přebírání s klíčovými zeměmi původu

#### Politické dialogy o zpětném přebírání na vysoké úrovni

V návaznosti na požadavky červnové Evropské rady budou zahájeny politické dialogy na vysoké úrovni se zeměmi původu i tranzitu, a to prostřednictvím vysoké představitelky EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Jako možné prioritní země k zahájení jednání jsou označeny země uvedené v pozn. č. 4 (viz níže).

- **okamžitá opatření:** stanovení seznamu prioritních zemí a harmonogramu pro dialogy na vysoké úrovni
- **střednědobá opatření:** zahájení a vedení politických dialogů na vysoké úrovni

#### Podpora reintegrace a budování kapacit

Pro zlepšení spolupráce a udržitelnosti návratů je třeba vyvinout úsilí na podporu reintegrace navrátilivších se osob a na posilování kapacit jejich domovských zemí (finanční prostředky i vybavení). Za tímto účelem Komise zřídila zvláštní nástroj pro budování kapacit v oblasti zpětného přebírání (RCBF) s rozpočtem 5 mil. EUR (v následujících letech se předpokládá další navýšení). EU bude rovněž podporovat dobrovolné programy návratu z tranzitních zemí.

- **okamžitá opatření:** zřízení specializovaného nástroje pro budování kapacit v oblasti zpětného přebírání osob; programy dobrovolného návratu ve třetích zemích v rámci regionálních programů rozvoje a ochrany; podpora programů dobrovolného návratu ze západního Balkánu
- **střednědobá opatření:** strukturální podpora reintegrace navracejících se osob ze svěřenského fondu, jenž má být zřízen během vallettského summitu EU-Afrika o migraci

#### Zvýšení vlivu EU v oblasti navrácení a ve zpětném přebírání

---

<sup>4</sup> Rusko, Ukrajina, Moldavsko, Gruzie, Arménie, Ázerbájdžán, Turecko, země západního Balkánu, Hongkong, Macao, Srí Lanka, Pákistán a Kapverdy.

Tuto potřebu ve vztahu k partnerským zemím EU cítí poměrně intenzivně a jde především o plnění stávajících závazků. Dle návrhu Komise by měly být vytvořeny na míru uzpůsobené podpůrné balíčky, jež by umožnily partnerským zemím plnit jejich závazky. Komise v tomto případě odkazuje na potřebu citlivě vážit kombinaci tlaku a pobídek a zmiňuje vazbu na vízový režim, resp. dohody o jeho zjednodušení. Mezi další nástroje vlivu řadí rozvojovou pomoc, politiku sousedství či obchodní dohody, vzdělávání (program Erasmus+) a kulturu.

- **okamžitá opatření:** dohoda o celkovém balíčku na podporu jednání o zpětném přebírání a zvýšení míry návratů na základě zásady „více za více“; prioritní přístup k otázkám navrácení a zpětného přebírání osob a jejich řešení při každém kontaktu s prioritními třetími zeměmi
- **střednědobá opatření:** příprava balíčků uzpůsobených na míru jednotlivým zemím

#### Dopad na právní řád a státní rozpočet ČR:

Bez přímého dopadu, sdělení je dokument informační povahy, jenž nezakládá povinnosti a závazky.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Česká republika vítá iniciativu Komise navrhuující operativní opatření pro realizaci návratů. Česká republika souhlasí s tím, že úspěšnost realizace rozhodnutí o návratu nedosahující 40 % je alarmující a zásadním způsobem oslabuje pozici členských států v boji s nelegální migrací. Česká republika vítá zejména plánované přezkoumání návratové směrnice a rovněž provedení monitoringu rozdílů programů dobrovolných návratů v jednotlivých členských státech. Naopak plánované provedení mapování národních legislativ a provádění příslušných pravidel z pohledu dobré praxe a překážek pro realizaci návratů vnímá s ohledem na již existující dokumenty v této oblasti jako nadbytečné.

Rozšíření evidence SIS o rozhodnutí o návratu se jeví být vhodným praktickým opatřením. Z pohledu České republiky se jeví užitečným rovněž rozšíření kompetencí agentury FRONTEX v oblasti identifikace migrantů a zajišťování cestovních dokladů, což představuje pro členské státy jeden z nejpálčivějších problémů při realizaci návratů. S tím spojené posílení společné návratové operace (JRO) pak nabízí skutečně komplexní řešení problému. Ohledně nově vytvářeného institutu Evropských styčných důstojníků pro migraci (EMLO), stejně jako některé další členské státy, ČR upozornila na nutnost pečlivého zvážení definice úkolů a pozice EMLO, zejména ve vztahu k již existujícím (ILO) a nově vznikajícím (EURLO) sítím styčných důstojníků, působících v oblasti migrace, resp. návratů.

K readmisním smlouvám ČR vítá proklamovanou snahu Komise o uzavření dosud neuzavřených mandátů. S navrhovaným otevřením nových vyjednávání ČR souhlasí. ČR souhlasí s upřednostněním dobrovolného návratu a s ním případně spojenou reintegrační asistencí jako nejvhodnějším způsobem realizace návratu. Je třeba nicméně důkladně zvážít, jakým způsobem má být tato asistence poskytována.

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

Obsah sdělení byl diskutován Radou ve formátu JHA dne 8. října 2015. Harmonogram dalších jednání prozatím není znám. Také v Evropském parlamentu již bylo zahájeno jeho projednávání.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **b e r e n a v ě d o m í** sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Akční plán EU v oblasti navracení KOM(2015) 453 v konečném znění;
2. **v í t á** úsilí Komise o zefektivnění návratové politiky EU a tento krok **p o v a Ź u j e** za jedno z klíčových opatření k řešení aktuální migrační krize;
3. **o c e ň u j e** komplexní a zodpovědný přístup, který Komise k této otázce zaujala;
4. **p o d p o r u j e** stanovisko vlády ČR k tomuto dokumentu ze dne 8. října 2015.

Josef Šenfeld v. r.  
ověřovatel

Kristýna Zelenková v. r.  
zpravodajka

Marek Černoch v. r.  
zpravodaj

Ondřej Benešík v. r.  
předseda