# DOPORUČENÍ

## DOPORUČENÍ KOMISE (EU) 2017/2338

**ze dne 16. listopadu 2017**

**o zavedení společné „příručky k navracení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navracením osob**

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 292 této smlouvy,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ([1]) stanoví společné normy a postupy v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

(2) Protože je nutné zajistit, aby byly tyto společné normy a postupy uplatňovány ve všech členských státech jednotně, zavedlo doporučení Komise C(2015) 6250 ze dne 1. října 2015 ([2]) společnou „příručku k navracení osob“, která obsahuje společné pokyny, osvědčené postupy a doporučení, jež mají příslušné orgány členských států používat při provádění činností souvisejících s navracením osob. Vzhledem k tomu, že v oblasti navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí došlo k dalšímu vývoji, je nezbytné zmíněnou příručku aktualizovat.

(3) Doporučení C(2017) 1600 ze dne 7. března 2017 ([3]) obsahuje pokyny, jak uplatňovat ustanovení směrnice 2008/115/ES, aby navracení probíhalo účinněji, a vyzývá členské státy, aby přijaly nezbytná opatření k odstranění právních a praktických překážek, které navracení komplikují. Příručka k navracení osob by proto měla dotčené doporučení zohlednit.

(4) Příručka k navracení osob by měla odrážet nejnovější judikaturu Soudního dvora Evropské unie týkající se směrnice 2008/115/ES.

(5) Příručka k navracení osob by měla být určena všem členským státům, které jsou vázány směrnicí 2008/115/ES.

(6) V zájmu lepšího jednotného uplatňování společných norem Unie pro navracení osob by příručka k navracení osob měla být používána jako hlavní nástroj při provádění úkolů souvisejících s navracením osob a pro vzdělávací účely,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

1. Příručka k navracení osob obsažená v příloze by měla nahradit příručku k navracení osob obsaženou v příloze doporučení Komise C(2015) 6250.

2. Členské státy by měly předat příručku k navracení osob svým vnitrostátním orgánům, které odpovídají za plnění úkolů souvisejících s navracením osob, a měly by dát těmto orgánům pokyn, aby při plnění zmíněných úkolů používaly příručku k navracení osob jako hlavní nástroj.

([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).

([2]) Doporučení Komise C(2015) 6250 ze dne 1. října 2015 o zavedení společné „příručky k navracení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navracením osob.

([3]) Doporučení Komise C(2017) 1600 ze dne 7. března 2017 ke zvýšení efektivity navracení při provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES.

3. Příručka k navracení osob by se měla používat za účelem vzdělávání pracovníků, kteří se podílejí na úkolech souvisejících s navracením osob, jakož i odborníků, kteří se účastní hodnotícího a monitorovacího mechanismu zřízeného nařízením Rady (EU) č. 1053/2013 ([1]) k ověření uplatňování schengenského *acquis* v členských státech.

V Bruselu dne 16. listopadu 2017.

*Za Komisi*
Dimitris AVRAMOPOULOS
*člen Komise*

([1]) Nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* a o zrušení rozhodnutí výkonného výboru ze dne 16. září 1998, kterým se zřizuje Stálý výbor pro hodnocení a provádění Schengenu (Úř. věst. L 295, 6.11.2013, s. 27).

*PŘÍLOHA*

**PŘÍRUČKA K NAVRACENÍ OSOB**


1. DEFINICE ... 87
   1.1 Státní příslušník třetí země ... 87
   1.2 Neoprávněný pobyt ... 88
   1.3 Navrácení ... 90
   1.4 Rozhodnutí o navrácení ... 90
   1.5 Rozhodnutí o vyhoštění ... 91
   1.6 Nebezpečí útěku ... 91
   1.7 Dobrovolné opuštění území ... 93
   1.8 Zranitelné osoby ... 94
2. OBLAST PŮSOBNOSTI ... 94
   2.1 „Případy na hranicích“ – čl. 2 odst. 2 písm. a) ... 95
   2.2 Zvláštní záruky vztahující se na „případy na hranicích“ ... 96
   2.3 Trestněprávní případy a případy vydání ... 97
3. PŘÍZNIVĚJŠÍ USTANOVENÍ ... 98
4. SANKCE ZA PORUŠENÍ PŘEDPISŮ V OBLASTI MIGRACE ... 98
5. ZADRŽENÍ A POVINNOST VYDAT ROZHODNUTÍ O NAVRÁCENÍ ... 100
   5.1 Zadržení při výstupní kontrole ... 102
   5.2 Držitelé rozhodnutí o navrácení vydaného v jiném členském státě ... 102
   5.3 Vztah k dublinským pravidlům ... 103
   5.4 Neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země, který má oprávnění k pobytu v jiném členském státě ... 104
   5.5 Neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země, na nějž se vztahují existující dvoustranné dohody mezi členskými státy ... 106
   5.6 Neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země, který využívá humanitární (nebo jiné) povolení 107
   5.7 Neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země, který je účastníkem probíhajícího řízení o obnovení povolení ... 107
   5.8 Zvláštní pravidla stanovená ve směrnicích o legální migraci, která se týkají zpětného přebírání osob mezi členskými státy v případech mobility uvnitř Unie ... 108
6. DOBROVOLNÉ OPUŠTĚNÍ ÚZEMÍ ... 108
   6.1 Prodloužení lhůty k dobrovolnému opuštění území ... 109
   6.2 Povinnosti do doby dobrovolného opuštění území ... 110
   6.3 Kontraindikace ... 110
   6.4 Dodržování v praxi – průjezd pozemní cestou ... 111
   6.5 Dodržování v praxi – tranzit leteckou cestou ... 112
   6.6 Zaznamenávání dobrovolného opuštění území ... 113
7. VYHOŠTĚNÍ ... 113
   7.1 Vyhoštění leteckou cestou ... 115
   7.2 Tranzit leteckou cestou ... 118
   7.3 Společné návratové operace prováděné leteckou cestou ... 118
   7.4 Návratové operace koordinované Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž ... 119
8. SLEDOVÁNÍ NUCENÉHO NAVRACENÍ ... 119
9. ODKLAD VYHOŠTĚNÍ ... 120

10. NAVRACENÍ NEZLETILÝCH OSOB BEZ DOPROVODU ... 121
10.1 Pomoc ze strany vhodných subjektů ... 122
10.2 Navrácení členu rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení 123
11. ZÁKAZY VSTUPU ... 123
11.1 Účinek v celé EU ... 124
11.2 Využívání SIS II ... 125
11.3 Procedurální otázky ... 125
11.4 Důvody pro vydání zákazů vstupu ... 125
11.5 Délka zákazů vstupu ... 126
11.6 Zrušení, zkrácení a pozastavení zákazů vstupu ... 127
11.7 Sankce za nedodržení zákazu vstupu ... 128
11.8 Konzultace mezi členskými státy ... 128
11.9 „Historické“ zákazy vstupu ... 129
12. PROCESNÍ ZÁRUKY ... 130
12.1 Právo na řádnou správu a právo být vyslechnut ... 130
12.2 Rozhodnutí týkající se navrácení ... 131
12.3 Forma rozhodnutí a překlad ... 133
12.4 Prostředky právní nápravy ... 134
12.5 Jazyková pomoc a bezplatná právní pomoc ... 135
13. ZÁRUKY PRO PŘÍPAD NEUKONČENÉHO NÁVRATU ... 137
13.1 Písemné potvrzení ... 138
13.2 Případy dlouhodobého porušování předpisů ... 138
14. ZAJIŠTĚNÍ ... 139
14.1 Okolnosti odůvodňující zajištění ... 139
14.2 Forma a prvotní přezkum zajištění ... 142
14.3 Pravidelný přezkum zajištění ... 142
14.4 Ukončení zajištění ... 143
14.4.1 Neexistence reálného předpokladu pro vyhoštění ... 144
14.4.2 Dosažení maximální doby zajištění ... 144
14.5 Opětovné zajištění navracených osob ... 146
14.6 Uplatnění mírnějších donucovacích opatření po skončení zajištění ... 146
15. PODMÍNKY ZAJIŠTĚNÍ ... 146
15.1 Počáteční policejní vazba ... 146
15.2 Využívání specializovaných zařízení jako obecné pravidlo ... 147
15.3 Oddělení od běžných vězňů ... 148
15.4 Materiální podmínky zajištění ... 148
16. ZAJIŠTĚNÍ NEZLETILÝCH OSOB A RODIN ... 153
17. MIMOŘÁDNÉ SITUACE ... 155
18. PROVEDENÍ, VÝKLAD A PŘECHODNÁ OPATŘENÍ ... 156
19. ZDROJE A REFERENČNÍ DOKUMENTY ... 157
20. ZKRATKY ... 159

## ÚVOD

Tato příručka k navracení osob poskytuje vodítko vnitrostátním orgánům, které odpovídají za provádění úkolů souvisejících s navracením osob, včetně policie, pohraniční stráže, migračních orgánů, pracovníků zajišťovacích zařízení a orgánů pro sledování.

Zahrnuje normy a postupy používané v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a je založena na právních nástrojích Unie, které tuto problematiku upravují, především na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ([1]) („směrnice o navracení"). Řízení o navrácení v praxi často souvisí s dalšími druhy postupů (azylové řízení, postupy hraničních kontrol, řízení vedoucí k udělení práva vstupu nebo pobytu), které jsou upraveny jinými příslušnými právními předpisy Unie a vnitrostátními právními předpisy. Členské státy by v takových případech měly zajistit úzkou spolupráci mezi jednotlivými orgány, které se těchto postupů účastní.

První verze této příručky byla přijata v říjnu 2015 ([2]). Tato revidovaná verze z roku 2017 navazuje na doporučení Komise ze dne 7. března 2017 ([3]) a obsahuje doplňující pokyny pro vnitrostátní orgány k používání pravidel směrnice o navracení, aby se zvýšila účinnost návratových systémů a zároveň zajistilo plné dodržování základních práv.

Podmínkou pro účinný systém navracení je vedle odpovídajících norem a postupů také možnost spolehnout se na efektivní a dobře integrovanou organizaci kompetencí na vnitrostátní úrovni. To znamená možnost mobilizovat všechny aktéry zapojené do postupů spojených s navracením (např. donucovací a imigrační orgány, ale i soudy, orgány ochrany dětí, zdravotní a sociální služby a personál zajišťovacích zařízení) a koordinovat jejich činnosti, a to v souladu s jejich úlohou a rozsahem působnosti, s cílem zajistit rychlou a přiměřenou multidisciplinární reakci při vyřizování jednotlivých případů navracení. Vnitrostátní návratové systémy musí mít možnost počítat s podporou dostatečného počtu vyškoleného a kvalifikovaného personálu, který lze rychle mobilizovat (v případě potřeby nepřetržitě (24/7)), a to zejména v případě zvyšování zátěže při provádění návratů, a který může být v případě potřeby nasazen na vnějších hranicích Unie, aby bylo možné přijmout okamžitá opatření v reakci na migrační tlak. Za tímto účelem by měly zajišťovat průběžnou výměnu operativních informací s Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž a ostatními členskými státy a mohou využívat technickou a provozní podporu, kterou jim agentura může poskytnout.

Aby byly systémy navracení schopny reakce na vzniklé problémy, měly by členské státy co nejlépe využívat flexibilitu stanovenou ve směrnici o navracení a pravidelně přezkoumávat a upravovat své struktury a kapacity pro navracení, aby odpovídaly skutečným potřebám a zůstaly nadále účinné.

Tato příručka nevytváří právně závazné povinnosti členských států ani nezakládá nová práva a povinnosti. Vychází velkou měrou z práce, kterou členské státy a Komise odvedly v rámci „kontaktního výboru k směrnici o navracení 2008/115/ES" v letech 2009–2017, a v systematické a souhrnné podobě předkládá diskusi v rámci zmíněného fóra, což neodráží nutně konsenzus mezi členskými státy ohledně výkladu právních aktů.

Výkladová část příručky je doplněna o pokyny reagující na nově vzniklé otázky (např. nové rozsudky Soudního dvora Evropské unie, mezinárodní normy). Právně závazné účinky mají pouze právní akty, na nichž je tato příručka založena nebo na něž odkazuje, a pouze těchto právních aktů se lze dovolávat u vnitrostátních soudů. Právně závazný výklad práva Unie může podat jen Soudní dvůr Evropské unie.

## 1. DEFINICE

### 1.1 Státní příslušník třetí země

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 3 bod 1; Schengenský hraniční kodex ([4]) – čl. 2 odst. 5

*Osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 17 odst. 1 Smlouvy a která není osobou požívající práva na volný pohyb podle práva Unie ve smyslu čl. 2 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu.*

([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).
([2]) C(2015) 6250.
([3]) C(2017) 1600 final.
([4]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1).

Za „státní příslušníky třetích zemí“ se nepovažují tyto kategorie osob:

— osoby, které jsou občany Unie ve smyslu čl. 20 odst. 1 SFEU (dříve čl. 17 odst. 1 Smlouvy) = osoby, které mají státní příslušnost některého členského státu EU ([1]),

— osoby, které mají státní příslušnost států EHP/CH,

— *rodinní příslušníci* občanů Unie, kteří uplatňují své právo na volný pohyb podle článku 21 SFEU nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ([2]),

— *rodinní příslušníci* státních příslušníků států EHP/CH, kteří požívají práva na volný pohyb rovnocenná právům občanů Unie.

Všechny ostatní osoby, včetně osob bez státní příslušnosti ([3]), se považují za „státní příslušníky třetích zemí“.

Bližší objasnění:

— Rodinnými příslušníky státních příslušníků států EU/EHP/CH, kteří tedy mají bez ohledu na svoji státní příslušnost právo vstupu a pobytu s občanem Unie v hostitelském členském státě, jsou:

  a) manžel nebo manželka a v případě partnerství uzavřeného na základě právních předpisů některého členského státu, které je podle právních předpisů hostitelského členského státu uznáno jako rovnocenné manželství, partner nebo partnerka, s nímž nebo s níž uzavřel občan státu EU/EHP/CH registrované partnerství;

  b) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, včetně takovýchto potomků manžela či manželky nebo registrovaného partnera či registrované partnerky;

  c) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, včetně takovýchto předků manžela či manželky nebo registrovaného partnera či registrované partnerky.

  Kromě kategorií uvedených v písmenech a) až c) mohou práva na volný pohyb podle práva Unie požívat za určitých okolností i další rodinní příslušníci, zejména v případě, kdy jim bylo uděleno právo vstupu a pobytu podle vnitrostátních právních předpisů k provedení čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

— Státní příslušníci třetích zemí, jejichž tvrzení, že jsou rodinnými příslušníky občana Unie požívajícího práva Unie na volný pohyb podle článku 21 SFEU nebo směrnice 2004/38/ES, bylo zamítnuto členským státem, mohou být tudíž považováni za státní příslušníky třetích zemí. Tyto osoby mohou proto spadat do oblasti působnosti směrnice o navracení a je nutno použít minimální normy, postupy a práva stanovené v této směrnici. Co se však týká případného odvolání proti rozhodnutí, kterým se zamítá tvrzení, že se na dotčenou osobu vztahuje směrnice 2004/38/ES, Komise se domnívá, že tato osoba může i nadále (jako příznivější úpravu podle článku 4 směrnice o navracení osob) využívat procesní záruky stanovené v kapitole VI směrnice 2004/38/ES (např. oznamování a odůvodnění rozhodnutí, lhůta na dobrovolné opuštění území, opravná řízení atd.).

### 1.2 **Neoprávněný pobyt**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 3 bod 2; Schengenský hraniční kodex – článek 6

*Přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu.*

Tato velmi obecná definice zahrnuje všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří nepožívají práva pobytu v některém členském státě. Každý státní příslušník třetí země, který je fyzicky přítomen na území některého členského státu EU, v něm pobývá buď oprávněně, nebo neoprávněně. Třetí možnost neexistuje.

([1]) Podle zvláštního ustanovení smlouvy o přistoupení Spojeného království jsou občany Evropské unie pouze britští státní příslušníci, kteří jsou „státními příslušníky Spojeného království pro účely Evropské unie“.

([2]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77).

([3]) Podle čl. 1 odst. 1 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 se osobou bez státní příslušnosti rozumí osoba, „kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana“.

Právní fikce podle vnitrostátního práva, které pokládají osoby, jež se fyzicky nacházejí ve zvlášť určených částech území členského státu (např. tranzitní prostory nebo určité pohraniční oblasti), za osoby, které „nepobývají na jeho území“, nejsou v této souvislosti podstatné, jelikož by narušovaly harmonické uplatňování *acquis* EU v oblasti navracení. Členské státy se však mohou rozhodnout, že na tuto kategorii osob nebudou uplatňovat určitá ustanovení *acquis* v oblasti navracení (viz oddíl 2).

V návaznosti na kodifikaci Schengenského hraničního kodexu z roku 2016 je třeba odkaz na článek 5 Schengenského hraničního kodexu uvedený v čl. 3 bodě 2 směrnice o navracení chápat jako odkaz na stávající článek 6 Schengenského hraničního kodexu.

Za osoby neoprávněně pobývající v dotčeném členském státě se považují například níže uvedené kategorie státních příslušníků třetích zemí:

— držitelé povolení k pobytu nebo víza, jejichž platnost vypršela,

— držitelé zrušeného povolení k pobytu nebo víza,

— odmítnutí žadatelé o azyl,

— žadatelé o azyl, kteří obdrželi rozhodnutí o ukončení jejich oprávnění k pobytu jakožto žadatelů o azyl,

— osoby, kterým byl na hranici odepřen vstup,

— osoby zastavené při neoprávněném překročení hranice,

— nelegální migranti zadržení na území členského státu,

— osoby zastavené při tranzitu přes území jednoho členského státu směřující do jiného členského státu bez právního nároku,

— osoby, které nejsou oprávněny pobývat v členském státě zadržení (ačkoli mají oprávnění k pobytu v jiném členském státě),

— osoby nacházející se na území členského státu během lhůty k dobrovolnému opuštění území,

— osoby, u nichž bylo odloženo vyhoštění.

Níže uvedené kategorie osob se nepovažují za neoprávněně pobývající osoby, jelikož v dotčeném členském státě mají oprávnění k pobytu (jež může být pouze dočasné):

— žadatelé o azyl pobývající v členském státě, v němž požívají práva pobytu během azylového řízení,

— osoby bez státní příslušnosti pobývající v členském státě, v němž podle vnitrostátního práva požívají práva pobytu během identifikace osob bez státní příslušnosti,

— osoby pobývající v členském státě, v němž jsou oficiálně tolerovány (pokud se podle vnitrostátních právních předpisů tento status pokládá za „oprávněný pobyt“),

— držitelé podvodně získaného povolení, pokud nebylo toto povolení zrušeno nebo odňato a považuje se za platné.

Bližší objasnění:

— Osoby, o jejichž žádosti o povolení k pobytu nebylo dosud rozhodnuto, mohou být oprávněně či neoprávněně pobývajícími osobami v závislosti na tom, zda mají platné vízum nebo jiné oprávnění k pobytu, či nikoli.

— Situace neoprávněného pobytu nevyžaduje minimální dobu trvání pobytu nebo úmysl státního příslušníka třetí země neoprávněně pobývat na území členského státu – viz rozsudek Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“) ve věci *Affum* ([1]), C-47/15, bod 48.

— Žadatelé o obnovení povolení, jehož platnost vypršela, jsou neoprávněně pobývajícími osobami, nestanoví-li vnitrostátní právní předpisy dotčeného členského státu jinak (viz rovněž oddíl 5.7).

([1]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. června 2016 ve věci *Affum*, C-47/15, ECLI:EU:C:2016:408.

— Státní příslušníci třetích zemí, s nimiž bylo vedeno řízení o navrácení upravené směrnicí o navracení a kteří neoprávněně pobývají na území členského státu, přičemž není dán legitimní důvod, který by bránil jejich navrácení (scénář uvedený v bodě 48 rozsudku ESD ve věci *Achughbabian* ([1]), C-329/11), jsou neoprávněně pobývajícími osobami. Tato specifická reference, kterou ESD uvedl v rozsudku ve věci *Achughbabian*, se týká pouze slučitelnosti opatření podle vnitrostátního trestního práva se směrnicí o navracení. V tomto rozsudku nezmiňuje rozsah a použitelnost směrnice o navracení, a obecné pravidlo stanovené v čl. 2 odst. 1 je tedy i nadále platné: „buď A, nebo B", což znamená, že buď dotčená osoba pobývá v daném státě neoprávněně a použije se směrnice o navracení, nebo má dotčená osoba oprávnění k pobytu a směrnice o navracení se nepoužije.

### 1.3 **Navrácení**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 3 bod 3

*Proces navrácení státního příslušníka třetí země, jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucený návrat:*

*1) do země jeho původu, nebo*

*2) do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Společenství nebo dvoustranně, nebo*

*3) do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme.*

Tato definice obsahuje omezení týkající se toho, co lze a co nelze uznat jako „navrácení" pro účely uplatňování směrnice o navracení. Zpětné předání neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země zpět do jiného členského státu nelze podle práva Unie považovat za navrácení. Toto opatření však může být výjimečně možné na základě dvoustranných dohod o zpětném přebírání osob nebo dublinských pravidel. Proto se doporučuje, aby se toto opatření neoznačovalo za „navrácení", nýbrž za „zpětné předání" nebo „přemístění".

Z této definice rovněž vyplývá, že členské státy musí provést navrácení do třetí země pouze v případech, které jsou taxativně vyjmenovány v jedné ze tří odrážek. Není proto například možné vyhostit navracenou osobu bez jejího souhlasu do třetí země, která není zemí původu ani zemí tranzitu.

Bližší objasnění:

— „Země původu" v první odrážce znamená zemi státní příslušnosti daného státního příslušníka třetí země; u osob bez státní příslušnosti lze za zemi původu obvykle považovat zemi předchozího obvyklého bydliště.

— „Země tranzitu" ve druhé odrážce zahrnuje pouze třetí země, nikoli členské státy EU.

— „Dohody o zpětném přebírání osob či jiná ujednání uzavřená na úrovni Společenství nebo dvoustranně" ve druhé odrážce se týkají pouze dohod se třetími zeměmi. Dvoustranné dohody o zpětném přebírání osob uzavřené mezi členskými státy nejsou v této souvislosti podstatné. Tyto dohody mezi členskými státy však mohou v určitých případech umožňovat zpětné předání nelegálních migrantů do jiných členských států podle čl. 6 odst. 3 směrnice o navracení (viz oddíl 5.5).

— Pojem „se dobrovolně rozhodne vrátit" ve třetí odrážce se nerovná dobrovolnému opuštění území. „Dobrovolně" v této souvislosti odkazuje na volbu místa určení ze strany navracené osoby. K této dobrovolné volbě místa určení může dojít rovněž při přípravě vyhoštění: mohou se vyskytnout případy, kdy navracená osoba upřednostňuje vyhoštění do jiné třetí země než do země tranzitu nebo původu.

— Určení země návratu v případě vyhoštění: Je-li poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, pak musí navracená osoba zajistit, aby splnila povinnost návratu ve stanovené lhůtě, a v zásadě není nutné zemi návratu určit. Pouze v případě, musí-li členské státy použít donucovací opatření (vyhoštění), je třeba upřesnit, do které třetí země bude dotčená osoba vyhoštěna (viz oddíl 1.5).

### 1.4 **Rozhodnutí o navrácení**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 3 bod 4 a čl. 6 odst. 6

*Správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu.*

([1]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 2011 ve věci *Achughbabian*, C-329/11, ECLI:EU:C:2011:807.

Definice „rozhodnutí o navrácení“ se zaměřuje na dva základní prvky. Rozhodnutí o navrácení musí obsahovat:

1) prohlášení o neoprávněném pobytu a

2) uložení povinnosti návratu.

Rozhodnutí o navrácení může obsahovat i další prvky, jako je zákaz vstupu, lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo určení země návratu. Pokud není země návratu uvedena, členské státy musí v souladu s článkem 5 směrnice o navracení zajistit dodržení zásady nenavracení (*non-refoulement*).

Členské státy mají široký prostor pro výběr formy (rozhodnutí nebo akt, soudní nebo správní), v jaké může být rozhodnutí o navrácení přijato.

Rozhodnutí o navrácení mohou být vydána ve formě samostatného aktu nebo rozhodnutí, či spolu s jinými rozhodnutími, jako je rozhodnutí o vyhoštění nebo rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu (viz oddíl 12.1).

Rozhodnutí o navrácení konstatuje neoprávněnost pobytu v *tom* členském státě, který rozhodnutí vydává, a zároveň stanoví povinnost opustit území členských států EU a zemí přidružených k Schengenu. Kromě toho je třeba zdůraznit, že v souladu s článkem 11 mohou být rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu vztahujícím se na celou EU (závazným pro všechny státy, které jsou vázány směrnicí o navracení).

Bližší objasnění:

— Pružná definice „rozhodnutí o navrácení“ nevylučuje přijetí rozhodnutí, které ukládá povinnost návratu, ve formě trestněprávního soudního rozhodnutí a v rámci trestního řízení (viz rozsudek ESD ve věci *Sagor* [1], C-430/11, bod 39).

### 1.5 **Rozhodnutí o vyhoštění**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 3 bod 5 a čl. 8 odst. 3

*Správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se nařizuje výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu.*

Rozhodnutí o vyhoštění lze vydat společně s rozhodnutím o navrácení (jednofázové řízení), nebo samostatně (dvoufázové řízení). V případech, kdy je rozhodnutí o navrácení a rozhodnutí o vyhoštění vydáno společně v jednofázovém řízení, musí být zřejmé (v případech, kdy je poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území), že k vyhoštění dojde pouze v případě, není-li povinnost návratu splněna ve lhůtě k dobrovolnému opuštění území.

Vzhledem k povinnosti členských států vždy dodržet zásadu nenavracení (*non-refoulement*), nelze vyhoštění (fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu) provést do neupřesněného místa určení, nýbrž pouze do určené země návratu. Navracená osoba musí být v případě vyhoštění o místě určení informována předem, aby mohla uvést důvody, porč by vyhoštění do navrhovaného místa určení bylo v rozporu se zásadou nenavracení (*non-refoulement*), a aby mohla využít právo na podání odvolání. Komise doporučuje, aby se země návratu uváděla v samostatném rozhodnutí o vyhoštění (dvoufázové řízení), nebo aby se uvedla země, do níž bude dotčená osoba vyhoštěna v případě nesplnění povinnosti návratu, ve společném rozhodnutí o navrácení a vyhoštění (jednofázové řízení), nebo aby byl státní příslušník třetí země informován prostřednictvím jiného rozhodnutí nebo aktu.

### 1.6 **Nebezpečí útěku**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 3 bod 7 a 6. bod odůvodnění

*Existence důvodů, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že státní příslušník třetí země, na kterého se vztahují řízení o navrácení, může uprchnout.*

[1] Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 2012 ve věci *Sagor*, C-430/11, ECLI:EU:C:2012:777.

Existence (či neexistence) „nebezpečí útěku“ je rozhodujícím prvkem při určování, zda bude poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, či nikoli, a při rozhodování o nutnosti zajištění.

Členské státy musí své posouzení toho, zda existuje nebezpečí útěku, založit na objektivních kritériích stanovených ve vnitrostátních právních předpisech. Rozsudek ESD ve věci *Al Chodor* ([1]), C-528/15, týkající se definice „nebezpečí útěku“ v čl. 2 písm. n) ([2]) dublinského nařízení, jehož znění je v podstatě totožné s definicí v čl. 3 bodě 7 směrnice o navracení, to nepřímo potvrzuje. V tomto rozsudku ESD stanovil, že taková objektivní kritéria musí být jasně stanovena obecně závazným právním předpisem a že ustálená vnitrostátní judikatura, která potvrzuje ustálenou administrativní praxi, nemůže být dostačující. ESD rovněž dospěl k závěru, že nejsou-li uvedená kritéria vymezena obecně závazným právním předpisem, musí být zajištění prohlášeno za protiprávní.

Ačkoliv mají při určování zmíněných kritérií členské státy širokou posuzovací pravomoc, měly by náležitě zohlednit také následující kritéria, která mohou naznačovat, že neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země může uprchnout:

— chybějící doklady,

— absence místa bydliště, trvalého bydliště nebo spolehlivé adresy,

— nehlášení se příslušným orgánům,

— výslovné vyjádření záměru nedodržet opatření spojená s navrácením (například rozhodnutí o navrácení, opatření pro předcházení nebezpečí útěku atd.),

— existence odsouzení za trestný čin, včetně odsouzení za závažný trestný čin v jiném členském státě ([3]),

— probíhající trestní vyšetřování a řízení,

— nesplnění povinností plynoucích z rozhodnutí o navrácení, včetně povinnosti návratu během lhůty k dobrovolnému opuštění území,

— předchozí chování (např. útěk),

— nedostatečné finanční prostředky,

— existence rozhodnutí o navrácení vydaného v jiném členském státě,

— nedodržení požadavku odchodu na území jiného členského státu, který udělil platné povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu,

— neoprávněný vstup na území členských států EU a zemí přidružených k Schengenu.

Vnitrostátní právní předpisy mohou vymezit další objektivní kritéria pro stanovení, zda existuje nebezpečí útěku.

Podle obecných zásad práva Unie, a zejména zásady proporcionality, musí být veškerá rozhodnutí podle směrnice o navracení přijata na základě individuálního posouzení každého případu. Výše uvedený seznam kritérií je nutno brát v úvahu ve všech fázích řízení o navrácení jako jeden z prvků při celkovém posuzování individuální situace, nemůže však představovat jediný základ pro automatický předpoklad nebezpečí útěku. Závěr, že toto nebezpečí existuje, bude totiž často založen na kombinaci několika uvedených kritérií. Je třeba zabránit jakémukoliv automatickému závěru v tom smyslu, že neoprávněný vstup nebo chybějící doklady znamenají existenci nebezpečí útěku. Při tomto individuálním posouzení je třeba vzít v úvahu všechny příslušné faktory, včetně věku a zdravotního stavu a společenské situace dotčených osob, které mohou mít přímý vliv na nebezpečí, že státní příslušník třetí země uprchne, a v některých případech mohou vést k závěru, že nebezpečí útěku neexistuje, ačkoli je splněno jedno či více kritérií stanovených ve vnitrostátních právních předpisech.

---

([1]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. března 2017 ve věci *Al Chodor a další*, C-528/15, ECLI:EU:C:2017:213.

([2]) Ustanovení čl. 2 písm. n) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 31): „„*nebezpečím útěku*“ [se rozumí] *existence důvodů, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že žadatel nebo státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, na které se vztahuje řízení o přemístění, může uprchnout*“.

([3]) Tyto informace lze získat prostřednictvím Evropského informačního systému rejstříků trestů, jenž byl zřízen rámcovým rozhodnutím Rady 2009/315/SVV ze dne 26. února 2009 o organizaci a obsahu výměny informací z rejstříku trestů mezi členskými státy (Úř. věst. L 93, 7.4.2009, s. 23) a rozhodnutím Rady 2009/316/SVV ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského informačního systému rejstříků trestů (ECRIS) podle článku 11 rámcového rozhodnutí 2009/315/SVV (Úř. věst. L 93, 7.4.2009, s. 33). Dne 19. ledna 2016 Komise předložila návrh COM(2016) 7 final, jehož účelem je usnadnit v EU výměnu informací z rejstříku trestů v případě občanů třetích zemí.

Kromě výše uvedených kritérií, která mohou naznačovat existenci nebezpečí útěku, a aniž je dotčeno právo státních příslušníků třetích zemí být vyslechnut a jejich právo na účinné opravné prostředky, mohou vnitrostátní právní předpisy kvalifikovat i určité objektivní okolnosti coby vyvratitelnou domněnku (*presumptio juris tantum*), že existuje nebezpečí útěku (tj. státní příslušník třetí země by měl bez ohledu na existenci okolností uvedených níže vyvrátit existenci takového nebezpečí). Jedná se o okolnosti, kdy dotčená osoba:

— odmítá spolupracovat při zjišťování totožnosti, používá falešné nebo padělané doklady totožnosti, zničila stávající doklady nebo se jich jiným způsobem zbavila nebo odmítá poskytnout otisky prstů,

— prudce nebo podvodně zabraňuje návratové operaci,

— nedodržuje opatření zaměřené na předcházení nebezpečí útěku (viz oddíl 6.2),

— nedodržela platný zákaz vstupu,

— neoprávněně uskutečnila druhotný pohyb do jiného členského státu.

Komise doporučuje, aby se tyto vyvratitelné domněnky stanovily ve vnitrostátních právních předpisech.

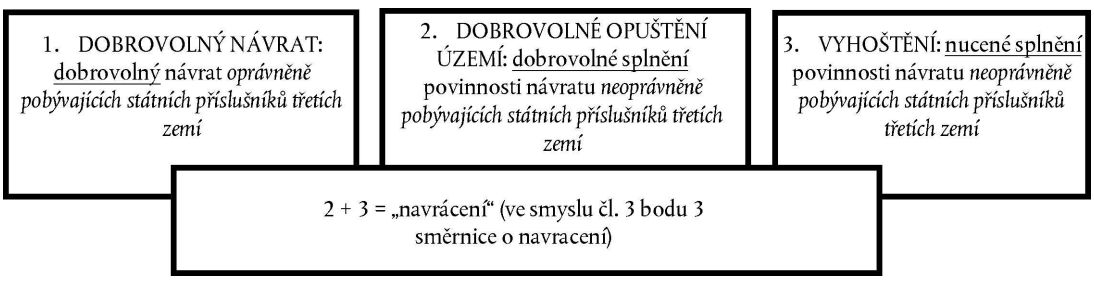
### 1.7 **Dobrovolné opuštění území**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 3 bod 8

*Splnění povinnosti návratu ve lhůtě stanovené k tomuto účelu v rozhodnutí o navrácení.*

Dobrovolné opuštění území v rámci *acquis* Unie v oblasti navracení se vztahuje na dobrovolné splnění povinnosti návratu do třetí země. Pojem „dobrovolné opuštění území“ nezahrnuje případy, kdy se *oprávněně* pobývající státní příslušníci třetích zemí rozhodnou vrátit do své domovské země na základě vlastního rozhodnutí. Tento skutečně dobrovolný návrat (první scénář na níže uvedeném obrázku) do oblasti působnosti směrnice o navracení nespadá, jelikož se týká oprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Lze mít za to, že do definice „dobrovolného opuštění území“ spadá odjezd neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, kteří dosud nebyli odhaleni nebo zadrženi (např. osob překračujících dobu povoleného pobytu). Tyto osoby již mají „abstraktní“ povinnost návratu podle směrnice o navracení a mohou obdržet rozhodnutí o navrácení, jakož i zákaz vstupu, jakmile se orgány dozvědí o jejich neoprávněném pobytu (nejpozději při výstupní kontrole – viz oddíl 5.1 a 11.3).

Směrnice o navracení se tedy vztahuje pouze na druhý a třetí scénář:




Odchod z *vnitrostátního* území jednoho členského státu na území jiného členského státu v souladu s čl. 6 odst. 2 (viz oddíl 5.4) nelze pokládat za dobrovolné opuštění území. Definice dobrovolného opuštění území vyžaduje vždy odjezd do třetí země. Zvláštní pravidla týkající se průjezdu pozemní cestou přes území jiných členských států v rámci dobrovolného opuštění území jsou uvedena v oddíle 6.4.

### 1.8 **Zranitelné osoby**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 3 bod 9

*Nezletilé osoby, nezletilé osoby bez doprovodu, zdravotně postižené osoby, starší lidé, těhotné ženy, rodiče samoživitelé s nezletilými dětmi a osoby, které byly mučeny, znásilněny nebo vystaveny jiné závažné formě psychického, fyzického nebo sexuálního násilí.*

Na rozdíl od definice zranitelných osob používané v *acquis* v oblasti azylu (viz např. článek 21 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ([1]) („směrnice o podmínkách přijímání“) nebo čl. 20 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ([2]) („kvalifikační směrnice“)) je definice ve směrnici o navracení vypracována jako úplný seznam.

Nutnost věnovat v rámci navracení zvláštní pozornost situaci zranitelných osob a jejich konkrétním potřebám však není omezena na kategorie zranitelných osob výslovně vyjmenované v čl. 3 bodě 9. Komise členským státům doporučuje, aby věnovaly pozornost i jiným případům zvláštní zranitelnosti, jako jsou případy uvedené v *acquis* v oblasti azylu: oběti obchodování s lidmi nebo oběti ženské obřízky, osoby trpící závažnou chorobou nebo osoby s duševní poruchou.

Nutnost věnovat zvláštní pozornost situaci zranitelných osob by neměla být omezena na případy výslovně uvedené ve směrnici o navracení (během lhůty k dobrovolnému opuštění území, během odloženého návratu a během zajištění). Komise proto členským státům doporučuje, aby potřebám zranitelných osob věnovaly pozornost ve všech fázích řízení o navrácení coby součásti posouzení individuálních okolností každého případu.

## 2. **OBLAST PŮSOBNOSTI**

*Právní základ:* směrnice o navracení – článek 2 a čl. 4 odst. 4

Oblast působnosti směrnice o navracení je široká a vztahuje se na všechny státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývající na území členského státu. Směrnicí o navracení jsou v současnosti vázány tyto členské státy:

— všechny členské státy EU s výjimkou Spojeného království a Irska,

— Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko.

Členské státy se mohou rozhodnout, že směrnici nepoužijí na určité kategorie státních příslušníků třetích zemí:

— „případy na hranicích“ v souladu s čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice o navracení (viz oddíl 2.1) a

— „trestněprávní případy“ v souladu s čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice o navracení (viz oddíl 2.2).

Rozhodnutí členského státu o použití výjimky a neuplatňování směrnice na „případy na hranicích“ nebo „trestněprávní případy“ musí být ve vnitrostátních prováděcích právních předpisech ([3]) stanoveno předem, jinak nemůže mít právní účinky. Na oznámení tohoto rozhodnutí se nevztahují žádné zvláštní formální požadavky. Je však důležité, aby z vnitrostátních právních předpisů výslovně či implicitně vyplývalo, zda členské státy používají výjimku a v jakém rozsahu.

Pokud členský stát nezveřejní své rozhodnutí o použití výjimek podle čl. 2 odst. 2 písm. a) nebo b) směrnice o navracení předem, nelze tato ustanovení následně použít v jednotlivých případech jako důvod pro neuplatňování směrnice o navracení.

---

([1]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 96).

([2]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. L 337, 20.12.2011, s. 9).

([3]) Na rozdíl od členských států EU jsou Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko vázány směrnicemi EU na základě článku 288 SFEU pouze tehdy, pokud je přijaly a je-li to v souladu s obecnými zásadami mezinárodního práva veřejného. Na rozdíl od členských států EU tudíž nejsou Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko vázány judikaturou ESD týkající se provedení směrnic do vnitrostátního práva a mohou samy rozhodnout o způsobu provedení povinnosti stanovené ve směrnici o navracení (např. přímým odkazem na znění směrnice) v souladu se svými mezinárodními závazky.

Členským státům nebrání nic v tom, aby omezily použití výjimky podle čl. 2 odst. 2 písm. a) nebo b) směrnice o navracení na určité kategorie osob (např. odepření vstupu pouze na vzdušných nebo námořních hranicích), je-li to stanoveno ve vnitrostátních prováděcích právních předpisech.

Členské státy mohou o použití výjimky rozhodnout později, a to až po prvotním provedení směrnice o navracení ve vnitrostátním právu. To však nesmí mít nepříznivé důsledky s ohledem na osoby, na které se již účinky směrnice o navracení vztahovaly (viz rozsudek ESD ve věci *Filev a Osmani*, C-297/12 [1]): *„[…] pokud […]členský stát ještě […] nevyužil této možnosti […], nemůže se dovolávat práva omezit osobní působnost této směrnice na základě jejího čl. 2 odst. 2 písm. b) vůči osobám, na které se již účinky uvedené směrnice vztahovaly*".

### 2.1 **„Případy na hranicích" – čl. 2 odst. 2 písm. a)**

Na osoby, jimž byl odepřen vstup a které se nacházejí v tranzitním prostoru nebo v pohraniční oblasti určitého členského státu, se v členských státech často vztahují zvláštní pravidla: na základě „právní fikce" se tyto osoby někdy nepokládají za osoby „pobývající na území dotyčného členského státu" a uplatňují se specifická pravidla. Směrnice o navracení tento přístup nepoužívá a pokládá veškeré státní příslušníky třetích zemí pobývající fyzicky na území členského státu za osoby, na něž se vztahuje její oblast působnosti.

Členské státy se však mohou rozhodnout, že směrnici nepoužijí na „případy na hranicích", tj. státní příslušníky třetích zemí:

— *jimž byl odepřen vstup v souladu s článkem 13 Schengenského hraničního kodexu* [2] *nebo*

— *kteří byli zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice členského státu po zemi, po moři nebo vzduchem a následně neobdrželi v tomto členském státě povolení k pobytu či oprávnění k pobytu.*

Použití této výjimky může být užitečné například v případě členských států v přední linii, které čelí značnému migračnímu tlaku, jestliže tato výjimka může zajistit účinnější postupy; v takových případech Komise doporučuje tuto výjimku využít.

Vnitrostátní postupy pro „případy na hranicích" musí respektovat obecné zásady mezinárodního práva a základní práva dotčených státních příslušníků třetích zemí, jakož i ochranná opatření stanovená v čl. 4 odst. 4 směrnice o navracení (viz oddíl 2.2).

Bližší objasnění:

— Z ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. a) vyplývá přímá časová a prostorová vazba na překročení vnější hranice. Proto se týká státních příslušníků třetích zemí, kteří byli zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v samotném okamžiku neoprávněného překročení vnější hranice nebo v blízkosti dané vnější hranice poté, co byla překročena – viz rozsudek ESD ve věci *Affum*, C-47/15, bod 72.

— Pojem „*zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v souvislosti s neoprávněným překročením […] vnější hranice*" se vztahuje například na níže uvedené kategorie osob, jelikož existuje PŘÍMÁ souvislost s neoprávněným překročením hranice:

  — osoby, které neoprávněně překročily hranice na plavidle a které byly zadrženy při příjezdu nebo krátce poté,

  — osoby, které policie zatkla poté, co překonaly plot na hranicích,

  — neoprávněně vstupující osoby, jež opustí vlak/autobus, který je dopravil přímo na území určitého členského státu (bez předchozí zastávky na území členského státu).

— Pojem „*zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v souvislosti s neoprávněným překročením […] vnější hranice*" se nevztahuje na níže uvedené kategorie osob, jelikož již neexistuje PŘÍMÁ souvislost s neoprávněným překročením hranice:

  — osoby, které na území členského státu vstoupily neoprávněně a které byla na daném území zadrženy do určité doby po neoprávněném vstupu,

  — nelegální migranti zadržení v pohraniční oblasti, pokud již neexistuje přímá souvislost s neoprávněným překročením hranice,

---

[1] Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. září 2013 ve věci *Filev a Osmani*, C-297/12, ECLI:EU:C:2013:569.

[2] V důsledku kodifikace Schengenského hraničního kodexu v roce 2016 se odkaz na článek 13 kodexu považuje za odkaz na článek 14 nařízení (EU) 2016/399.

— nelegální migranti, kteří opustí autobus přijíždějící ze třetí země, pokud autobus již několikrát zastavil na území EU,

— nelegální migranti, kteří poté, co byli předtím vyhoštěni, poruší dosud platný zákaz vstupu (pokud nebyli zadrženi v přímé souvislosti s neoprávněným překročením hranice),

— nelegální migranti překračující vnitřní hranici – viz rozsudek ESD ve věci *Affum*, C-47/15, bod 69, čl. 2 odst. 2 směrnice odkazující na vnější hranici a článek 14 Schengenského hraničního kodexu, který se vztahuje na vnější hranici;

— neoprávněně pobývající státní příslušníci třetích zemí, kteří opouštějí území členských států a zemí přidružených k Schengenu – viz rozsudek ESD ve věci *Affum*, C-47/15, bod 71.

— Praktické příklady případů, na něž se vztahuje pojem „*a následně neobdrželi v tomto členském státě povolení k pobytu či oprávnění k pobytu*“, kde se výjimka nepoužije:

— neoprávněně vstupující osoby, které byly zadrženy na vnější hranici a posléze získaly oprávnění k pobytu jako žadatelé o azyl. Ačkoli se (po konečném zamítnutí žádosti o azyl) znovu stanou „neoprávněně pobývajícími“ osobami, nesmí být vyňaty z oblasti působnosti směrnice jako „případ na hranicích“,

— státní příslušník třetí země, jemuž byl odepřen vstup a který pobývá v tranzitním prostoru letiště (a může být tudíž vyloučen z oblasti působnosti směrnice), je ze zdravotních důvodů převezen do nemocnice a na dobu hospitalizace mu je uděleno krátkodobé vnitrostátní *povolení* (a nikoli pouze odklad vyhoštění podle čl. 9 odst. 2 písm. a)).

— Na formu, obsah a prostředky právní nápravy rozhodnutí vydaných státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou vyňati z oblasti působnosti směrnice o navracení podle čl. 2 odst. 2 písm. a), se vztahují vnitrostátní právní předpisy.

— Odepření vstupu podle článku 14 Schengenského hraničního kodexu se vztahuje na všechny osoby, které nesplní podmínky vstupu v souladu s čl. 6 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu.

— Osoby, kterým je odepřen vstup v tranzitním prostoru letiště nebo na hraničním přechodu nacházejícím se na území členského státu, spadají do oblasti působnosti směrnice o navracení (jelikož se již fyzicky nacházejí na daném území). Členské státy si však mohou zvolit, že použijí výjimku stanovenou v čl. 2 odst. 2 písm. a), podle níž se členské státy mohou rozhodnout, že směrnici na tyto případy nepoužijí.

— Výjimky vztahující se na „případy na hranicích“ podle čl. 2 odst. 2 písm. a) se použijí pouze na případy zadržení na vnější hranici, nikoli na vnitřní hranici – viz rozsudek ESD ve věci *Affum*, C-47/15.

— Dočasné znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích nepřeměňuje vnitřní hranice na vnější hranice. Tato situace tedy nemá dopad na oblast působnosti směrnice o navracení.

— „Případy na hranicích a podobné případy“, které mohou být podle čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice vyloučeny z její oblasti působnosti, nejsou stejné jako případy uvedené v čl. 12 odst. 3 uvedené směrnice (zjednodušený postup v případě neoprávněného vstupu): Neoprávněný vstup (pojem použitý v čl. 12 odst. 3) neznamená totéž co „případy na hranicích a podobné případy“ popsané v čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice o navracení. Příklad: Na neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země, který je zadržen na území členského státu tři měsíce po neoprávněném vstupu, se čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice o navracení nevztahuje, může se však na něj vztahovat čl. 12 odst. 3 uvedené směrnice.

### 2.2 **Zvláštní záruky vztahující se na „případy na hranicích“**

Pokud se členské státy rozhodnou nepoužívat směrnici na „případy na hranicích“, musí nicméně dodržovat zásadu nenavracení (*non-refoulement*) a v souladu s čl. 4 odst. 4 směrnice o navracení zajistit, aby u dotčených osob nebyla úroveň ochrany méně příznivá, než je stanoveno v článcích směrnice o navracení, které se týkají:

— omezení používání donucovacích opatření,

— odkladu vyhoštění,

— poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby se zohledněním potřeb zranitelných osob, a

— podmínek zajištění.

Mimoto je třeba zdůraznit, že rozhodnutím členských států o nepoužívání směrnice o navracení na případy na hranicích není upuštěno od záruk podle *acquis* Unie v oblasti azylu (zejména co se týká například přístupu k azylovému řízení). K povinnostem podle *acquis* Unie v oblasti azylu patří zejména povinnost členských států:

— informovat státní příslušníky třetích zemí, kteří mohou chtít podat žádost o mezinárodní ochranu, o této možnosti,

— zajistit, aby pohraniční stráž a ostatní příslušné orgány měly relevantní informace a aby byla jejich pracovníkům poskytnuta potřebná úroveň odborné přípravy ohledně rozpoznávání žadatelů a pokyny týkající se informování žadatelů o tom, kde a jak lze podat žádost o mezinárodní ochranu,

— zajistit tlumočení v míře nezbytné pro usnadnění přístupu k řízení,

— zajistit účinný přístup organizací a osob poskytujících poradenství k žadatelům nacházejícím se na hraničních přechodech, včetně tranzitních prostor, na vnějších hranicích.

Bližší objasnění:

— Praktické používání tohoto ustanovení v případě odepření vstupu na hranici: Existují dvě možnosti: osoba je po odepření vstupu na hranici buď fyzicky přítomna na území členského státu (např. v tranzitním prostoru letiště), nebo na území členského státu není fyzicky přítomna (např. osoba, které byl odepřen vstup na pozemní hranici nebo která dosud fyzicky pobývá na území třetí země). V prvním případě se použijí záruky stanovené v čl. 4 odst. 4 směrnice o navracení. Ve druhém případě se čl. 4 odst. 4 nepoužije.

— Právo na nenavracení (*non-refoulement*) uznané v čl. 4 odst. 4 písm. b) (a zakotvené v čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie a v článku 3 Evropské úmluvy o lidských právech) je absolutní a nesmí být za žádných okolností omezeno, a to ani v případě, představují-li cizinci hrozbu pro veřejný pořádek nebo dopustili-li se obzvlášť závažného trestného činu. U těchto osob může být vyloučeno udělení postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, nemohou však být vráceny do místa, kde by jim hrozilo mučení nebo smrt.

### 2.3 **Trestněprávní případy a případy vydání**

Členské státy se mohou rozhodnout, že směrnici nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí:

— *jejichž návrat je trestněprávní sankcí podle vnitrostátního práva,*

— *jejichž návrat je důsledkem trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva, nebo*

— *jichž se týká vydávací řízení.*

Bližší objasnění:

— Trestněprávními případy uvedenými v tomto ustanovení jsou obvykle případy, které se ve vnitrostátních právních řádech členských států pokládají za trestné činy.

  — Ve věci *Filev a Osmani*, C-297/12, ESD výslovně objasnil, že porušení ustanovení vnitrostátního zákona o omamných látkách a odsouzení pro obchodování s omamnými látkami mohou představovat případy, na něž se zmíněná výjimka vztahuje.

  — Ve věci *Achughbabian*, C-329/11, ESD potvrdil, že tuto výjimku nelze uplatňovat na státní příslušníky třetích zemí, kteří se dopustili pouze trestného činu neoprávněného pobytu, jelikož jinak by se tato směrnice stala bezpředmětnou a ztratila by závazný účinek.

  — Použití této výjimky nemohou odůvodnit menší přestupky související s migrací, jako pouhý neoprávněný vstup nebo pobyt.

— Vydávací řízení nesouvisí nutně s řízením o navrácení. Evropská úmluva o vydávání z roku 1957 ([1]) vymezuje vydání jako vydání osob, *„proti kterým vedou příslušné orgány dožadující strany trestní stíhání pro trestný čin, nebo které jsou vyžadovány těmito orgány k výkonu trestu nebo ochranného opatření“*. Může však docházet k překrývání a tato výjimka má objasnit, že členské státy mají možnost neuplatňovat při navrácení v rámci vydávacího řízení procesní záruky obsažené ve směrnici o navracení.

([1]) Rada Evropy, *Evropská úmluva o vydávání*, 1957.

### 3. **PŘÍZNIVĚJŠÍ USTANOVENÍ**

*Právní základ:* směrnice o navracení – článek 4

Ačkoliv má směrnice o navracení harmonizovat řízení o navrácení v členských státech, ponechává výslovně nedotčena příznivější ustanovení obsažená ve dvoustranných nebo vícestranných mezinárodních dohodách (čl. 4 odst. 1).

Směrnice o navracení ponechává nedotčena rovněž *„ustanovení, která mohou být příznivější pro státního příslušníka třetí země a která jsou stanovena v acquis Společenství vztahujícím se k přistěhovalectví a azylu“* (čl. 4 odst. 2) a rovněž *„právo členských států přijmout nebo zachovat ustanovení příznivější pro osoby, na něž se vztahují, za předpokladu, že jsou slučitelná s touto směrnicí“* (čl. 4 odst. 3).

Bližší objasnění:

— Jelikož cílem směrnice o navracení je stanovení společných minimálních norem týkajících se dodržování základních práv osob v řízení o navrácení, je nutno pojem „příznivější“ vykládat vždy ve smyslu „příznivější pro navracenou osobu“, a nikoli příznivější pro vyhošťující stát.

— Členské státy v oblastech upravených směrnicí o navracení nemohou uplatňovat přísnější normy: viz rozsudek ESD ve věci *El Dridi*, C-61/11 ([1]), bod 33: *„[…] směrnice 2008/115/ES […] uvedeným státům neumožňuje použít přísnější normy v oblasti, kterou upravuje.“*

— Uložení pokuty místo vydání rozhodnutí o navrácení: Směrnice o navracení neumožňuje zavést mechanismus, který v případě státních příslušníků třetích zemí pobývajících neoprávněně na území členského státu v závislosti na okolnostech ukládá pokutu, nebo vyhoštění, jelikož tato dvě opatření se vzájemně vylučují (viz rozsudek ESD ve věci *Zaizoune*, C-38/14 ([2])).

— Použití částí směrnice o navracení u osob vyňatých z oblasti působnosti podle čl. 2 odst. 2 písm. a) a b) je slučitelné se směrnicí a lze mít za to, že se na ně vztahuje čl. 4 odst. 3, neboť by se jednalo o příznivější postup pro dotčeného státního příslušníka třetí země.

### 4. **SANKCE ZA PORUŠENÍ PŘEDPISŮ V OBLASTI MIGRACE**

*Právní základ:* směrnice o navracení – podle výkladu ESD ve věcech El Dridi (C-61/11), Achughbabian (C-329/11), Sagor (C-430/11), Filev a Osmani (C-297/12), Zaizoune (C-38/14), Celaj (C-290/14) a Affum (C-47/15).

Členské státy mohou v souvislosti s porušením pravidel v oblasti migrace stanovit účinné, přiměřené a odrazující sankce, včetně trestu odnětí svobody jakožto trestní sankce, pokud taková opatření nenaruší uplatňování směrnice o navracení a plné dodržování základních lidských práv, zejména práv zaručených Listinou základních práv Evropské unie a interpretovaných v souladu s odpovídajícími ustanoveními Evropské úmluvy o lidských právech. Stanovení druhů porušení předpisů v oblasti migrace, za něž budou uloženy sankce, je na vnitrostátních právních předpisech.

Členským státům nic nebrání v tom, aby se ve svém vnitrostátním trestním právu zabývaly porušením předpisů v oblasti migrace, k nimž došlo také v jiných členských státech, a aby je zohlednily.

Nedodržení zákazu vstupu: Členské státy mohou přijmout trestní sankce proti neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí, kteří byli navráceni, avšak porušili zákaz vstupu a opětovně vstoupili na území členského státu. Zmíněné trestní sankce jsou přípustné pouze tehdy, pokud je zákaz vstupu vydaný vůči státnímu příslušníku třetí země v souladu s ustanoveními směrnice. Tyto trestní sankce zajistí plné dodržování základních práv a Ženevské úmluvy ([3]) z roku 1951, a zejména jejího čl. 31 odst. 1 ([4]) (viz rozsudek ESD ve věci *Celaj*, C-290/14 ([5])).

— Směrnice o navracení nevylučuje uložení trestněprávních sankcí podle vnitrostátního trestního práva procesního státním příslušníkům třetích zemí, s nimiž bylo neúspěšně vedeno řízení o navrácení upravené směrnicí a kteří neoprávněně pobývají na území členského státu, aniž by existoval legitimní důvod, který by jejich navrácení bránil. Trestní sankce, jejichž cílem je odradit takové navracené osoby od dalšího neoprávněného pobytu, musí zajistit plné dodržování základních práv, zejména práv zaručených Evropskou úmluvou o lidských právech (viz rozsudek ESD ve věci *Achughbabian*, C-329/11, body 48 a 49), a musí být v souladu se zásadou proporcionality.

([1]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. dubna 2011 ve věci *El Dridi*, C-61/11 PPU, ECLI:EU:C:2011:268.
([2]) Rozsudek ESD ze dne 23. dubna 2015 ve věci *Zaizoune*, C-38/14, ECLI:EU:C:2015:260.
([3]) Organizace spojených národů, Úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951.
([4]) Čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků: *„1. Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejíce přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.“*
([5]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. října 2015 ve věci *Skerdjan Celaj*, C-290/14, ECLI:EU:C:2015:640.

— Komise doporučuje, aby členské státy stanovily ve svých vnitrostátních právních předpisech účinné, přiměřené a odrazující sankce (například pokuty, zajištění dokladů, snížení/odepření příspěvků/dávek, zamítnutí žádosti o pracovní povolení) ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí, kteří úmyslně maří navracení (zbavují se například cestovního dokladu, poskytují nepravdivé údaje o totožnosti, brání se zjištění totožnosti, opakovaně odmítají nastoupit na palubu), za předpokladu, že tyto sankce neohrožují dosažení cíle směrnice o navracení a zajištění plného dodržování základních práv.

— Kriminalizace pouhého neoprávněného pobytu: Členské státy nemohou uložit trest odnětí svobody podle vnitrostátního trestního práva pouze z důvodu neoprávněného pobytu před provedením řízení o navrácení nebo v jeho průběhu, jelikož to by zdrželo navracení (viz rozsudek ESD ve věci *El Dridi*, C-61/11). Směrnice o navracení však nebrání členským státům uložit trest odnětí svobody za spáchání jiných deliktů než těch, které souvisejí s pouhou skutečností neoprávněného pobytu, a to i v situaci, kdy řízení o navrácení dosud nebylo dokončeno (viz rozsudek ESD ve věci *Affum*, C-47/15, bod 65).

— Peněžitá sankce: Uložení (přiměřené) peněžité sankce za neoprávněný pobyt podle vnitrostátního trestního práva není jako takové neslučitelné s cíli směrnice o navracení, jelikož nebrání přijetí a výkonu rozhodnutí o navrácení v plném souladu s podmínkami stanovenými ve směrnici (viz rozsudek ESD ve věci *Sagor*, C-430/11). Vnitrostátní právní předpisy, které v případě neoprávněného pobytu stanoví buď pokutu, nebo vyhoštění, jsou neslučitelné se směrnicí o navracení, jelikož tato dvě opatření se navzájem vylučují a narušují účinnost směrnice (viz rozsudek ESD ve věci *Zaizoune*, C-38/14).

— V souladu s článkem 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ([1]) („směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům“) jsou zaměstnavatelé, kteří neoprávněně zaměstnávají neoprávněně pobývající státní příslušníky třetích zemí, povinni uhradit finanční sankce, které v případech, kdy probíhá řízení o navrácení, zahrnují náklady spojené s návratem. Členské státy mohou rozhodnout o promítnutí přinejmenším průměrných nákladů souvisejících s návratem do finančních sankcí.

— Okamžité vyhoštění podle vnitrostátního trestního práva (v případech, které nejsou vyňaty z oblasti působnosti směrnice o navracení podle čl. 2 odst. 2 písm. b) – viz oddíl 2.3): Okamžité vyhoštění je přípustné pouze tehdy, je-li rozsudek ukládající tento postih v souladu se všemi zárukami stanovenými ve směrnici o navracení (včetně formy rozhodnutí o navrácení, právní ochrany a předchozího zvážení možnosti dobrovolného opuštění území) (viz rozsudek ESD ve věci *Sagor*, C-430/11).

— Domácí vězení podle vnitrostátního trestního práva: Domácí vězení je přípustné pouze tehdy, jsou-li zavedeny záruky, že domácí vězení nebrání navracení a že bude ukončeno, jakmile bude možné fyzické dopravení dotčené osoby mimo území daného členského státu (viz rozsudek ESD ve věci *Sagor*, C-430/11).

Bližší objasnění:

— „Oprávněnými důvody pro nenavrácení“ mohou být:

  — důvody, které jsou *mimo sféru vlivu* navracené osoby (např. zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí v důsledku nedostatečné spolupráce ze strany orgánů třetích zemí; krizová situace v zemi návratu, která znemožňuje bezpečný návrat; povolení formálního odkladu navrácení určitým kategoriím navracených osob) nebo

  — důvody *spadající do sféry vlivu* navracené osoby, které nejsou uznány jako legitimní nebo odůvodněné v právu Unie nebo vnitrostátním právu (např. zdravotní problémy nebo rodinné důvody vedoucí k odkladu vyhoštění, probíhající odvolací řízení s odkladným účinkem, rozhodnutí spolupracovat s orgány jako svědek). Pouhé subjektivní přání pobývat v EU nelze nikdy pokládat za „oprávněný důvod“

— „Neoprávněnými důvody pro nenavrácení“ mohou být důvody spadající do sféry vlivu navracené osoby, které nejsou uznány jako legitimní nebo odůvodněné v právu Unie nebo vnitrostátním právu (například nedostatečná spolupráce při získávání cestovních dokladů, nedostatečná spolupráce při zjišťování totožnosti zničení dokladů, útěk, bránění snahám o vyhoštění).

([1]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 168, 30.6.2009, s. 24). Dánsko, Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko nejsou touto směrnicí vázány.

## 5. ZADRŽENÍ A POVINNOST VYDAT ROZHODNUTÍ O NAVRÁCENÍ

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 6 odst. 1

*Členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území.*

Členské státy jsou povinny vydat rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, není-li v právu Unie stanovena výslovná odchylka (viz níže popsaný seznam výjimek). Členské státy nemohou v praxi tolerovat přítomnost neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí na svém území, aniž by zahájily řízení o navrácení nebo udělily oprávnění k pobytu. Tato povinnost členských států zahájit řízení o navrácení nebo udělit oprávnění k pobytu má omezit „šedá místa“, zabránit vykořisťování neoprávněně pobývajících osob a u všech dotčených osob zvýšit právní jistotu.

Členské státy musí vydat rozhodnutí o navrácení bez ohledu na to, zda má dotčený státní příslušník třetí země platný doklad totožnosti nebo cestovní doklad, a bez ohledu na to, zda je možné jeho zpětné převzetí třetí zemí.

Platnost rozhodnutí o navrácení by neměla být časově omezena. Příslušné vnitrostátní orgány by měly mít pravomoc vykonat rozhodnutí o navrácení, aniž by musely po určité době (např. jednom roce) opětovně zahájit řízení, a to za předpokladu, že se individuální situace dotčeného státního příslušníka třetí země skutkově či právně výrazně nezměnila (například změna právního postavení, riziko navracení (*refoulement*)), a aniž je dotčeno právo být vyslechnut a právo na účinné opravné prostředky.

Obecným kritériem při určování členského státu, který je pověřen provedením řízení o navrácení, je zpravidla místo zadržení. Příklad: pokud nelegální migrant vstoupil do EU přes členský stát A (neodhalen), následně cestoval přes členský stát B a C (neodhalen) a nakonec byl zadržen v členském státě D, je provedením řízení o navrácení pověřen členský stát D. Dočasné znovuzavedení kontrol na vnitřních hranic mezi státy Schengenu nemá na tuto zásadu žádný vliv. Výjimky z tohoto obecného pravidla jsou uvedeny v oddílech 5.2, 5.3, 5.4, 5.5 a 5.8.

Bližší objasnění:

— Současně s přijetím rozhodnutí o navrácení lze podle vnitrostátních právních předpisů uložit správní pokutu za neoprávněný pobyt. Tato správní pokuta však nemůže nahradit povinnost členských států vydat rozhodnutí o navrácení a provést vyhoštění (viz rozsudek ESD ve věci *Zaizoune*, C-38/14).

— Rozhodnutí o navrácení musí v souladu s definicí „navrácení“ (viz oddíl 1.3) stanovit povinnost, že dotčený státní příslušník třetí země musí opustit území vydávajícího členského státu a dostat se do třetí země, či jinými slovy, že státní příslušník třetí země musí opustit území členských států EU a zemí přidružených k Schengenské úmluvě. Pokud se státnímu příslušníku třetí země neuloží tato povinnost dostatečně jasně, může tak v nechtěném důsledku vzniknout nebezpečí neoprávněného druhotného pohybu.

— Rozhodnutí o navrácení v souladu se směrnicí o navracení musí být přijata rovněž v případě řízení o navrácení s použitím dohody o zpětném přebírání osob: použití dohod o zpětném přebírání osob uzavřených se třetí zemí (zahrnujících vztahy mezi členskými státy EU a třetími zeměmi) nemá dopad na úplné uplatňování směrnice o navracení (zahrnující vztahy mezi vyhošťujícím státem a navracenou osobou) v každém jednotlivém případě navracení. Použití dohody o zpětném přebírání osob ve skutečnosti předpokládá, že je nejprve vydáno rozhodnutí o navrácení.

— Vnitrostátní právní předpisy mohou stanovit, že státní příslušník třetí země musí opustit území EU, je-li jeho pobyt neoprávněný. Tato abstraktní právní povinnost nepředstavuje rozhodnutí o navrácení. Musí být v každém případě potvrzena individuálním rozhodnutím o navrácení.

— Příslušné vnitrostátní orgány by měly plně využívat relevantní unijní systémy IT, jako jsou Schengenský informační systém II (SIS II), Eurodac a Vízový informační systém (VIS), které jim pomohou se zjišťováním totožnosti a individuálním posouzením každého případu, a aby usnadnily a podpořily spolupráci mezi členskými státy v řízeních o navrácení a zpětném přebírání.

— S ohledem na splnění povinnosti vydat rozhodnutí o navrácení by členské státy měly zavést účinná a přiměřená opatření k lokalizaci, odhalení a zadržení státních příslušníků třetích zemí, kteří neoprávněně pobývají na jejich území. V této souvislosti se připomíná, že čl. 13 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu stanoví, že státní příslušníky třetích zemí, kteří překročili hranice nezákonně a nemají právo pobytu na území EU, členské státy zadrží a vedou proti nim řízení o navrácení. Článek 14 směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům dále stanoví, že členské státy zajistí, aby na jejich území byly prováděny účinné a odpovídající kontroly zaměstnávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

**Postupy zadržování – dodržování základních práv**

Povinnost členských států vydat rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území, podléhá dodržování základních práv, včetně zásady proporcionality (24. bod odůvodnění). Legitimní cíl spočívající v boji proti nelegální migraci může být vyvážen jinými oprávněnými zájmy státu, jako jsou obecné aspekty veřejného zdraví, zájem státu bojovat proti trestné činnosti, zájem vést úplnou evidenci narození, respektování zájmu dítěte (výslovně zdůrazněno ve 22. bodě odůvodnění), Ženevské úmluvy (zdůrazněno ve 23. bodě odůvodnění) a rovněž ostatních příslušných základních práv uznaných v Listině základních práv Evropské unie.

Komise odkazuje na aspekty uvedené v dokumentu Agentury pro základní práva z roku 2012 nazvaném „*Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations*“ (dokument Rady 13847/12), který představuje pokyny pro vykonávání postupů zadržování s ohledem na základní práva státních příslušníků třetích zemí, avšak při současném zajištění účinných řízení o navrácení. Postupy v členských státech, které dodržují tyto pokyny, nemusí být pokládány za porušení povinnosti vydat rozhodnutí o navrácení neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí podle čl. 6 odst. 1 směrnice o navracení:

*Přístup k zdravotní péči:*

Neoprávněně pobývající migranti, kteří vyhledají lékařskou pomoc, by neměli být zadrženi ve zdravotnickém zařízení ani v jeho blízkosti.

Zdravotnická zařízení by neměla mít povinnost sdílet osobní údaje migrantů s orgány vymáhajícími dodržování právních předpisů v oblasti přistěhovalectví pro účely případného navracení.

*Přístup k vzdělávání:*

Neoprávněně pobývající migranti by neměli být zadrženi ve škole nebo v blízkosti školy, kterou navštěvují jejich děti.

Školy by neměly mít povinnost sdílet osobní údaje migrantů s orgány vymáhajícími dodržování právních předpisů v oblasti přistěhovalectví pro účely případného navracení.

*Svoboda náboženského vyznání:*

Neoprávněně pobývající migranti by neměli být zadrženi v uznaných církevních zařízeních nebo v jejich blízkosti při praktikování víry.

*Evidence narození:*

Neoprávněně pobývající migranti by měli mít možnost zapsat své děti do matriky narození a získat rodný list dětí, aniž by jim hrozilo zadržení.

Evidence obyvatelstva vydávající rodné listy by neměly mít povinnost sdílet osobní údaje migrantů s orgány vymáhajícími dodržování právních předpisů v oblasti přistěhovalectví pro účely případného navracení.

*Přístup ke spravedlnosti:*

V zájmu boje proti trestné činnosti mohou členské státy zvážit zavedení možnosti obětí a svědků oznámit trestný čin, aniž by se museli obávat zadržení. Za tímto účelem lze uvážit tyto osvědčené postupy:

— zavést možnost anonymního nebo poloanonymního hlášení či jiné účinné nástroje pro oznamování trestné činnosti,

— poskytnout obětem a svědkům závažných trestných činů možnost obrátit se na policii prostřednictvím třetích osob (např. veřejného ochránce práv migrantů, zvlášť určených úředníků nebo subjektů poskytujících humanitární a právní pomoc),

— stanovit podmínky, za nichž může být obětem nebo svědkům trestného činu, včetně domácího násilí, uděleno povolení k pobytu podle norem obsažených ve směrnici Rady 2004/81/ES [1] a směrnici 2009/52/ES,

[1] Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány (Úř. věst. L 261, 6.8.2004, s. 19).

— uvážit potřebu oddělení přistěhovaleckého statusu obětí násilí od hlavního držitele povolení, který je současně pachatelem,

— vypracovat ve spolupráci s inspektoráty práce či jinými příslušnými subjekty letáky za účelem systematického a objektivního informování migrantů zadržených na pracovišti o možnosti podat stížnost na zaměstnavatele podle směrnice 2009/52/ES a přijmout v této souvislosti opatření k zajištění příslušných důkazů.

Neoprávněně pobývající migranti, kteří žádají o právní pomoc, by neměli být zadrženi v prostorách odborových organizací nebo jiných subjektů poskytujících tuto pomoc či v jejich blízkosti.

Komise mimoto doporučuje, aby neoprávněně pobývající státní příslušníci třetích zemí, kteří chtějí vstoupit do prostor veřejných služeb evidujících žádosti o mezinárodní ochranu nebo žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, nebyli zadrženi v těchto zařízeních nebo jejich blízkosti.

***Zvláštní případy:***

### 5.1 **Zadržení při výstupní kontrole**

*Právní základ:* směrnice o navracení – článek 6

Rozhodnutí o navrácení může být za určitých okolností přijato rovněž v případě, je-li neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země zadržen na vnější hranici EU při opouštění území EU, a to na základě analýzy v každém jednotlivém případě a s přihlédnutím k zásadě proporcionality. To může být odůvodněné v případech, kdy je při výstupní kontrole zjištěno významné překročení doby povoleného pobytu nebo neoprávněný pobyt. V těchto případech mohou členské státy zahájit řízení o navrácení, pokud se dozvědí o neoprávněném pobytu, a pokračovat v postupu, jenž vede k vydání rozhodnutí o navrácení spojeného se zákazem vstupu v řízení „v nepřítomnosti“, při dodržení procesních záruk stanovených v oddíle 11.3 a 12.

Přestože se v této konkrétní situaci dotčená osoba chystá opustit EU, může mít vydání rozhodnutí o navrácení smysl, jelikož členským státům umožňuje vydat rovněž zákaz vstupu, a zabránit tudíž dalšímu vstupu a možnému riziku neoprávněného pobytu.

Komise vyzývá členské státy, aby pro tyto zvláštní případy zavedly postupy pro vydávání rozhodnutí o navrácení a – v případě potřeby – zákazů vstupu přímo na letišti, na jiných hraničních přechodech na vnějších hranicích nebo, v případě zákazů vstupu, v nepřítomnosti (viz oddíl 11.3).

Pokud státní příslušník třetí země překročil v prvním členském státě dobu povoleného pobytu na základě víza nebo povolení a opouští území Unie přes druhý/tranzitní členský stát, musí rozhodnutí o navrácení a zákaz vstupu vydat druhý členský stát („osoba, která překročila dobu povoleného pobytu“, bude ve druhém členském státě obvykle rovněž „neoprávněně pobývající osobou“ ve smyslu směrnice o navracení).

### 5.2 **Držitelé rozhodnutí o navrácení vydaného v jiném členském státě**

*Právní základ:* směrnice Rady 2001/40/ES ([1])

*Připomínka/vysvětlivka*: Účinek rozhodnutí o navrácení vydaného jedním členským státem v jiném členském státě byl v návrhu Komise týkajícím se směrnice o navracení z roku 2005 předmětem zvláštní kapitoly V („Zadržení v jiných členských státech“). Tato kapitola však byla stejně článek 20 návrhu Komise, který předpokládal zrušení *směrnice 2001/40/ES*, během jednání odstraněna a směrnice 2001/40/ES zůstala v platnosti. Směrnice 2001/40/ES výslovně umožňuje uznávání rozhodnutí o navrácení vydaného příslušným orgánem v jednom členském státě vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který se nachází na území jiného členského státu. Článek 6 směrnice o navracení nezmiňuje výslovně případ, kdy druhý členský stát uzná rozhodnutí o navrácení vydané prvním členským státem v souladu se směrnicí 2001/40/ES. Doslovný výklad článku 6, který by v tomto případě vyžadoval, aby také uznávající členský stát vydal druhé úplné rozhodnutí o navrácení v souladu se směrnicí 2008/115/ES, by směrnici 2001/40/ES připravil o jakoukoli přidanou hodnotu. V zájmu zajištění „užitečného účinku“ další existence směrnice 2001/40/ES bylo proto nutné hledat výklad, který dává užitečný smysl společné existenci obou zmíněných směrnic.

([1]) Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 149, 2.6.2001, s. 34).

Pokud členský stát A zadrží osobu, na kterou se již vztahuje rozhodnutí o navrácení vydané v členském státě B, může členský stát A:

a) vydat nové rozhodnutí o navrácení podle čl. 6 odst. 1 směrnice o navracení nebo

b) předat dotyčnou osobu zpět do členského státu B na základě existující dvoustranné dohody podle čl. 6 odst. 3 směrnice o navracení nebo

c) uznat rozhodnutí o navrácení vydané členským státem B v souladu se směrnicí 2001/40/ES.

Jestliže členský stát A uzná rozhodnutí o navrácení vydané členským státem B v souladu se směrnicí 2001/40/ES, musí při výkonu uznaného rozhodnutí o navrácení uplatňovat záruky týkající se výkonu návratu (vyhoštění) podle směrnice o navracení.

Vzájemné uznávání rozhodnutí o navrácení může v určitých situacích zajistit značnou přidanou hodnotu, zejména v případě průjezdu navracených osob pozemní cestou (viz oddíl 6.4). Komise členské státy vybízí, aby využívaly možnost vzájemného uznávání, pokud pomáhá urychlit řízení o navrácení a snižuje administrativní zátěž.

### 5.3 **Vztah k dublinským pravidlům**

*Právní základ:* nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ([1]) („dublinské nařízení") – články 19 a 24

*Článek 6* směrnice o navracení nezmiňuje výslovně případ, kdy druhý členský stát využije možnost, kterou nabízí dublinské nařízení, a požádá první členský stát o převzetí neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země. Doslovný výklad článku 6, který by v tomto případě vyžadoval, aby rovněž žádající (druhý) členský stát vydal úplné rozhodnutí o navrácení v souladu se směrnicí 2008/115/ES, by zbavil příslušná dublinská pravidla přidané hodnoty. Znění dublinského nařízení se touto otázkou výslovně zabývá a stanoví jednoznačná pravidla spojující uplatňování směrnice o navracení a dublinského nařízení.

Do oblasti působnosti směrnice o navracení nespadají případy, kdy státní příslušník třetí země požádal o azyl a získal oprávnění k pobytu jako žadatel o azyl ve druhém členském státě, jelikož takový státní příslušník třetí země má oprávnění k pobytu jako žadatel o azyl, a nelze jej proto považovat za osobu „neoprávněně pobývající" ve druhém členském státě.

Případy, kdy státní příslušník třetí země nepožádal o azyl a nezískal oprávnění k pobytu jako žadatel o azyl ve druhém členském státě, na druhou stranu do oblasti působnosti směrnice o navracení spadají. Předpokládat lze tyto situace ([2]):

a) Státní příslušník třetí země má v prvním členském státě status žadatele o azyl (probíhající řízení, dosud nebylo vydáno konečné rozhodnutí): Použije se dublinské nařízení, a to podle základní zásady, že by u každého státního příslušníka třetí země, který podá žádost o azyl v jednom členském státě, měla být potřeba mezinárodní ochrany posouzena plně jedním členským státem. Členský stát nemůže tohoto státního příslušníka třetí země vrátit do třetí země; může jej však za účelem posouzení jeho žádosti poslat do členského státu příslušného podle dublinského nařízení.

b) Státní příslušník třetí země vzal v prvním členském státě svou žádost o azyl zpět: Pokud zpětvzetí žádosti *vedlo k zamítnutí* žádosti (podle článku 27 nebo 28 přepracované směrnice o azylovém řízení), lze použít pravidla popsaná níže v písmenu c) (volba mezi použitím dublinských pravidel nebo směrnice o navracení). Pokud zpětvzetí žádosti nevedlo k zamítnutí žádosti, použije se dublinské nařízení (jako *lex specialis*), a to podle základní zásady, že by u každého státního příslušníka třetí země, který podá žádost o azyl v jednom členském státě, měla být potřeba mezinárodní ochrany posouzena plně jedním členským státem.

c) Státnímu příslušníkovi třetí země bylo v prvním členském státě vydáno konečné rozhodnutí, kterým byla jeho žádost o azyl zamítnuta: Lze volit mezi použitím dublinského nařízení nebo směrnice o navracení. V dublinském nařízení je tato volba jednoznačně stanovena v čl. 24 odst. 4 a je doplněna vysvětlivka, že od okamžiku, kdy se orgány rozhodnou podat žádost podle dublinského nařízení, jsou použití směrnice o navracení a řízení o navrácení pozastaveny a použijí se pouze dublinská pravidla (to se vztahuje i na pravidla týkající se zajištění a prostředků právní nápravy).

([1]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 31).

([2]) Za účelem vysvětlení jsou uvedené příklady zjednodušeny. V praxi musí být každý případ posouzen podle individuálních okolností.

d) Státní příslušník třetí země již byl úspěšně navrácen/vyhoštěn (po zamítnutí nebo zpětvzetí žádosti o azyl) z prvního členského státu do třetí země: Dublinské nařízení v čl. 19 odst. 3 stanoví, že při opětovném vstupu státního příslušníka třetí země na území EU nemůže již být první členský stát za tohoto státního příslušníka třetí země odpovědný, a nelze tudíž předpokládat přemístění do tohoto členského státu. Proto se použije směrnice o navracení.

Praktické příklady:

— Žadatel o mezinárodní ochranu v členském státě A cestuje bez oprávnění do sousedního členského státu B (překročí vnitřní hranice), kde jej zadrží policie. Jelikož se na něj vztahuje dublinské nařízení, je přemístěn z členského státu B do členského státu A. Měl by členský stát B v tomto případě vydat dotčené osobě rozhodnutí o navrácení kvůli neoprávněnému pobytu na jeho území?

  — Použijí se dublinská pravidla. Členský stát B nemůže vydat rozhodnutí o navrácení.

— Může členský stát A (ve výše popsaném scénáři) vydat rozhodnutí o navrácení sám (spolu se zákazem vstupu, který bude odložen do ukončení azylového řízení)?

  — Nikoliv. Má-li dotyčná osoba v členském státě A oprávnění k pobytu jako žadatel o azyl, není její pobyt v členském státě A neoprávněný ve smyslu směrnice o navracení a členský stát A nemůže vydat rozhodnutí o navrácení.

— Státní příslušník třetí země, kterému členský stát A poskytl mezinárodní ochranu, pobývá neoprávněně v členském státě B (např. překročení doby povoleného pobytu v délce 90 dnů). Je v těchto případech použitelná směrnice o navracení? Jaké budou postupy v případě, že se tato osoba odmítne dobrovolně vrátit do prvního členského státu, který jí poskytl ochranu?

  — Dublinské nařízení neobsahuje pravidla o přebírání osob, jimž byla poskytnuta mezinárodní ochrana. Použije se proto „obecný režim“, který je stanoven v čl. 6 odst. 2 směrnice o navracení. To znamená, že členský stát B musí dotyčnou osobu požádat, aby se vrátila zpět do členského státu A, a pokud dotčená osoba nesplní tento požadavek dobrovolně, musí členský stát B uvážit vydání rozhodnutí o navrácení, přičemž zohlední všechny záruky stanovené ve směrnici o navracení, včetně zejména zásady nenavracení (*non-refoulement*). V určitých případech, kdy návrat/vyhoštění do třetí země nejsou možné a „zpětné předání“ do jiného členského státu lze považovat za příznivější opatření (viz oddíl 3), může členský stát B dotčenou osobu „zpětně předat“ do členského státu A; postupy týkající se „zpětného předání“ neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí do jiného členského státu se řídí vnitrostátním právem.

— Státní příslušník třetí země, kterému byly po neoprávněném vstupu do členského státu A sejmuty otisky prstů a který nepožádal o azyl v členském státě A, je posléze zadržen v členském státě B. Může členský stát B předat tuto osobu zpět do členského státu A v souladu s dublinskými pravidly?

  — Nikoliv. Jelikož neexistuje žádná souvislost s azylovým řízením, dublinské nařízení se nepoužije.

### 5.4 **Neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země, který má oprávnění k pobytu v jiném členském státě**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 6 odst. 2

*Státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem, jsou povinni neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Pokud dotčený státní příslušník třetí země nesplní tento požadavek nebo pokud je bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země vyžadován z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, použije se odstavec 1.*

Toto ustanovení, které nahrazuje podobné pravidlo obsažené v čl. 23 odst. 2 a 3 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ([1]), předpokládá, že by rozhodnutí o navrácení nemělo být vydáno neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země, který je držitelem platného povolení k pobytu v jiném členském státě. V těchto případech by se mělo od státního příslušníka třetí země v prvé řadě vyžadovat, aby neprodleně odešel na území členského státu, v němž má oprávnění k pobytu. Rozhodnutí o navrácení je nutno přijmout pouze v případě, že dotčená osoba této žádosti nevyhoví, nebo v případě hrozby pro veřejný pořádek či národní bezpečnost.

([1]) Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. L 239, 22.9.2000, s. 19).

Bližší objasnění:

— Formu, v jaké je vydána žádost, aby státní příslušník třetí země *„neprodleně odešel na území tohoto jiného členského státu“*, je nutno stanovit v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Doporučuje se vydávat rozhodnutí písemně a s odůvodněním. Aby se zamezilo nedorozumění, nemělo by být toto rozhodnutí označeno jako „rozhodnutí o navrácení“.

— Lhůta k odchodu zpět do jiného členského státu: Obecný údaj ohledně doby, která by měla uplynout mezi žádostí o odchod na území jiného členského státu a okamžikem, k němuž je vydáno rozhodnutí o navrácení v souladu s čl. 6 odst. 1, nelze uvést. Vhodnou lhůtu je třeba zvolit v souladu s vnitrostátními právními předpisy, přičemž se přihlédne k individuální situaci, zásadě proporcionality a skutečnosti, že v právním ustanovení je použit výraz *„neprodleně“*. Doba, která uplyne mezi žádostí o odchod do jiného členského státu a vydáním rozhodnutí o navrácení podle čl. 6 odst. 1, se nesmí započítávat do případné lhůty k dobrovolnému opuštění území, jelikož tato lhůta je součástí rozhodnutí o navrácení a začne běžet teprve po jeho vydání.

— Kontrola odchodu do jiného členského státu: Právo Unie neupřesňuje, jak je nutno kontrolovat splnění povinnosti odejít zpět do jiného členského státu. Členské státy by měly v souladu s vnitrostátními právními předpisy zajistit, aby bylo dodržování jejich rozhodnutí náležitě kontrolováno.

— Ověření platnosti povolení vydaných jiným členským státem: V současnosti neexistuje ústřední systém pro výměnu informací mezi členskými státy ohledně této záležitosti. Členské státy se vybízejí, aby vzájemně spolupracovaly na dvoustranném základě a neprodleně si poskytovaly příslušné informace v souladu s vnitrostátními právními předpisy a dvoustrannými dohodami o spolupráci. K tomuto účelu lze využít rovněž existující vnitrostátní kontaktní místa (např. kontaktní místa uvedená v příloze 2 schengenské příručky ([1])).

— Pojem *„povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu“* ([2]) je velmi obecný a zahrnuje jakýkoli udělený status nebo povolení vydané členským státem, jež zakládají oprávnění k pobytu a neznamenají pouze souhlas s dočasným odkladem návratu/vyhoštění.

  Uvedený pojem zahrnuje následující:

  — dlouhodobé vízum (jednoznačně zakládá oprávnění k pobytu),

  — dočasné humanitární povolení (pokud toto povolení zakládá oprávnění k pobytu a nepředstavuje pouze odklad návratu),

  — povolení k pobytu, jehož platnost vypršela, na základě dosud platného statusu mezinárodní ochrany (status mezinárodní ochrany nezávisí na platnosti dokladu, který jej prokazuje),

  — platné vízum v neplatném cestovním dokladu (jehož platnost vypršela). Podle příslušných právních předpisů Unie není přípustné vydat vízum s dobou platnosti přesahující platnost cestovního dokladu. Případ platného víza v cestovním dokladu, jehož platnost vypršela, by se proto neměl v praxi vyskytnout. Pokud však k tomu přesto dojde, neměl by být dotčený státní příslušník třetí země neprávem penalizován. Pokud jde o podrobné pokyny k příslušným pravidlům týkajícím se vydávání víz, viz aktualizovaná Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech – část II, body 4.1.1 a 4.1.2 ([3]).

  Uvedený pojem nezahrnuje následující:

  — povolení k pobytu, jehož platnost vypršela, a to na základě ukončeného pobytového statusu,

  — padělané a falešné cestovní doklady nebo povolení k pobytu,

  — doklad potvrzující dočasný odklad vyhoštění,

  — tolerování (pokud tolerování neznamená oprávnění k pobytu).

— Obecné pravidlo nevyhoštění do jiných členských států: Pokud státní příslušník třetí země nesouhlasí s dobrovolným odchodem podle čl. 6 odst. 2 do členského státu, v němž má povolení k pobytu, použije se čl. 6 odst. 1 a přijme se rozhodnutí o navrácení, které ukládá přímý návrat do třetí země. Není možné předat danou osobu zpět do jiného

([1]) Doporučení Komise K(2006) 5186 ze dne 6. listopadu 2006, kterým se zavádí „Praktická příručka pro příslušníky pohraniční stráže (schengenská příručka)“ pro použití příslušnými orgány členských států při výkonu hraniční kontroly osob, a následné změny.

([2]) Tento pojem představuje „univerzální“ ustanovení, které se vztahuje rovněž na případy, jež jsou z definice „povolení k pobytu“ v čl. 2 odst. 16 písm. b) bodech i) a ii) Schengenského hraničního kodexu výslovně vyloučeny.

([3]) Rozhodnutí Komise K(2010) 1620 ze dne 19. března 2010, kterým se stanoví Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech, a následné změny.

členského státu s použitím síly, ledaže tuto možnost výslovně stanoví existující dvoustranná dohoda mezi členskými státy, která byla v platnosti již dne 13. ledna 2009 (viz oddíl 5.5), nebo v určitých případech, kdy návrat/vyhoštění do třetí země nejsou možné a členský stát, který povolení k pobytu vydal, s převzetím dotčené osoby souhlasí.

— Nevydání zákazu vstupu do EU při použití čl. 6 odst. 2: Při zpětném předávání neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země do jiného členského státu podle čl. 6 odst. 2 nelze vydat zákaz vstupu do EU podle článku 11, jelikož se článek 11 použije jen v souvislosti s vydáváním rozhodnutí o navrácení, a nikoli v případech pouhého „zpětného předání" do jiného členského státu. Z praktického hlediska je mimoto zbytečné vydávat zákaz vstupu do EU v situaci, kdy dotčená osoba bude nadále oprávněně pobývat v jiném členském státě.

— Bezodkladný odchod vyžadovaný z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti: Ve výjimečných případech, jimiž se zabývá ustanovení čl. 6 odst. 2 (druhá část druhé věty), *musí* být dotčené osobě bezodkladně vydáno rozhodnutí o navrácení a musí být vyhoštěna do třetí země. O této skutečnosti je třeba informovat členský stát, v němž má tato osoba oprávnění k pobytu.

Praktický příklad:

— Která ustanovení směrnice o navracení by se měla použít s ohledem na státní příslušníky třetích zemí odhalené v členském státě A, kteří mají platné povolení k pobytu vydané členským státem B a současně se jich týká záznam v SIS (zákaz vstupu) iniciovaný členským státem C?

  — Členský stát A by měl použít čl. 6 odst. 2 směrnice a požádat dotčenou osobu o odchod do členského státu B. Co se týká společné existence zákazu vstupu vydaného členským státem C a povolení k pobytu vydaného členským státem B, toto je nutno objasnit na dvoustranném základě mezi členským státem, který inicioval záznam (C), a členským státem, který vydal povolení (B), v souladu s čl. 25 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody.

### 5.5 **Neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země, na nějž se vztahují existující dvoustranné dohody mezi členskými státy**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 6 odst. 3

— Orientační seznam existujících dvoustranných dohod o zpětném přebírání osob, které byly uzavřeny mezi členskými státy, je uveden na této internetové stránce: http://rsc.eui.eu/RDP/research/analyses/ra/

*Členské státy mohou upustit od vydání rozhodnutí o navrácení státního příslušníka třetí země neoprávněně pobývajícího na jejich území, pokud je dotčený státní příslušník třetí země převzat jiným členským státem podle dvoustranných dohod či ujednání platných ke dni vstupu této směrnice v platnost (tj. 13. ledna 2009). V takovém případě použije členský stát, který dotčeného státního příslušníka třetí země převzal, odstavec 1.*

Toto ustanovení předpokládá (jako výjimku a ve formě „ustanovení o pozastavení") možnost, aby členské státy zpětně předávaly nelegální migranty do jiných členských států podle dvoustranných dohod nebo ujednání, jež existovaly ke dni 13. ledna 2009.

*Historická připomínka/vysvětlivka*: Toto ustanovení bylo zahrnuto do znění směrnice o navracení v pozdní fázi jednání na základě důrazné žádosti některých členských států, které trvaly na tom, že by jim směrnice o navracení neměla ukládat povinnost měnit zavedené postupy přebírání/zpětného předávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí do jiných členských států podle dvoustranných dohod.

Zásada, na níž je směrnice o navracení založena, se týká přímého navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí z EU do třetích zemí. Čl. 6 odst. 3 směrnice tedy stanoví výjimku, která se týká pouze povinnosti členského státu, na jehož území se státní příslušník třetí země nachází, vydat rozhodnutí o navrácení: tato povinnost pak přísluší členskému státu, který dotčenou osobu převezme. Dotčené ustanovení nestanoví další výjimku z oblasti působnosti směrnice o navracení, kromě výjimek, které jsou již stanoveny v čl. 2 odst. 2 – viz rozsudek ESD ve věci *Affum*, C-47/15, body 82–85.

Bližší objasnění:

— Následné použití dvoustranných dohod mezi členskými státy A–B a B–C: Směrnice o navracení, a zejména čl. 6 odst. 3, výslovně nezakazuje „dominové" přebírání podle existujících dvoustranných ujednání. Je však důležité, aby jeden členský stát nakonec provedl celé řízení o navrácení v souladu se směrnicí. Jelikož tento druh následných postupů je pro správní orgány nákladný a pro navracené osoby znamená další nepohodlí, členské státy se vybízejí, aby od této praktiky upustily.

— Nevydání zákazů vstupu platných pro celou EU při použití čl. 6 odst. 3: Při zpětném předávání neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země do jiného členského státu podle čl. 6 odst. 3 nelze vydat zákaz vstupu do EU podle článku 11, jelikož článek 11 se použije jen v souvislosti s vydáváním rozhodnutí o navrácení, a nikoli v případech pouhého „zpětného předání" do jiného členského státu. Z praktického hlediska je mimoto zbytečné vydat zákaz vstupu do EU v situaci, kdy dotčená osoba dosud EU neopustila. Co se týká možnosti vydat ve výjimečných případech čistě vnitrostátní zákazy vstupu podle čl. 25 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody, viz oddíl 11.8.

— Rozhodnutí o přemístění státního příslušníka třetí země do jiného členského státu: Toto rozhodnutí je jedním z opatření upravených směrnicí o navracení k ukončení neoprávněného pobytu a přípravnou fází k vyhoštění z území Unie. Členské státy proto musí toto rozhodnutí přijmout s náležitou péčí a bez průtahů, aby přemístění do členského státu příslušného pro řízení o navrácení proběhlo co nejdříve – viz rozsudek ESD ve věci *Affum*, C-47/15, bod 87.

— Jelikož pojem „navrácení" podle směrnice o navracení znamená vždy navrácení do třetí země, doporučuje se nazvat tento druh vnitrostátního rozhodnutí „rozhodnutím o přemístění" nebo „rozhodnutím o zpětném předání", a nikoli „rozhodnutím o navrácení".

— Ustanovení o pozastavení: Ustanovení čl. 6 odst. 3 je výslovným ustanovením o „pozastavení". Členské státy mohou využít možnost stanovenou v čl. 6 odst. 3 pouze v souvislosti s dvoustrannými ujednáními o zpětném přebírání osob, která vstoupila v platnost před 13. lednem 2009. Ustanovení čl. 6 odst. 3 se může i nadále vztahovat na existující dohody, které byly znovu sjednány/obnoveny po 13. lednu 2009, pokud znovu sjednaná/obnovená dohoda představuje změnu již existující dohody a je jako taková jednoznačně označena. Představuje-li znovu sjednaná/obnovená dohoda „*aliud*" (zcela novou dohodu s odlišným obsahem), ustanovení čl. 6 odst. 3 se na ni již nevztahuje.

— Dohody o zpětném přebírání osob uzavřené mezi členskými státy Schengenu a Spojeným královstvím: Za účelem výkladu čl. 6 odst. 3 se Spojené království považuje za členský stát.

### 5.6 **Neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země, který využívá humanitární (nebo jiné) povolení**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 6 odst. 4

*Ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů mohou členské státy kdykoliv rozhodnout o udělení autonomního povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu státnímu příslušníku třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území. V tomto případě se rozhodnutí o navrácení nevydává. Bylo-li již rozhodnutí o navrácení vydáno, zruší se nebo pozastaví na dobu platnosti povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu.*

Členské státy mohou neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země kdykoliv udělit povolení k pobytu nebo oprávnění k pobytu. V takovém případě je probíhající řízení o navrácení ukončeno a již vydané rozhodnutí o navrácení nebo vyhoštění je v závislosti na povaze povolení nutno zrušit nebo pozastavit. Totéž platí v případech, kdy členské státy musí udělit oprávnění k pobytu, například po podání žádosti o azyl.

Je na členských státech, aby rozhodly, který postup (zrušení nebo pozastavení rozhodnutí o navrácení) použijí, a to s přihlédnutím k povaze a pravděpodobné době platnosti povolení nebo oprávnění k pobytu, které bylo uděleno, a k potřebě zajistit účinné řízení o navrácení. Ve věci *J. N.*, C-601/15 ([1]), bodech 75–80 však ESD rozhodl, že pokud určitý členský stát poskytne právo na setrvání na svém území státnímu příslušníkovi třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu a na kterého se již před podáním žádosti vztahovalo rozhodnutí o navrácení, měl by dotčený členský stát výkon rozhodnutí o navrácení pozastavit (a nikoliv rozhodnutí zrušit) do doby, než bude přijato rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu (viz také oddíl 7).

### 5.7 **Neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země, který je účastníkem probíhajícího řízení o obnovení povolení**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 6 odst. 5

*Je-li státní příslušník třetí země, který pobývá na území členského státu neoprávněně, účastníkem probíhajícího řízení o obnovení povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu, zváží tento členský stát, zda neupustí od vydání rozhodnutí o navrácení, a to až do ukončení probíhajícího řízení, aniž je dotčen odstavec 6.*

Členské státy mohou upustit od vydání rozhodnutí o navrácení neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí, kteří čekají na rozhodnutí o obnovení povolení. Toto ustanovení má chránit státní příslušníky třetích zemí, kteří v členském státě pobývali určitou dobu oprávněně a kteří se kvůli průtahům v řízení o obnovení povolení dočasně stali neoprávněně pobývajícími osobami. Toto ustanovení odkazuje na probíhající řízení o obnovení povolení k pobytu

([1]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. února 2016 ve věci *J. N.*, C-601/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:84.

pouze v členském státě zadržení („*tento členský stát*“). Členské státy se vybízejí, aby toto ustanovení použily také v případech, kdy je pravděpodobné, že žádost o obnovení povolení bude vyřízena kladně, a aby poskytly dotčeným osobám přinejmenším stejné zacházení, jaké je poskytováno navraceným osobám během lhůty k dobrovolnému opuštění území nebo během odkladu navrácení.

Toto ustanovení se nevztahuje na probíhající řízení o obnovení povolení k pobytu v jiném členském státě. Skutečnost, že určitá osoba je účastníkem probíhajícího řízení o obnovení povolení k pobytu v jiném členském státě, však může v určitých situacích odůvodnit odklad navrácení v souladu s čl. 9 odst. 2 nebo uplatnění příznivějších opatření podle čl. 4 odst. 3.

### 5.8 **Zvláštní pravidla stanovená ve směrnicích o legální migraci, která se týkají zpětného přebírání osob mezi členskými státy v případech mobility uvnitř Unie**

*Právní základ:* směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ([1]) („směrnice o převedení v rámci společnosti“) – článek 23; směrnice Rady 2003/109/ES ([2]) („směrnice o dlouhodobých rezidentech“) (ve znění směrnice Rady 2011/51/EU ([3])) – články 12 a 22; směrnice Rady 2009/50/ES ([4]) („směrnice o modré kartě“) – článek 18

Výše uvedené směrnice obsahují zvláštní pravidla týkající se zpětného přebírání osob mezi členskými státy v případech mobility uvnitř EU u určitých kategorií státních příslušníků třetích zemí (osoby převedené v rámci společnosti, držitelé modré karty EU, dlouhodobí rezidenti). Tato ustanovení je nutno pokládat za *leges speciales* (konkrétnější předpisy), která se v případech, na něž se výslovně vztahují zmíněné směrnice, použijí v prvé řadě.

## 6. **DOBROVOLNÉ OPUŠTĚNÍ ÚZEMÍ**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 7 odst. 1

*V rozhodnutí o navrácení se poskytuje přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území v délce od sedmi do třiceti dnů, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 a 4. Členské státy mohou ve svých vnitrostátních právních předpisech stanovit, že se tato lhůta poskytuje pouze na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země. V takovém případě členské státy uvědomí dotčené státní příslušníky třetí země o možnosti podání takové žádosti.*

Podpora dobrovolného opuštění území je jedním z hlavních cílů směrnice o navracení. Pokud neexistuje důvod k domněnce, že by došlo k narušení účelu navrácení, upřednostňuje se dobrovolné opuštění území v souladu povinností návratu před vyhoštěním, a to z trojího důvodu: jelikož je důstojnější, bezpečnější a často i nákladově efektivnější možností navrácení.

Během lhůty k dobrovolnému opuštění území se na dotčeného státního příslušníka třetí země vztahuje povinnost návratu, ačkoli splnění této povinnosti lze vymáhat až po uplynutí této lhůty nebo v případě, že vznikne nebezpečí útěku nebo dojde k ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti, nebo pokud je žádost o oprávněný pobyt zamítnuta jakožto zjevně nedůvodná nebo podvodná (viz oddíl 6.3). Členské státy se vybízejí, aby možnost dobrovolného opuštění území poskytly co nejvyššímu počtu navracených osob a aby od ní upustily v případech, kdy existuje nebezpečí, že by to mohlo bránit účelu řízení o navrácení.

Poslední věta čl. 7 odst. 1 umožňuje členským státům, aby rozhodly, zda budou muset státní příslušníci třetích zemí o poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území požádat. V takovém případě musí být státní příslušníci třetích zemí o možnosti podat žádost o lhůtu k dobrovolnému opuštění území informováni individuálně. Obecné informativní přehledy pro veřejnost (např. oznámení možnosti podat takovouto žádost na internetových stránkách imigračního úřadu nebo vytištění letáků a jejich vyvěšení na informačních panelech v prostorách místních imigračních orgánů) mohou být užitečné, vždy však musí být doplněny individualizovanými informacemi. Tyto informace by měly být poskytovány nezletilým osobám způsobem vhodným pro děti, přiměřeným jejich věku a s ohledem na souvislosti, a zvláštní pozornost by se měla věnovat situaci nezletilých osob bez doprovodu.

Členské státy mohou také rozhodnout, že poskytnou lhůtu k dobrovolnému opuštění území na základě žádosti určitým kategoriím neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (například těm, jejichž žádost o oprávněný pobyt byla zamítnuta jakožto zjevně nedůvodná nebo podvodná) nebo lhůtu pro získání podpory (například pomoc při opětovném začleňování), a že v ostatních případech ji poskytnou bez předchozí žádosti.

([1]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti (Úř. věst. L 157, 27.5.2014, s. 1).

([2]) Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. L 16, 23.1.2004, s. 44).

([3]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice Rady 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany (Úř. věst. L 132, 19.5.2011, s. 1).

([4]) Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (Úř. věst. L 155, 18.6.2009, s. 17).

Komise doporučuje, aby lhůtu k dobrovolnému opuštění území poskytovaly členské státy v návaznosti na žádost dotčených státních příslušníků třetích zemí, a přitom zajišťovaly, aby informace nezbytné pro podání žádosti byly státním příslušníkům třetích zemí poskytovány řádně a systematicky.

Programy asistovaného dobrovolného návratu: Směrnice o navracení sice členským státům neukládá povinnost zřídit program asistovaného dobrovolného návratu, v jejím 10. bodě odůvodnění se však uvádí, že „*za účelem podpory dobrovolného návratu by členské státy měly rozšířit pomoc a poradenství při navracení a co nejúčinněji využívat příslušných možností financování*“. Členské státy se proto důrazně vyzývají, aby v rámci všech řízení zpřístupnily programy asistovaného dobrovolného návratu jako součást úsilí o podporu humánnějšího a důstojnějšího navracení a aby obecně zvýšily účinnost navracení. Aby usnadnily přístup k těmto systémům a zajistily, že se dotčení státní příslušníci třetích zemí budou rozhodovat informovaně, měly by členské státy zajistit odpovídající šíření informací o dobrovolném návratu a o programech asistovaného dobrovolného návratu, a to i ve spolupráci s vnitrostátními orgány, které mohou být v přímém kontaktu se státními příslušníky třetích zemí (například vzdělávací, sociální a zdravotnické služby), nevládními organizacemi a jinými subjekty. Nezletilým osobám by tyto informace měly být poskytovány způsobem vhodným pro děti, přiměřeným jejich věku a s ohledem na souvislosti. Vnitrostátní programy by se měly řídit Nezávaznými společnými normami pro programy asistovaného dobrovolného návratu (a reintegrace) prováděnými členskými státy ([1]), jež vypracovala Komise ve spolupráci s členskými státy a schválila Rada pro spravedlnost a vnitřní věci ve svých závěrech z 9.–10. června 2016 ([2]).

Odborná skupina pro navracení (*Return Expert Group, REG*) Evropské migrační sítě (EMS) usiluje o usnadnění lepší praktické spolupráce mezi státy a zúčastněnými stranami v oblasti programů navracení, asistovaného dobrovolného návratu a reintegrace. Měla by být hlavním nástrojem pro shromažďování a sdílení informací a členské státy se vybízejí, aby ji aktivně využívaly.

Bližší objasnění:

— Obecnou zásadou je lhůta v délce sedmi až třiceti dnů. Členské státy musí stanovit lhůtu, která dodržuje tento časový rámec, pokud konkrétní okolnosti jednotlivých případů neodůvodňují její prodloužení v souladu s čl. 7 odst. 2 směrnice o navracení (viz oddíl 6.1).

— Poskytnutí lhůty v délce 60 dnů jako obecného pravidla by nebylo slučitelné s harmonizací a „společnými pravidly“ stanovenými ve směrnici o navracení, pokud jde o lhůtu v délce sedmi až třiceti dnů, nelze ji proto odůvodnit jako příznivější ustanovení podle čl. 4 odst. 3. Na lhůty v rozmezí od 30 do 60 dnů (tj. přesahující rozmezí harmonizované v odstavci 1), které mohou být poskytnuty pouze za zvláštních okolností (uvedených v odstavci 2), se však vztahuje čl. 7 odst. 2 směrnice o navracení.

— V souladu s požadavky vyplývajícími z práva být vyslechnut, které je stanoveno v čl. 41 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie, by členské státy měly navraceným osobám poskytnout možnost upřesnit individuální okolnosti a potřeby, jež je nutno vzít v úvahu při stanovení lhůty, která bude poskytnuta, a to v případech, kdy je lhůta k dobrovolnému opuštění území stanovena z moci úřední, i v případech, kdy je tato lhůta stanovena na žádost navracené osoby.

— Ačkoli směrnice o navracení zakazuje nucené navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí během lhůty k dobrovolnému opuštění území, nebrání členským státům zahájit během této lhůty nezbytné správní postupy směřující k případnému výkonu rozhodnutí o navrácení (například navázání kontaktů s orgány třetích zemí za účelem získání cestovních dokladů, organizace logistiky pro vyhoštění).

Na základě individuálního posouzení situace státního příslušníka třetí země, a zejména s ohledem na reálnost návratu a ochotu státního příslušníka třetí země ke spolupráci s příslušnými orgány, Komise doporučuje, aby členské státy poskytovaly k dobrovolnému opuštění území nejkratší možnou lhůtu, která je třeba k organizaci a provedení návratu. Lhůta delší sedmi dnů by měla být poskytnuta pouze tehdy, když státní příslušník třetí země při procesu navracení aktivně spolupracuje.

### 6.1 **Prodloužení lhůty k dobrovolnému opuštění území**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 7 odst. 2

*Je-li to nutné, prodlouží členské státy lhůtu k dobrovolnému opuštění území o přiměřenou dobu s ohledem na konkrétní okolnosti jednotlivých případů, jako jsou délka pobytu, přítomnost školou povinných dětí a existence jiných rodinných a společenských vazeb.*

([1]) Dokument Rady 8829/16.
([2]) Dokument Rady 9979/16.

Pro prodloužení lhůty k dobrovolnému opuštění území neexistuje předem stanovený maximální časový limit a s každým jednotlivým případem je nutno zacházet podle jeho skutkové podstaty v souladu s vnitrostátními prováděcími právními předpisy a správními postupy. Členské státy mají širokou posuzovací pravomoc při stanovení, zda je prodloužení lhůty k dobrovolnému opuštění území „vhodné". S přihlédnutím k odkazu na školou povinné děti lze prodloužit lhůtu k dobrovolnému opuštění území až do konce pololetí nebo školního roku, nebo až po dobu jednoho školního roku, za předpokladu, že je to v nejvlastnějším zájmu dítěte a že všechny relevantní okolnosti projednávaného případu byly řádně zohledněny.

Prodloužení lhůty o více než třicet dnů lze poskytnout od samého počátku (v okamžiku vydání rozhodnutí o navrácení), pokud je to odůvodněno individuálním posouzením okolností případu. Není nutné stanovit nejprve třicetidenní lhůtu a poté ji prodloužit.

Výraz *„je-li to nutné"* odkazuje na okolnosti spadající do sféry vlivu navracené osoby i do sféry vlivu navracejícího státu. Členské státy mají prostor pro uvážení, pokud jde o obsah a míru regulace ve vnitrostátních prováděcích právních předpisech týkajících se této záležitosti.

Ve vnitrostátních prováděcích právních předpisech a správních postupech by měly být výslovně zohledněny tři dílčí případy zmíněné v čl. 7 odst. 2 (délka pobytu, školou povinné děti, rodinné vazby). Správní předpisy členských států mohou být podrobnější a stanovit i jiné důvody prodloužení, neměly by však být méně přesné, aby nenarušovaly harmonizaci.

### 6.2 **Povinnosti do doby dobrovolného opuštění území**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 7 odst. 3

*Po dobu běhu lhůty k dobrovolnému opuštění území lze uložit některé povinnosti, jejichž cílem je předcházet nebezpečí útěku, jako je pravidelné hlášení se orgánům, složení přiměřené finanční záruky, odevzdání dokladu nebo povinnost pobývat na určitém místě.*

Povinnosti stanovené v čl. 7 odst. 3 směrnice o navracení mohou být uloženy v případě, že je třeba zabránit nebezpečí útěku. Pokud z individuálního posouzení případu vyplyne, že neexistují žádné zvláštní okolnosti, nejsou tyto povinnosti odůvodněné – viz rozsudek ESD ve věci *El Dridi*, C-61/11, bod 37: *„Z článku 7 odst. 3 a 4 uvedené směrnice vyplývá, že členské státy mohou na jedné straně osobě, o jejímž navrácení bylo rozhodnuto, uložit povinnost pravidelně se hlásit orgánům, složit přiměřenou finanční záruku, odevzdat doklady nebo pobývat na určitém místě, nebo na druhé straně poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území kratší než sedm dní, či dokonce takovou lhůtu neposkytnout, pouze za mimořádných okolností, jako je nebezpečí útěku.*" Komise doporučuje, aby členské státy tuto možnost využívaly s cílem zabránit nebezpečí útěku během lhůty k dobrovolnému opuštění území.

Pozornost je třeba věnovat skutečnosti, že možnost členských států uložit určité povinnosti může představovat pro navracenou osobu výhodu, jelikož umožňuje poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území i v případech, kdy by jinak dotčená osoba nebyla pro toto zacházení způsobilá.

Není možné uvést obecně použitelný údaj o tom, co představuje „přiměřenou finanční záruku". Každopádně je nutné dodržet zásadu proporcionality, což znamená, že výška částky by měla zohledňovat individuální situaci navracené osoby. Stávající praxe v členských státech předpokládá částky v rozmezí přibližně od 200 do 5 000 eur.

Je-li to v určitém jednotlivém případě nezbytné, mohou být povinnosti uvedené v čl. 7 odst. 3 uloženy rovněž kumulativně.

Při ukládání povinností podle čl. 7 odst. 3 by členské státy měly vzít v úvahu individuální situaci navracené osoby a zajistit plné respektování zásady proporcionality. Členské státy musí zamezit uložení povinností, které nelze fakticky splnit (pokud např. dotyčná osoba nemá cestovní doklad, nebude jej moci předložit).

### 6.3 **Kontraindikace**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 7 odst. 4

*Pokud hrozí nebezpečí útěku nebo pokud byla žádost o oprávněný pobyt zamítnuta jakožto zjevně nedůvodná nebo podvodná anebo pokud dotčená osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost, nemusí členské státy poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území nebo mohou poskytnout lhůtu kratší než sedm dní.*

Členské státy mohou upustit od poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území v případech (taxativně vyjmenovaných v čl. 7 odst. 4 směrnice o navracení), kdy existují „kontraindikace“, tj. tehdy, hrozí-li nebezpečí, že státní příslušník třetí země uprchne (viz oddíl 1.6), nebo představuje-li hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost (existuje například předchozí odsouzení za závažné trestné činy spáchané i v jiných členských státech), a pokud byla žádost o oprávněný pobyt (například žádost o azyl, žádost o obnovení nebo udělení povolení k pobytu) zamítnuta jakožto zjevně nedůvodná nebo podvodná.

Pokud je možné na základě individuálního posouzení stanovit, že tyto „kontraindikace“ v konkrétním případě existují, lhůta k dobrovolnému opuštění území by neměla být poskytnuta a lhůta kratší než 7 dnů by měla být poskytnuta pouze v případě, že nebrání vnitrostátním orgánům provést vyhoštění.

Členské státy však mohou posouzení situace kdykoli změnit (navracená osoba, která dříve nespolupracovala, může změnit svůj postoj a přijmout nabídku na asistovaný dobrovolný návrat) a poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území, ačkoliv původně hrozilo nebezpečí útěku.

Bližší objasnění:

— Není možné vyloučit u všech neoprávněně vstupujících osob obecně možnost poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území. Takovéto zevšeobecňující pravidlo by bylo v rozporu s definicí nebezpečí útěku, zásadou proporcionality a povinností provést posouzení v každém jednotlivém případě a narušilo by „užitečný účinek“ článku 7 (podpora dobrovolného opuštění území).

— Podle čl. 7 odst. 4 lze vyloučit státní příslušníky třetích zemí, kteří podali neodůvodněnou žádost. Ustanovení čl. 7 odst. 4 se výslovně vztahuje na zjevně nedůvodné nebo podvodné žádosti. Neodůvodněné žádosti obvykle znamenají vyšší míru trestuhodného jednání než zjevně nedůvodné žádosti; ustanovení čl. 7 odst. 4 je proto nutno vykládat v tom smyslu, že se vztahuje i na neodůvodněné žádosti.

— Je rovněž možné vyloučit osoby, které představují hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost. V tomto ohledu ESD v rozsudku ve věci *Zh. a O.*, C-554/13 ([1]) objasnil, že členské státy mají v podstatě možnost v souladu s vnitrostátními potřebami určit požadavky veřejného pořádku. Pojem „nebezpečí útěku“ se liší od pojmu „hrozba pro veřejný pořádek“. Pojem „hrozba pro veřejný pořádek“ předpokládá kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti. Členský stát nemůže mít za to, že státní příslušník třetí země představuje hrozbu pro veřejný pořádek jen v důsledku toho, že je tento státní příslušník podezřelý ze spáchání činu, který je kvalifikován jako přečin nebo trestný čin podle vnitrostátních právních předpisů, či byl za takový čin odsouzen v trestním řízení. Při posouzení každého jednotlivého případu, které je nutno provést, jsou důležité i jiné faktory, jako je povaha a závažnost tohoto činu, doba, která uběhla od spáchání tohoto činu, a jakákoli skutečnost, která souvisí s věrohodností podezření ze spáchání přečinu nebo trestného činu vytýkaného dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země.

### 6.4 **Dodržování v praxi – průjezd pozemní cestou**

*Příloha 39 schengenské příručky „Standardní formulář pro uznání rozhodnutí o navrácení pro účely pozemního průjezdu“*

*Mapa zúčastněných členských států (k dispozici v oddíle věnovaném šetření EMS ad hoc, navracení, 2015, na internetových stránkách EMS na portálu Europa)*

*Připomínka/vysvětlivka*: Navracená osoba, která ve lhůtě k dobrovolnému opuštění území hodlá opustit území EU pozemní cestou, nemusí mít platné vízum či jiné povolení k průjezdu přes ostatní členské státy do své země návratu, proto se vystavuje riziku, že na cestě bude zadržena/zastavena policií a že jí tranzitní stát vydá druhé rozhodnutí o navrácení. To je v rozporu s politickým cílem směrnice o navracení, kterým je zajistit účinné navracení, a to i prostřednictvím dobrovolného návratu.

Vhodné a přiměřené řešení nepředstavuje vydání průjezdního víza navracené osobě, jelikož udělení víza neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí, kteří musí opustit dané území, by bylo v rozporu s pravidly EU týkajícími se víz. Mimoto se nezdá, že by tranzitní členské státy byly motivovány k vydávání tohoto druhu víz (nebezpečí útěku a/nebo vznik nákladů na vyhoštění), a v praxi by proto často odmítly vízum vydat. Řešením není ani poskytnutí „evropského průkazu“ navracené osobě: v případě neexistence jednoznačně stanovené právní povahy a právních účinků tohoto průkazu by se navracená osoba – z přísně právního hlediska – v tranzitním státě i nadále považovala za neoprávněně pobývající osobu, a mohlo by jí proto být vydáno nové rozhodnutí o navrácení v souladu s čl. 6 odst. 1.

([1]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. června 2015 ve věci *Zh. a O.*, C-554/13, ECLI:EU:C:2015:377.

Jedním ze způsobů, jak tomuto problému zamezit, je podpora přímého navracení do třetích zemí leteckou cestou. To však může být pro navracenou osobu nákladné a nepraktické.

Postupem, který Komise výslovně doporučuje, je to, aby tranzitní členské státy uznávaly rozhodnutí o navrácení vydaná prvním členským státem v souladu s přílohou 39 schengenské příručky „Standardní formulář pro uznání rozhodnutí o navrácení pro účely pozemního průjezdu“ (který Komise vydala v září 2011 po konzultacích s dotčenými členskými státy na technické úrovni a diskusích v rámci pracovní skupiny Rady Evropské unie pro migraci – vyhoštění).

Podle tohoto postupu může tranzitní členský stát uznat rozhodnutí o navrácení včetně lhůty k dobrovolnému opuštění území, kterou poskytl první členský stát, a nechá navracenou osobu projet na základě uznaného rozhodnutí a uznané lhůty k dobrovolnému opuštění území. Tento postup přináší výhodu spočívající v tom, že tranzitní členský stát nemusí vydat nové rozhodnutí o navrácení a může první členský stát požádat o úhradu veškerých nákladů souvisejících s vyhoštěním, pokud nastanou problémy a navracenou osobu je třeba vyhostit na náklady tranzitního státu (s použitím rozhodnutí Rady 2004/191/ES ([1])).

Členské státy, které se dosud zdráhají využívat tuto dobrovolnou možnost (jako odesílající nebo přijímající členský stát), se vybízejí, aby se k ní připojily a aby Komisi a ostatní členské státy informovaly o své účasti.

Bližší objasnění:

— Forma uznání: Velmi široké a obecné znění směrnice 2001/40/ES poskytuje prostor pro uvážení, pokud jde o praktické způsoby (procesní podrobnosti) vzájemného uznávání podle praktických potřeb a vnitrostátních právních předpisů. Formulář navrhovaný v příloze 39 schengenské příručky je jednou z možností, nepředstavuje však jediný způsob, jak postupovat.

— Z právního hlediska jsou členským státem B uznány všechny příslušné prvky rozhodnutí o navrácení vydaného členským státem A, včetně uznání prohlášení o neoprávněném pobytu státního příslušníka třetí země a o poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území, s účinkem pro území uznávajícího členského státu B.

— Uznávající členský stát má k dispozici tři různé „záruky“, a to konkrétně:

1) standardní formulář v příloze 39 se použije pouze dobrovolně; to členským státům vždy ponechává možnost neuznat v konkrétním jednotlivém případě rozhodnutí o navrácení vydané jiným členským státem;

2) první členský stát může lhůtu k dobrovolnému opuštění území podle článku 7 směrnice o navracení poskytnout pouze tehdy, neexistují-li „kontraindikace“, jako je nebezpečí útěku. Posouzení osobní situace navracené osoby v souladu s článkem 7, které musí provést první členský stát, může pro uznávající tranzitní členský stát představovat užitečné ujištění;

3) pokud se vyskytnou problémy a navracená osoba musí být vyhoštěna na náklady tranzitního státu, lze veškeré náklady spojené s vyhoštěním účtovat prvnímu členskému státu, a to na základě rozhodnutí 2004/191/ES.

### 6.5 **Dodržování v praxi – tranzit leteckou cestou**

Směrnice Rady 2003/110/ES ([2]) o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou stanoví právní rámec pro spolupráci mezi příslušnými orgány na tranzitních letištích členských států, pokud jde doprovázené i nedoprovázené vyhoštění leteckou cestou. Pojem „*nedoprovázené vyhoštění*“ uvedený ve zmíněné směrnici (která byla přijata o pět let dříve než směrnice o navracení) lze vykládat rovněž v tom smyslu, že zahrnuje „*dobrovolné opuštění území*“ ve smyslu směrnice o navracení ([3]). Komise doporučuje využívat směrnici 2003/110/ES systematicky při organizování tranzitu leteckou cestou v rámci dobrovolného opuštění území (viz rovněž oddíl 7.2).

([1]) Rozhodnutí Rady 2004/191/ES ze dne 23. února 2004 o kritériích a praktických opatřeních k vyrovnání finančních nevyvážeností vzniklých v souvislosti s používáním směrnice 2001/40/ES o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 60, 27.2.2004, s. 55).

([2]) Směrnice Rady 2003/110/ES ze dne 25. listopadu 2003 o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou (Úř. věst. L 321, 6.12.2003, s. 26).

([3]) Pozn.: Tento výklad neznamená, že nedoprovázené vyhoštění je totéž co dobrovolné opuštění území. Pojem „nedoprovázené vyhoštění“ může zahrnovat i případy nuceného návratu (vyhoštění) bez policejního doprovodu.

### 6.6 **Zaznamenávání dobrovolného opuštění území**

V současnosti neexistuje ústřední systém EU pro sledování dobrovolného opuštění území. V případě průjezdu navracených osob pozemní cestou v souladu s doporučením uvedeným v příloze 39 schengenské příručky zašle pohraniční stráž faxem potvrzení členskému státu, který rozhodnutí o navrácení vydal. Jindy podávají navracené osoby zprávu prostřednictvím konzulárních úřadů členských států ve třetích zemích. Někdy je odjezd zaregistrován pohraniční stráží při provádění výstupních kontrol. Neexistence ústředního systému Unie pro sledování dobrovolného opuštění území vytváří mezeru, a to z hlediska ověření výkonu i z hlediska statistiky. Návrh nařízení Komise o využívání Schengenského informačního systém při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí ([1]) se zaměřuje na řešení této situace.

V krátkodobém horizontu by členské státy měly zavést prostředky k ověření toho, zda státní příslušník třetí země opustil Unii, mimo jiné během lhůty k dobrovolnému opuštění území a bez asistence, aby byla zajištěna účinná následná opatření v případě nesplnění dané povinnosti. Členské státy se vybízejí, aby co nejvíce využívaly dostupné informační kanály, a za tímto účelem:

1) systematicky vyzývaly navracené osoby, jimž byla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, k tomu, aby informovaly orgány, které vydaly rozhodnutí o navrácení (a zákaz vstupu), o úspěšném opuštění území. Navracená osoba může odjezd oznámit pohraniční stráži (při opouštění území), konzulárnímu zastoupení členského státu v zemi původu (po návratu) nebo písemně (s připojením dostatečných důkazů). V zájmu zlepšení tohoto postupu může být k rozhodnutí o navrácení nebo k cestovnímu dokladu systematicky přikládán informační list, který bude obsahovat jméno a další identifikační údaje státního příslušníka třetí země, pokyny a kontaktní údaje vydávajícího orgánu, aby jej příslušník pohraniční stráže mohl při výstupu opatřit otiskem razítka a zaslat zpět vydávajícímu orgánu jako důkaz o opuštění území. Tento informační list by mohl také uvádět výhody, které navracené osobě přináší informování orgánů o úspěšném opuštění území;

2) požádaly příslušníky pohraniční stráže provádějící výstupní kontroly, aby se v případě, že se dozví o výstupu nelegálního migranta, dotázali, zda bylo navracené osobě vydáno rozhodnutí o navrácení se stanovenou lhůtou k dobrovolnému opuštění území, a pokud ano, aby o odjezdu systematicky informovali orgány, které vydaly rozhodnutí o navrácení;

3) používaly přílohu 39 (viz oddíl 6.4) pro potvrzení odjezdu neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, kteří projíždějí pozemní cestou přes území jiného členského státu, než je stát, který vydal rozhodnutí o navrácení.

Členské státy by rovněž měly zvážit možnost navázání kontaktů s leteckými společnostmi za účelem získání informací o tom, zda státní příslušníci třetích zemí navracející se bez doprovodu byli v okamžiku očekávaného odletu přítomni na palubě letadla.

## 7. **VYHOŠTĚNÍ**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 8 odst. 1–4

*1. Členské státy přijmou veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území v souladu s čl. 7 odst. 4 nebo jestliže povinnost návratu nebyla během lhůty pro dobrovolné opuštění území poskytnuté podle článku 7 splněna.*

*2. Pokud členský stát poskytl v souladu s článkem 7 lhůtu k dobrovolnému opuštění území, může být rozhodnutí o navrácení vykonáno až po jejím uplynutí, pokud během ní nevznikne některé z nebezpečí uvedených v čl. 7 odst. 4.*

*3. Členské státy mohou přijmout samostatné správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se vyhoštění nařizuje.*

*4. Jestliže členské státy použijí při uskutečňování vyhoštění státního příslušníka třetí země, který při něm klade odpor, jako krajní možnost donucovací opatření, musí být tato opatření přiměřená a použití síly nesmí překročit únosnou míru. Provádějí se na základě vnitrostátních právních předpisů v souladu se základními právy a je při nich náležitě respektována důstojnost a tělesná integrita dotčeného státního příslušníka třetí země.*

Směrnice o navracení stanoví cíl („výkon rozhodnutí o navrácení“), jehož by mělo být dosaženo účinným a přiměřeným způsobem prostřednictvím „veškerých nezbytných opatření“, přičemž konkrétní způsoby provedení („jak“) ponechává na právních předpisech a správních postupech členských států – viz rozsudek ESD ve věci *Achughbabian*, C-329/11, bod 36: *„[…] pojmy „opatření“ a „donucovací opatření“, které jsou v něm uvedeny, znamenají jakýkoli postup, který účinným a přiměřeným způsobem vede k návratu dotyčné osoby“*.

([1]) COM(2016) 881 final.

Bez ohledu na povinnosti státních příslušníků třetích zemí, kteří musí spolupracovat při zjišťování své totožnosti a vyžádat si potřebné doklady od svých vnitrostátních orgánů, zahrnuje povinnost členských států přijmout „veškerá nezbytná opatření“ rovněž povinnost včas podat žádost třetí zemi zpětného převzetí o vystavení platného dokladu totožnosti nebo cestovního dokladu, nebo požádat o uznání evropského cestovního dokladu pro navracení ([1]), pokud je tak stanoveno v platných dohodách nebo ujednáních s danou třetí zemí, aby bylo možné provést fyzickou přepravu státního příslušníka třetí země mimo území dotčeného členského státu. Koncept používání evropského cestovního dokladu pro navracení by měl být při sjednávání dvoustranných a unijních dohod o zpětném přebírání osob a dalších ujednání se třetími zeměmi, jakož i při jejich uplatňování, dále podporován. Správní postupy se třetími zeměmi zaměřené na přípravu návratové operace (například získání potřebných cestovních dokladů a povolení) mohou být zahájeny během lhůty k dobrovolnému opuštění území, aniž by došlo k ohrožení dotčeného státního příslušníka třetí země (viz také oddíl 6).

Aby se snížil dopad případných zneužití, zejména těch, která se týkají nedůvodných, několikanásobných a na poslední chvíli předkládaných žádostí o azyl, jakož i nedůvodných odvolání proti rozhodnutím souvisejícím s azylem nebo navrácením, jejichž jediným cílem je pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení, Komise doporučuje, aby členské státy v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ([2]) („směrnice o azylovém řízení“) přijaly opatření, jež povedou k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu ve zrychleném řízení, nebo ve vhodných případech v řízeních na hranicích.

Hranice mezi dobrovolným opuštěním území a vyhoštěním: Navrácení je velmi obecný pojem a zahrnuje proces odjezdu do třetí země v souladu s povinností návratu (splněnou dobrovolně nebo nuceně). Vyhoštění je mnohem užší pojem. Znamená výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu. V rozsudku ve věci *El Dridi*, C-61/11, bodě 41 a ve věci *Achughbabian*, C-329/11 ESD zdůraznil, že směrnice o navracení předpokládá „odstupňování opatření“, která sahají od dobrovolných po nucená. V praxi se často vyskytují případy, které obsahují prvky nuceného návratu (zajištění) a dobrovolnosti (následné dobrovolné odcestování bez nutnosti použít fyzickou sílu). Členské státy se vybízejí, aby ve všech fázích postupu používaly nejméně omezující opatření a aby v případě, že navracená osoba, které se vyhoštění/zajištění týká, změní svůj postoj a projeví ochotu spolupracovat a opustit území dobrovolně, postupovaly pružně, k čemuž mají také pravomoc.

Výkon rozhodnutí o navrácení po zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu: Ve svém rozsudku ve věci *J. N.*, C-601/15, *bodech 75, 76 a 80 ESD stanovil, že po zamítnutí žádosti o azyl v prvním stupni* musí *výkon dříve vydaného rozhodnutí o navrácení dále pokračovat od stadia, v němž byl přerušen, a řízení o navrácení by nemělo být vedeno od začátku: „[…] užitečný účinek směrnice 2008/115/ES každopádně vyžaduje, aby řízení zahájené na základě této směrnice, v rámci něhož bylo přijato rozhodnutí o navrácení, […] spojené se zákazem vstupu, mohlo dále pokračovat od stadia, v němž bylo přerušeno z důvodu podání žádosti o mezinárodní ochranu, pokud tato žádost byla zamítnuta v prvním stupni. […] V tomto ohledu jak z povinnosti loajality členských států zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU a připomenuté v bodě 56 rozsudku El Dridi […], tak z požadavků na účinnost […] vyplývá, že povinnost, kterou článek 8 této směrnice ukládá členským státům, tj. povinnost provést v případech uvedených v odstavci 1 tohoto článku vyhoštění, musí být splněna v co nejkratší době […]. Tato povinnost by nebyla dodržena, pokud by vyhoštění bylo zdrženo tím, že po zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu v prvním stupni by v takovém řízení […] nemuselo být pokračováno od stadia, v němž bylo přerušeno, nýbrž by bylo vedeno od začátku.*“

Odnětí svobody jako trestněprávní opatření za neoprávněný pobyt nemůže nikdy představovat „nezbytné opatření“ ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice o navracení (viz oddíl 4). V souladu s článkem 6 Listiny základních práv Evropské unie o právu na svobodu vykládaným ve světle článku 5 Evropské úmluvy o lidských právech je zbavení svobody v kontextu navracení povoleno pouze za účelem vyhoštění v souladu s článkem 15 směrnice o navracení – viz rozsudek ESD ve věci *Achughbabian*, C-329/11, bod 37: „*Uložení a výkon trestu odnětí svobody v průběhu řízení o navrácení upraveného směrnicí 2008/115/ES však zjevně nepřispívají k uskutečnění vyhoštění, které je cílem tohoto řízení, tj. k fyzickému dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu. Takový trest tedy není „opatřením“ nebo „donucovacím opatřením“ ve smyslu článku 8 směrnice 2008/115/ES.*“

Členské státy při provádění směrnice o navracení náležitě zohlední zdravotní stav státních příslušníků třetích zemí, jak je stanoveno v čl. 5 písm. c); kromě toho musí při výkonu rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 8 odst. 1 uvedené

([1]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1953 ze dne 26. října 2016, kterým se zavádí evropský cestovní doklad pro návrat neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a zrušuje doporučení Rady ze dne 30. listopadu 1994 (Úř. věst. L 311, 17.11.2016, s. 13).

([2]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 60).

směrnice náležitě respektovat důstojnost a tělesnou integritu státních příslušníků třetích zemí. Při plném respektování práva na zdraví a s přihlédnutím k tomu, že směrnice neukládá povinnost provádět systematické lékařské prohlídky nebo vydávat potvrzení o zdravotní způsobilosti k letecké přepravě všech státních příslušníků třetích zemí, kteří mají být vyhoštěni, Komise doporučuje, aby členské státy přijaly opatření s cílem zabránit možným zneužitím v souvislosti s falešnými lékařskými potvrzeními předkládanými státními příslušníky třetích zemí, která by vedla k neoprávněnému bránění nebo odkladu vyhoštění ze zdravotních důvodů (viz rovněž oddíl 12.4). Například zajistit, aby byl k dispozici kvalifikovaný zdravotnický personál jmenovaný příslušným vnitrostátním orgánem, jenž by v konkrétních případech poskytoval nezávislé a objektivní posudky.

### 7.1 **Vyhoštění leteckou cestou**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 8 odst. 5; společná pravidla o bezpečnostních ustanoveních pro společné návraty leteckou cestou, která jsou přiložena k rozhodnutí Rady 2004/573/ES ([1]); nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ([2]) – čl. 28 odst. 3

*Při uskutečňování vyhoštění leteckou cestou členské státy přihlížejí ke společným pravidlům o bezpečnostních ustanoveních pro společné návraty leteckou cestou, která jsou přiložena k rozhodnutí 2004/573/ES.*

Podle směrnice o navracení mají členské státy přihlížet ke společným pravidlům o bezpečnostních ustanoveních pro společné návraty leteckou cestou, která jsou přiložena k rozhodnutí 2004/573/ES, v rámci všech vyhoštění leteckou cestou, a nikoli (jak se ve zmíněném rozhodnutí předpokládalo původně) pouze v rámci společných návratů.

Některé části těchto pravidel jsou vzhledem ke své povaze navrženy tak, aby se k nim přihlíželo pouze u společných letů, například pravidla týkající se role a rozdělení úkolů organizujících a zúčastněných se členských států, proto je v čistě vnitrostátním kontextu nelze vzít v potaz. Všechny ostatní části pravidel (viz nejdůležitější výňatky v rámečku níže) je však nutno zohlednit i v rámci čistě vnitrostátních úkonů směřujících k vyhoštění.

---

*SPOLEČNÁ PRAVIDLA O BEZPEČNOSTNÍCH USTANOVENÍCH PRO SPOLEČNÉ NÁVRATY LETECKOU CESTOU*

*(výňatky)*

*1. FÁZE PŘED NAVRACENÍM*

*1.1.2 Zdravotní stav a lékařské záznamy*

*Organizující členský stát a každý účastnící se členský stát zajistí, že osoby, které mají být navráceny a za které jsou odpovědny, jsou v dobrém zdravotním stavu, který dovoluje právně a věcně bezpečný návrat leteckou cestou. Osobám, které mají být navráceny, se zjištěným onemocněním nebo v případech, kdy je nutné lékařské ošetření, jsou poskytnuty lékařské záznamy. Tyto lékařské záznamy obsahují výsledky lékařských prohlídek, diagnózu a údaje o možných potřebných lécích, aby mohla být provedena nezbytná lékařská opatření. […]*

*1.1.3 Dokumentace*

*Organizující členský stát a každý účastnící se členský stát zajistí, že pro každou osobu, která má být navrácena, jsou k dispozici platné cestovní doklady a veškeré další nezbytné doklady, potvrzení nebo záznamy. Pověřená osoba má u sebe dokumentaci až do příletu do cílové země […].*

*1.2.3 Použití soukromé bezpečnostní služby jako doprovodu*

*V případě, kdy účastnící se členský stát využívá soukromé bezpečnostní služby jako doprovodu, zajistí orgány tohoto členského státu alespoň jednoho úředního zástupce na palubě letadla.*

---

([1]) Rozhodnutí Rady 2004/573/ES ze dne 29. dubna 2004 o organizaci společných letů za účelem vyhoštění státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální příkaz k vyhoštění, z území dvou nebo více členských států (Úř. věst. L 261, 6.8.2004, s. 28).

([2]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016 o Evropské pohraniční a pobřežní stráži a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 a zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007, nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES (Úř. věst. L 251, 16.9.2016, s. 1).

*1.2.4 Kvalifikace a školení členů doprovodu*

*Členové doprovodu přiděleného ke společným letům získají předem zvláštní školení za účelem provádění těchto misí; musí jim být poskytnuta nezbytná lékařská podpora v závislosti na misi.*

*(…)*

*1.2.5 Kodex chování doprovodu*

*Členové doprovodu nejsou ozbrojeni. Mohou nosit civilní oblečení, které má zvláštní označení pro identifikační účely. Další řádně pověřený doprovodný personál také nosí zvláštní označení.*

*Členové doprovodu jsou v letadle strategicky rozmístěni za účelem zajištění optimální bezpečnosti. Kromě toho sedí s osobami, které mají být navráceny a za které mají odpovědnost.*

*1.2.6 Ujednání týkající se počtu členů doprovodu*

*Počet členů doprovodu je určen v konkrétním případě podle analýzy možných rizik a po vzájemné konzultaci. Ve většině případů se doporučuje, aby byl jeho počet roven alespoň počtu osob, které mají být navráceny, na palubě. Pro podporu bude k dispozici záložní skupina členů doprovodu, pokud je to nezbytné (například v případech dálkových letů).*

*2. FÁZE PŘED ODLETEM NA LETIŠTÍCH ODLETU A MEZIPŘISTÁNÍ*

*2.1 Doprava na letiště a pobyt na letišti*

*Pro dopravu a pobyt na letišti platí toto:*

*a) v zásadě by doprovod a osoby, které mají být navráceny, měly být na letišti alespoň tři hodiny před odletem;*

*b) osoby, které mají být navráceny, jsou informovány o průběhu jejich navrácení a poučeny o tom, že je v jejich zájmu plně spolupracovat s členy doprovodu. Jsou důrazně upozorněny, že jakékoli rušivé chování není tolerováno a nevede k upuštění od návratové operace;*

*(…)*

*2.2 Odbavení, nástup a bezpečnostní kontrola před odletem*

*Ujednání týkající se odbavení, nástupu a bezpečnostní kontroly před odletem jsou tyto:*

*a) členové doprovodu členského státu, na jehož území je návratová operace prováděna, jsou odpovědni za odbavení a za pomoc při průchodu kontrolních prostor;*

*b) všechny osoby, které mají být navráceny, projdou před nastoupením na palubu společného letu pečlivou bezpečnostní prohlídkou. Všechny předměty, které by mohly ohrožovat bezpečnost jednotlivců a bezpečnost společného letu, jsou zabaveny a umístěny do zavazadlového prostoru;*

*c) zavazadla osob, které mají být navráceny, nejsou umístěna v kabině pro cestující. Všechna zavazadla umístěná v zavazadlovém prostoru projdou bezpečnostní kontrolou a jsou označena jménem vlastníka. Cokoli, co je považováno za nebezpečné podle pravidel Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO), je ze zavazadel odstraněno;*

*d) peníze a cenné předměty jsou umístěny v průhledných obalech a jsou označeny jménem vlastníka. Osoby, které mají být navráceny, jsou informovány o postupu týkajícím se předmětů a peněz, které byly uschovány;*

*(…)*

*3. PRŮBĚH LETU*

*(…)*

*3.2 Použití donucovacích opatření*

*Donucovací opatření se použijí takto:*

*a) donucovací opatření jsou prováděna s řádným ohledem na práva jednotlivých vyhoštěných osob, které mají být navráceny;*

*b) donucení může být použito na jednotlivce, kteří odmítají navrácení nebo při něm kladou odpor. Všechna donucovací opatření jsou přiměřená a nepřesáhnou rozumnou míru nátlaku. Je zachována důstojnost a tělesná integrita osoby, která má být navrácena. Proto je v případě pochybností návratová operace včetně provádění zákonných donucovacích opatření, která jsou odůvodněna kladením odporu a nebezpečností osoby, která má být navrácena, zastavena podle zásady „žádné navrácení za každou cenu“;*

*c) při použití donucovacích opatření musí být zajištěno volné dýchání osoby, která má být navrácena. V případě, že je použito jako donucovacího prostředku síly, je třeba zajistit, aby hrudník osoby, která má být navrácena, zůstal ve svislé pozici, která zajistí normální dýchací funkce;*

*d) znehybnění osob, které mají být navráceny a jež kladou odpor, může být dosaženo omezujícími prostředky, které neohrozí jejich důstojnost a tělesnou integritu;*

*e) organizující členský stát a každý účastnící se členský stát před zahájením návratové operace dohodnou seznam povolených omezujících opatření. Aniž jsou dotčena nouzová opatření k zajištění bezpečnosti letu, je zakázáno užití sedativ za účelem usnadnění navrácení;*

*f) členové doprovodu jsou informováni o povolených a zakázaných omezeních;*

*g) osoby, které mají být navráceny a na něž je použito omezující opatření, zůstanou během letu pod neustálým dohledem;*

*h) vedoucí návratové operace nebo jeho zástupce rozhodují o dočasném zrušení omezujícího opatření.*

*3.3 Zdravotnický personál a tlumočníci*

*Ujednání týkající se zdravotnického personálu a tlumočníků jsou tato:*

*a) na palubě společného letu by měl být přítomen alespoň jeden lékař;*

*b) lékař má přístup k jakýmkoli příslušným lékařským záznamům osoby, která má být navrácena, a je před odletem informován o osobách, které mají být navráceny, se zvláštními zdravotními potížemi. Dříve nezjištěná onemocnění, která se objeví krátce před odletem a která mohou ovlivnit provedení navrácení, by měla být posouzena příslušnými orgány;*

*c) pouze lékař může po přesné lékařské diagnóze podat osobám, které mají být navráceny, lék. Lék, který potřebuje osoba, která má být navrácena, v průběhu letu, je na palubě;*

*d) každá osoba, která má být navrácena, může kontaktovat lékaře nebo doprovod přímo nebo prostřednictvím tlumočníka v jazyce, ve kterém se dorozumí;*

*e) organizující členský stát zajistí, aby byl pro návratovou operaci k dispozici vhodný zdravotnický personál a jazykově vyškolené osoby.*

*3.4 Dokumentace a monitorování návratové operace*

*3.4.1 Záznamy a pozorování třetích stran*

*Jakýkoli obrazový nebo zvukový záznam nebo sledování prováděné třetími stranami týkající se společných letů jsou předmětem předchozí dohody mezi organizujícím členským státem a účastnícími se členskými státy.*

*(…)*

*5. FÁZE PŘÍLETU*

*Při příletu:*

*(…)*

*c) organizující členský stát a každý účastnící se členský stát předá osobu, která má být navrácena a za kterou je odpovědný, orgánům cílové země s jejich zavazadly a dalšími předměty, které byly zabaveny před nastoupením. Hlavní zástupci organizujícího členského státu a účastnících se členských států jsou po příletu odpovědni za předání osob, které mají být navráceny, místním orgánům. Doprovod obvykle neopouští letadlo;*

*d) v případě, kdy je to vhodné a proveditelné, vyzvou organizující členský stát a účastnící se členské státy pracovníky konzulátu, imigrační styčné úředníky nebo napomáhající strany dotčených členských států, aby usnadnily předání osob, které mají být navráceny, místním orgánům, pokud je to ve shodě s vnitrostátními zvyklostmi a postupy;*

*e) osoby, které mají být navráceny, jsou při předávání zbaveny pout nebo dalších omezení;*

*f) předání osob, které mají být navráceny, probíhá mimo prostor letadla (buď dole u schůdků, nebo ve vhodných prostorách letiště, jak je považováno za vhodné). Pokud je to možné, zamezí se, aby místní orgány přišly na palubu letadla;*

*g) čas strávený na letišti cílové země je třeba omezit na minimum;*

*h) organizující členský stát a každý účastnící se členský stát jsou odpovědny za existenci nouzového plánu pro doprovod a zástupce (a osoby, které mají být navráceny, jejichž zpětné převzetí nebylo povoleno) v případě, že odlet letadla je po vystoupení osob, které mají být navráceny, zpožděn. Tento plán by měl zahrnovat zajištění ubytování přes noc, pokud je to nezbytné.*

*6. NEÚSPĚŠNÁ NÁVRATOVÁ OPERACE*

*V případě, že orgány cílové země odmítnou vstup na své území, nebo návratová operace byla neúspěšná z jiných důvodů, organizující členský stát a účastnící se členské státy převezmou odpovědnost, na své vlastní náklady, za návrat osob, které mají být navráceny a za které jsou odpovědny, na svá vlastní území.*

Bližší objasnění:

— Doprovázení navracených osob bezpečnostními pracovníky letecké společnosti nebo najatými externími pracovníky je v zásadě slučitelné s článkem 8 směrnice o navracení. Za provedení návratové operace (vydání rozhodnutí o vyhoštění a přiměřené použití donucovacích opatření/doprovod) však nesou celkovou odpovědnost členské státy. Oddíl 1.2.3 výše uvedených pravidel stanoví: „*V případě, kdy účastnící se členský stát využívá soukromé bezpečnostní služby jako doprovodu, zajistí orgány tohoto členského státu alespoň jednoho úředního zástupce na palubě letadla.*“ Z toho vyplývá, že členské státy mají ve všech případech „externího zajištění“ vyhoštění obecnou povinnost vykonávat úlohu dohledu a že využití bezpečnostních pracovníků letecké společnosti za účelem doprovodu není vyloučeno, musí však být povoleno a bezpečnostní pracovníky musí doprovázet nejméně jeden úřední zástupce členského státu.

— Sběrné návratové operace (orgány třetí země vyšlou letadlo do EU za účelem repatriace svých státních příslušníků pod vlastním dohledem): Členské státy nesou celkovou odpovědnost za provedení návratové operace, dokud nedojde k předání orgánům země určení a letadlo neopustí půdu EU. Během celé návratové operace však musí být zajištěno dodržování základních práv, jakož i přiměřené používání donucovacích opatření v souladu s výše uvedenými společnými normami EU. Pro účely dohledu musí fázi vyhoštění, kterou provádí země určení, sledovat zástupce členského státu. V souladu s čl. 28 odst. 3 nařízení (EU) 2016/1624 o Evropské pohraniční a pobřežní stráži („nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráži“) může Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž poskytovat pomoc při organizaci sběrných návratových operací. Během těchto operací zajistí zúčastněné členské státy a agentura dodržování základních práv a zásady nenavracení (*non-refoulement*), jakož i přiměřené použití donucovacích opatření. Za tímto účelem musí být během celé návratové operace až do příjezdu do země určení na palubě přítomen alespoň jeden zástupce členského státu účastnícího se dané operace a jedna osoba pověřená sledováním nuceného navracení (ze zúčastněného členského státu nebo z rezervy vytvořené podle článku 29 nařízení).

### 7.2 **Tranzit leteckou cestou**

Právní základ: směrnice 2003/110/ES

— *žádost o tranzit za účelem vyhoštění leteckou cestou: příloha směrnice 2003/110/ES*

— *seznam ústředních orgánů podle čl. 4 odst. 5 směrnice 2003/110/ES pro přijímání žádostí o tranzit (k dispozici v oddíle věnovaném šetření EMS ad hoc, navracení, 2015, na internetových stránkách EMS na portálu Europa)*

Směrnice 2003/110/ES stanoví podrobná opatření týkající se pomoci mezi příslušnými orgány na tranzitních letištích členských států, pokud jde o doprovázené a nedoprovázené vyhoštění leteckou cestou. Směrnice obsahuje soubor pravidel, která mají usnadnit tranzit osob, jež mají být vyhoštěny, na letišti jiného členského státu, než je členský stát, který rozhodnutí o vyhoštění přijal a vykonává. Za tímto účelem stanoví, za jakých podmínek se mohou tranzitní operace uskutečnit, a udává, jaká opatření v rámci pomoci by měl dožádaný členský stát provést. Žádosti o pomoc se podávají na standardním formuláři, který je připojen ke směrnici 2003/110/ES. Tyto žádosti musí být zaslány ústředním orgánům členských států, jež byly za tímto účelem určeny.

### 7.3 **Společné návratové operace prováděné leteckou cestou**

*Právní základ:* rozhodnutí 2004/573/ES

— *seznam vnitrostátních orgánů odpovědných za organizaci společných letů a/nebo účast na těchto letech podle článku 3 rozhodnutí 2004/573/ES (k dispozici v oddíle věnovaném šetření EMS ad hoc, navracení, 2015, na internetových stránkách EMS na portálu Europa)*

Rozhodnutí 2004/573/ES se zabývá zejména určením společných a konkrétních úkolů orgánů odpovědných za organizování těchto operací a účast na nich. K tomuto rozhodnutí Rady jsou přiložena společná pravidla o bezpečnostních ustanoveních pro společné návraty leteckou cestou. Podle čl. 8 odst. 5 směrnice o navracení je třeba k těmto pravidlům přihlížet při uskutečňování všech vyhoštění leteckou cestou, a to rovněž v rámci čistě vnitrostátních operací (viz oddíl 7.1).

### 7.4 **Návratové operace koordinované Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž**

Právní základ: nařízení (EU) 2016/1624 – článek 28

Jedním z úkolů Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž je poskytovat při dodržení návratové politiky Unie, a zejména směrnice o navracení jako hlavního právního předpisu Unie v oblasti navracení, pomoc při organizaci a provádění návratových operací členských států. Úloha agentury v záležitostech týkajících se navracení a dodržování základních práv z její strany byly v roce 2016 posíleny nařízením o Evropské pohraniční a pobřežní stráži.

Návratové operace koordinované agenturou mají jednoznačnou přidanou hodnotu a členské státy se vybízejí, aby tuto možnost hojně využívaly.

Návratové operace koordinované agenturou jsou předmětem sledování nuceného navracení (viz oddíl 8).

## 8. **SLEDOVÁNÍ NUCENÉHO NAVRACENÍ**

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 8 odst. 6

— *seznam vnitrostátních orgánů pro sledování nuceného navracení: šetření EMS ad hoc, navracení, 2015, na internetových stránkách EMS na portálu Europa; přehled Agentury Evropské unie pro základní práva a vnitrostátní orgány pro sledování nuceného navracení je k dispozici na adrese: http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/forced-return.*

*Členské státy zavedou účinný systém pro sledování nuceného navracení.*

Sledování nuceného navracení představuje důležitý nástroj, který může sloužit zájmům navracené osoby i vykonávajících orgánů jako zabudovaný mechanismus kontroly běžných vnitrostátních postupů při navracení. Účinné sledování může pomoci zmírnit napětí a umožňuje rychle určit a napravit případné nedostatky. Chrání rovněž vykonávající orgány, které mohou být někdy předmětem neoprávněné kritiky ze strany médií nebo nevládních organizací, a to poskytováním nezkreslených a neutrálních zpráv.

Směrnice o navracení podrobně nestanoví, jak by měly vnitrostátní systémy pro sledování nuceného navracení vypadat. Ponechává členským státům široký prostor pro uvážení. Na základě znění směrnice a jejího kontextu však lze poskytnout určité pokyny:

1) sledování nuceného navracení by se mělo chápat v tom smyslu, že zahrnuje veškeré činnosti členských států prováděné v souvislosti s vyhoštěním (od přípravy odjezdu do přijetí v zemi návratu, nebo v případě neúspěšného vyhoštění do návratu na místo odjezdu). Nezahrnuje sledování po navracení, tj. období po přijetí navracené osoby ve třetí zemi;

2) systémy sledování by měly zahrnovat účast jiných organizací/subjektů, které jsou nezávislé na orgánech vykonávajících navracení („*nemo monitor in res sua*“);

3) jako pozorovatelé mohou působit veřejné subjekty, např. vnitrostátní veřejný ochránce práv nebo nezávislá generální inspekce. Jako problematické se však jeví přidělovat úlohu týkající se sledování některému z útvarů stejného správního orgánu, který provádí navrácení/vyhoštění;

4) za řádné uplatňování čl. 8 odst. 6 směrnice o navracení nelze pokládat pouhou existenci soudního přezkumu v jednotlivých případech nebo vnitrostátních systémů dohledu nad účinností vnitrostátních návratových politik;

5) členské státy nemají automatickou povinnost financovat veškeré náklady vynaložené orgánem pro sledování (jako jsou náklady na zaměstnance), jsou však povinny zajistit celkové fungování systému pro sledování nuceného navracení („užitečný účinek“);

6) ustanovení čl. 8 odst. 6 směrnice o navracení neukládá povinnost sledovat každou jednotlivou návratovou operaci. Za dostatečný může být považován systém sledování založený na namátkových kontrolách a sledování náhodných vzorků, je-li sledování dostatečně podrobné, aby byla zaručena celková účinnost sledování;

7) ustanovení čl. 8 odst. 6 směrnice o navracení neznamená subjektivní právo navracené osoby na sledování.

Sledování návratových operací koordinovaných Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž:

— Čl. 28 odst. 6 nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráži stanoví: „*Každá návratová operace je sledována v souladu s čl. 8 odst. 6 směrnice 2008/115/ES […] na základě objektivních a transparentních kritérií a zahrnuje celou návratovou operaci od fáze před opuštěním území až po předání navracených osob v třetí zemi návratu*.“ To znamená, že každá operace nuceného navracení, kterou koordinuje agentura a která zahrnuje technickou a provozní podporu poskytovanou jedním nebo více členskými státy, musí být předmětem sledování v souladu s vnitrostátními pravidly a postupy, kterými se provádí čl. 8 odst. 6 směrnice o navracení.

— Aniž jsou dotčeny povinnosti podávat zprávy stanovené ve vnitrostátním právu, osoby pověřené sledováním nuceného navracení musí po každé operaci předložit zprávu výkonnému řediteli agentury, úředníkovi pro otázky základních práv a příslušným vnitrostátním orgánům všech členských států EU, které se dané operace zúčastnily.

## 9. **ODKLAD VYHOŠTĚNÍ**

Právní základ: směrnice o navracení – článek 9

*1. Členské státy vyhoštění odloží,*

*a) pokud by jím byla porušena zásada nenavracení nebo*

*b) dokud se uplatňuje odkladný účinek v souladu s čl. 13 odst. 2.*

*2. Členské státy mohou vyhoštění odložit o přiměřenou dobu podle konkrétních okolností jednotlivých případů. Členské státy zohlední zejména*

*a) tělesný stav nebo duševní způsobilost státního příslušníka třetí země;*

*b) technické důvody, například nedostatečnou dopravní kapacitu nebo neúspěšné vyhoštění z důvodu nedostatečně zjištěné totožnosti.*

*3. Je-li vyhoštění odloženo podle odstavců 1 a 2 tohoto článku, lze dotčenému státnímu příslušníku třetí země uložit povinnosti stanovené v čl. 7 odst. 3.*

Směrnice o navracení ukládá dva absolutní zákazy: členské státy nemohou osobu vyhostit, pokud by vyhoštění porušilo zásadu nenavracení (*non-refoulement*) nebo dokud se uplatňuje odkladný účinek během projednávání odvolání.

V ostatních případech mohou členské státy vyhoštění odložit o přiměřenou dobu podle konkrétních okolností jednotlivých případů. Seznam možných důvodů je otevřený a členským státům umožňuje reagovat pružně na nové nebo nově zjištěné okolnosti, které odklad vyhoštění odůvodňují. Typickými příklady jsou konkrétní případy uvedené ve směrnici o navracení (tělesný stav nebo duševní způsobilost dotčené osoby, technické důvody, například nedostatečná dopravní kapacita). Členské státy mohou ve svých vnitrostátních prováděcích právních předpisech a/nebo správních postupech stanovit další případy.

Bližší objasnění:

— Rozdíl mezi lhůtou k dobrovolnému opuštění území a odkladem vyhoštění: Článek 7 směrnice o navracení (dobrovolné opuštění území) stanoví „odkladnou lhůtu“ s cílem umožnit řádný a náležitě připravený odjezd. Týká se pouze těch navracených osob, u nichž se očekává, že rozhodnutí o navrácení budou respektovat. Článek 9 uvedené směrnice (odklad vyhoštění) se týká případů, kdy musí výkon povinnosti návratu zajistit stát, jelikož dobrovolné opuštění území není možné nebo tato možnost nebyla poskytnuta.

— Právní postavení během doby odkladu vyhoštění: Po dobu pozastavení vyhoštění požívá navracená osoba záruk uvedených v článku 14 směrnice o navracení (písemné potvrzení odkladu povinnosti návratu a některé základní záruky, jako je přístup k neodkladné zdravotní péči a základní léčbě a zachování celistvosti rodiny – viz oddíl 13 této příručky). Nemá se však za to, že navracená osoba pobývá v členském státě oprávněně, pokud se členský stát v souladu s čl. 6 odst. 4 směrnice o navracení nerozhodne udělit státnímu příslušníku třetí země povolení k pobytu nebo oprávnění k pobytu.

— Určení konkrétního místa pobytu až do odloženého vyhoštění: Ustanovení čl. 9 odst. 3 obsahuje výslovný odkaz na povinnosti uvedené v čl. 7 odst. 3, aby se zabránilo nebezpečí útěku (viz oddíl 6.2), včetně možnosti uložit povinnost „pobývat na určitém místě“.

## 10. **NAVRACENÍ NEZLETILÝCH OSOB BEZ DOPROVODU**

Směrnice o navracení se vztahuje i na nezletilé osoby, včetně nezletilých osob bez doprovodu, a stanoví konkrétní záruky, které musí členské státy v této souvislosti dodržovat. Tyto záruky se proto vztahují na všechny osoby mladší osmnácti let (tzn. na nezletilé osoby), jež vstupují na území členských států bez doprovodu dospělé osoby, která je za ně zodpovědná, a to po dobu, po kterou se skutečně nenacházejí v péči takové osoby (včetně nezletilých osob, které jsou ponechány bez doprovodu po vstupu na území členských států). V některých členských státech mohou mladiství ve věku do osmnácti let vystupovat ve vlastním řízení o navrácení (a azylovém řízení) sami. Záruky stanovené ve směrnici o navracení jsou však pro členské státy závazné pro všechny nezletilé osoby do věku osmnácti let.

Aby všechny nezletilé osoby mohly dlouhodobě žít v normálních a stabilních podmínkách, jsou nutná trvalá řešení. Navrácení představuje pouze jednu z možností trvalého řešení v případě nezletilých osob bez doprovodu a veškerá opatření členských států musí přihlížet ke klíčovému aspektu nejvlastnějšího zájmu dítěte. Než se rozhodne o navrácení nezletilé osoby bez doprovodu a v souladu s čl. 12 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte ([1]), musí být dotčené nezletilé osoby vyslechnuty buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce nebo příslušného subjektu, a je vždy nutno provést individuální posouzení nejvlastnějšího zájmu dítěte, včetně jeho zvláštních potřeb, současné situace v rodině a situace a podmínek přijetí v zemi návratu. Toto posouzení by mělo systematicky zahrnovat, zda je návrat do země původu, včetně sloučení rodiny, v nejvlastnějším zájmu dítěte.

Posouzení by měly provést příslušné orgány na základě multidisciplinárního přístupu se zapojením ustanoveného opatrovníka nezletilého a/nebo příslušného orgánu ochrany dětí. Členské státy by rovněž měly provádět pravidelné opětovné posouzení nejvlastnějších zájmů dítěte s ohledem na vývoj konkrétního případu.

Členské státy se vyzývají, aby zvážily výkladové a operační pokyny uvedené ve společném dokumentu UNHCR a UNICEF o určování nejvlastnějšího zájmu dítěte ([2]), obecnou připomínku č. 14 Výboru OSN pro práva dítěte o zohlednění nejvlastnějšího zájmu dítěte coby priorit ě ([3]), pokyny UNHCR k určování nejvlastnějšího zájmů dítěte ([4]) a terénní příručku UNHCR pro provádění pokynů UNHCR k určování nejvlastnějšího zájmu dítěte ([5]).

Právo nezletilé osoby být vyslechnuta v řízení o navrácení, které se jí týká nebo na ni má dopad, je nedílnou součástí všech posouzení nejvlastnějšího zájmu (viz článek 12 Úmluvy o právech dítěte) a musí být respektováno jako základní právo uznávané jako obecná zásada práva Unie zahrnutá do Listiny základních práv Evropské unie. To zahrnuje náležité přihlížení k názorům nezletilé osoby, a to s ohledem na věk, zralost a případné komunikační obtíže, má-li mít její slyšení smysl, a respektování práva nezletilé osoby svobodně vyjadřovat své názory (další pokyny jsou uvedeny v oddílu 12.1).

Definice nezletilé osoby bez doprovodu: Směrnice o navracení pojem „nezletilá osoba bez doprovodu“ nedefinuje. Vzhledem k tomu, že nezletilými osobami bez doprovodu v mnoha případech jsou nebo byli žadatelé o azyl, doporučuje se použít definice stanovené v posledních směrnicích o azylu, zejména v ustanovení čl. 2 bodu e) přepracovaného znění směrnice o podmínkách přijímání: „*nezletilá osoba, jež vstupuje na území členských států bez doprovodu dospělé osoby, která je za ni podle práva nebo praxe daného členského státu zodpovědná, a to po dobu, po kterou se skutečně nenachází v péči takové osoby; rozumí se jí též nezletilá osoba, která je ponechána bez doprovodu po vstupu na území některého členského státu.*“

Upuštění od vydání rozhodnutí o navrácení nezletilým osobám bez doprovodu: Ustanovení čl. 6 odst. 4 směrnice o navracení výslovně umožňuje členským státům, aby v souladu s vnitrostátními právními předpisy kdykoli udělily povolení nebo oprávnění k pobytu neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí. Toto obecné pravidlo platí také pro nezletilé osoby. Proto mohou členské státy, které nenavrátí/nevyhostí nezletilé osoby, jež jsou státními příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajícími na jejich území, nebo které nemohou vyhostit nezletilou osobu bez doprovodu na základě posouzení nejvlastnějšího zájmu dítěte, udělit povolení nebo oprávnění k pobytu (např. dočasné povolení k pobytu nezletilé osoby do dosažení osmnácti let věku).

---

([1]) Organizace spojených národů, Úmluva o právech dítěte, 1989.
([2]) UNHCR a UNICEF, Bezpečí a zdraví (*Safe & Sound*), 2014, k dispozici na adrese: http://www.refworld.org/docid/5423da264.html.
([3]) Organizace spojených národů, obecná připomínka č. 14 (2013) o právu dítěte na to, aby byly jeho nejvlastnější zájmy prioritně zohledněny (*General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*) (čl. 3 odst. 1)*, 2013, k dispozici na adrese: http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf.
([4]) UNHCR, Pokyny k určování nejvlastnějšího zájmu dítěte (*Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*), 2008, http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf.
([5]) UNHCR, Terénní příručka UNHCR pro provádění pokynů UNHCR k určování nejvlastnějšího zájmu dítěte (*Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines*), 2011, k dispozici na adrese: http://www.refworld.org/pdfid/4e4a57d02.pdf.

Ustanovení čl. 6 odst. 1 směrnice o navracení členským státům ukládá povinnost říci buď „A“ (udělit povolení k pobytu nebo oprávnění k pobytu), nebo „B“ (provést řízení o navrácení) (viz oddíl 5). Členské státy by proto měly stanovit jasná pravidla týkající se právního postavení nezletilých osob bez doprovodu, která umožní buď vydat rozhodnutí o navrácení a provést navrácení, nebo jim udělit oprávnění k pobytu v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Členské státy by měly usilovat o zajištění dostupnosti postupů určování spostavení u nezletilých osob bez doprovodu, které nejsou navráceny. Jedná se o jednoduchý přístup, který má omezit „šedá místa“ a u všech dotčených aktérů zvýšit právní jistotu. S ohledem na výše uvedené skutečnosti a v zájmu slučitelnosti se směrnicí o navracení by situace nezletilých osob bez doprovodu v členských státech, jež po provedení posouzení nejvlastnějších zájmů dítěte nenavrátí nebo nevyhostí nezletilé osoby, které jsou státními příslušníky třetích zemí, měla být z právního hlediska vyřešena buď udělením (dočasného) povolení k pobytu nebo oprávnění k pobytu (například do dosažení osmnácti let věku) ve smyslu čl. 6 odst. 4 uvedené směrnice, nebo vydáním rozhodnutí o navrácení a odložením vyhoštění v souladu s články 6 a 9 směrnice o navracení.

### 10.1 **Pomoc ze strany vhodných subjektů**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 10 odst. 1

*Před rozhodnutím o vydání rozhodnutí o navrácení v souvislosti s nezletilou osobou bez doprovodu se zajistí pomoc ze strany vhodných subjektů jiných než orgánů vykonávajících navrácení, a to s řádným přihlédnutím k nejvlastnějšímu zájmu dítěte.*

*Historická připomínka/vysvětlivka:* Ustanovení čl. 10 odst. 1 nebylo v návrhu Komise obsaženo. Do znění bylo vloženo v průběhu jednání a bylo přímo inspirováno dokumentem Rady Evropy „Dvacet pokynů pro nucené navracení“ ([1]), konkrétně bodem 5 druhého pokynu, který stanoví: „*Před rozhodnutím o vydání rozhodnutí o vyhoštění dítěte odloučeného od rodiny je třeba poskytnout pomoc, zejména právní pomoc, s řádným přihlédnutím k nejvlastnějšímu zájmu dítěte.*“

Povaha „vhodných subjektů“: „Vhodný subjekt“ by měl být oddělen od vykonávajícího orgánu a může jím být vládní orgán (případně zvláštní útvar, pokud je v rámci téhož ministerstva), nebo nevládní subjekt, či kombinace obou zajišťující multidisciplinární spolupráci mezi systémem podporovaným vládou a nevládními systémy opatrovnictví a/nebo subjekty zabývajícími se ochranou dětí. Subjekty odpovědné za péči o děti a za ochranu dětí musí být v souladu s normami v oblasti bezpečnosti, zdraví, vhodnosti personálu a kompetentního dohledu. Odlišné úlohy a odpovědnosti jednotlivých aktérů musí být jasné a transparentní, zejména v případě nezletilé osoby bez doprovodu, aby jí bylo umožněno aktivní zapojení a účast na všech záležitostech, které se jí týkají.

Povaha „pomoci“: Pomoc by měla zahrnovat právní pomoc, nesmí však být omezena pouze na ni. Je třeba se zabývat i dalšími aspekty výslovně zmíněnými ve směrnici o navracení, jako je poskytování potřebné lékařské pomoci a zdravotní péče, styk s rodinou, přístup k základnímu vzdělávání atd., aby se podpořila realizace práv dítěte stanovených v Úmluvě OSN o právech dítěte. Zvláštní důraz je nutno klást na potřebu projednat s nezletilou osobou veškerá rozhodnutí, která se jí dotýkají, předem a v průběhu všech postupů a řízení. Nezletilé osoby by měly být informovány – způsobem vhodným pro děti, přiměřeným jejich věku a s ohledem na souvislosti – o svých právech, o postupech a řízeních a o službách, které mají k dispozici na svoji ochranu.

Načasování „pomoci“: Poskytování pomoci ze strany vhodných subjektů by mělo začít co nejdříve a musí začít před vydáním rozhodnutí o navrácení. To znamená včasné určení věku, v případě pochybností ve prospěch dotčené osoby. Pomoc by měla být nepřetržitá a trvalá, a to i během fáze navracení. Může zahrnovat i fázi po navrácení s cílem zajistit přijetí přiměřených opatření po návratu. V případě potřeby by mělo být v souladu s čl. 10 odst. 2 směrnice o navracení dosaženo převodu opatrovnictví z členského státu do země návratu.

Určení věku: Směrnice o navracení osob neobsahuje žádná ustanovení o určení věku. Na základě systematického výkladu *acquis* Unie v oblasti přistěhovalectví a azylu Komise doporučuje používat ustanovení obsažená v čl. 25 odst. 5 směrnice o azylovém řízení a rovněž vzít v úvahu příslušné dokumenty vypracované například Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu (EASO) ([2]).

([1]) Rada Evropy, Dvacet pokynů pro nucené navracení *(Twenty Guidelines on Forced Return)*, 2005.
([2]) Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, Praxe určování věku v Evropě (*Age assessment practice in Europe)*, 2014, k dispozici na adrese: https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe.pdf. Nové pokyny se připravují.

Návaznost pomoci v azylovém řízení a řízení o navrácení: Ačkoli se právní základ opatrovnictví u žadatelů o azyl a „pomoci" potřebné v případě nezletilých osob/dětí bez doprovodu v procesu navracení liší, mezi požadavky stanovenými v *acquis* v oblasti azylu a ve směrnici o navracení existuje úzká souvislost a je nutno usilovat o návaznost pomoci v azylovém řízení a řízení o navrácení.

— Ke splnění povinnosti poskytnout nezletilým osobám pomoc nepostačuje ustavení pouhého opatrovnictví, jelikož „pomoc ze strany vhodných subjektů" znamená více než jen opatrovnictví.

### 10.2 **Navrácení členu rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 10 odst. 2

*Před vyhoštěním nezletilé osoby bez doprovodu z území členského státu se orgány tohoto členského státu ujistí, že tato nezletilá osoba bude navrácena*

— *členu své rodiny,*

— *ustanovenému opatrovníkovi nebo*

— *do odpovídajícího přijímacího zařízení ve státě návratu.*

Doporučuje se, aby se z možností stanovených v čl. 10 odst. 2 směrnice o navracení upřednostňovalo navrácení rodinným příslušníkům, ledaže by tato možnost zjevně nebyla v nejvlastnějším zájmu dítěte. Členské státy by proto měly vyvinout úsilí, aby zjistily totožnost a státní příslušnost nezletilé osoby bez doprovodu a vyhledaly rodinné příslušníky. Navrácení opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení může být za určitých podmínek přijatelnou alternativou.

Komise doporučuje, aby členské státy zavedly vhodná opatření zaměřená na opětovné začlenění nezletilých osob bez doprovodu, které se vracejí do své země původu, a zajistily k těmto opatřením rychlý přístup, a to jak před odjezdem, tak po příjezdu do třetí země návratu.

Bližší objasnění:

— Vyhledávání rodinných příslušníků: Členské státy by měly co nejdříve zahájit postupy vyhledávání rodičů nebo rodinných příslušníků nezletilých osob bez doprovodu, a to za účasti ustanoveného opatrovníka a/nebo osoby odpovědné za ochranu dítěte. S cílem usnadnit vyhledávání rodinných příslušníků a identifikovat opatrovníka nebo vhodné zařízení před navrácením by příslušné vnitrostátní orgány měly přijmout opatření pro zajištění spolupráce s konzulárními službami, styčnými důstojníky, subjekty na ochranu dětí, mezinárodními organizacemi a nevládními organizacemi v zemi návratu, a plně při tom využívat stávající kanály pro přeshraniční spolupráci.

— Dobrovolné opuštění území nezletilými osobami: Ustanovení čl. 10 odst. 2 se v zásadě vztahují pouze na případy, kdy je nezletilá osoba vyhoštěna, a nikoli na případy, kdy nezletilá osoba opustí členský stát dobrovolně. Vzhledem k povinnosti členských států plynoucí z požadavku náležité zvážit nejvlastnější zájem dítěte se v případech dobrovolného opuštění území doporučuje posoudit také situaci v rodině a situaci a podmínky přijetí v dané zemi návratu.

— Vhodnost přijímacího zařízení v zemi návratu je nutno posoudit v každém jednotlivém případě s přihlédnutím k individuálním okolnostem a věku navracené nezletilé osoby. Pouhé přijetí pohraniční policií v zemi návratu bez potřebných následných nebo doprovodných opatření nelze považovat za „odpovídající přijetí". Členský stát by měl věnovat zvláštní pozornost dostupnosti vhodného bydlení, přístupu ke zdravotní péči a vzdělávání v zemi návratu. Členské státy musí respektovat ustanovení článek 20 Úmluvy OSN o právech dítěte a vyzývají se, aby se řídily směrnicí OSN o náhradní péči o děti ([1]).

## 11. **ZÁKAZY VSTUPU**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 3 bod 6 a článek 11

*„Zákazem vstupu" [se rozumí] správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států a který je spojen s rozhodnutím o navrácení.*

*Rozhodnutí o navrácení jsou spojena se zákazem vstupu,*

*a) jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo*

*b) jestliže nebyla splněna povinnost návratu.*

([1]) Organizace spojených národů, Směrnice o náhradní péči o děti (*Guidelines for the alternative care of children*), 2010, k dispozici na adrese: http://www.refworld.org/docid/4c3acd162.html.

*V ostatních případech mohou být rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu.*

*Délka zákazu vstupu se stanoví po řádném uvážení všech významných okolností jednotlivého případu a v zásadě nepřekročí pět let. Délka pěti let může být překročena, představuje-li dotčený státní příslušník třetí země vážné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti.*

Zákazy vstupu spojené s navracením, které se předpokládají ve směrnici o navracení, mají mít preventivní účinky a mají posílit věrohodnost návratové politiky Unie vysláním jasného vzkazu, že osoby, které v členských státech EU poruší předpisy v oblasti migrace, nebudou moci po stanovenou dobu znovu vstoupit na území žádného z členských států EU.

Směrnice ukládá členským státům povinnost vydat zákaz vstupu ve dvou „kvalifikovaných" případech: i) jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území a ii) jestliže nebyla splněna povinnost návratu.

Ve všech ostatních případech mohou být rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu.

Délka zákazu vstupu musí být stanovena po řádném uvážení všech významných okolností jednotlivého případu. V zásadě by neměla překročit pět let. Pouze v případech vážného ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti může být zákaz vstupu vydán na delší dobu.

Pravidla pro vydávání zákazů vstupu spojených s navracením podle směrnice o navracení se nedotýkají zákazů vstupu vydaných pro jiné účely, které nesouvisejí s migrací, jako jsou zákazy vstupu uložené státním příslušníkům třetích zemí, kteří spáchali závažné trestné činy, nebo ohledně nichž existují zjevné náznaky o úmyslu páchat takové trestné činy (viz čl. 24 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ([1]) („nařízení o SIS II") ), nebo zákazy vstupu, které představují omezující opatření přijaté podle hlavy V kapitoly 2 SEU, včetně opatření zavádějících zákazy cestování, které vydala Rada bezpečnosti OSN.

### 11.1 **Účinek v celé EU**

Zákaz vstupu zakazuje vstup na území všech členských států: Na základě znění 14. bodu odůvodnění směrnice o navracení a systematického srovnávání všech jazykových verzí směrnice (zejména anglického a francouzského znění) je zřejmé, že zákaz vstupu zakazuje vstup a pobyt na území všech členských států. Dánská verze, která používá jednotné číslo („*ophold på en medlemsstats*"), obsahuje zjevnou chybu v překladu. Účinek zákazu vstupu v celé EU představuje jednu z hlavních evropských přidaných hodnot směrnice. Účinek zákazu vstupu v celé EU musí být v rozhodnutí o zákazu vstupu, které je vydáno státnímu příslušníkovi třetí země jednoznačně uveden.

Zákazy vstupu jsou závazné pro všechny členské státy, které jsou vázány směrnicí o navracení, tj. pro všechny členské státy EU (kromě Spojeného království a Irska), jakož i pro země přidružené k Schengenské úmluvě (Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko).

Informování ostatních členských států o vydaných zákazech vstupu: Je nezbytné informovat o veškerých vydaných zákazech vstupu ostatní členské státy. Vložení záznamu o zákazu vstupu do SIS podle čl. 24 odst. 3 nařízení o SIS II je hlavním, avšak nikoli jediným způsobem, jak lze informovat ostatní členské státy o existenci zákazu vstupu a zajistit jeho úspěšné prosazování. Členské státy by proto měly zajistit systematické vkládání záznamů o zákazu vstupu do SIS. Co se týká členských států, které nemají k SIS přístup, výměny informací lze dosáhnout jinými kanály (např. dvoustrannými kontakty).

Čistě vnitrostátní zákazy vstupu: Vydávání čistě vnitrostátních zákazů vstupu v souvislosti s migrací není se směrnicí o navracení slučitelné. Vnitrostátní právní předpisy musí stanovit, že zákazy vstupu vydané ve spojení s rozhodnutími o navrácení zakazují vstup a pobyt s ohledem na všechny členské státy, například uložením povinnosti týkající se systematického vkládání všech těchto zákazů do SIS. Pokud však má státní příslušník třetí země, jehož se týká zákaz vstupu vydaný v členském státě A, povolení k pobytu vydané členským státem B a pokud členský stát B nechce toto povolení zrušit, zruší členský stát A po konzultacích podle článku 25 Úmluvy k provedení Schengenské dohody uvedených v čl. 11 odst. 4 směrnice o navracení zákaz vstupu platný pro celou EU, může však dotyčného státního příslušníka třetí země uvést ve svém vnitrostátním seznamu záznamů o odepření vstupu, podle čl. 25 odst. 2 poslední věty Úmluvy k provedení Schengenské dohody („*lex specialis*") (viz také oddíl 11.8).

([1]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 381, 28.12.2006, s. 4).

### 11.2 **Využívání SIS II**

Registrace zákazů vstupu v SIS: Podle aktuálně platných právních předpisů mohou členské státy zaregistrovat záznamy týkající se zákazů vstupu, které byly vydány podle směrnice o navracení, v SIS, nejsou však povinny tak učinit. V zájmu zajištění plného účinku evropského rozměru zákazů vstupu vydaných podle směrnice o navracení by tak však členské státy měly systematicky činit.

Vztah mezi tříletým přezkumem záznamů vložených do SIS (podle článku 112 Úmluvy k provedení Schengenské dohody a článku 29 nařízení o SIS II) a délkou zákazu vstupu stanovenou podle směrnice o navracení osob: Přezkum záznamů vložených do SIS představuje procesní požadavek, který má zajistit, aby byly záznamy uchovávány pouze po dobu nezbytnou pro splnění účelů, pro které byly vloženy. To nemá dopad na věcné rozhodnutí členských států stanovit délku zákazu vstupu v souladu s ustanoveními směrnice o navracení. Je-li v okamžiku tříletého přezkumu zákaz vstupu uložený podle směrnice o navracení dosud platný (zákaz byl např. uložen na pětileté období a nebyl mezitím zrušen), mohou členské státy zachovat záznam v SIS po zbývající dvouleté období, je-li záznam dosud nezbytný vzhledem k platným kritériím pro posouzení, zejména k článku 11 směrnice o navracení ve spojení s čl. 112 odst. 4 Úmluvy k provedení Schengenské dohody nebo čl. 29 odst. 4 nařízení o SIS II.

### 11.3 **Procedurální otázky**

Vydávání zákazů vstupu při odjezdu na hranici v řízení v nepřítomnosti (např. v případech, kdy se osoby, které překročily dobu povoleného pobytu na základě víza, samy dostaví k hraniční kontrole na letišti krátce před odletem): Členským státům nic nebrání v tom, aby pokud se dozvědí o překročení doby povoleného pobytu na základě víza, zahájily řízení o navrácení a aby vydaly rozhodnutí o navrácení (viz oddíl 5.1) spojené se zákazem vstupu v řízení v nepřítomnosti, pokud:

1) vnitrostátní správní právo povoluje řízení v nepřítomnosti a

2) tyto vnitrostátní postupy jsou v souladu s obecnými zásadami práva Unie a základními právy zakotvenými v Listině základních práv Evropské unie, a zejména právem být vyslechnut a právem na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces.

Vydání zákazu vstupu navraceným osobám, které k okamžiku odjezdu nesplnily povinnost návratu ve stanovené lhůtě k dobrovolnému opuštění území: Zákaz vstupu bude uložen později (např. při odjezdu) jako vedlejší a následný prvek již vydaného rozhodnutí o navrácení v případě, že navracená osoba nesplnila povinnost návratu ve lhůtě k dobrovolnému opuštění území.

Přítomnost na území členského státu: Nezbytným předpokladem pro vydání rozhodnutí o navrácení a souvisejícího zákazu vstupu je neoprávněný pobyt. Členský stát nemůže vydat rozhodnutí o navrácení a související zákaz vstupu osobám, které nepobývají na jeho území. V případě, že dotčená osoba uprchla (např. po obdržení zamítavého rozhodnutí o žádosti o azyl), avšak lze předpokládat, že se dosud nachází na území dotčeného členského státu, je možné rozhodnutí o navrácení (včetně zákazu vstupu) přijmout v řízení v nepřítomnosti podle vnitrostátních právních předpisů.

Neoprávněný pobyt v minulosti: Členské státy nemohou v souladu se směrnicí o navracení vydat rozhodnutí o navrácení a související zákaz vstupu osobám, které se nenacházejí na jejich území, a to ani státním příslušníkům třetích zemí, kteří dříve (v minulosti) neoprávněně pobývali na jejich území, avšak se dříve, než byl jejich neoprávněný pobyt odhalen, vrátili do třetí země. Pokud tyto osoby vstoupí znovu na území členského státu a pokud byla přijata opatření podle směrnice o navracení (rozhodnutí o navrácení, zákaz vstupu), lze při stanovení délky zákazu vstupu vzít předchozí neoprávněný pobyt (nebo pobyty) v úvahu jako přitěžující okolnost. Při stanovení délky zákazu vstupu lze vzít v úvahu jako přitěžující okolnost rovněž předchozí neoprávněné pobyty na území *ostatních* členských států.

### 11.4 **Důvody pro vydání zákazů vstupu**

Směrnice o navracení osob ukládá členským státům povinnost vydat zákaz vstupu ve dvou „kvalifikovaných“ případech:

1) nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo

2) nebyla splněna povinnost návratu.

Ve všech ostatních případech (všechna rozhodnutí o navrácení přijatá podle směrnice o navracení, která nespadají do těchto dvou „kvalifikovaných“ případů) mohou být rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu. To znamená, že zákaz vstupu lze uložit i v případě, opustí-li dotčená osoba území dobrovolně. Členské státy však mají v tomto ohledu prostor pro uvážení a vybízejí se, aby jej využily způsobem, který podporuje dobrovolné opuštění území.

### 11.5 **Délka zákazů vstupu**

Délka zákazu vstupu se stanoví v souladu s vnitrostátními právními předpisy k provedení směrnice o navracení po řádném uvážení všech významných okolností jednotlivého případu. Při stanovení délky zákazu vstupu je nutno věnovat zvláštní pozornost přitěžujícím nebo polehčujícím okolnostem, které jsou vydávajícímu orgánu známy, například tomu:

— zda se na státního příslušníka třetí země již v minulosti vztahovalo rozhodnutí o navrácení nebo rozhodnutí o vyhoštění,

— zda státní příslušník třetí země již v minulosti obdržel pomoc v souvislosti s dobrovolným opuštěním území a/nebo reintegrací,

— zda státní příslušník třetí země bez povolení vstoupil na území členského státu ještě během doby platnosti zákazu vstupu,

— zda státní příslušník třetí země v řízení o navrácení spolupracoval nebo projevil ochotu spolupracovat,

— zda státní příslušník třetí země projevil ochotu opustit území dobrovolně.

Obecně platí, že délka zákazu vstupu nesmí překročit pět let. Při stanovení konkrétní délky zákazu vstupu musí členské státy provést individuální posouzení všech významných okolností a dodržet zásadu proporcionality. Členský stát může jako obecné vodítko pro své správní orgány stanovit pro typické kategorie případů různé lhůty, například tři roky jako obecné standardní pravidlo, pět let v případě přitěžujících okolností (např. opakované porušení právních předpisů v oblasti migrace) a jeden rok v případě polehčujících okolností (např. porušení předpisů pouze z nedbalosti), musí však být zajištěno, že každý případ bude posouzen individuálně v souladu se zásadou proporcionality. Členské státy mohou ve svých vnitrostátních právních nebo správních předpisech stanovit obecná kritéria, která se vezmou v úvahu při individuálním stanovení délky zákazu vstupu podle čl. 11 odst. 2 směrnice o navracení.

Vážné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti: V případech vážného ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti mohou být zákazy vstupu vydány na dobu delší než pět let. Faktory, které mohou členské státy vzít při zjišťování tohoto ohrožení v úvahu, mohou být trestné činy i závažné správní přestupky (např. opakované použití falešných dokladů totožnosti, opakované a úmyslné porušení právních předpisů v oblasti migrace). Žádný z těchto faktorů však nemůže být považován sám o sobě za faktor, který automaticky znamená ohrožení veřejného pořádku: členské státy musí provést individuální posouzení všech významných okolností a dodržet zásadu proporcionality.

Směrnice o navracení neobsahuje žádnou definici, pokud jde o přesný význam tohoto pojmu, a judikatura ESD týkající se používání tohoto pojmu v ostatních směrnicích v oblasti migrace a v rámci volného pohybu se v kontextu směrnice o navracení nepoužije přímo, jelikož se dotčené záležitosti a kontext liší. Určité vodítko však mohou poskytnout některé aspekty obsažené v judikatuře ESD (zejména s ohledem na horizontální pojmy, jako je proporcionalita a užitečný účinek směrnic): v oddíle 3 sdělení *o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států* ([1]) poskytla Komise podrobné pokyny týkající se výkladu pojmu veřejný pořádek a veřejná bezpečnost v rámci volného pohybu. Srovnávací údaje o výkladu tohoto pojmu v jednotlivých členských státech v rámci migrace lze odvodit z výsledků *šetření EMS ad hoc (140) o chápání pojmů „veřejný pořádek" a „veřejná bezpečnost"*. V bodě 48 rozsudku ve věci *Zh. a O.*, C-554/13, který se zabýval pojmem „veřejný pořádek" v souvislosti se směrnicí o navracení (viz oddíl 6.3), ESD výslovně potvrdil, že je možná analogie s jeho judikaturou týkající se směrnice 2004/38/ES (rozsudek ESD ve věci *Gaydarov*, C-430/10 ([2]), bod 32).

Délka zákazů vstupu z důvodu veřejného pořádku: Délku zákazů vstupu z důvodu veřejného pořádku je nutno stanovit individuálně s přihlédnutím k závažnosti trestných činů, které spáchali státní příslušníci třetích zemí, souvisejícímu ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti a individuální situaci dotčených osob. Každopádně je nutno dodržet zásadu proporcionality. Systematické vydávání celoživotních zákazů vstupu ve všech případech týkajících se veřejného pořádku, bez rozlišování okolností jednotlivých případů (např. závažnosti trestných činů, rizik), je v rozporu se směrnicí. Členský stát může pro typické kategorie případů stanovit různé lhůty, například

([1]) KOM(2009) 313 v konečném znění.
([2]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. listopadu 2011 ve věci *Gaydarov*, C-430/10, ECLI:EU:C:2011:749.

deset let jako obecné standardní pravidlo v případech týkajících se veřejného pořádku a dvacet let v obzvláště závažných případech. Členské státy by měly stanovit možnost přezkumu rozhodnutí o zákazu vstupu, zejména existence podmínek odůvodňujících uložení tohoto zákazu, a to buď z moci úřední, nebo na žádost dotčené osoby.

Bližší objasnění:

Žádné neomezené zákazy vstupu: Délka zákazu vstupu představuje klíčový prvek rozhodnutí o zákazu vstupu. V každém jednotlivém případě je nutno ji stanovit z moci úřední předem. ESD ve svém rozsudku ve věci *Filev a Osmani*, C-297/12, bodech 27 a 34 výslovně potvrdil: *„Je třeba konstatovat, že ze slov „[d]élka zákazu vstupu se stanoví" jasně vyplývá, že členské státy mají povinnost časově omezit účinky každého zákazu vstupu, v zásadě na dobu nejvýše pěti let, a to nezávisle na žádosti předložené k tomuto účelu dotčeným státním příslušníkem třetí země. […] čl. 11 odst. 2 směrnice 2008/115/ES musí být vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení […], které podmiňuje omezení doby trvání zákazu vstupu tím, že dotčený státní příslušník třetí země podá žádost o přiznání takového omezení."*

Okamžik, od něhož začíná běžet čas: Směrnice o navracení výslovně nestanoví okamžik, od něhož by měla být vypočtena doba uplatňování zákazu vstupu. Nicméně ESD ve věci *Ouhrami*, C-225/16 ([1]) tuto otázku objasnil.

ESD vysvětlil, že stanovení počátku zákazu vstupu nelze ponechat na uvážení jednotlivých členských států, neboť by to ohrozilo cíl směrnice o navracení a účel zákazů vstupu. ESD uvedl, že *„ze znění, systematiky i cíle směrnice 2008/115/ES tedy vyplývá, že doba trvání zákazu vstupu začíná plynout až ode dne, kdy dotyčný skutečně opustil území členských států"* (bod 53). Je samozřejmé, že pokud by měl zákaz vstupu nabýt platnosti dříve, než státní příslušník třetí země skutečně území opustil, délka jeho trvání by byla nepřiměřeně omezena.

Soudní dvůr proto rozhodl, že *„délka zákazu vstupu […] musí být počítána ode dne, kdy dotyčný skutečně opustil území členských států"* (bod 58).

Členské státy by měly zavést prostředky pro potvrzení a ověření skutečného data, kdy státní příslušníci třetích zemí opustili území (viz oddíly 6.4 a 6.6), aby se zajistilo, že zákazy vstupu začnou platit v okamžiku, kdy dotčené osoby skutečně opustily území členských států.

### 11.6 **Zrušení, zkrácení a pozastavení zákazů vstupu**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 11 odst. 3

*První pododstavec: Členské státy zváží zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu, může-li dotčený státní příslušník třetí země, na kterého se vztahuje zákaz vstupu vydaný podle odst. 1 druhého pododstavce, prokázat, že opustil území členského státu plně v souladu s rozhodnutím o navrácení.*

Možnost pozastavení nebo zrušení zákazu vstupu v případech, kdy navracená osoba opustila území členského státu plně v souladu s rozhodnutím o navrácení (zejména v poskytnuté lhůtě k dobrovolnému opuštění území), je nutno použít jako pobídku k dobrovolnému opuštění území. Členské státy ve svých vnitrostátních právních předpisech a správních postupech stanoví možnost požádat v těchto případech o zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu. Je třeba usilovat o to, aby byly tyto postupy pro navracenou osobu snadno dostupné a aby fungovaly v praxi. Navracená osoba má různé možnosti, pokud jde o předložení důkazů o opuštění území EU: například výstupní razítko v cestovním dokladu, informace ve vnitrostátních datových systémech pohraniční služby nebo podání zprávy konzulárnímu zastoupení členského státu ve třetí zemi.

Zkrácení zákazů vstupu: Členské státy mohou za okolností uvedených v čl. 11 odst. 3 směrnice o navracení stávající zákaz vstupu rovněž zkrátit. Možnost členských států zrušit zákaz vstupu podle čl. 11 odst. 3 lze vykládat v tom smyslu, že zahrnuje i částečné zrušení (tj. zkrácení) zákazu vstupu.

*Druhý pododstavec: Na oběti obchodování s lidmi, které obdržely povolení k pobytu podle směrnice 2004/81/ES, se zákaz vstupu nevztahuje, aniž je dotčen odst. 1 první pododstavec písm. b) a za předpokladu, že dotčený státní příslušník třetí země nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost.*

Na oběti obchodování s lidmi, které obdržely povolení k pobytu podle směrnice 2004/81/ES, by se zákaz vstupu neměl vztahovat, ledaže dotčená osoba nesplnila povinnost návratu ve stanovené lhůtě k dobrovolnému opuštění území nebo představuje hrozbu pro veřejný pořádek. Toto pravidlo se vztahuje pouze na období neoprávněného pobytu, která následují bezprostředně po oprávněném pobytu podle směrnice 2004/81/ES, a u dřívějších držitelů povolení nevytváří „doživotní" výjimku.

([1]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. července 2017 ve věci *Ouhrami*, C-225/16, ECLI:EU:C:2017:590.

*Třetí pododstavec: Členské státy mohou v individuálních případech z humanitárních důvodů upustit od vydání zákazu vstupu nebo tento zákaz zrušit či pozastavit.*

Členské státy mohou v individuálních případech, zejména pokud jde o povinné případy uvedené v čl. 11 odst. 1 písm. a) a b) směrnice o navracení, rozhodnout o nevydání zákazu vstupu pouze z humanitárních důvodů; tyto důvody musí být určeny na vnitrostátní úrovni. Členské státy mají také možnost zrušit nebo pozastavit stávající zákazy vstupu z humanitárních důvodů.

Toto nepovinné ustanovení mohou členské státy využít v souladu s vnitrostátními právními předpisy a správními postupy.

*Čtvrtý pododstavec: Členské státy mohou v individuálních případech nebo v určitých kategoriích případů zrušit či pozastavit zákaz vstupu z jiných důvodů.*

Členské státy mohou zrušit či pozastavit stávající zákazy vstupu z jiných než humanitárních důvodů, které se určí na vnitrostátní úrovni.

V případě humanitárních katastrof (jako je zemětřesení, jiné přírodní katastrofy nebo ozbrojené konflikty) ve třetích zemích, jež mohou vést k hromadnému přílivu vysídlených osob, mohou být oficiální postupy zrušení zákazů vstupu v individuálních případech příliš zdlouhavé a neproveditelné. Existuje proto možnost horizontálního pozastavení nebo zrušení stávajících zákazů vstupu týkajících se dotčených skupin osob.

Potřeba zrušit zákazy vstupu, které byly řádně vydány podle směrnice o navracení, může vyvstat i ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí, kteří mohli později zjistit, že požívají práva na volný pohyb podle práva Unie, například tím, že se stali rodinnými příslušníky státních příslušníků členských států EU/EHP/CH spadajících do oblasti působnosti článku 21 SFEU nebo směrnice 2004/38/ES.

### 11.7 **Sankce za nedodržení zákazu vstupu**

Při zvažování délky dalšího zákazu vstupu by měly členské státy vzít v úvahu nedodržení zákazu vstupu. V této souvislosti 14. bod odůvodnění směrnice o navracení výslovně stanoví: „*Délka zákazu vstupu by se měla určit po řádném zvážení všech významných okolností jednotlivého případu a za běžných podmínek by neměla překročit pět let. V této souvislosti by měla být zohledněna zejména skutečnost, zda se již na dotčeného státního příslušníka třetí země vztahovalo více než jedno rozhodnutí o navrácení či rozhodnutí o vyhoštění nebo zda tento státní příslušník vstoupil na území členského státu během zákazu vstupu.*“

Směrnice o navracení umožňuje členským státům stanovit další sankce podle vnitrostátního správního práva (například pokutu), s výhradou užitečného účinku směrnice a příslušné judikatury ESD v tomto ohledu. Členské státy by přitom neměly rozlišovat mezi zákazy vstupu, které vydaly jejich vlastní vnitrostátní orgány, a zákazy vstupu vydanými orgány ostatních členských států, jelikož to by narušilo harmonizovanou koncepci zákazu vstupu platného pro celou EU podle směrnice o navracení.

Členské státy mohou přijmout trestněprávní sankce proti neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí, kteří po svém navrácení nedodrželi platný zákaz vstupu (rozsudek ESD ve věci *Celaj*, C-290/14, viz oddíl 4).

V čl. 11 odst. 5 směrnice o navracení je objasněno, že ustanovení týkající se zákazů vstupu v souvislosti s navracením se použijí, aniž je dotčeno právo na mezinárodní ochranu podle *acquis* EU v oblasti azylu. To znamená, že dříve vydané zákazy vstupu podle směrnice o navracení nemohou nikdy odůvodnit navracení nebo potrestání státních příslušníků třetích zemí, kteří mají povolení ke vstupu nebo pobytu v EU jako žadatelé o azyl nebo jako osoby požívající mezinárodní ochrany – viz rozsudek ESD ve věci *Celaj*, C-290/14, bod 32. Takovéto zákazy vstupu je nutno pozastavit (během probíhajícího azylového řízení) nebo zrušit (jakmile byla poskytnuta mezinárodní ochrana).

### 11.8 **Konzultace mezi členskými státy**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 11 odst. 4; Úmluva k provedení Schengenské dohody – článek 25

*Pokud členský stát hodlá vydat povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu státnímu příslušníku třetí země, na nějž se vztahuje zákaz vstupu vydaný jiným členským státem, konzultuje tento členský stát nejprve členský stát, který zákaz vstupu vydal, a zohlední přitom jeho zájmy v souladu s článkem 25 Úmluvy k provedení Schengenské dohody.*

*Článek 25* Úmluvy k provedení Schengenské dohody stanoví:

*1. Má-li některý členský stát v úmyslu vydat povolení k pobytu, provede příslušný orgán systematické vyhledávání v Schengenském informačním systému. Má-li některý členský stát v úmyslu vydat povolení k pobytu cizinci, který má záznam za účelem odepření vstupu, konzultuje věc předem s členským státem, který záznam pořídil, a přihlíží k jeho zájmům; v takových případech se povolení k pobytu vydá pouze ze závažných důvodů, zejména humanitárních nebo z důvodů vyplývajících z mezinárodních závazků.*

*Je-li povolení k pobytu vydáno, členský stát, který záznam pořídil, jej zruší, ale může dotčeného cizince zapsat do svého vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup.*

*1a. Před vložením záznamu za účelem odepření vstupu ve smyslu článku 96 zkontrolují členské státy vnitrostátní evidenci vydaných dlouhodobých víz nebo povolení k pobytu.*

*2. Vyjde-li najevo, že cizinec, který je držitelem platného povolení k pobytu vydaného jednou ze smluvních stran, je veden v seznamech osob, kterým má být odepřen vstup, konzultuje smluvní strana, která záznam pořídila, smluvní stranu, která vydala povolení k pobytu, s cílem zjistit, zda existují dostatečné důvody k odnětí povolení k pobytu.*

*Není-li povolení k pobytu odňato, zruší smluvní strana, která záznam pořídila, tento záznam, může však dotyčného cizince zapsat do vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup.*

*3. Odstavce 1 a 2 se použijí i na dlouhodobá víza.*

*Článek 25* Úmluvy k provedení Schengenské dohody představuje přímo použitelné ustanovení a členské státy jej mohou použít bez provedení ve vnitrostátních právních předpisech.

Zrušit zákaz vstupu může pouze členský stát, který jej vydal (členský stát A). Pokud se jiný členský stát (členský stát B) rozhodne vydat téže osobě povolení k pobytu nebo nezrušit stávající povolení k pobytu (po konzultaci s členským státem, který vydal zákaz vstupu), musí členský stát A záznam zrušit (čl. 25 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody), ale může dotčeného státního příslušníka třetí země zařadit na vnitrostátní seznam záznamů o odepření vstupu. Členský stát B musí před vydáním povolení k pobytu nebo před rozhodnutím je nezrušit (např. za účelem zachování celistvosti rodiny) posoudit a uvážit důvody, kvůli nimž vydal členský stát A stávající zákaz vstupu, stejně jako zájmy onoho státu. Aby mohl členský stát B řádně uvážit důvody, na nichž se zákaz vstupu zakládal, je nezbytné, aby členský stát A poskytl členskému státu B včas příslušné informace.

Členské státy, které dosud neuplatňují plně schengenská pravidla, a nemohou proto (dosud) přímo používat článek 25 Úmluvy k provedení Schengenské dohody, by však měly vycházet ze smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice o navracení a v případě, že se dozvědí (z jakéhokoli zdroje informací, včetně informací od žadatele), že se na dotčenou osobu vztahuje zákaz vstupu vydaný v jiném členském státě, kontaktovat orgány, které zákaz vstupu vydaly. Před vydáním povolení k pobytu dotčené osobě by se členský stát měl vynasnažit „zohlednit zájmy" členského státu, který zákaz vstupu vydal.

### 11.9 **„Historické" zákazy vstupu**

„Historické" zákazy vstupu vydané před 24. prosincem 2010 je nutno upravit v souladu s normami stanovenými v článku 11 směrnice o navracení (tzn. nejvýše pět let, individuální posouzení, povinnost zrušit/uvážit zrušení podle konkrétních okolností), pokud mají účinky v období po 24. prosinci 2010 a pokud dosud nejsou v souladu s hmotněprávními zárukami stanovenými v článku 11.

K úpravě by mělo dojít kdykoli na základě žádosti dotčené osoby, nebo z moci úřední co nejdříve, nejpozději však při příležitosti pravidelného (tříletého) přezkumu zákazů vstupu, jak se předpokládá u záznamů v SIS.

V rozsudku ve věci *Filev a Osmani*, C-297/12, bodech 39 až 41 a 44 ESD výslovně upřesnil: „*K tomuto je třeba nejprve uvést, že uvedená směrnice neobsahuje žádné ustanovení, které by stanovilo přechodný režim pro rozhodnutí o zákazu vstupu přijatá před její použitelností. Z ustálené judikatury Soudního dvora však vyplývá, že se nové pravidlo použije až na výjimky okamžitě na budoucí účinky situace, která vznikla za platnosti dřívějšího pravidla […]. Z toho vyplývá, že směrnice 2008/115/ES se uplatní na účinky rozhodnutí o zákazu vstupu, přijatých na základě vnitrostátních pravidel použitelných před dnem její použitelnosti, které nastávají v dotčeném členském státě po tomto datu. […] Z toho plyne, že čl. 11 odst. 2 směrnice 2008/115/ES brání zachování takových účinků zákazů vstupu s neomezenou dobou platnosti […], které byly přijaty přede dnem použitelnosti směrnice 2008/115/ES, nad maximální dobu trvání zákazu stanovenou v tomto ustanovení, s výjimkou případů, kdy byly tyto zákazy vstupu vydány vůči státním příslušníkům třetích zemí, kteří představují vážné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti.*"

## 12. **PROCESNÍ ZÁRUKY**

### 12.1 **Právo na řádnou správu a právo být vyslechnut**

Právo na řádnou správu představuje základní právo, které je uznáno jako obecná zásada práva EU a je zakotveno v Listině základních práv Evropské unie, jež je nedílnou součástí právního řádu EU. Toto právo zahrnuje právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout nebo jež významně ovlivňuje jeho zájmy, což souvisí i s dodržováním práva na obhajobu, další obecnou zásadou práva EU.

V rozsudcích ve věcech *G. a R.*, C-383/13 ([1]) a *Boudjlida*, C-249/13 ([2]) poskytl ESD důležité vysvětlení práva být vyslechnut ve vztahu k rozhodnutím o navrácení a k rozhodnutím o zajištění. Tyto rozsudky znamenají, že při přijímání rozhodnutí týkajících se navrácení (tj. rozhodnutí o navrácení, rozhodnutí o zákazu vstupu, rozhodnutí o vyhoštění, příkazu k zajištění atd.) musí členské státy vždy dodržet níže uvedené procesní záruky, ačkoliv to nemusí být v příslušných článcích směrnice o navracení výslovně stanoveno:

1) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout;

2) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, za účelem analýzy veškerých důkazů, které jsou proti němu k dispozici nebo na nichž se zakládá odůvodnění rozhodnutí ze strany příslušného vnitrostátního orgánu, přičemž jsou dodržovány oprávněné zájmy důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;

3) právo každého obrátit se na právního zástupce před přijetím rozhodnutí o navrácení, pokud se výkon tohoto práva nedotkne řádného průběhu řízení o navrácení a neohrozí účinné provádění směrnice; to však neznamená povinnost členských států hradit náklady na tuto pomoc;

4) povinnost správních orgánů věnovat náležitou pozornost vyjádřením dotčené osoby a pečlivě a nestranně přezkoumat všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu;

5) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.

Členské státy mají značný prostor pro uvážení, pokud jde o to, jak udělovat právo být vyslechnut v praxi: nedodržení tohoto práva znamená, že rozhodnutí je neplatné pouze v případě, že by výsledek řízení byl jiný, pokud by bylo toto právo respektováno (rozsudek ESD ve věci *G. a R.*, C-383/13, bod 38).

Kromě toho orgán členského státu nemusí státního příslušníka třetí země vyslechnout konkrétně v souvislosti s rozhodnutím o navrácení v případě, že poté, co tento orgán v rámci předchozího azylového řízení, při němž bylo plně dodrženo právo každého být vyslechnut, zjistil, že státní příslušník třetí země pobývá na území daného státu neoprávněně, zvažuje přijetí rozhodnutí o navrácení (rozsudek ESD ve věci *Mukarubega*, C-166/13 ([3])). Logika stanovená v rozsudku ve věci *Mukarubega* je následující: „*Právo být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o navrácení nemůže být využíváno pro neomezené znovuotevírání správního řízení, a to s cílem zachovat rovnováhu mezi základním právem dotyčné osoby na vyslechnutí před přijetím rozhodnutí nepříznivě zasahujícího do jejího právního postavení, a povinností členských států bojovat proti nelegálnímu přistěhovalectví.*“

Tuto logiku lze použít rovněž v jiných situacích, jako jsou případy uvedené v čl. 6 odst. 6 směrnice o navracení (rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu společně s rozhodnutím o navrácení). Její součástí je také to, že opakované posouzení rizika porušení zásady nenavracení (*non-refoulement*) se nevyžaduje, pokud bylo dodržování této zásady posouzeno již v předchozích řízeních, posouzení je konečné a v individuální situaci dotčeného státního příslušníka třetí země nedošlo ke změně. Stejně tak by nemělo docházet k opakovanému posuzování dalších prvků, na které by se bylo možné odvolávat s cílem zabránit návratu. Členské státy by měly přijmout opatření, která zabrání opakovanému posuzování, například tím, že v maximální možné míře sloučí v jeden procesní krok správní slyšení vedená příslušnými vnitrostátními orgány k různým účelům (například obnovení nebo udělení povolení k pobytu, stanovení práva vstupu na území členského státu, konečné zamítavé rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu), a to za předpokladu, že právo být vyslechnut bude plně respektováno. V této souvislosti a za tímto účelem by mohly být zavedeny inovativní nástroje, jako je například videokonference. Členské státy musí zajistit, aby uplatňováním těchto opatření nebylo dotčeno dodržování procesních záruk, a měly by věnovat zvláštní pozornost osobám, které zvláštní procesní záruky potřebují, zejména nezletilým osobám (viz níže).

---

([1]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. září 2013 ve věci *G. a R.*, C-383/13 PPU, ECLI:EU:C:2013:533.
([2]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2014 ve věci *Boudjlida*, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431.
([3]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. listopadu 2014 ve věci *Mukarubega*, C-166/13, ECLI:EU:C:2014:2336.

Právo být vyslechnut zahrnuje rovněž právo být vyslechnut s ohledem na možné použití článku 5 a čl. 6 odst. 2 až 5 směrnice o navracení a ohledně podrobných opatření pro navrácení, jako je lhůta poskytnutá k dobrovolnému opuštění území a to, zda se jedná o dobrovolný, nebo nucený návrat. Orgán však nesmí dotčeného státního příslušníka třetí země před slyšením upozornit na skutečnost, že zamýšlí přijmout rozhodnutí o navrácení, sdělit mu skutečnosti, na kterých hodlá toto rozhodnutí založit, či mu ponechat čas na rozmyšlenou, pokud měl tento státní příslušník možnost vyjádřit užitečným a účinným způsobem své stanovisko k neoprávněnosti svého pobytu a ke skutečnostem, které by mohly být na základě vnitrostátního práva důvodem k tomu, aby týž orgán nepřijal rozhodnutí o navrácení (viz rozsudek ESD ve věci *Boudjlida*, C-249/13).

Procesní záruky uvedené v článcích 12 a 13 směrnice o navracení by se měly vztahovat na všechna rozhodnutí týkající se navrácení a nesmí být omezeny na tři druhy rozhodnutí, které jsou zmíněny v čl. 12 odst. 1 uvedené směrnice.

Právo nezletilé osoby být vyslechnuta v řízení o navrácení, které se jí týká nebo na ni má dopad, musí být respektováno. V souladu s článkem 12 Úmluvy o právech dítěte a s ohledem na obecnou připomínku č. 12 Výboru OSN pro práva dítěte o právu dítěte být vyslechnuto ([1]) musí být dotčené nezletilé osoby vyslechnuty buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce nebo vhodného subjektu; musí být respektováno právo nezletilých osob svobodně vyjadřovat své názory a k jejich názorům musí být náležitě přihlíženo, a to s ohledem na věk, zralost a případné komunikační obtíže, má-li mít jejich slyšení smysl.

Aby se dodržování práva nezletilé osoby být vyslechnuta zajistilo v praxi, měla by se opatření přijatá členskými státy řídit těmito klíčovými zásadami:

— vyjadřování názorů je volbou, nikoli povinností,

— na právo být vyslechnut by se neměla vztahovat žádná věková omezení ani jiná svévolná omezení, a to ani v právních předpisech ani v praxi,

— nezletilá osoba by měla být vyslechnuta v prostředí, které odpovídá jejím potřebám,

— prostředky použité k naplnění práva být vyslechnut by měly být přizpůsobeny úrovni chápání dotčené osoby a její schopnosti komunikovat a měly by zohledňovat okolnosti daného případu,

— aby byla plně zohledněna nutnost chránit nezletilé osoby, neměly by být s žádnou nezletilou osobou vedeny pohovory častěji, než je nezbytné,

— umožnit vyjádření názorů nezletilým osobám v obzvláště zranitelném postavení může vyžadovat zvláštní opatření, včetně tlumočnických a překladatelských služeb.

Shromažďování informací o pašování: V souladu s prioritami stanovenými v *Akčním plánu EU proti pašování migrantů (2015–2020)* ([2]), a zejména nutností zlepšit shromažďování a sdílení informací, Komise doporučuje, aby členské státy zavedly odpovídající mechanismy v zájmu zajištění systematického shromažďování informací od zadržených neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, přičemž musí plně respektovat základní práva a *acquis* EU v oblasti azylu. Členské státy se vybízejí, aby při udělování práva být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o navrácení vyzývaly navracené osoby k poskytnutí informací, jež se mohou týkat způsobu fungování a tras pašeráckých sítí a rovněž vazeb na obchodování s lidmi a jiné trestné činy, a informací o finančních převodech. Informace získané v této souvislosti by měly být shromažďovány a vyměňovány mezi příslušnými (přistěhovaleckými, pohraničními, policejními) orgány a agenturami, a to na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU, v souladu s vnitrostátními právními předpisy a osvědčenými postupy, o nichž bylo informováno na příslušných fórech EU.

### 12.2 **Rozhodnutí týkající se navrácení**

Směrnice o navracení výslovně upravuje řadu různých rozhodnutí týkajících se navrácení, tj.:

1) rozhodnutí o navrácení (čl. 3 odst. 4 a čl. 6 odst. 1);

2) rozhodnutí o lhůtě k dobrovolnému opuštění území a o prodloužení této lhůty (článek 7);

([1]) OSN, obecná připomínka č. 12 (2009): Právo dítěte být vyslechnuto (*General Comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*), 2009, k dispozici na adrese: http://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html.
([2]) COM(2015) 285 final.

3) rozhodnutí o vyhoštění (čl. 8 odst. 3);

4) rozhodnutí o odkladu vyhoštění (článek 9);

5) rozhodnutí o zákazu vstupu a o pozastavení nebo zrušení zákazu vstupu (článek 11);

6) rozhodnutí o zajištění a o prodloužení zajištění (článek 15).

Většina těchto rozhodnutí představuje vedlejší rozhodnutí k rozhodnutí o navrácení a tato rozhodnutí by měla být obvykle přijímána společně s rozhodnutím o navrácení v rámci jednoho správního aktu: rozhodnutí o navrácení mohou zahrnovat lhůtu k dobrovolnému opuštění území (článek 7), zákaz vstupu (článek 11) a (případně, nikoli však nutně) rozhodnutí o vyhoštění (v případě nedodržení lhůty k dobrovolnému opuštění území).

V určitých případech jsou možné následné změny těchto vedlejších rozhodnutí:

— zákaz vstupu může být uložen v pozdější fázi jako vedlejší a následný prvek již vydaného rozhodnutí o navrácení v případě, že dotčená osoba nesplnila povinnost návratu ve stanovené lhůtě k dobrovolnému opuštění území (čl. 11 odst. 1 písm. b)),

— již vydaný zákaz vstupu může být zrušen nebo pozastaven (čl. 11 odst. 3–5),

— stanovená lhůta k dobrovolnému opuštění území může být prodloužena (čl. 7 odst. 2),

— vykonatelné rozhodnutí o navrácení (nebo rozhodnutí o vyhoštění) může být odloženo (článek 9).

V čl. 6 odst. 6 směrnice o navracení je potvrzena obecná zásada, která členským státům umožňuje spojit několik různých rozhodnutí (včetně rozhodnutí, která se netýkají přímo navrácení) v rámci jednoho správního nebo soudního aktu, pokud jsou u každého individuálního rozhodnutí dodrženy příslušné záruky a ustanovení. Rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu (např. konečné zamítnutí žádosti o azyl, zrušení víza či neobnovení povolení k pobytu) může být proto přijato buď samostatně, nebo společně s rozhodnutím o navrácení v rámci jednoho správního nebo soudního aktu.

Členské státy by měly jednat s náležitou péčí a neprodleně přijmout rozhodnutí o právním postavení státních příslušníků třetích zemí (viz rozsudek ESD ve věci *Achughbabian*, C-329/11, bod 31: *„[…] Aby nebyl ohrožen cíl směrnice 2008/115/ES […], jsou příslušné orgány povinny jednat s náležitou péčí a bez průtahů zaujmout stanovisko k oprávněnosti pobytu dotyčné osoby.“*). Členské státy se proto vyzývají, aby přijímaly rozhodnutí o navrácení spolu s rozhodnutími o ukončení oprávněného pobytu v rámci jednoho správního nebo soudního aktu. Pokud to není možné (např. orgán odpovědný za zamítnutí prodloužení povolení k pobytu není oprávněn vydávat rozhodnutí o navrácení), měly by členské státy zavést rychlé a účinné postupy zapojující příslušné orgány, aby zajistily rychlou výměnu informací a po přijetí rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu bezodkladné vydání rozhodnutí o navrácení (aniž je dotčeno právo udělit povolení nebo oprávnění k pobytu v souladu s čl. 6 odst. 4 směrnice o navracení).

Konkrétní příklady:

— Je v případě, že se členský stát rozhodne zrušit vízum a poskytnout státnímu příslušníkovi třetí země sedmidenní lhůtu k dobrovolnému opuštění území tohoto členského státu, toto rozhodnutí rozhodnutím o navrácení v rámci směrnice o navracení? Nebo se na něj vztahují jiná pravidla EU týkající se víz?

  — Takovéto rozhodnutí může sestávat ze dvou prvků: rozhodnutí o zrušení víza a rozhodnutí o navrácení ve smyslu směrnice o navracení. Je-li vízum zrušeno s okamžitým účinkem, bude dotčený státní příslušník třetí země neoprávněně pobývající osobou ve smyslu čl. 3 bodu 2 směrnice o navracení a použije se článek 6 směrnice (povinnost vydat rozhodnutí o navrácení). Zrušení víza může být současně předmětem odvolání v souladu s pravidly týkajícími se víz, která jsou obsažena ve vízovém kodexu ([1]) (možnost přijetí několika různých rozhodnutí společně s rozhodnutím o navrácení je výslovně zmíněna v čl. 6 odst. 6 směrnice o navracení).

([1]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (Úř. věst. L 243, 15.9.2009, s. 1).

— V případě, že státní příslušník třetí země má potřebné vízum, avšak (nebo již) nesplňuje podmínky pro pobyt (článek 6 Schengenského hraničního kodexu), by se zdálo, že členský stát může vydat rozhodnutí o navrácení. Znamenalo by toto rozhodnutí o navrácení (případně spojené se zákazem vstupu) automaticky, že vízum již není platné?

— Podle čl. 34 odst. 2 vízového kodexu se „*vízum zruší, pokud je zřejmé, že podmínky udělení víza* (tj. podmínky pro vstup podle Schengenského hraničního kodexu) *již nejsou nadále plněny*“. Orgány, které přijmou rozhodnutí o navrácení, musí zajistit rovněž zrušení víza. Obě rozhodnutí lze však učinit v rámci jednoho správního aktu. Je nutno zamezit tomu, aby bylo vydáno rozhodnutí o navrácení a dotčené osobě bylo umožněno odjet s platným (jednotným) vízem.

— Může rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl ukládat i povinnost návratu?

— Ano. Konečné zamítnutí žádosti o azyl a rozhodnutí o navrácení lze v souladu s čl. 6 odst. 6 směrnice o navracení vydat v rámci jednoho aktu. Tyto společné akty logicky sestávají ze dvou následných a vzájemně souvisejících rozhodnutí, která jsou oddělena „logickým okamžikem“.

### 12.3 **Forma rozhodnutí a překlad**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 12 odst. 1–3

1. *Rozhodnutí o navrácení, a pokud jsou vydávána, rozhodnutí o zákazu vstupu a rozhodnutí o vyhoštění se vydávají v písemné podobě a uvádějí se v nich věcné i právní důvody a informace o dostupných prostředcích právní nápravy. Informace o věcných důvodech mohou být omezeny v případě, že vnitrostátní právní předpisy umožňují omezení práva na informace, zejména za účelem zajištění národní bezpečnosti, obrany, veřejné bezpečnosti a pro předcházení, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů.*

Písemné rozhodnutí představuje základ procesních záruk stanovených ve směrnici o navracení. Od tohoto požadavku nelze upustit. Informace poskytnuté navracené osobě by však neměly být omezeny na dostupné prostředky právní nápravy: členské státy se vybízejí, aby poskytovaly rovněž další informace týkající se praktických způsobů splnění požadavků rozhodnutí. Doporučuje se, aby navracené osobě byly poskytnuty informace například o tom, zda může členský stát přispět na přepravní náklady, zda může navracená osoba využít program asistovaného dobrovolného návratu nebo zda lze získat prodloužení lhůty ke splnění rozhodnutí o navrácení. Navracené osoby by rovněž měly být informovány o povinnosti opustit území členských států EU a zemí přidružených k Schengenu a rovněž o důsledcích nesplnění povinnosti návratu s cílem přimět je k dobrovolnému opuštění území.

Podle čl. 6 odst. 2 druhého pododstavce směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům musí být navracené osoby informovány o svém právu požadovat od zaměstnavatele vyplacení dlužné odměny podle zmíněné směrnice a rovněž o dostupných mechanismech podávání stížností. Tyto informace mohou být obsaženy také v rozhodnutí o navrácení nebo k němu připojeny.

2. *Členské státy na požádání poskytnou písemný nebo ústní překlad hlavních prvků rozhodnutí týkajících se navrácení a uvedených v odstavci 1, včetně informací o dostupných prostředcích právní nápravy, v jazyce, kterému státní příslušník třetí země rozumí nebo o kterém lze důvodně předpokládat, že mu porozumí.*

Žádost o překlad může podat navracená osoba nebo její právní zástupce. Členský stát si může zvolit, zda bude poskytnut písemný či ústní překlad, přičemž musí být zaručeno, že státní příslušník třetí země rozumí kontextu a obsahu. Za poskytnutí překladu nelze požadovat poplatek, jelikož by to narušilo smysl ustanovení, kterým je poskytnutí potřebných informací navracené osobě, aby plně pochopila svou právní situaci a eventuálně splnila požadavky rozhodnutí o navrácení.

Rozhodnutí o tom, o kterém jazyku lze důvodně předpokládat, že mu státní příslušník třetí země porozumí, je na vnitrostátních právních předpisech a správních postupech. Toto posouzení lze provést stejným způsobem a podle stejných kritérií jako v azylovém řízení (článek 12 směrnice o azylovém řízení, článek 22 přepracovaného znění kvalifikační směrnice a článek 5 směrnice o podmínkách přijímání) s přihlédnutím ke skutečnosti, že kvůli složitosti azylového řízení mohou být požadavky na překlad v této oblasti vyšší než v oblasti navracení. *Acquis* v oblasti azylu vyžaduje, aby členské státy vynaložily veškeré přiměřené úsilí o zajištění překladu do jazyka, kterému dotyčná osoba skutečně rozumí, a nedostupnost tlumočníků může představovat platný důvod pouze v případě mimořádně vzácných jazyků, u nichž existuje objektivní nedostatek tlumočníků. Jestliže překladatelé do příslušného jazyka existují, avšak nejsou správním orgánům k dispozici z interních důvodů, nejedná se o oprávněný důvod pro neposkytnutí překladu.

Možnost použít šablony s cílem zefektivnit práci správních orgánů není omezena na oblast působnosti čl. 12 odst. 3 (viz níže). Pokud šablona umožňuje poskytnout individualizovaný překlad rozhodnutí do jazyka, kterému dotyčná osoba rozumí nebo o kterém lze důvodně předpokládat, že mu porozumí, je tento překlad v souladu s čl. 12 odst. 2 směrnice o navracení a není nutné použít výjimku stanovenou v čl. 12 odst. 3.

3. *Členské státy se mohou rozhodnout nepoužít odstavec 2 u státních příslušníků třetích zemí, kteří neoprávněně vstoupili na území členského státu a kteří následně v tomto členském státě neobdrželi povolení k pobytu ani oprávnění k pobytu.*

*V takovém případě se rozhodnutí týkající se navrácení uvedená v odstavci 1 vydávají v podobě standardního formuláře podle vnitrostátních právních předpisů.*

*Členské státy poskytují obecné informační přehledy vysvětlující hlavní části standardního formuláře alespoň v pěti jazycích, které jsou nejčastěji používány nelegálními migranty vstupujícími do daného členského státu nebo kterým tito migranti nejčastěji rozumějí.*

Používání standardního formuláře pro navrácení podle čl. 12 odst. 3 směrnice o navracení představuje výjimku z obecného pravidla, kterou lze použít pouze v případech, kdy státní příslušník třetí země vstoupil na území členského státu neoprávněně.

Používání standardního formuláře je v takových případech na úvaze členských států. Je třeba věnovat pozornost tomu, že případy neoprávněného vstupu, na něž se vztahuje čl. 12 odst. 3 směrnice o navracení, nejsou vždy stejné jako „případy na hranici" popsané v čl. 2 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice – viz oddíl 2.1. Na neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země, který je zadržen na území členského státu tři měsíce po neoprávněném vstupu, se výjimka podle čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice o navracení nevztahuje, může se však na něj vztahovat výjimka stanovená v čl. 12 odst. 3.

Neoprávněné překročení vnitřních hranic: Odstavec 3 se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí, „*kteří neoprávněně vstoupili na území členského státu a kteří následně v tomto členském státě neobdrželi povolení k pobytu ani oprávnění k pobytu*". Ve zvláštním kontextu tohoto ustanovení směrnice o navracení se pojem „neoprávněný vstup" může vztahovat i na případy, kdy neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země vstoupil na dané území z jiného členského státu, přičemž nedodržel podmínky pro vstup a pobyt platné v tomto členském státě. Je třeba věnovat pozornost skutečnosti, že v těchto zvláštních případech (vstup z jiného členského státu) může být použitelný čl. 6 odst. 2 nebo 3 směrnice o navracení.

Ustanovení čl. 12 odst. 3 neobsahuje žádnou výjimku s ohledem na použitelné prostředky právní nápravy. Prostředky právní nápravy zmíněné v čl. 13 odst. 1 směrnice o navracení proto musí být poskytnuty i v případě, že se použije standardní formulář uvedený v čl. 12 odst. 3.

### 12.4 **Prostředky právní nápravy**

*Právní základ:* směrnice o navracení osob – čl. 13 odst. 1 a 2

1. *Dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost využít účinný prostředek právní nápravy ve formě odvolání proti rozhodnutí týkajícímu se navrácení uvedenému v čl. 12 odst. 1 nebo návrhu na jeho přezkum příslušným soudním nebo správním orgánem nebo příslušným subjektem, jehož členové jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena.*

Účinné prostředky právní nápravy musí být poskytnuty s ohledem na všechna rozhodnutí týkající se navrácení. Pojem „rozhodnutí týkající se navrácení" je nutno chápat obecně tak, že zahrnuje rozhodnutí ohledně veškerých záležitostí, které upravuje směrnice o navracení, včetně rozhodnutí o navrácení, rozhodnutí o poskytnutí nebo prodloužení lhůty k dobrovolnému opuštění území, rozhodnutí o vyhoštění, rozhodnutí o odkladu vyhoštění, rozhodnutí o zákazu vstupu a o pozastavení nebo zrušení zákazu vstupu (viz oddíl 12.2). Prostředky právní nápravy použitelné v případě rozhodnutí o zajištění a prodloužení zajištění jsou upraveny podrobněji v článku 15 směrnice o navracení, který se týká zajištění (viz oddíl 14).

Povaha orgánu provádějícího přezkum: V souladu s články 6 a 13 Evropské úmluvy o lidských právech a článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie musí být odvolacím orgánem v zásadě nezávislý a nestranný tribunál. Ustanovení čl. 13 odst. 1 směrnice o navracení bylo inspirováno bodem 1 pátého pokynu Rady Evropy a mělo by se vykládat v souladu s příslušnou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Podle této judikatury může být orgánem provádějícím přezkum i správní orgán, je-li tento orgán složen ze členů, kteří jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena, a vnitrostátní předpisy umožňují přezkum rozhodnutí soudním orgánem v souladu s normami stanovenými v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie o právu na účinnou právní ochranu.

Existuje řada záruk, které mají čelit riziku případného zneužití možnosti odvolání: Článek 13 nestanoví odkladný účinek automaticky za všech okolností (odstavec 2) a bezplatná právní pomoc může být omezena, nebude-li odvolání pravděpodobně úspěšné (odstavec 4). Pozornost je třeba věnovat i obecné zásadě práva Unie „*res judicata*".

Lhůty pro podání odvolání proti rozhodnutím týkajícím se navrácení musí být stanoveny vnitrostátními právními předpisy. Komise doporučuje členským státům, aby s cílem zamezit zneužívání práv a řízení, zejména podávání odvolání krátce před plánovaným datem vyhoštění, stanovily nejkratší možnou lhůtu pro podání odvolání proti rozhodnutí o navrácení, kterou stanoví vnitrostátní právní předpisy pro srovnatelné situace, a to za předpokladu, že to nepředstavuje nepřiměřený zásah do práva na účinnou právní ochranu. Soudní rozhodnutí by měla být účinná bez zbytečných prodlení.

2. *Orgán nebo subjekt uvedený v odstavci 1 musí mít pravomoc přezkoumávat rozhodnutí týkající se navrácení a uvedená v čl. 12 odst. 1, včetně možnosti dočasně pozastavit jejich výkon, jestliže nelze dočasné pozastavení uplatnit již podle vnitrostátních právních předpisů.*

Odkladný účinek: Odvolací orgán musí mít pravomoc pozastavit výkon rozhodnutí o navrácení v individuálních případech. Ve vnitrostátních právních předpisech by mělo být jednoznačně stanoveno, že orgán provádějící přezkum (orgán přezkoumávající rozhodnutí týkající se navrácení) má pravomoc pozastavit výkon v rámci jednoho řízení.

Povinnost stanovit automatický odkladný účinek v případě rizika navracení (*refoulement*): Judikatura Evropského soudu pro lidská práva vyžaduje automatický odkladný účinek v případech, kdy existují závažné důvody pro domněnku, že dotčená osoba bude po navrácení vystavena skutečné hrozbě špatného zacházení v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy o lidských právech (riziko mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení po návratu) – viz pravidlo 39, jednací řád Evropského soudu pro lidská práva. Článek 13 směrnice o navracení – vykládaný ve spojení s články 5 a 9 směrnice o navracení – tudíž ukládá orgánu provádějícímu přezkum povinnost stanovit bez dalšího odkladný účinek v souladu s tímto požadavkem, je-li v sázce zásada nenavracení (*non-refoulement*).

Povinnost poskytnout automatický odkladný účinek v případě rizika závažného a nevratného zhoršení zdravotního stavu: V rozsudku ve věci *Abdida*, C-562/13 ([1]), bodě 53 ESD potvrdil: „*Články 5 a 13 směrnice 2008/115/ES vykládané ve světle čl. 19 odst. 2 a článku 47 Listiny musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům, které nezakotvují možnost podat opravný prostředek s odkladným účinkem proti rozhodnutí o navrácení, jehož výkon by mohl dotčeného státního příslušníka třetí země vystavit vážnému riziku, že se jeho zdravotní stav závažným a nezvratným způsobem zhorší.*"

V zájmu správné rovnováhy mezi právem na účinnou právní ochranu a nutností zajistit účinnost řízení o navrácení, Komise doporučuje, aby se automatický odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o navrácení poskytoval pouze ve výše uvedených povinných případech,. Pokud se odvolání týká jiných důvodů (například procesních nedostatků, dodržování zásady celistvosti rodiny, ochrany jiných práv a zájmů) a jestliže nehrozí nenapravitelná škoda na životě nebo vážné nebezpečí závažného a nevratného zhoršení zdravotního stavu, mohou členské státy rozhodnout, že neposkytnou automatický odkladný účinek odvolání. Příslušné vnitrostátní orgány nebo subjekty však musí mít v každém případě možnost rozhodnout o dočasném pozastavení výkonu rozhodnutí v jednotlivých případech, kdy se to považuje za nezbytné z jiných důvodů (například rodinný život, zdravotní péče nebo nejvlastnější zájem dítěte).

### 12.5 **Jazyková pomoc a bezplatná právní pomoc**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 13 odst. 3 a 4; směrnice 2013/32/EU („směrnice o azylovém řízení") – články 20 a 21 nahrazující čl. 15 odst. 3 až 6 směrnice Rady 2005/85/ES ([2])

3. *Dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost získat právní poradenství, právní zastoupení a v případě potřeby jazykovou pomoc.*

Jazyková pomoc znamená nejen povinnost poskytnout překlad rozhodnutí (na to se již vztahuje čl. 12 odst. 2 směrnice o navracení), nýbrž také povinnost zajistit pomoc tlumočníků, aby mohl státní příslušník třetí země vykonávat svá procesní práva, která mu přiznává článek 13 uvedené směrnice.

([1]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. prosince 2014 ve věci *Abdida*, C-562/13, ECLI:EU:C:2014:2453.
([2]) Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. L 326, 13.12.2005, s. 13) zrušená směrnicí 2013/32/EU.

Je třeba připomenout, že ve věci *Čonka v. Belgie* ([1]) určil Evropský soud pro lidská práva dostupnost tlumočníků jako jeden z faktorů, které ovlivňují přístup k účinné právní ochraně. Právo státního příslušníka třetí země na jazykovou pomoc by měly členské státy zajišťovat způsobem, který dotčené osobě poskytuje konkrétní a praktickou možnost toto právo využít („užitečný účinek“ ustanovení).

4. *Členské státy na žádost zajistí bezplatné poskytnutí potřebné právní pomoci nebo zastoupení v souladu s příslušnými vnitrostátními právními předpisy či pravidly týkajícími se právní pomoci a mohou stanovit, že se na bezplatnou právní pomoc nebo zastoupení vztahují podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 až 6 směrnice 2005/85/ES.*

Právní pomoc a právní zastoupení: Odstavec 4 upřesňuje, v jakých případech a za jakých podmínek musí členské státy uhradit náklady na právní poradenství a zastoupení – s odkazem v zásadě na podmínky vyjmenované ve směrnici o azylovém řízení. Členské státy musí poskytnout právní pomoc i právní zastoupení bezplatně, jsou-li splněny podmínky stanovené ve směrnici a ve vnitrostátních prováděcích právních předpisech.

Žádost o bezplatnou právní pomoc a/nebo právní zastoupení může navracená osoba nebo její právní zástupce podat kdykoli během řízení.

Poskytnutí právního poradenství ze strany správních orgánů: Právní poradenství mohou v zásadě poskytovat i správní orgány, které odpovídají za vydání rozhodnutí o navrácení, za předpokladu, že poskytnuté informace jsou objektivní a nezkreslené („užitečný účinek“). Je důležité, aby informace poskytla osoba, která jedná nestranně/nezávisle, aby se předešlo možnému střetu zájmů. Tyto informace proto nemůže poskytovat například osoba, která v dané věci rozhoduje nebo která ji přezkoumává. Osvědčeným postupem, který se již v některých členských státech používá, je oddělení orgánů s rozhodovací pravomocí a orgánů, které poskytují právní a procesní informace. Pokud se však členský stát rozhodne přidělit posledně uvedenou povinnost orgánům s rozhodovací pravomocí, je nutné zajistit u dotyčných zaměstnanců jednoznačné oddělení úkolů (např. vytvořením samostatného a nezávislého oddělení, které je pověřeno pouze poskytováním právních a procesních informací).

Podmínky bezplatné právní pomoci nebo zastoupení – odkaz na čl. 15 odst. 3 až 6 směrnice 2005/85/ES: Odkaz na určité podmínky/omezení, jež mohou členské státy stanovit s ohledem na bezplatnou právní pomoc, představuje dynamický odkaz a je nutno jej považovat za odkaz na stávající články 20 a 21 v současnosti platné směrnice o azylovém řízení, která nahradila směrnici 2005/85/ES. V souladu s výše uvedenými ustanoveními mohou členské státy stanovit, že bezplatná právní pomoc a zastoupení se poskytnou pouze v těchto případech:

— pokud podle názoru soudu nebo jiného příslušného orgánu má opravný prostředek reálnou vyhlídku na úspěch,

— osobám, které nemají dostatečné prostředky,

— prostřednictvím služeb poskytovaných právními poradci nebo jinými poradci, kteří jsou vnitrostátním právem výslovně určeni k tomu, aby žadatelům pomáhali nebo je zastupovali,

— v řízení u soudu prvního stupně, a nikoli pro následné opravné prostředky nebo přezkumy.

Členské státy mohou rovněž:

— stanovit peněžní a/nebo časová omezení týkající se poskytování bezplatné právní pomoci a zastoupení, pokud tato omezení svévolně neomezují přístup k tomuto právu,

— stanovit, že ohledně poplatků a jiných nákladů nebude žadatelům poskytnuto příznivější zacházení, než je zacházení obecně poskytované v záležitostech týkajících se právní pomoci vlastním státním příslušníkům,

— požadovat, aby jim žadatel zcela nebo částečně uhradil vynaložené náklady, pokud se jeho finanční situace značně zlepší nebo pokud bylo rozhodnutí o těchto nákladech přijato na základě nepravdivých informací, které žadatel předložil.

([1]) Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. února 2002, *Čonka v. Belgie*, žádost č. 51564/99.

Účinné prostředky právní nápravy v případě zamítnutí bezplatné právní pomoci: Pokud rozhodnutí o neposkytnutí bezplatné právní pomoci a zastoupení přijme jiný orgán než soud, členské státy zajistí žadateli právo podat proti tomuto rozhodnutí účinný opravný prostředek k soudu. Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces patří mezi základní práva, která jsou nedílnou součástí právního řádu Evropské unie, a dodržování těchto práv je nutné i v případě, že použitelné právní předpisy takovýto procesní požadavek výslovně nestanoví.

## 13. **ZÁRUKY PRO PŘÍPAD NEUKONČENÉHO NÁVRATU**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 14 odst. 1

*Členské státy zajistí, s výjimkou situace, na kterou se vztahují články 16 a 17, co největší zohlednění níže uvedených zásad ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí během lhůty pro dobrovolné opuštění území stanovené v souladu s článkem 7 a během doby, kdy bylo uskutečnění vyhoštění odloženo v souladu s článkem 9:*

*a) zachování celistvosti rodiny, jejíž příslušníci se nacházejí na jejich území;*

*b) poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby;*

*c) umožnění přístupu nezletilým osobám k systému základního vzdělávání podle délky jejich pobytu;*

*d) zohlednění zvláštních potřeb zranitelných osob.*

*Historická připomínka/vysvětlivka:* Směrnice o navracení ponechává členským státům na výběr, zda neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí vydají rozhodnutí o navrácení, nebo těmto osobám udělí oprávnění k pobytu. Tento přístup by měl pomoci omezit šedá místa. V praxi však může rovněž zvyšovat absolutní počet případů, kdy členské státy vydají rozhodnutí o navrácení, které nelze vykonat kvůli praktickým nebo právním překážkám vyhoštění (např. zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí a případy nenavracení (*non-refoulement*)). Aby se zamezilo právnímu vakuu u těchto osob, navrhla Komise stanovit minimální úroveň podmínek pro pobyt neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, u nichž byl výkon rozhodnutí o navrácení odložen, nebo které nemohou být vyhoštěny s ohledem na soubor podmínek, které byly stanoveny již v článcích 7 až 10, článku 15 a článcích 17 až 20 směrnice Rady 2003/9/ES ([1]) („směrnice o podmínkách přijímání“) a které se v zásadě vztahují na čtyři základní práva: 1) celistvost rodiny; 2) zdravotní péče; 3) školní docházka a vzdělávání nezletilých osob a 4) respektování zvláštních potřeb zranitelných osob. Neodkazovalo se na další důležitá práva podle směrnice o podmínkách přijímání, například právo na přístup k zaměstnání a materiální podmínky přijetí. Na základě jednání, v jejichž průběhu byla vyslovena obava, že by odkazy na směrnici o podmínkách přijímání mohly být vnímány jako „zlepšení“ situace nelegálních migrantů, a mohly by tudíž vysílat špatný politický vzkaz, byl vypracován „samostatný“ seznam práv.

Škála situací, na něž se ustanovení čl. 14 odst. 1 vztahuje, je široká: zahrnuje lhůtu k dobrovolnému opuštění území i případnou dobu, o niž bylo vyhoštění formálně nebo fakticky odloženo v souladu s článkem 9 směrnice o navracení (např. odvolání s odkladným účinkem, možné porušení zásady nenavracení (*non-refoulement*), zdravotní důvody, technické důvody, neúspěšné vyhoštění z důvodu nedostatečně zjištěné totožnosti). Výslovně je vyloučena doba zajištění, jelikož příslušné záruky jsou upraveny jinde (viz oddíl 15).

Poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby představuje minimální základní právo a přístup k této péči nesmí být podmíněn uhrazením poplatků.

Přístup ke vzdělávání: Omezení „podle délky jejich pobytu“ je nutno vykládat restriktivně. V případě pochybností ohledně pravděpodobné délky pobytu před navrácením by měl být přístup ke vzdělávání spíše umožněn, než naopak. Za přijatelný lze pokládat vnitrostátní postup, kdy je přístup k systému vzdělávání obvykle umožněn pouze v případě, činí-li délka pobytu více než čtrnáct dnů. Co se týká praktických problémů, například v případech, kdy nezletilá osoba nemá doklad prokazující vzdělání, kterého již dosáhla v jiných zemích, nebo kdy nezletilá osoba nehovoří jazykem, v němž je poskytováno vzdělávání v daném členském státě, náležité odpovědi je třeba hledat na vnitrostátní úrovni, přičemž se přihlédne ke smyslu směrnice a příslušným mezinárodním právním nástrojům, jako je Úmluva o právech dítěte z roku 1989 a obecná připomínka o právech dítěte č. 6 ([2]). Inspirovat se lze i v *acquis* v oblasti azylu (zejména článku 14 směrnice o podmínkách přijímání 2013/33/EU).

([1]) Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (Úř. věst. L 31, 6.2.2003, s. 18).

([2]) OSN, obecná připomínka č. 6 (2005): O zacházení s dětmi bez doprovodu a dětmi odloučenými od rodiny nacházejícími se mimo svou zemi původu (*General comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*), 2005, k dispozici na adrese: http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html.

Ostatní základní potřeby: V rozsudku ve věci *Abdida*, C-562/13 ESD konstatoval, že členské státy musí uspokojit i ostatní základní potřeby, aby bylo zajištěno, že neodkladná zdravotní péče a základní léčba je skutečně poskytována po dobu, během níž má dotčený členský stát povinnost odložit výkon rozhodnutí o vyhoštění. Je na členských státech, aby stanovily, v jaké formě mají být základní potřeby dotčeného státního příslušníka třetí země uspokojeny.

Logikou, z níž ESD vycházel při stanovení této povinnosti, byla skutečnost, že by požadavek týkající se poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby podle čl. 14 odst. 1 písm. b) směrnice o navracení mohl být neúčinný, pokud by současně s ním nebyly zabezpečovány i základní potřeby dotyčného státního příslušníka třetí země. Na základě této logiky vyvinuté ESD a s ohledem na vodítka obsažená v příslušné judikatuře Evropského soudu pro lidská práva se Komise domnívá, že požívání ostatních práv vyjmenovaných v čl. 14 odst. 1 směrnice o navracení (konkrétně přístup ke vzdělávání a zohlednění potřeb zranitelných osob) zakládá současně požadavek na zabezpečení základních potřeb dotyčného státního příslušníka třetí země.

Ačkoli podle práva Unie neexistuje obecná právní povinnost zabezpečit základní potřeby všech státních příslušníků třetích zemí v situaci neukončeného návratu, Komise členské státy vybízí, aby tak činily podle vnitrostátního práva s cílem zajistit pro navracené osoby humánní a důstojné životní podmínky.

### 13.1 **Písemné potvrzení**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 14 odst. 2

*Členské státy poskytnou osobám uvedeným v odstavci 1 v souladu s vnitrostátními právními předpisy písemné potvrzení o tom, že lhůta k dobrovolnému opuštění území byla prodloužena v souladu s čl. 7 odst. 2 nebo že se rozhodnutí o navrácení zatím nevykoná.*

Ve 12. bodě odůvodnění směrnice o navracení se uvádí: „*Tyto osoby by měly být vybaveny písemným potvrzením, aby mohly v případě správních kontrol či prověrek prokázat své zvláštní postavení. Členským státům by měl být ponechán široký prostor, pokud jde o formu a podobu písemného potvrzení, a měly by rovněž mít možnost toto potvrzení zahrnout do rozhodnutí týkajících se navrácení přijatých podle této směrnice.*“

Forma písemného potvrzení: Členské státy mají široký prostor pro uvážení. Potvrzení může představovat zvláštní dokument vydaný vnitrostátními orgány, nebo může být součástí oficiálního rozhodnutí týkajícího se navrácení. Je důležité, aby navracené osobě umožňovalo v případě policejní kontroly jednoznačně prokázat, že se na ni již vztahuje probíhající rozhodnutí o navrácení a že jí byla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, byl stanoven formální odklad vyhoštění nebo že se na ni vztahuje rozhodnutí o navrácení, které zatím nelze vykonat. Potvrzení by mělo pokud možno upřesňovat délku lhůty k dobrovolnému opuštění území nebo dobu odkladu.

V členských státech, v nichž systémy výměny informací umožňují rychlé ověření postavení nelegálních migrantů v případě policejních kontrol na základě určitých osobních údajů nebo referenčních čísel, lze požadavek na písemné potvrzení pokládat za splněný tehdy, jsou-li dotčené osobě poskytnuty (nebo pokud již má k dispozici) dokumenty nebo doklady, které tyto osobní údaje nebo referenční čísla obsahují.

### 13.2 **Případy dlouhodobého porušování předpisů**

Neexistence povinnosti udělit povolení navraceným osobám, které nelze vyhostit: Členské státy nemají povinnost udělit povolení navraceným osobám, je-li zřejmé, že přestal existovat reálný předpoklad vyhoštění, avšak mohou se podle čl. 6 odst. 4 směrnice o navracení rozhodnout, že tak učiní (viz oddíl 5.6).

V této souvislosti ESD v rozsudku ve věci *Mahdi*, C-146/14 ([1]), bodech 87 a 88 výslovně objasnil: „*[…] předmětem směrnice není upravit podmínky pobytu na území členského státu neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, vůči nimž nemůže být nebo nemohlo být vykonáno rozhodnutí o navrácení. […] Článek 6 odst. 4 směrnice 2008/115/ES však umožňuje členským státům ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů udělit státnímu příslušníku třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území, autonomní povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu.*“

([1]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. června 2014 ve věci *Mahdi*, C-146/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:1320.

Kritéria, která je nutno vzít v úvahu při udělování povolení: Jak bylo zdůrazněno výše, členské státy nejsou povinny vydat povolení navraceným osobám, které nelze vyhostit, a mají široký prostor pro uvážení. V této souvislosti se doporučuje, aby kritéria pro posouzení, která mohou členské státy vzít v úvahu, zahrnovala individuální prvky (týkající se dané věci) i horizontální prvky (související s politikou), konkrétně:

— ochotu či neochotu navracené osoby spolupracovat,

— délku skutečného pobytu navracené osoby v členském státě,

— snahy navracené osoby o začlenění,

— osobní chování navracené osoby,

— rodinné vazby,

— humanitární aspekty,

— pravděpodobnost navrácení v dohledné době,

— potřebu zamezit tomu, aby se porušování předpisů vyplácelo,

— dopad opatření k legalizaci postavení na způsob migrace budoucích (nelegálních) migrantů,

— pravděpodobnost dalšího pohybu v schengenském prostoru.

## 14. **ZAJIŠTĚNÍ**

Procesní záruky uvedené v článku 12 (formulář a překlad) a článku 13 (účinné prostředky právní nápravy a bezplatná právní pomoc) směrnice o navracení jsou výslovným projevem základního práva na řádnou správu, základního práva být vyslechnut a základního práva na účinné opravné prostředky a spravedlivý proces, jež jsou všechna nedílnou součástí právního řádu Evropské unie. Dodržování těchto práv je tudíž nezbytné i s ohledem na rozhodnutí o zajištění.

Kromě těchto obecných požadavků stanoví článek 15 směrnice o navracení určité požadavky, které se vztahují výslovně na rozhodnutí o zajištění.

### 14.1 **Okolnosti odůvodňující zajištění**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 15 odst. 1

*Nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že*

*a) hrozí nebezpečí útěku nebo*

*b) se dotčený státní příslušník třetí země vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje.*

*Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.*

Uložení zajištění za účelem vyhoštění představuje vážný zásah do základního práva na svobodu, a podléhá proto přísným omezením.

Povinnost uložit zajištění pouze jako krajní opatření: Ustanovení čl. 8 odst. 1 směrnice o navracení ukládá členským státům povinnost přijmout „*veškerá opatření nezbytná*“ k výkonu rozhodnutí o navrácení. Možnost uložit zajištění představuje jedno z možných opatření, která mohou členské státy použít jako krajní opatření. ESD v této souvislosti ve svém rozsudku ve věci *El Dridi*, C-61/11, bodě 41 výslovně zdůraznil, že směrnice o navracení předpokládá „*odstupňování opatření, která je třeba přijmout za účelem výkonu rozhodnutí o navrácení, a to odstupňování od opatření, které ponechává dotyčné osobě největší svobodu, tedy poskytnutí lhůty k jejímu dobrovolnému opuštění území, k opatřením, která omezují její svobodu nejvíce, tedy zajištění ve zvláštním zařízení*“.

Povinnost členských států použít zajištění existuje pouze v případech, kdy je zřejmé, že použití zajištění představuje jediný způsob, jak zajistit, aby bylo možné připravit proces navracení a vykonat vyhoštění (nezbytnost zajištění). Jakékoli zajištění musí být založeno na individuálním posouzení a musí trvat co nejkratší dobu, pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění (přiměřenost zajištění).

Důvody zajištění: Jediným legitimním cílem zajištění podle směrnice o navracení je příprava návratu a/nebo výkon vyhoštění, zejména v případě, že 1) hrozí nebezpečí útěku nebo 2) se navracená osoba vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje. Pokud existují takové důvody pro zajištění, a pokud v konkrétním případě nemohou být uplatněna mírnější donucovací opatření (krajní opatření), mají členské státy právo a možnost použít zajištění po dobu nezbytnou k tomu, aby řízení o navrácení mohla být v souladu s ustanoveními článku 8 směrnice o navracení úspěšně provedena.

Ačkoliv je znění směrnice o navracení formulováno jako orientační seznam („*zejména*“), tyto dva konkrétní případy zahrnují hlavní scénáře, které se vyskytují v praxi a které odůvodňují zajištění za účelem přípravy a organizace návratu a výkonu vyhoštění. Existenci zvláštního důvodu pro zajištění – a nedostupnost účinných, dostatečných, avšak mírnějších donucovacích opatření – je nutno posoudit individuálně v každém jednotlivém případě. Při posuzování existence nebezpečí útěku (viz oddíl 1.6), které může odůvodňovat potřebu zajištění, je nutno vzít v úvahu odepření vstupu na hranici, existenci záznamu v SIS pro odepření vstupu, chybějící doklady, absenci místa bydliště, nedostatečnou spolupráci a další relevantní signály/kritéria.

Žádné zajištění z důvodu veřejného pořádku: Možnost zachování nebo prodloužení zajištění z důvodu veřejného pořádku není ve znění směrnice o navracení zahrnuta a členské státy nesmí zajištění migrantů za účelem vyhoštění využívat jako formu „lehkého vězení“. Hlavním účelem zajištění pro účely vyhoštění je zaručení toho, že navracené osoby nenaruší výkon povinnosti návratu tím, že uprchnou. Účelem článku 15 není ochrana společnosti před osobami, které představují hrozbu pro veřejný pořádek nebo bezpečnost. Legitimním cílem spočívajícím v ochraně společnosti se musí zabývat jiné právní předpisy, zejména trestní právo, správní právo trestní a právní předpisy týkající se ukončení oprávněného pobytu z důvodu veřejného pořádku. V této souvislosti ESD v rozsudku ve věci *Kadzoev* C-357/09 ([1]), bodě 70 výslovně uvedl: „*Možnost umístit osobu do zajištění z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti se nemůže zakládat na směrnici 2008/115/ES. Proto žádná z okolností uvedených předkládajícím soudem (agresivní chování, žádné prostředky na obživu ani ubytování) nemůže sama o sobě představovat důvod zajištění na základě ustanovení této směrnice*.“ Při posuzování, zda existuje nebezpečí útěku, však lze vzít v úvahu minulé chování/jednání osoby, která představuje hrozbu pro veřejný pořádek a bezpečnost (např. nedodržování správního práva v jiných oblastech, než jsou právní předpisy týkající se migrace, nebo porušení trestního práva) (viz oddíl 1.6). Pokud minulé chování/jednání dotčené osoby umožňuje dospět k závěru, že tato osoba nebude pravděpodobně jednat v souladu se zákonem a bude se vyhýbat navrácení, může to odůvodňovat rozhodnutí, že existuje nebezpečí útěku.

Povinnost stanovit účinné alternativy zajištění: Ustanovení čl. 15 odst. 1 je nutno vykládat v tom smyslu, že vyžaduje, aby každý členský stát ve svých vnitrostátních právních předpisech stanovil alternativy zajištění; to je rovněž v souladu s 16. bodem odůvodnění směrnice („*v případě, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření nebylo dostatečně účinné*“). V rozsudku ve věci *El Dridi*, C-61/11, bodě 39 ESD potvrdil, že: „*Z šestnáctého bodu odůvodnění uvedené směrnice, jakož i ze znění jejího čl. 15 odst. 1 v tomto ohledu plyne, že členské státy musí uskutečnit vyhoštění prostřednictvím co nejmírnějších donucovacích opatření. Pouze v případě, kdy výkon rozhodnutí o navrácení formou vyhoštění může být s ohledem na posouzení každé konkrétní situace ohrožen jednáním dotčené osoby, mohou tyto státy zbavit tuto osobu svobody jejím zajištěním*.“ To však neznamená, že předpokladem pro zajištění je skutečnost, že se na státního příslušníka třetí země již vztahovala mírnější donucovací opatření.

Ustanovení čl. 15 odst. 1 směrnice o navracení stanoví, že mírnější donucovací opatření musí být „dostatečně účinná“ a že by je mělo být možné na dotčeného státního příslušníka třetí země „účinně“ uplatnit. To znamená, že aby členské státy splnily povinnost poskytnout účinné alternativy zajištění, musí ve svém vnitrostátním právu stanovit takové alternativy, které mohou dosáhnout stejných cílů jako zajištění (např. zabránit útěku, zamezit tomu, aby se státní příslušník třetí země vyhýbal navrácení nebo je ztěžoval), avšak s použitím prostředků, které méně zasahují do práva jedince na svobodu. Vnitrostátní orgány odpovědné za přijímání rozhodnutí týkajících se zajištění a jeho alternativ musí v každém jednotlivém případě přezkoumat, zda by taková mírnější donucovací opatření byla dostatečná a účinná.

Mezi alternativy zajištění patří zejména omezení místa pobytu, otevřené domy pro rodiny, podpora ze strany sociálního pracovníka, pravidelné hlášení se orgánům, odevzdání dokladu totožnosti/cestovního dokladu, kauce a elektronické sledování. UNHCR poskytuje několik praktických příkladů osvědčených postupů ([2]) týkajících se alternativ zajištění.

([1]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. listopadu 2009 ve věci *Kadzoev*, C-357/09 PPU, ECLI:EU:C:2009:741.

([2]) UNHCR, Dokument o alternativách 2: Možnosti, které mají vlády v oblasti otevřeného přijímání a alternativ zajištění (*Options paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention*), 2015, k dispozici na adrese: http://www.unhcr.org/protection/detention/5538e53d9/unhcr-options-paper-2-options-governments-open-reception-alternatives-detention.html.

Přínosy a rizika – alternativy zajištění

Přínosy stanovení alternativ zajištění mohou zahrnovat vyšší míru navracení (včetně dobrovolného opuštění území), lepší spolupráci s navracenými osobami při získávání nezbytných dokladů, finanční přínosy (nižší náklady pro stát) a nižší dopady na jednotlivce (zamezení strádání spojeného se zajištěním).

K rizikům patří vyšší pravděpodobnost útěku, možné vytvoření podněcujících faktorů (alternativní zajišťovací zařízení jako rodinné domy mohou být potenciálními nelegálními migranty vnímána jako přitažlivá) a možné sociální napětí v okolí otevřených středisek.

Doporučení: Problémem je nalézt inteligentní řešení s vhodnou kombinací prospěchu a odrazujících faktorů. Naprostá absence odrazujících faktorů může vést k nedostatečné míře vyhošťování. Účinný však nemusí být ani příliš represivní systém se systematickým zajišťováním, jelikož navracené osoby mají během řízení o navrácení jen malou pobídku nebo podnět ke spolupráci. Členské státy by měly při řešení situace různých kategorií státních příslušníků třetích zemí rozvíjet a využívat širokou škálu alternativ. Jako úspěšné se ukázalo přizpůsobené individuální vedení, které posiluje postavení navracené osoby a umožňuje jí vzít návrat do vlastních rukou, včasné zapojení a holistické řízení případu zaměřené na jeho vyřešení. Je třeba usilovat o systematické horizontální vedení všech potenciálních navracených osob, které zahrnuje poradenství ohledně možností oprávněného pobytu/azylu a rovněž dobrovolného/nuceného návratu v počáteční fázi (a nikoli až po vydání rozhodnutí o nuceném vyhoštění).

Bližší objasnění:

— Být účastníkem řízení o navrácení: Formální požadavek, aby se jednalo o státního příslušníka třetí země, „o jehož navrácení probíhá řízení“, stanovený v čl. 15 odst. 1 směrnice o navracení, neznamená totéž, co státní příslušník třetí země, „jehož se týká rozhodnutí o navrácení“. Zajištění již mohlo být uloženo (pokud jsou splněny všechny podmínky stanovené v článku 15) před vydáním formálního rozhodnutí o navrácení (např. při přípravě rozhodnutí o navrácení, kdy rozhodnutí o navrácení nebylo dosud vydáno).

Konkrétní příklady:

— Neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země může tajit (nesdělit) svou totožnost, aby se vyhnul vyhoštění. Je v těchto případech oprávněné ponechat dotčeného státního příslušníka třetí země v zajištění s cílem vyvíjet na něj tlak, aby spolupracoval, a tudíž umožnit jeho vyhoštění?

  — Na tento druh zajištění se vztahuje čl. 15 odst. 1 písm. b) směrnice o navracení, který jako důvod pro zajištění výslovně zmiňuje situaci, kdy se dotčený státní příslušník třetí země *„vyhýbá […] uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje“*. V čl. 15 odst. 6 písm. a) je uvedena „nedostatečná spolupráce“ jako jeden ze dvou případů, kdy může být odůvodněně prodloužena maximální doba zajištění o dvanáct měsíců, přičemž obecným cílem a účelem tohoto druhu zajištění („*Beugehaft*“ nebo „*Durchsetzungshaft*“) je vyhoštění, nikoli potrestání. Zajištění za účelem vyhoštění musí vždy respektovat ustanovení čl. 15 odst. 4 směrnice o navracení: „*Ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.*“ To znamená, že v případech, kdy je zřejmé, že neexistuje reálný předpoklad pro vyhoštění, musí být zajištění ukončeno (je-li například zřejmé, že doklady, které má vydat třetí země, budou obdrženy příliš pozdě, nebo nebudou vydány vůbec, a to ani v případě spolupráce ze strany zajištěné osoby).

— Je možné ponechat navracenou osobu v zajištění, pokud podá žádost o azyl?

  — Odpověď poskytuje rozsudek ESD ve věci *Arslan*, C-534/11 ([1]), body 49 a 63: „*Čl. 2 odst. 1 směrnice 2008/115/ES […] se nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85/ES, a to v době od podání uvedené žádosti do přijetí rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni, či případně do rozhodnutí o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí. […] Směrnice 2003/9/ES a 2005/85/ES nebrání tomu, aby byl státní příslušník třetí země, který po svém zajištění na základě článku 15 směrnice 2008/115/ES podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85/ES, ponechán v zajištění na základě ustanovení vnitrostátního práva, jestliže se po individuálním posouzení všech relevantních okolností ukáže, že tato žádost byla*

([1]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 2013 ve věci *Arslan*, C-534/11, ECLI:EU:C:2013:343.

*podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení a že je pokračování zajištění objektivně nutné k tomu, aby se dotyčný nemohl definitivně vyhnout svému navrácení.*“ Pozn.: Výše uvedený odkaz na „vnitrostátní právo“ se týká vnitrostátních pravidel pro zajištění v souvislosti s azylem, která případně provádějí požadavky týkající se zajištění, jež jsou stanoveny v *acquis* EU v oblasti azylu.

### 14.2 **Forma a prvotní přezkum zajištění**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 15 odst. 2

*Zajištění nařizují správní nebo soudní orgány.*

*Zajištění se nařizuje písemně s uvedením věcných a právních důvodů.*

*Pokud zajištění nařídily správní orgány, členské státy*

*a) buď zajistí rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění, o kterém se rozhodne co nejdříve po začátku zajištění;*

*b) nebo dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země zaručí právo zahájit rychlé soudní řízení ve věci přezkumu zákonnosti zajištění, ve kterém bude rozhodnuto co nejdříve po zahájení řízení. V takovém případě členské státy bezodkladně uvědomí dotčeného státního příslušníka třetí země o možnosti zahájit takové řízení.*

*Pokud je zajištění nezákonné, musí být dotčený státní příslušník třetí země okamžitě propuštěn.*

Soudní orgány mohou, ale nutně nemusí sestávat ze soudců. Podle příslušné judikatury Evropského soudu pro lidská práva musí být nezávislé a nestranné a musí poskytovat soudní záruky kontradiktorního řízení.

Rozsah soudního přezkumu: Při přezkumu musí být posouzeny všechny aspekty výslovně uvedené v článku 15 směrnice o navracení, přičemž se vezmou v úvahu právní otázky (například regulérnost řízení o zajištění a rozhodnutí o zajištění z procesního/právního hlediska) i skutkové otázky (například osobní situace zajištěné osoby, rodinné vazby v dané zemi, záruky opuštění území, reálný předpoklad vyhoštění).

Maximální doba trvání „rychlého soudního přezkumu“: Znění směrnice o navracení vychází ze znění čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy o lidských právech, v němž se vyžaduje, aby „*soud urychleně rozhodl*“. Příslušná judikatura Evropského soudu pro lidská práva objasňuje, že přijatelnou maximální dobu trvání (tj. přiměřenou dobu) nelze stanovit abstraktně. Musí být určena na základě okolností každého případu s přihlédnutím ke složitosti řízení a jednání orgánů a žadatele. Přijetí rozhodnutí do jednoho týdne lze jistě považovat za osvědčený postup, který je v souladu s právním požadavkem na rychlost.

Požadavek na vydání písemného rozhodnutí se vztahuje i na rozhodnutí o prodloužení: Požadavek na vydání písemného rozhodnutí s odůvodněním se vztahuje i na rozhodnutí týkající se prodloužení zajištění. ESD v rozsudku ve věci *Mahdi*, C-146/14, bodě 44 výslovně objasnil: „*Tento požadavek přijmout písemné rozhodnutí musí být chápán tak, že se nezbytně vztahuje i na jakékoliv rozhodnutí o prodloužení zajištění, neboť zajištění a jeho prodloužení mají obdobnou povahu, jelikož obě vedou k tomu, že dotčený státní příslušník třetí země je zbaven svobody, aby bylo připraveno jeho navrácení nebo provedeno vyhoštění, a v každém z obou případů musí mít tento státní příslušník možnost seznámit se s odůvodněním rozhodnutí, které bylo vůči němu přijato.*“

Na rozhodnutí o zajištění a rozhodnutí o prodloužení zajištění se vztahují veškeré záruky související s respektováním práva být vyslechnut. Nedodržení tohoto práva však znamená, že rozhodnutí je neplatné pouze v případě, že by výsledek řízení byl jiný, pokud by bylo toto právo respektováno – viz věc *G. a R.*, C-383/13: „*[…] unijní právo, konkrétně čl. 15 odst. 2 a 6 směrnice 2008/115/ES, musí být vykládáno v tom smyslu, že jestliže bylo o prodloužení zajišťovacího opatření rozhodnuto v rámci správního řízení, přičemž bylo porušeno právo být vyslechnut, vnitrostátní soud pověřený posouzením legality tohoto rozhodnutí může zajišťovací opatření zrušit pouze v případě, že má s ohledem na všechny skutkové a právní okolnosti každého konkrétního případu za to, že toto porušení skutečně zbavilo tu osobu, která jej uplatňuje, možnosti lépe uplatnit její obhajobu v natolik značném rozsahu, že toto správní řízení bývalo mohlo dospět k jinému výsledku*“ (viz oddíl 12).

### 14.3 **Pravidelný přezkum zajištění**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 15 odst. 3

*V každém případě je zajištění přezkoumáváno v přiměřených časových odstupech na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země nebo z moci úřední.*

V čl. 15 odst. 3 první větě se nevyžaduje písemné rozhodnutí o přezkumu: to objasnil ESD v rozsudku ve věci *Mahdi*, C-146/14, bodě 47: „*[…] ustanovení článku 15 této směrnice nevyžadují přijetí písemného „přezkumného aktu“ […]. Orgány, které přezkoumávají zajištění státního příslušníka třetí země v přiměřených časových odstupech podle čl. 15 odst. 3 první věty uvedené směrnice, tedy nemají povinnost přijmout při každém přezkumu výslovné opatření v písemné formě obsahující písemné a právní odůvodnění tohoto aktu.*“ Členské státy však mohou přijmout písemné rozhodnutí o přezkumu v souladu s vnitrostátními právními předpisy.

Společná rozhodnutí o přezkumu a prodloužení zajištění je nutno přijmout písemně: ESD ve svém rozsudku ve věci *Mahdi*, C-146/14, bodě 48 objasnil: „*V takovém případě totiž k přezkumu zajištění a přijetí rozhodnutí o zajištění dochází ve stejné procesní fázi. Toto rozhodnutí tedy musí splňovat požadavky plynoucí z čl. 15 odst. 2 směrnice 2008/115/ES.*“

*V případě dlouhodobého zajištění podléhá tento přezkum soudnímu dohledu.*

Význam pojmu „dlouhodobé zajištění“: V čl. 15 odst. 3 druhé větě směrnice o navracení se v případě „dlouhodobého zajištění“ vyžaduje soudní dohled z moci úřední. To znamená, že soudní orgány musí jednat rovněž v případech, kdy dotčená osoba nepodá odvolání. Na základě srovnání jednotlivých jazykových verzí pojmu „dlouhodobé zajištění“ (německy: „*Bei längerer Haftdauer*“, francouzsky: „*En cas de périodes de rétention prolongées*“, nizozemsky: „*In het geval van een lange periode van bewaring*“, španělsky: „*En caso de periodos de internamiento prolongados*“, italsky: „*Nel caso di periodi di trattenimento prolungati*“) je zřejmé, že tento pojem odkazuje v zásadě na dlouhou dobu zajištění bez ohledu na skutečnost, zda již bylo přijato formální rozhodnutí o prodloužení, či nikoli. Komise se domnívá, že pro výkon prvního soudního dohledu z moci úřední nad rozhodnutím o zajištění je časový odstup v délce šesti měsíců zcela jistě příliš dlouhý, zatímco v případě soudního dohledu z moci úřední každé tři měsíce lze mít za to, že je v mezích toho, co lze považovat za slučitelné s čl. 15 odst. 3 směrnice, existuje-li také možnost zahájit v případě potřeby individuální přezkumy na žádost.

Pravomoc dohlížejícího soudního orgánu: Mechanismus přezkumu, který se zabývá pouze právními otázkami, a nikoli skutkovými otázkami, není dostatečný. Soudní orgán musí mít pravomoc rozhodovat o skutkových i právních otázkách – viz rozsudek ESD ve věci *Mahdi*, C-146/14, bod 62: „*[…] musí být příslušný soudní orgán schopen nahradit svým vlastním rozhodnutím rozhodnutí správního orgánu, nebo popřípadě soudního orgánu, který nařídil počáteční zajištění, a rozhodnout o možnosti nařídit náhradní opatření nebo propuštění dotčeného státního příslušníka třetí země. Soudní orgán rozhodující o žádosti o prodloužení zajištění tak za tím účelem musí být schopen vzít v úvahu věcné okolnosti a důkazy uplatněné správním orgánem, který nařídil počáteční zajištění, jakož i veškerá případná vyjádření dotčeného státního příslušníka třetí země. Nadto musí být schopen zjistit si jakoukoliv jinou skutečnost relevantní pro rozhodnutí v případě, že to považuje za nutné […].*“

### 14.4 **Ukončení zajištění**

*Právní základ:* směrnice o navracení – čl. 15 odst. 4–6

4. *Ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.*

5. *Zajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 1 a dokud to je nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění. Každý členský stát stanoví omezenou dobu trvání zajištění, jež nesmí přesáhnout dobu šesti měsíců.*

6. *Členské státy nesmějí prodloužit dobu uvedenou v odstavci 5, s výjimkou prodloužení o omezenou dobu nepřesahující dalších dvanáct měsíců v souladu s vnitrostátním právem v případech, kdy je pravděpodobné, že doba potřebná pro úkony směřující k vyhoštění bude přes jejich řádné úsilí delší z důvodu*

   *a) nedostatečné spolupráce dotčeného státního příslušníka třetí země nebo*

   *b) zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí.*

Zajištění musí být ukončeno a navracená osoba musí být propuštěna v řadě různých situací, zejména pokud:

— kvůli právním či jiným aspektům přestane existovat reálný předpoklad pro vyhoštění,

— orgány neprovedly náležitě úkony směřující k vyhoštění,

— bylo dosaženo maximální doby zajištění.

Zajištění by mělo být v každém jednotlivém případě ukončeno tehdy, pokud vhodnou možnost představují alternativy zajištění.

14.4.1 *Neexistence reálného předpokladu pro vyhoštění*

Neexistence reálného předpokladu pro vyhoštění: V rozsudku ve věci *Kadzoev*, C-357/09, bodě 67 poskytl ESD vysvětlující výklad významu pojmu „reálný předpoklad“: „*Pouze skutečný předpoklad, že může dojít k úspěšnému vyhoštění s ohledem na lhůty stanovené v odstavcích 5 a 6 článku 15, odpovídá reálnému předpokladu pro vyhoštění. Tento reálný předpoklad neexistuje, jestliže se zdá nepravděpodobné, že dotyčný bude s přihlédnutím k uvedeným lhůtám přijat ve třetí zemi.*“

Neexistence „reálného předpokladu“ neznamená totéž co „nemožnost výkonu“: „nemožnost výkonu“ je kategoričtější tvrzení a lze ji prokázat obtížněji než „neexistenci reálného předpokladu“, která odkazuje pouze na určitou míru pravděpodobnosti.

Doby zajištění, které je nutno vzít v úvahu při posuzování „reálného předpokladu pro vyhoštění“: Vzhledem k důrazu, jaký článek 15 (stejně jako 6. bod odůvodnění) směrnice o navracení klade na individuální posouzení v každém jednotlivém případě při zjišťování přiměřenosti opatření ke zbavení svobody, je nutno vzít v konkrétním případě vždy v úvahu maximální doby zajištění dotčené osoby. To znamená, že podstatné jsou maximální doby stanovené ve vnitrostátních právních předpisech dotčeného členského státu. Znamená to rovněž, že by navracená osoba neměla být v členském státě zajištěna, pokud se od počátku jeví jako nepravděpodobné, že dotčená osoba bude přijata ve třetí zemi během maximální doby zajištění, která je přípustná podle právních předpisů tohoto členského státu (v rozsudku ve věci *Kadzoev*, C-357/09 ESD odkázal na maximální doby zajištění podle směrnice, jelikož byly stejné jako maximální lhůty podle použitelných právních předpisů v dotyčném členském státě).

Komise doporučuje stanovit maximální počáteční dobu zajištění v délce šesti měsíců, která bude přizpůsobena s ohledem na okolnosti případu a přezkoumávána v přiměřených intervalech pod dohledem soudního orgánu, a stanovit možnost dále prodloužit zajištění až na 18 měsíců v případech stanovených v čl. 15 odst. 6 směrnice o navracení.

Jakmile bylo dosaženo maximální doby zajištění, není již ustanovení čl. 15 odst. 4 použitelné a dotčenou osobu je v každém případě nutno bezodkladně propustit – viz rozsudek ESD ve věci *Kadzoev*, C-357/09, body 60 a 61: „*Je nutno uvést, že jestliže je dosažena maximální doba zajištění stanovená v čl. 15 odst. 6 směrnice 2008/115/ES, nevyvstává otázka, zda již neexistuje „reálný předpoklad pro vyhoštění“ ve smyslu odst. 4 téhož článku. V takovém případě totiž musí být dotčená osoba v každém případě bezodkladně propuštěna. Článek 15 odst. 4 směrnice 2008/115/ES se tak může použít pouze tehdy, dokud neuplynuly maximální doby zajištění stanovené v čl. 15 odst. 5 a 6 této směrnice.*“

Bližší objasnění:

— Měla by se věnovat pozornost zvláštní situaci osob bez státní příslušnosti, které nemusí být schopny využít konzulární pomoci třetích zemí za účelem získání platného dokladu totožnosti nebo cestovního dokladu. S ohledem na rozsudek ESD ve věci *Kadzoev*, C-357/09 by členské státy měly zajistit, že existuje reálný předpoklad pro vyhoštění, který odůvodňuje uložení nebo prodloužení zajištění.

— Je oprávněné ponechat dotčeného státního příslušníka třetí země v zajištění, je-li prozatím chráněn před vyhoštěním z důvodu zásady nenavracení (*non-refoulement*)?

  — Není-li vyhoštění pravděpodobné (například z toho důvodu, že otázka nenavracení (*non-refoulement*) bude pravděpodobně přetrvávat), musí být státní příslušníci třetích zemí podle čl. 15 odst. 4 směrnice o navracení propuštěni. Je-li otázka nenavracení (*non-refoulement*) pouze omezená a dočasná (např. v krátké době bude ze strany země návratu pravděpodobně vydána věrohodná diplomatická záruka nebo navracená osoba potřebuje dočasně životně důležitou lékařskou péči, která není v zemi návratu dostupná), lze zajištění prodloužit, existuje-li reálný předpoklad pro vyhoštění.

14.4.2 *Dosažení maximální doby zajištění*

V čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení je členským státům uložena povinnost stanovit ve vnitrostátním právu ([1]) maximální dobu trvání zajištění, která nepřesáhne dobu šesti měsíců (v obvyklých případech) nebo osmnácti měsíců (ve dvou kvalifikovaných případech: nedostatečná spolupráce ze strany navracené osoby nebo zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí).

Kratší maximální doby zajištění stanovené ve vnitrostátním právu mají přednost před lhůtou v délce šesti/osmnácti měsíců, která je uvedena ve směrnici o navracení: V konkrétních případech je nutno použít maximální dobu trvání

([1]) Přehled různých lhůt, které jsou použitelné podle vnitrostátního práva, je k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=10737855 (strany 44–50). Tento přehled zohledňuje situaci v prosinci 2013 a některá vnitrostátní pravidla se mezitím změnila.

stanovenou ve vnitrostátním právu (v souladu se směrnicí o navracení), a nikoli maximální doby trvání uvedené ve směrnici o navracení. To znamená, že členský stát, který ve vnitrostátním právu stanovil maximální dobu trvání v případě nespolupracujících navracených osob například v délce 60 dnů, nemůže zajištění prodloužit na dobu přesahující 60 dnů, ačkoli v čl. 15 odst. 6 směrnice o navracení je stanovena lhůta v délce až osmnácti měsíců.

Vnitrostátní právo by mělo stanovit maximální dobu zajištění, která umožní příslušným vnitrostátním orgánům přijmout veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení, a tedy dokončit postupy nezbytné pro úspěšné navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a zajištění jejich zpětného přebírání třetí zemí návratu. Komise členským státům doporučuje, aby použily rozpětí stanovené v článku 15 směrnice o navracení a stanovily maximální počáteční dobu zajištění v délce šesti měsíců a v případech stanovených v čl. 15 odst. 6 uvedené směrnice možnost dalšího prodloužení zajištění až na 18 měsíců. Je třeba připomenout, že skutečná doba trvání zajištění musí být stanovena případ od případu a že navracená osoba musí být propuštěna, pokud podmínky pro zajištění (např. reálný předpoklad pro vyhoštění) přestaly existovat.

Příklady důvodů, které opravňují/neopravňují prodloužení zajištění podle čl. 15 odst. 6:

— Chybějící doklady totožnosti nepostačují jako důvod k prodloužení zajištění – viz rozsudek ESD ve věci *Mahdi*, C-146/14, bod 73: „*skutečnost, že dotyčný státní příslušník třetí země nemá doklady totožnosti, nemůže sama o sobě odůvodnit prodloužení zajištění stanovené v čl. 15 odst. 6 směrnice 2008/115/ES.*“

— Nespolupráce při získávání dokladů totožnosti může odůvodnit prodloužení zajištění v případě, existuje-li mezi nespoluprací a nenavracením příčinná souvislost – viz rozsudek ESD ve věci *Mahdi*, C-146/14, bod 85: „*pouze tehdy, pokud z přezkumu chování uvedeného státního příslušníka během doby zajištění vyplývá, že nespolupracoval na provedení vyhoštění, a že je pravděpodobné, že toto vyhoštění bude trvat z důvodu tohoto chování déle, než bylo očekáváno*“.

Bližší objasnění:

Zohlednění doby zajištění jako žadatele o azyl: Při výpočtu doby zajištění za účelem vyhoštění není nutno vzít v úvahu doby zajištění jako žadatele o azyl, jelikož na zajištění pro účely vyhoštění a zajištění žadatelů o azyl se vztahují různá pravidla a režimy – viz rozsudek ESD ve věci *Kadzoev*, C-357/09, body 45 a 48: „*Zajištění za účelem vyhoštění upravené směrnicí 2008/115/ES a zajištění nařízené proti žadateli o azyl, zejména na základě směrnic 2003/9/ES a 2005/85/ES a použitelných vnitrostátních ustanovení, tedy spadají pod různé právní režimy. V důsledku toho […] doba, během které je osoba umístěna do střediska pro dočasné umístění na základě rozhodnutí přijatého podle ustanovení vnitrostátních předpisů a předpisů Společenství týkajících se žadatelů o azyl, nesmí být považována za zajištění za účelem vyhoštění ve smyslu článku 15 směrnice 2008/115/ES.*“

V bodě 47 téhož rozsudku se dále uvádí: „*Pokud by se mělo ukázat, že v rámci řízení zahájených na základě žádostí S. Kadzoeva o azyl, uvedených v bodě 19 tohoto rozsudku, nebylo přijato žádné rozhodnutí týkající se jeho umístění do střediska pro dočasné umístění, a tedy se jeho zajištění nadále zakládalo na dřívějším vnitrostátním režimu zajištění za účelem vyhoštění nebo na režimu směrnice 2008/115/ES, doba zajištění S. Kadzoeva odpovídající době, během které uvedená azylová řízení probíhala, musí být zohledněna pro výpočet doby zajištění za účely vyhoštění uvedené v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice 2008/115/ES.*“

Zohlednění doby zajištění do přípravy přemístění podle dublinského nařízení: Použije se stejná logika, která byla objasněna výše (ve vztahu k době zajištění žadatele o azyl).

Zohlednění doby zajištění během projednávání odvolání s odkladným účinkem: Tyto doby je nutno vzít v úvahu – viz rozsudek ESD ve věci *Kadzoev*, C-357/09, body 53–54: „*Doba zajištění dotyčné osoby, která uplynula během řízení, v rámci kterého je legalita rozhodnutí o vyhoštění přezkoumávána soudem, […] musí být zohledněna pro účely výpočtu maximální doby zajištění stanovené v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice 2008/115/ES. Pokud by tomu bylo jinak, pak by se doba zajištění za účelem vyhoštění mohla případ od případu, někdy i značně, lišit v témže členském státě nebo mezi jednotlivými členskými státy z důvodu zvláštností a okolností vlastních vnitrostátním soudním řízením, což by bylo v rozporu s cílem sledovaným čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice 2008/115/ES, kterým je zajistit v členských státech stejnou maximální dobu zajištění.*“

Zohlednění doby zajištění za účelem vyhoštění v (jiném) členském státě A, po němž bezprostředně následovalo zajištění před vyhoštěním v členském státě B (tato situace může nastat například v případě přemístění státního příslušníka třetí země z členského státu A do členského státu B podle dvoustranné dohody o zpětném přebírání osob, na kterou se vztahuje čl. 6 odst. 3 směrnice o navracení): Komise se domnívá, že by neměla být překročena absolutní osmnáctiměsíční doba nepřerušeného zajištění před vyhoštěním, a to vzhledem k nutnosti respektovat užitečný užitek maximální doby zajištění stanovené v čl. 15 odst. 6 směrnice o navracení. Výměnou informací mezi členskými státy ohledně dob zajištění v jiném členském státě a případně možností členského státu B odmítnout přemístění z členského státu A v případě, pokud členský stát A podal žádost příliš pozdě, je nutno se zabývat v příslušných dvoustranných dohodách o zpětném přebírání osob.

Zohlednění dob zajištění, jež proběhly před tím, než se pravidla stanovená ve směrnici o navracení stala použitelná: Tyto doby je nutno zohlednit (viz rozsudek ESD ve věci *Kadzoev*, C-357/09, body 36–38).

### 14.5 **Opětovné zajištění navracených osob**

Maximální doba zajištění stanovená ve směrnici o navracení nesmí být narušena okamžitým opětovným zajištěním navracených osob po jejich propuštění.

Opětovné zajištění téže osoby v pozdější fázi může být oprávněné pouze v případě, došlo-li k významné změně příslušných okolností (např. vydání nezbytných dokladů třetí zemí nebo zlepšení situace v zemi původu umožňující bezpečný návrat), pokud tato změna vede k „*reálnému předpokladu pro vyhoštění*“ v souladu s čl. 15 odst. 4 směrnice o navracení a pokud jsou splněny všechny ostatní podmínky pro uložení zajištění podle článku 15 uvedené směrnice.

### 14.6 **Uplatnění mírnějších donucovacích opatření po skončení zajištění**

Mírnější donucovací opatření, jako je pravidelné hlášení se orgánům, složení odpovídající finanční záruky, odevzdání dokladů nebo povinnost pobývat na určitém místě, lze uložit v případě, že je lze považovat za „*nezbytné opatření*“ pro výkon rozhodnutí o navrácení. Ačkoliv absolutní maximální doba uplatňování mírnějších donucovacích opatření není stanovena, rozsah a doba trvání těchto opatření podléhá důkladnému posouzení jejich přiměřenosti.

Je-li mimoto povaha a intenzita mírnějších donucovacích opatření podobná či stejná jako zbavení svobody (např. uložení neomezené povinnosti pobývat v určitém zařízení bez možnosti toto zařízení opustit), je třeba je považovat za faktické pokračování zajištění a použijí se lhůty stanovené v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení.

## 15. **PODMÍNKY ZAJIŠTĚNÍ**

*Právní základ:* směrnice o navracení – článek 16

1. *Zajištění se zpravidla vykonává ve zvláštních zajišťovacích zařízeních. Nemůže-li členský stát poskytnout ubytovací prostor ve zvláštním zajišťovacím zařízení a musí-li se uchýlit k umístění ve věznici, musí být zajištění státní příslušníci třetí země odděleni od běžných vězňů.*

2. *Zajištěným státním příslušníkům třetí země se na požádání umožní navázat včas kontakt s právními zástupci, rodinnými příslušníky a příslušnými konzulárními orgány.*

3. *Zvláštní pozornost se věnuje postavení zranitelných osob. Poskytuje se neodkladná zdravotní péče a základní léčba.*

4. *Příslušné a způsobilé vnitrostátní, mezinárodní a nevládní organizace a subjekty mají možnost navštěvovat zajišťovací zařízení uvedená v odstavci 1 v té míře, ve které jsou užívána pro zajištění státních příslušníků třetích zemí v souladu s touto kapitolou. Tyto návštěvy mohou podléhat schválení.*

5. *Zajištěným státním příslušníkům třetích zemí se pravidelně poskytují informace o pravidlech platných v zajišťovacím zařízení a o jejich právech a povinnostech. Mezi tyto informace patří i informace o jejich právu podle vnitrostátního práva na kontaktování organizací a subjektů uvedených v odstavci 4.*

### 15.1 **Počáteční policejní vazba**

Na počáteční zatčení (zadržení) policejními orgány za účelem zjištění totožnosti se vztahují vnitrostátní právní předpisy: to je výslovně zdůrazněno v 17. bodě odůvodnění směrnice o navracení: „*Aniž je dotčeno počáteční zadržení donucovacími*

*orgány, jež je upraveno vnitrostátními právními předpisy, mělo by se zajištění zpravidla vykonávat ve zvláštních zajišťovacích zařízeních.*“ To objasňuje, že během první doby lze uplatňovat i nadále vnitrostátní právní předpisy. Ačkoli to nepředstavuje právní povinnost, členské státy se vybízejí, aby již v této fázi zajistily oddělení státních příslušníků třetích zemí od běžných vězňů.

Délka počáteční doby zadržení, během níž mohou být podezřelí nelegální migranti umístěni v policejní vazbě: krátká, avšak přiměřená lhůta za účelem zjištění totožnosti kontrolované osoby a k vyhledání údajů, jež umožní určit, zda je tato osoba neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země – viz rozsudek ESD ve věci *Achughbabian*, C-329/11, bod 31: „*V tomto ohledu je nutno vycházet z toho, že příslušné orgány musejí mít k dispozici krátkou, leč přiměřenou lhůtu ke zjištění totožnosti kontrolované osoby a k vyhledání údajů, jež umožní určit, zda je neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země. Bez spolupráce dotyčné osoby může být určení jejího jména a státní příslušnosti obtížné. Ověření toho, zda jde o neoprávněný pobyt, se také může ukázat složité, zejména když se dotyčná osoba dovolává statusu žadatele o azyl nebo uprchlíka. Aby nebyl ohrožen cíl směrnice 2008/115/ES připomenutý v předchozím bodě, jsou příslušné orgány povinny jednat s náležitou péčí a bez průtahů zaujmout stanovisko k oprávněnosti pobytu dotyčné osoby.*“ Ačkoli neexistuje podrobně stanovená závazná lhůta, Komise členské státy vybízí, aby zajistily, že k přemístění do specializovaného zajišťovacího zařízení pro nelegální migranty zpravidla dojde do 48 hodin po zadržení (výjimečně může být v případě vzdálených míst přípustná delší lhůta).

### 15.2 **Využívání specializovaných zařízení jako obecné pravidlo**

Využívání specializovaných zařízení představuje obecné pravidlo: Navracené osoby nejsou zločinci a zaslouží si jiné zacházení než běžní vězni. Využívání specializovaných zařízení proto představuje obecné pravidlo, které je stanoveno ve směrnici o navracení. Členské státy musí neoprávněně pobývající státní příslušníky zajištěné za účelem vyhoštění umístit ve specializovaných zajišťovacích zařízeních, nikoli v běžných věznicích. To znamená, že členské státy mají povinnost zajistit ve specializovaných zajišťovacích zařízeních dostatek míst, tedy přizpůsobit zajišťovací kapacitu skutečným potřebám a zároveň zajistit odpovídající materiální podmínky zajištění.

Výjimky z obecného pravidla: Odchylku stanovenou v čl. 16 odst. 1 směrnice o navracení, která členským státům umožňuje umístit zajištěné osoby před vyhoštěním výjimečně v běžné věznici, je nutno vykládat restriktivně. To bylo výslovně potvrzeno v rozsudku ESD ve spojených věcech *Bero*, C-473/13 a *Bouzalmate*, C-514/13 ([1]), bodě 25: „*Druhá věta […] čl. 16 odst. 1 […] stanoví výjimku z této zásady, která musí být jako taková vykládána striktně (v tomto smyslu viz rozsudek Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, bod 86).*“ Při používání této výjimky je nutno plně zohlednit základní práva, přičemž se řádně uváží prvky, jako je přeplnění, potřeba zamezit opakovaným přesunům a případné nepříznivé dopady na dobré životní podmínky navracené osoby, zejména v případě zranitelných osob.

Nepředvídatelný nárůst počtu zajištěných osob: Výjimku stanovenou v čl. 16 odst. 1 směrnice o navracení lze použít v případě, kdy nepředpokládaný nárůst počtu zajištěných osob zapříčiněný nepředvídatelnými kvantitativními výkyvy spojenými s nelegální migrací (kdy dosud nebylo dosaženo „mimořádné situace“, která je výslovně upravena v článku 18 směrnice o navracení) vyvolá potíže při umisťování zajištěných osob do zvláštních zařízení v členském státě, který jinak disponuje odpovídajícím/dostatečným počtem míst ve specializovaných zařízeních.

Agresivní zadržené osoby: V souladu s příslušnou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva musí členské státy chránit navracené osoby, které byly zajištěny, před agresivním nebo nevhodným chováním ze strany ostatních zajištěných osob. Členské státy se vybízejí, aby posoudily praktické způsoby řešení tohoto problému ve specializovaných zařízeních, aniž by se uchýlily k umístění ve věznicích. K možným řešením může patřit vyhrazení určitých částí/křídel zajišťovacích zařízení pro agresivní osoby nebo existence zvláštních zajišťovacích středisek, která jsou této kategorii osob vyhrazena.

Neexistence zvláštních zajišťovacích zařízení v určitém regionu členského státu: Neexistence zvláštních zajišťovacích zařízení v určitém regionu členského státu, přičemž v jiné části téhož členského státu tato zařízení existují, nemůže sama o sobě odůvodnit umístění v běžné věznici. To bylo výslovně potvrzeno v rozsudku ESD ve spojených věcech *Bero*, C-473/13 a *Bouzalmate*, C-514/13, bodě 32: „*Čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115/ES musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát je povinen zajistit neoprávněně pobývající státní příslušníky třetích zemí za účelem vyhoštění zpravidla ve zvláštním zajišťovacím zařízení tohoto státu, i když uvedený členský stát má federální strukturu a spolková země, která je pro rozhodnutí o takovém umístění a jeho vykonání příslušná podle vnitrostátního práva, takové zajišťovací zařízení nemá.*“

([1]) Rozsudek ze dne 17. července 2014, věc *Bero*, C-473/13 a *Bouzalmate*, C-514/13, ECLI:EU:C:2014:2095.

Krátké doby zajištění: Skutečnost, že zajištění pravděpodobně potrvá pouze krátce (například sedm dnů nebo méně), nepředstavuje legitimní důvod k umístění ve věznici.

Zajištění v uzavřených zdravotnických/psychiatrických zařízeních: Zajištění před vyhoštěním v uzavřených zdravotnických/psychiatrických zařízeních nebo společně s osobami zajištěnými ze zdravotních důvodů se v čl. 16 odst. 1 směrnice o navracení nepředpokládá a bylo by v rozporu s jeho užitečným účinkem, ledaže se vzhledem k zdravotnímu stavu dotčené osoby jeví zajištění nebo přemístění do specializovaného nebo přizpůsobeného zařízení jako nezbytné, aby jí bylo možno poskytovat odpovídající a trvalý specializovaný lékařský dohled, pomoc a péči s cílem zabránit zhoršení jejího zdravotního stavu.

### 15.3 **Oddělení od běžných vězňů**

Povinnost oddělit navracené osoby od běžných vězňů představuje absolutní požadavek: Směrnice o navracení stanoví bezpodmínečnou povinnost členských států zajistit, aby neoprávněně pobývající státní příslušníci třetích zemí byli vždy odděleni od běžných vězňů, nemůže-li členský stát výjimečně zajistit umístění těchto státních příslušníků třetích zemí ve specializovaných zajišťovacích zařízeních.

Bývalí vězni, kteří mají být následně navráceni: Po skončení výkonu trestu odnětí svobody, kdy by dotčená osoba měla být normálně propuštěna, se začínají uplatňovat pravidla pro zajištění za účelem vyhoštění (včetně povinnosti stanovené v čl. 16 odst. 1 směrnice o navracení týkající se zajištění ve specializovaných zařízeních). Pokud se příprava vyhoštění a případně i samotné vyhoštění uskuteční v době výkonu trestu odnětí svobody, lze dotčenou osobu ponechat i nadále ve věznici, jelikož si dosud odpykává trest za dříve spáchaný trestný čin. Členské státy se vybízejí, aby zahájily všechny nezbytné postupy pro vyhoštění s dostatečným předstihem, když si dotčené osoby dosud odpykávají trest ve věznici, aby se zajistilo, že státní příslušník třetí země bude úspěšně navrácen nejpozději v okamžiku propuštění z vězení.

Agresivní zadržené osoby: Agresivní nebo nevhodné chování navracených osob neodůvodňuje jejich zajištění spolu s běžnými vězni, pokud se agrese nepovažuje za trestný čin a pokud soud neuložil příslušný trest odnětí svobody.

Pojem „běžní vězni“ se vztahuje na obžalované i odsouzené osoby: to je potvrzeno ve 4. bodě desátého pokynu „Dvaceti pokynů pro nucené navracení“ Výboru ministrů Rady Evropy, v němž se výslovně zdůrazňuje, že *„zajištěné osoby čekající na vyhoštění z daného území by obvykle neměly být umístěny společně s běžnými vězni, a to obžalovanými ani odsouzenými osobami*“. Zajištěné osoby musí být proto odděleny i od obžalovaných osob.

Souhlas navracené osoby se zajištěním spolu s vězni není možný: V rozsudku ve věci *Pham*, C-474/13 ([1]), bodech 21 a 22 ESD výslovně potvrdil následující: *„Povinnost oddělení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí od běžných vězňů, která je stanovena v čl. 16 odst. 1 druhé větě této směrnice, jde v tomto ohledu nad rámec pouhého zvláštního pravidla pro výkon zajištění státních příslušníků třetích zemí ve věznicích a představuje hmotněprávní podmínku tohoto umístění, bez které v zásadě toto umístění není v souladu s uvedenou směrnicí. V tomto kontextu nemůže členský stát zohlednit vůli dotyčného státního příslušníka třetí země.*“

### 15.4 **Materiální podmínky zajištění**

*Směrnice o navracení – článek 16; desátý pokyn Rady Evropy pro nucené navracení („Podmínky zajištění do vyhoštění“); standardy CPT a informativní přehled týkající se zajišťování migrantů; Evropská vězeňská pravidla (2006)*

Samotná směrnice o navracení stanoví řadu konkrétních záruk. Členské státy jsou povinny:

— poskytnout neodkladnou zdravotní péči a základní léčbu,

— věnovat pozornost situaci zranitelných osob, což obecně znamená rovněž zajištění řádného zohlednění prvků, jako je věk, zdravotní postižení a zdravotní stav dotčené osoby (včetně mentálního stavu),

— poskytovat zajištěným osobám informace o pravidlech platných v zařízení a o jejich právech a povinnostech. Doporučuje se, aby byly tyto informace poskytnuty co nejdříve, nejpozději však do 24 hodin od jejich příchodu,

— umožnit zajištěným osobám navázat kontakt s právními zástupci, rodinnými příslušníky a příslušnými konzulárními orgány,

— umožnit příslušným a způsobilým vnitrostátním, mezinárodním a nevládním organizacím a subjektům návštěvy zajišťovacích zařízení. Toto právo musí být uděleno přímo dotyčným organizacím, nezávisle na výzvě zajištěné osoby.

([1]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. července 2014 ve věci *Pham*, C-474/13, ECLI:EU:C:2014:2096.

Co se týká záležitostí, které směrnice o navracení výslovně neupravuje, členské státy musí dodržovat příslušné normy Rady Evropy, zejména „standardy CPT“: Směrnice o navracení neupravuje určité materiální podmínky zajištění, jako je velikost místností, přístup k hygienickému zařízení, možnost pobývat venku, výživa atd. během zajištění. V 17. bodě odůvodnění však potvrzuje, že se zajištěnými osobami je nutno zacházet „důstojně a v souladu se zásadami lidskosti“ a dodržovat zároveň jejich základní práva a mezinárodní právo. Pokud členské státy uloží zajištění za účelem vyhoštění, musí tak učinit za podmínek, které jsou v souladu s článkem 4 Listiny základních práv Evropské unie, který zakazuje nelidské či ponižující zacházení. Praktický dopad této povinnosti na členské státy podrobně objasňují zejména:

1) desátý pokyn Rady Evropy pro nucené navracení („Podmínky zajištění do vyhoštění“);

2) standardy, které stanovil Výbor Rady Evropy pro zabránění mučení („standardy CPT“, dokument CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2013; informativní přehled CPT týkající se zajišťování migrantů (dokument CPT/Inf(2017)3)) a které se zabývají zvláštními potřebami a postavením nelegálních migrantů, kteří byli zajištěni;

3) Evropská vězeňská pravidla (2006) (doporučení Rec(2006)2 Výboru ministrů členským státům) jako základní minimální normy týkající se veškerých záležitostí, jimiž se nezabývají výše uvedené standardy;

4) Standardní minimální pravidla OSN pro zacházení s vězni (schválená Ekonomickou a sociální radou v rezolucích č. 663 C (XXIV) ze dne 31. července 1957 a č. 2076 (LXII) ze dne 13. května 1977).

Tyto standardy představují obecně uznávaný popis povinností týkajících se zajištění, jež musí členské státy v případě zajištění dodržovat jako naprosté minimum, aby byl zajištěn soulad s povinnostmi podle Evropské úmluvy o lidských právech a povinnostmi vyplývajícími z Listiny základních práv Evropské unie při uplatňování práva EU.

---

***Desátý pokyn Rady Evropy – Podmínky zajištění do doby vyhoštění***

1. *Osoby zajištěné do doby vyhoštění by měly být v nejkratším možném čase obvykle umisťovány do zařízení k tomu zvlášť určených, která zaručují materiální podmínky a režim odpovídající jejich právnímu postavení a která mají vhodně kvalifikovaný personál.*
2. *Tato zařízení by měla zajišťovat ubytování, které je přiměřeně zařízeno, čisté a v dobrém stavu a které poskytuje dostatečný životní prostor přiměřený počtu lidí zde umístěných. Dále je třeba věnovat pozornost úpravě a uspořádání prostorů, aby pokud možno nenavozovaly dojem „vězeňského“ prostředí. K organizovaným činnostem by měly patřit vycházky na čerstvém vzduchu, přístup do společenské místnosti, k rádiu/televizi a novinám/časopisům, stejně jako k dalším vhodným druhům odpočinku.*
3. *Pracovníci v těchto zařízeních by měli být pečlivě vybíráni a měli by projít vhodným školením. Členské státy se vybízejí, aby dotyčným pracovníkům poskytly pokud možno školení, které jim umožní osvojit si nejen schopnosti mezilidské komunikace, nýbrž je obeznámí i s odlišnou kulturou zajištěných osob. Někteří pracovníci by měli mít pokud možno příslušné jazykové znalosti a měli by být schopni rozeznat příznaky stresové reakce, které se projevují u zajištěných osob, a přijmout vhodná opatření. Pracovníci by měli být rovněž schopni vyžádat si v případě potřeby vnější podporu, zejména lékařskou a sociální pomoc.*
4. *Osoby zajištěné do doby vyhoštění z území by obvykle neměly být umístěny společně s běžnými vězni, a to obžalovanými ani odsouzenými osobami. Ženy a muže je nutno oddělit od opačného pohlaví, pokud si to přejí; je však třeba dodržet zásadu celistvosti rodiny, a rodiny by proto měly být umístěny v souladu s touto zásadou.*
5. *Vnitrostátní orgány by měly zajistit, aby osoby zajištěné v těchto zařízeních měly přístup k právním zástupcům, lékařům, nevládním organizacím, rodinným příslušníkům a UNHCR a aby mohly komunikovat s vnějším světem, a to v souladu s příslušnými vnitrostátními předpisy. Fungování těchto zařízení je třeba pravidelně sledovat, včetně uznanými nezávislými pozorovateli.*
6. *Zajištěné osoby jsou oprávněny podávat stížnosti na údajné případy špatného zacházení nebo na nezajištění jejich ochrany před násilím ze strany ostatních zajištěných osob. Stěžovatele a svědky je třeba chránit před případným špatným zacházením nebo zastrašováním kvůli jejich stížnosti nebo důkazům poskytnutým k doložení takovéto stížnosti.*
7. *Zajištěným osobám by měly být systematicky poskytovány informace o pravidlech platných v zařízení a příslušném postupu a o jejich právech a povinnostech. Tyto informace by měly být dostupné v jazycích, které jsou dotčenými osobami používány nejčastěji, a v případě potřeby je nutno využít služeb tlumočníka. Zajištěné osoby by měly být informovány o svém právu kontaktovat právního zástupce podle své volby, příslušné diplomatické zastoupení své země, mezinárodní organizace, jako je UNHCR a Mezinárodní organizace pro migraci (IOM), a nevládní organizace. V tomto ohledu by měla být poskytnuta pomoc.*

---

***Standardy CPT týkající se zadržování cizinců – výňatky***

*29. (zadržovací zařízení). […] Zjevně by takováto střediska měla poskytovat ubytování, které je přiměřeně zařízeno, čisté a v dobrém stavu a které skýtá dostatečný životní prostor přiměřený počtu lidí zde umístěných. Dále je třeba věnovat pozornost úpravě a uspořádání prostorů, aby pokud možno nenavozovaly dojem vězeňského prostředí. Co se týče režimových aktivit, měly by zahrnovat vycházky na čerstvém vzduchu, přístup do společenské místnosti, k rádiu, televizi a novinám či časopisům, stejně jako k dalším vhodným druhům rekreace (stolní hry, stolní tenis). Čím delší je doba zadržování osob, tím pestřejší činnosti by měly být osobám poskytovány.*

*Personál v těchto střediscích pro zadržované cizince má obzvláště obtížnou úlohu. Za prvé se nevyhnutelně vyskytnou komunikační problémy způsobené jazykovou bariérou. Za druhé bude mnoho zadržovaných osob těžko přijímat skutečnost, že byly zbaveny svobody, ačkoli nejsou podezřelé ze spáchání žádného trestného činu. Za třetí zde existuje riziko napětí mezi zadržovanými osobami různých národností nebo etnických skupin. Proto CPT klade důraz na to, aby dohlížející pracovníci v těchto střediscích byli pečlivě vybíráni a obdrželi vhodné zaškolení. Tito pracovníci by měli mít rozvinuté schopnosti mezilidské komunikace a zároveň by měli být dobře obeznámeni s odlišnými kulturami zadržovaných a alespoň někteří z nich by měli mít příslušné jazykové dovednosti. Dále by měli být vyškoleni, jak rozeznat možné příznaky stresových reakcí zadržovaných osob (ať už posttraumatické reakce nebo reakce vyvolané sociokulturními změnami) a jak činit vhodná opatření.*

*79. Životní podmínky zajištěných neregulérních migrantů by měly odpovídat povaze zbavení jejich osobní svobody, měly by zahrnovat co nejméně omezení a režim nabízející různé aktivity. Zajištění neregulérní migranti by měli mít například možnost udržovat smysluplné kontakty s vnějším světem (včetně možnosti často telefonovat a přijímat návštěvy) a jejich volnost pohybu uvnitř zařízení, ve kterém jsou zadržováni, by měla být omezena co nejméně. I kdyby podmínky zajištění ve věznicích splňovaly tyto požadavky – což rozhodně neplatí v každém případě – podle názoru výboru CPT je zajišťování neregulérních migrantů ve vězeňském prostředí z výše uvedených důvodů ze své podstaty nesprávné.*

*82. Právo na přístup k právní pomoci by mělo zahrnovat právo hovořit s právním zástupcem bezpřítomnosti třetí osoby, jakož i právo na přístup k právnímu poradenství v otázkách týkajících se pobytu, zajištění a vyhoštění či předání. To také znamená, že pokud si neregulérní migranti nemohou dovolit zaplatit právního zástupce, měli by mít přístup k bezplatné právní pomoci.*

*Dále by měl všechny nově příchozí zajištěné osoby neprodleně vyšetřit lékař nebo plně kvalifikovaná zdravotní sestra pod dohledem lékaře. Právo na přístup k lékaři by mělo zahrnovat právo na vyšetření lékařem podle vlastního výběru, a to na žádost dotčené osoby. V takovém případě však může být po zajištěné osobě požadováno, aby si hradila sama náklady na toto vyšetření.*

*Informování příbuzného nebo třetí osoby dle vlastního výběru o zajištění je značně ulehčeno, když je neregulérním migrantům umožněno ponechat si v době zajištění mobilní telefony nebo k nim alespoň mají umožněn přístup.*

*90. Posouzení zdravotního stavu neregulérních migrantů v době omezení jejich svobody je základní povinností jak ve vztahu ke každému zajišťovanému jednotlivci, tak ve vztahu ke skupině neregulérních migrantů jako celku. Duševní a fyzické zdraví neregulérních migrantů může být negativně ovlivněno jejich předchozími traumatickými zážitky. Zpřetrhání osobních vazeb a ztráta kulturního prostředí, na které byli zvyklí, a nejistota ohledně budoucnosti mohou mít dále za následek zhoršení jejich duševního stavu, včetně zintenzivnění již existujících příznaků deprese, úzkosti a posttraumatické poruchy.*

*91. Jako minimum je ve všech zařízeních pro zajištění cizinců třeba zajistit každodenní přítomnost člena zdravotnického personálu s uznanou odbornou kvalifikací. Tato osoba by měla provádět zejména vstupní vyšetření nově příchozích osob (zejména na přítomnost přenosných nemocí včetně tuberkulózy), přijímat žádosti o návštěvu lékaře, zajistit poskytování a distribuci léků na lékařský předpis, vést zdravotní dokumentaci a dohlížet na všeobecné hygienické podmínky.*

**Evropská vězeňská pravidla (2006) – výňatky**

*Ubytování*

*18.1 Ubytování zajišťované pro vězně, zejména pak veškeré prostory určené pro spaní, musí respektovat lidskou důstojnost a co možná nejvíce potřebu soukromí a musí odpovídat zdravotnickým a hygienickým požadavkům s patřičným ohledem na klimatické podmínky, zejména s ohledem na plošnou výměru, počet metrů krychlových vzduchu, osvětlení, vytápění a větrání.*

*18.2 Ve všech prostorách, v nichž mají vězni žít, pracovat nebo se shromažďovat, je třeba dodržovat tyto podmínky:*

*a) musí mít dostatečně velká okna, aby vězni mohli za normálních okolností při denním světle číst nebo pracovat. Okna musí být konstruována tak, aby umožnila přístup čerstvého vzduchu s výjimkou případů, kdy existuje dostatečně efektivní klimatizační zařízení;*

*b) umělé osvětlení musí odpovídat uznávaným technickým normám a*

*c) musí být zaveden poplachový signalizační systém, který umožní vězňům neprodleně kontaktovat personál.*

*Osobní hygiena*

*19.1 Všechny části každé věznice musí být stále udržovány v dobrém technickém stavu a čistotě.*

*19.2 Při přijetí vězně do věznice musí být cely nebo jiné ubytovací prostory, do nichž je vězeň přidělen, čisté.*

*19.3 Vězni musí mít volný přístup k hygienickým zařízením, které jsou zdravotně nezávadné a respektují právo na soukromí.*

*19.4 Musí být zajištěno vhodné zařízení, aby se každý vězeň mohl vykoupat nebo osprchovat při teplotě odpovídající klimatickým podmínkám, a to pokud možno denně, nejméně však dvakrát týdně (v případě potřeby i častěji) v zájmu všeobecné hygieny.*

*19.5 Vězni musí dodržovat osobní hygienu a udržovat své ošacení i prostory pro spaní v čistotě a pořádku.*

*19.6 Vězeňská správa musí dát vězňům k dispozici potřebné prostředky pro tuto činnost, včetně toaletních potřeb a čisticích prostředků.*

*19.7 Hygienické potřeby žen je třeba zajistit speciálním opatřením.*

*Oděv a lůžkoviny*

*20.1 Vězňům, kteří nemají dostatečné vlastní ošacení, musí být poskytnuto oblečení odpovídající klimatickým podmínkám.*

*20.2 Takový oděv v nich nesmí vyvolávat pocit ponížení nebo degradace.*

*20.3 Všechny části oděvu musí být udržovány v řádném stavu a v případě potřeby vyměněny.*

*20.4 Pokud vězeň obdrží povolení opustit věznici, nesmí být nucen mít na sobě oděv, ze kterého je patrné, že se jedná o vězně.*

*21. Každý vězeň musí mít k dispozici vlastní lůžko a vhodné vlastní lůžkoviny, které musí být udržovány v dobrém stavu a které musí být vyměňovány v takovém časovém intervalu, aby byla zajištěna jejich čistota.*

*Stravování*

*22.1 Vězňům musí být poskytována strava s přihlédnutím k jejich věku, zdravotnímu a tělesnému stavu, náboženskému přesvědčení, kulturním zvyklostem a charakteru vykonávané práce.*

*22.2 Požadavky na stravu, včetně jejího minimálního kalorického a proteinového obsahu, musí být stanoveny v národní legislativě.*

*22.3 Jídlo musí být připravováno i podáváno při dodržování hygienických pravidel.*

*22.4 Denně se musí podávat tři jídla s rozumně stanoveným časovým intervalem.*

*22.5 Každý vězeň musí mít stálý přístup k čisté pitné vodě.*

*22.6 Lékař nebo diplomovaná sestra musí nařídit změnu stravy u konkrétního vězně, pokud je to nutné z lékařských důvodů.*

*Vězeňský režim*

*25.1 Režim uplatňovaný u všech vězňů musí nabízet vyvážený program činností.*

*25.2 Tento režim musí umožňovat, aby všichni vězni trávili tolik hodin mimo své cely denně, kolik je zapotřebí pro dostatečné zajištění lidské a společenské interakce.*

*25.3 Tento režim musí také zajišťovat sociální potřeby vězňů.*

*25.4 Je nutno věnovat zvláštní pozornost potřebám vězňů, kteří byli vystaveni tělesnému, psychickému nebo sexuálnímu zneužití.*

*Cvičení a rekreační činnosti*

*27.1 Pokud to počasí dovoluje, musí mít všichni vězni možnost vykonat nejméně jednu hodinovou procházku denně nebo cvičit na volném prostranství.*

*27.2 Pro případ špatného počasí je třeba zajistit náhradní možnost pro cvičení vězňů.*

*27.3 Řádně organizované činnosti pro rozvoj fyzické zdatnosti a zajištění dostatečných možností pro cvičení a rekreační činnosti musí tvořit nedílnou součást vězeňského režimu.*

*27.4 Vězeňská správa musí tyto činnosti umožnit zajištěním vhodných prostor, zařízení a nářadí.*

*27.5 Vězeňská správa musí zorganizovat speciální činnosti pro vězně, kteří je potřebují.*

*27.6 Musí být zajištěny možnosti pro rekreační činnosti, ke kterým patří sport, hry, kulturní vyžití, koníčky a jiné volnočasové aktivity, a pokud je to možné, bude vězňům dovoleno, aby je sami organizovali.*

*27.7 Vězňům musí být umožněn v průběhu cvičení a rekreačních činností vzájemný kontakt.*

*Svoboda myšlení, svědomí a víry*

*29.1 Právo vězňů na svobodu myšlení, svědomí a víry musí být respektováno.*

*29.2 V rámci možností musí být vězeňský režim zorganizován tak, aby vězni měli možnost praktikovat své náboženství a víru, zúčastňovat se bohoslužeb nebo náboženských setkání konaných schválenými zástupci takových církví nebo náboženských směrů, přijímat soukromé návštěvy takových zástupců církve nebo náboženského vyznání a mít možnost vlastnit knihy a literaturu týkající se jejich náboženství nebo vyznání.*

*29.3 Vězni nesmí být nuceni, aby praktikovali určité náboženství nebo vyznání, účastnili se bohoslužeb nebo náboženských setkání nebo jiných náboženských aktivit nebo aby přijímali návštěvy zástupců jiných církví nebo náboženského vyznání.*

*Etnické nebo jazykové menšiny*

*38.1 Je nutno učinit speciální opatření pro zajištění potřeb vězňů, kteří patří k etnickým nebo jazykovým menšinám.*

*38.2 Pokud je to možné, je třeba, aby odlišné skupiny mohly i ve vězení praktikovat své kulturní zvyklosti.*

*38.3 Jazykové potřeby je nutno zajišťovat pomocí kvalifikovaných tlumočníků a poskytováním psaných materiálů v těch jazycích, kterými se hovoří v konkrétní věznici.*

*Zdravotní péče*

*40.3 Vězni musí mít přístup ke zdravotnickým službám dostupným v zemi bez diskriminace z důvodu jejich právního postavení.*

*40.4 Zdravotní služby ve věznicích musí usilovat o zjišťování a léčbu tělesných nebo duševních chorob nebo postižení, kterými mohou vězni trpět.*

*40.5 Veškeré nezbytné lékařské, chirurgické a psychiatrické služby včetně služeb dostupných na svobodě musí být pro tyto účely zajišťovány i pro vězně.*

*Lékařský a zdravotnický personál*

*41.1 Každé vězení musí mít k dispozici služby alespoň jednoho kvalifikovaného odborného lékaře.*

*41.2 Je nutno přijmout opatření, aby byla kdykoli v nutných případech neprodleně zajištěna pomoc kvalifikovaného lékaře.*

*41.3 Pokud ve věznici nepracuje lékař na plný úvazek, musí být zajištěny pravidelné návštěvy externího lékaře.*

*41.4 V každé věznici musí být vhodně vyškolení pracovníci v oblasti zdravotní péče.*

*41.5 Každý vězeň musí mít k dispozici služby kvalifikovaného stomatologa a očního lékaře.*

*Povinnosti lékařského personálu*

*42.1 Lékař nebo diplomovaná sestra, která je podřízenou tohoto lékaře, se musí dostavit ke každému vězni co nejdříve po jeho příjmu a musí jej vyšetřit s výjimkou případů, kdy to evidentně není nezbytně nutné.*

*42.2 Lékař nebo diplomovaná sestra, která je podřízenou tohoto lékaře, musí na žádost vyšetřit vězně při jeho propouštění a musí vždy vězně vyšetřit v případě potřeby.*

*42.3 Při lékařském vyšetření vězně musí lékař nebo diplomovaná sestra, která je podřízenou tohoto lékaře, zejména dbát na následující:*

*a) dodržování běžných pravidel důvěrnosti lékařských informací;*

*b) diagnostikování tělesných nebo duševních chorob a podniknutí veškerých nezbytných kroků pro jejich léčbu a pokračování stávající léčby;*

*c) sepsání zápisu a nahlášení příslušným orgánům jakýchkoli příznaků toho, že na vězni mohlo být spácháno násilí;*

*d) rozpoznání abstinenčních příznaků, jež jsou důsledkem užívání drog, léků nebo alkoholu;*

*e) rozpoznání psychického nebo jiného stresu způsobeného zbavením svobody;*

*f) izolování vězňů s podezřením na infekční a nakažlivé nemoci po období trvání infekce a poskytnutí vhodné léčby;*

*g) zajištění, aby vězni s virem HIV nebyli izolováni pouze z tohoto důvodu;*

*h) zjištění tělesných nebo psychických potíží, které by po propuštění mohly být překážkou pro opětné začlenění do společnosti;*

*i) stanovení, zda jsou vězni způsobilí pracovat a vykonávat tělesná cvičení, a*

*j) dbát na dohody se společenskými organizacemi ohledně pokračování nezbytné lékařské a psychiatrické léčby po propuštění, pokud vězni k takovým dohodám dají souhlas.*

*Poskytování zdravotní péče*

*46.1 Nemocní vězni s potřebou odborné léčby budou převezeni do specializovaného zařízení nebo do civilní nemocnice, pokud taková léčba není dostupná ve věžeňském zařízení.*

*46.2 Pokud má věžeňská služba své vlastní nemocniční zařízení, musí být dostatečně personálně zabezpečeno a vybaveno, aby vězni, kteří budou v tomto zařízení umístěni, získali odpovídající péči a léčbu.*

## 16. **ZAJIŠTĚNÍ NEZLETILÝCH OSOB A RODIN**

*Právní základ:* směrnice o navracení – článek 17

*1. Nezletilé osoby bez doprovodu a rodiny s nezletilými dětmi jsou zadržovány pouze v případě, že neexistuje jiná možnost, a na co nejkratší přiměřenou dobu.*

*2. Zajištěným rodinám se až do vyhoštění poskytuje samostatné ubytování zaručující přiměřené soukromí.*

*3. Zajištěné nezletilé osoby mají možnost provozovat volnočasové aktivity, včetně her a odpočinkových činností přiměřených jejich věku, a mají, v závislosti na délce pobytu, přístup ke vzdělávání.*

*4. Nezletilé osoby bez doprovodu jsou v rámci možností ubytovány v zařízeních, které mají k dispozici personál a vybavení zohledňující potřeby osob jejich věku.*

*5. V souvislosti se zajištěním nezletilých osob, které mají být vyhoštěny, je v první řadě zvažován nejvlastnější zájem dítěte.*

Směrnice o navracení umožňuje zajištění nezletilých osob bez doprovodu a rodin s nezletilými osobami za účelem vyhoštění jako krajní opatření a na co nejkratší přiměřenou dobu za předpokladu, že jsou řádně dodržovány konkrétní záruky.

Kromě těchto záruk stanovených v článku 17 směrnice o navracení se musí dodržovat zásady stanovené v článku 15 uvedené směrnice týkající se obecných pravidel pro zajištění, zejména to, že zajištění může být využito pouze jako krajní opatření, že musí být k dispozici řada použitelných alternativ zajištění a že musí být provedeno individuální posouzení každého případu (viz oddíl 14). V kontextu zajištění nezletilých osob a rodin je nutno v první řadě zvažovat nejvlastnější zájmy dítěte, proto se členské státy vybízejí, aby do všech záležitostí týkajících se zajištění zapojily subjekty na ochranu dětí, a pokud existují důvody pro zajištění, musí být učiněno vše pro to, aby existovala a byla dostupná řada účinných alternativ zajištění nezletilých osob (bez doprovodu nebo s jejich rodinami).

UNHCR ([1]) a Agentura Evropské unie pro základní práva ([2]) uvádějí některé příklady osvědčených postupů, pokud jde o alternativy zajištění nezletilých osob bez doprovodu a rodin s dětmi.

Komise doporučuje, aby vnitrostátní právní předpisy nevylučovaly možnost zajištění nezletilých osob v případech, kdy je to nezbytně nutné k zajištění výkonu konečného rozhodnutí o navrácení a pokud v konkrétním případě nemohou být účinně uplatněna mírnější donucovací opatření.

Znění článku 17 směrnice o navracení odpovídá znění jedenáctého pokynu Rady Evropy – Děti a rodiny. Další konkrétní pokyny jsou uvedeny v komentáři k tomuto pokynu:

---

***Jedenáctý pokyn Rady Evropy – Děti a rodiny***

***Komentář***

1. *Body 1, 3 a 5 tohoto pokynu vycházejí z příslušných ustanovení Úmluvy o právech dítěte, která byla přijata a otevřena k podpisu, ratifikaci a přistoupení rezolucí Valného shromáždění OSN č. 44/25 ze dne 20. listopadu 1989 a kterou ratifikovaly všechny členské státy Rady Evropy. Co se týká bodu 2, je třeba připomenout, že se v případě zadržení použije rovněž právo na respektování rodinného života podle článku 8 EÚLP.*

2. *Pokud jde o zbavení svobody dětí, článek 37 Úmluvy o právech dítěte konkrétně stanoví, že „zatčení, zadržení nebo uvěznění dítěte se provádí v souladu se zákonem a používá se pouze jako krajní opatření a na co nejkratší možnou dobu“ (čl. 37 písm. b)). V čl. 20 odst. 1 této úmluvy je stanoveno: „Dítě dočasně nebo trvale zbavené svého rodinného prostředí nebo dítě, které ve svém vlastním zájmu nemůže být ponecháno v tomto prostředí, má právo na zvláštní ochranu a pomoc poskytovanou státem“.*

3. *Inspirací byl i bod 38 Pravidel OSN k ochraně mladistvých zbavených osobní svobody, která byla přijata rezolucí Valného shromáždění OSN č. 45/113 ze dne 14. prosince 1990 a která se vztahují na zbavení svobody, což se chápe jako „jakákoli forma zadržení či uvěznění nebo umístění osoby ve vazebním režimu ve veřejných či soukromých prostorách, které tato osoba nesmí o vlastní vůli opustit, na základě jakéhokoli příkazu soudního, správního či jiného orgánu“ (bod 11 písm. b)). Podle bodu 38: „Každé dítě ve věku povinné školní docházky má právo na vzdělávání, odpovídající jeho potřebám a schopnostem, a určené k jeho přípravě na návrat do společnosti. Toto vzdělávání by mělo být poskytováno mimo zadržovací zařízení pokud možno v komunitních školách a každopádně kvalifikovanými učiteli prostřednictvím programů začleněných do vzdělávacího systému země, aby po propuštění mohli mladiství pokračovat bez potíží ve svém vzdělávání. Správa zadržovacích zařízení musí věnovat zvláštní pozornost vzdělávání mladistvých, kteří jsou cizími státními příslušníky nebo kteří mají zvláštní kulturní či etnické potřeby. Mladiství, kteří jsou negramotní nebo mají kognitivní poruchy nebo poruchy učení, mají právo na zvláštní vzdělávání“.*

4. *Poslední odstavec odráží hlavní zásadu Úmluvy o právech dítěte, která v čl. 3 odst. 1 uvádí: „Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány“. To se vztahuje samozřejmě i na rozhodnutí o zadržení dětí, které čelí vyhoštění z daného území.*

---

([1]) UNHCR, Dokument o alternativách 1: Možnosti, které mají vlády v oblasti péče a alternativ zajištění, pokud jde o děti a rodiny (*Options paper 1: Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families*), 2015, k dispozici na adrese: http://www.unhcr.org/553f58509.pdf.

([2]) Agentura Evropské unie pro základní práva, Evropský právní a politický rámec pro zajištění migrujících dětí (*European legal and policy framework on immigration detention of children*), 2017, k dispozici na adrese: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-immigration-detention-children_en.pdf.

Pokud jde o zajištění nezletilých osob, standardy CPT stanoví níže uvedená pravidla, která by měly členské státy dodržovat, pokud uplatňují – výjimečně a jako krajní opatření – zajištění:

***Standardy CPT týkající se zadržování nezletilých osob – výňatky***

*97. CPT se domnívá, že je nutno vyvinout veškeré úsilí, aby se zamezilo zbavení svobody nelegálního migranta, který je nezletilý. Podle zásady „nejvlastnějšího zájmu dítěte" zformulované v článku 3 Úmluvy OSN o právech dítěte je zadržení dětí, včetně dětí bez doprovodu a dětí odloučených od rodin, jen ojediněle odůvodněné a podle názoru Výboru nemůže být zcela jistě motivováno pouze neexistencí pobytového statusu. Je-li výjimečně zadrženo dítě, mělo by k zbavení svobody dojít na nejkratší možnou dobu; je nutno vynaložit veškeré úsilí, aby bylo možno děti bez doprovodu a děti odloučené od rodin ze zadržovacího zařízení neprodleně propustit a umístit je do vhodnější péče. Vzhledem k zranitelnosti dítěte je nutno při zadržení dítěte uplatnit dodatečné záruky, zejména v případech, kdy je dítě odloučeno od svých rodičů nebo jiných osob, které o ně pečují, nebo je bez doprovodu, bez rodičů, osob, které o ně pečují, nebo příbuzných.*

*98. Co nejdříve poté, co se orgány dovědí o přítomnosti dítěte, měla by odborně kvalifikovaná osoba provést počáteční pohovor, v jazyce, kterému dítě rozumí. Je nutno posoudit zvláštní zranitelnost dítěte, a to z hlediska věku, zdraví, psychosociálních faktorů a jiných potřeb ochrany, včetně potřeb v důsledku násilí, obchodování s lidmi nebo traumatu. Děti bez doprovodu nebo děti odloučené od rodin, které jsou zbaveny svobody, by měly mít okamžitý a bezplatný přístup k právní a jiné vhodné pomoci, včetně přidělení opatrovníka nebo právního zástupce. Je rovněž nutné zavést mechanismy přezkumu za účelem průběžného sledování kvality opatrovnictví.*

*99. Je nutno přijmout opatření k zajištění pravidelné přítomnosti sociálního pracovníka a psychologa v zařízeních, v nichž jsou děti zadržovány, a individuálního kontaktu s nimi. Smíšený personál je jednou z dalších záruk proti špatnému zacházení; přítomnost mužského i ženského personálu může mít příznivý dopad na atmosféru v zařízení a na posílení pocitu normálnosti v místě zadržování. Dětem zbaveným svobody by měla být nabídnuta rovněž řada konstruktivních činností (se zvláštním důrazem na možnost dítěte pokračovat ve vzdělávání).*

*100. S cílem omezit riziko vykořisťování je třeba přijmout zvláštní opatření k zajištění obytných prostor, které jsou vhodné pro děti, například jejich oddělení od dospělých, ledaže se má za to, že to není v nejlepším zájmu dítěte. Tak je tomu například u dětí, které jsou ve společnosti rodičů nebo jiných blízkých příbuzných. V tomto případě je třeba se všemožně vynasnažit, aby se zamezilo rozdělení rodiny.*

*131. Základními zárukami proti špatnému zacházení ve všech místech zadržování, včetně středisek pro zadržování mladistvých, jsou účinné postupy podávání stížností a inspekce. Mladiství (stejně jako jejich rodiče nebo právní zástupci) by měli mít možnost podávat stížnosti v rámci administrativního systému zařízení a měli by mít právo se důvěrně obrátit na nezávislý orgán. Postupy pro podávání stížností by měly být jednoduché, účinné a vstřícné k dětem, zejména co se týká použitého jazyka. Mladiství (stejně jako jejich rodiče a právní zástupci) by měli mít právo požádat o právní poradenství s ohledem na stížnosti a využít bezplatnou právní pomoc, je-li to v zájmu spravedlnosti.*

*132. CPT také přikládá zvláštní důležitost pravidelným návštěvám všech zařízení pro zadržování mladistvých ze strany nezávislého orgánu (například komise, soudce, veřejného ochránce práv dětí nebo národního orgánu pro prevenci (zřízeného podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení – OPCAT)) s oprávněním přijímat – a v případě potřeby řešit – stížnosti mladistvých nebo stížnosti podané jejich rodiči či právními zástupci, provádět kontroly ubytovacích a ostatních prostor zařízení a posoudit, zda tato zařízení fungují v souladu s požadavky vnitrostátního práva a příslušnými mezinárodními normami. Členové inspekčního orgánu by měli být aktivní a navázat s mladistvými přímý kontakt, včetně pohovorů bez přítomnosti třetích osob.*

## 17. **MIMOŘÁDNÉ SITUACE**

*Právní základ:* směrnice o navracení – článek 18

*1. Vznikne-li důsledkem výjimečně rozsáhlého množství státních příslušníků třetích zemí, kteří mají být navráceni, nepředvídatelně velká zátěž pro kapacitu zajišťovacích zařízení členského státu nebo pro jeho správní či soudní zaměstnance, může tento členský stát po dobu trvání uvedené mimořádné situace rozhodnout o poskytnutí delší lhůty pro soudní přezkum, než je lhůta stanovená podle čl. 15 odst. 2 třetího pododstavce, a přijmout naléhavá opatření, pokud jde o podmínky zajištění odchylující se od opatření stanovených v čl. 16 odst. 1 a čl. 17 odst. 2.*

*2. Uchýlí-li se dotyčný členský stát k takovým mimořádným opatřením, uvědomí o tom Komisi. Rovněž uvědomí Komisi, jakmile důvody pro uplatnění těchto mimořádných opatření pominou.*

*3. Žádné ustanovení tohoto článku nelze vykládat tak, že by umožňovalo členským státům odchýlit se od své obecné povinnosti přijmout veškerá přiměřená obecná či konkrétní opatření k plnění svých povinností vyplývajících z této směrnice.*

Rozsah možných výjimek omezený na tři ustanovení: Článek 18 členským státům umožňuje neuplatňovat v mimořádných situacích zahrnujících náhlý příchod vysokého počtu nelegálních migrantů tři ustanovení směrnice týkající se zajištění: i) povinnost zajistit rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění, ii) povinnost umístit zajištěné osoby ve specializovaných zařízeních a iii) povinnost zajistit oddělené umístění zaručující rodinám přiměřené soukromí. Výjimky z ostatních pravidel obsažených ve směrnici o navracení nejsou možné.

Předpokladem pro případné použití ustanovení o mimořádných situacích je provedení ve vnitrostátním právu: Článek 18 popisuje a omezuje dotčené situace, jakož i rozsah možných výjimek a informačních povinností vůči Komisi. Pokud si členský stát přeje mít možnost uplatnit v mimořádných situacích tuto ochrannou doložku, musí ji předem řádně provést ([1]) – jako možnost a v souladu s kritérii stanovenými v článku 18 – ve svých vnitrostátních právních předpisech. Pozn.: Na rozdíl od ochranných doložek obsažených v nařízeních (např. v Schengenském hraničním kodexu v souvislosti se znovuzavedením ochrany vnitřních hranic) musí být ochranné doložky ve směrnicích provedeny ve vnitrostátním právu před tím, než mohou být použity.

Členské státy musí o zahájení i o ukončení uplatňování těchto opatření uvědomit Komisi. Tyto informace by měly být předávány prostřednictvím obvyklých oficiálních kanálů, tj. prostřednictvím stálého zastoupení nebo Generálního sekretariátu Evropské komise.

## 18. **PROVEDENÍ, VÝKLAD A PŘECHODNÁ OPATŘENÍ**

Přímý účinek směrnice o navracení v případě nedostatečného nebo pozdního provedení: Podle principu vyvinutého ESD se ustanovení směrnice, která přiznávají jednotlivcům práva a která jsou dostatečně přesná a bezpodmínečná, stávají na konci lhůty pro provedení směrnice přímo použitelnými. Tyto požadavky splňuje mnoho ustanovení směrnice o navracení a v případech, kdy členské státy určitá ustanovení směrnice neprovedly (nebo neprovedly dostatečně), musí vnitrostátní správní a soudní orgány použít tato ustanovení přímo. To se vztahuje zejména na ustanovení týkající se:

— dodržování zásady nenavracení (*non-refoulement*) (články 5 a 9 směrnice o navracení),

— požadavku, aby osobám, které mají být navráceny, byla obvykle poskytnuta přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území v délce od sedmi do třiceti dnů (článek 7 směrnice o navracení),

— omezení ohledně používání donucovacích opatření v souvislosti s nuceným návratem (článek 8 směrnice o navracení),

— práva nezletilých osob bez doprovodu, které jsou účastníky řízení o navrácení, na obdržení pomoci ze strany vhodných subjektů jiných než orgánů vykonávajících navrácení, a povinnosti členských států zajistit, aby byly nezletilé osoby bez doprovodu navráceny pouze členu své rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímajícího zařízení ve státě návratu (článek 10 směrnice o navracení),

— omezení ohledně délky zákazů vstupu a nutnosti individuálního posouzení každého jednotlivého případu (článek 11 směrnice o navracení) – výslovně potvrzeno rozsudkem ESD ve věci *Filev a Osmani*, C-297/12, bod 55,

— procesních záruk, včetně práva na písemné, odůvodněné rozhodnutí o navrácení, jakož i práva na účinné prostředky právní nápravy a právní a jazykovou pomoc (články 12 a 13 směrnice o navracení),

— omezení ohledně využívání zajištění a maximální doby zajištění (článek 15 směrnice o navracení) a práva na humánní a důstojné podmínky zajištění (článek 16 směrnice o navracení) – výslovně potvrzeno rozsudkem ESD ve věci *El Dridi*, C-61/11, body 46 a 47,

— omezení a zvláštních záruk v souvislosti se zajištěním nezletilých osob a rodin (článek 17 směrnice o navracení).

([1]) Co se týká zvláštní situace Švýcarska, Norska, Islandu a Lichtenštejnska, viz související poznámka pod čarou v oddíle 2.

Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce určené ESD: Článek 267 SFEU přiznává ESD pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu a platnosti směrnice o navracení. Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, *může* tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat ESD o rozhodnutí o této otázce. Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud *povinen* obrátit se na ESD. Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, které se týká osoby ve vazbě, rozhodne ESD v co nejkratší lhůtě. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce hrají důležitou úlohu při zajišťování harmonizovaného výkladu některých klíčových ustanovení směrnice o navracení.

Členové soudů v členských státech se vybízejí, aby tyto žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce využívali i nadále a aby v případě, že se to jeví jako nutné, požádali ESD o závazný výklad.

Přechodná opatření pro případy/postupy týkající se období do 24. prosince 2010: Členské státy musí zajistit, aby všechny osoby, které spadají do oblasti působnosti směrnice, mohly využívat hmotněprávních záruk a práv přiznaných směrnicí od 24. prosince 2010 (ode dne přistoupení v případě nových členských států). Ačkoli může být oprávněné pokračovat ve vnitrostátních řízeních o navrácení, která byla zahájena podle vnitrostátních právních předpisů z doby před provedením směrnice, nesmí to narušit podstatu práv udělených směrnicí, jako je například omezení zajištění a používání donucovacích opatření, procesní záruky, včetně práva na písemné rozhodnutí a odvolání proti tomuto rozhodnutí, a upřednostňování dobrovolného opuštění území. V případě každého navrácení, které se neuskutečnilo do 24. prosince 2010, musí být vydáno písemné rozhodnutí o navrácení v souladu s článkem 12 směrnice a musí být poskytnuty účinné prostředky právní nápravy ve formě odvolání proti tomuto rozhodnutí v souladu s článkem 13 směrnice.

„Historické“ zákazy vstupu vydané před 24. prosincem 2010 je nutno přizpůsobit požadavkům směrnice o navracení (viz oddíl 11.9). Při výpočtu celkové maximální lhůty stanovené ve směrnici o navracení je nutno zohlednit doby zajištění před tím, než se stala použitelnými pravidla stanovená v této směrnici (viz oddíl 14.4.2).

Zavedení výjimky z oblasti působnosti v pozdější fázi (po roce 2010): Členské státy se mohou rozhodnout, že výjimku stanovenou v článku 2 („případy na hranicích“ a trestněprávní případy) využijí později. Změna vnitrostátních právních předpisů nesmí mít nepříznivé důsledky pro osoby, na které se již účinky směrnice o navracení vztahovaly (viz oddíl 2).

## 19. **ZDROJE A REFERENČNÍ DOKUMENTY**

Příručka vychází z těchto zdrojů:

1. Shrnutí zápisů ze zasedání kontaktního výboru ke směrnici o navracení.

2. Výňatky z rozsudků ESD v příslušných věcech (s klíčovými slovy a názvem dotčeného členského státu v závorkách):

   — Rozsudek ze dne 30. listopadu 2009 ve věci *Kadzoev* (C-357/09 PPU), ECLI:EU:C:2009:741 (zajištění, důvody prodloužení; souvislost se zajištěním žadatelů o azyl – BG)

   — Rozsudek ze dne 28. dubna 2011 ve věci *El Dridi* (C-61/11 PPU), ECLI:EU:C:2011:268 (kriminalizace, potrestání neoprávněného pobytu odnětím svobody – IT)

   — Rozsudek ze dne 6. prosince 2011 ve věci *Achughbabian* (C-329/11), ECLI:EU:C:2011:807 (kriminalizace, potrestání neoprávněného pobytu odnětím svobody – FR)

   — Rozsudek ze dne 6. prosince 2012 ve věci *Sagor* (C-430/11), ECLI:EU:C:2012:777 (kriminalizace, potrestání neoprávněného pobytu uložením pokuty; rozhodnutí o vyhoštění; domácí vězení – IT)

   — Usnesení ze dne 21. března 2013 ve věci *Mbaye* (C-522/11), ECLI:EU:C:2013:190 (kriminalizace neoprávněného pobytu – IT)

   — Rozsudek ze dne 30. května 2013 ve věci *Arslan* (C-534/11), ECLI:EU:C:2013:343 (zajištění v souvislosti s navrácením a azylem – CZ)

   — Rozsudek ze dne 10. září 2013 ve věci *G. a R.* (C-383/13 PPU), ECLI:EU:C:2013:533 (právo být vyslechnut před prodloužením zajištění – NL)

   — Rozsudek ze dne 19. září 2013 ve věci *Filev a Osmani* (C-297/12), ECLI:EU:C:2013:569 (zákazy vstupu, nutnost stanovit délku z moci úřední; historické zákazy vstupu – DE)

— Rozsudek ze dne 5. června 2014 ve věci *Mahdi* (C-146/14 PPU), ECLI:EU:C:2014:1320 (zajištění, důvody prodloužení a soudní dohled – BG)

— Rozsudek ze dne 3. července 2014 ve věci *Da Silva* (C-189/13), ECLI:EU:C:2014:2043 (kriminalizace, neoprávněný vstup – FR)

— Rozsudek ze dne 17. července 2014 ve věci *Bero* (C-473/13) a *Bouzalmate* (C-514/13), ECLI:EU:C:2014:2095 (podmínky zajištění, povinnost zajistit specializovaná zařízení – DE)

— Rozsudek ze dne 17. července 2014 ve věci *Pham* (C-474/13), ECLI:EU:C:2014:2096 (podmínky zajištění – DE)

— Rozsudek ze dne 6. listopadu 2014 ve věci *Mukarubega*, (C-166/13), ECLI:EU:C:2014:2336 (právo být vyslechnut před vydáním rozhodnutí o navrácení – FR)

— Rozsudek ze dne 11. prosince 2014 ve věci *Boudjlida* (C-249/13), ECLI:EU:C:2014:2431 (právo být vyslechnut před vydáním rozhodnutí o navrácení – FR)

— Rozsudek ze dne 18. prosince 2014 ve věci *Abdida* (C-562/13), ECLI:EU:C:2014:2453 (práva během doby odloženého návratu – BE)

— Rozsudek ze dne 23. dubna 2015 ve věci *Zaizoune* (C-38/14), ECLI:EU:C:2015:260 (povinnost vydat rozhodnutí o navrácení – ES)

— Rozsudek ze dne 11. června 2015 ve věci *Zh. a O.* (C-554/13), ECLI:EU:C:2015:377 (kritéria pro stanovení lhůty k dobrovolnému opuštění území – NL)

— Rozsudek ze dne 1. října 2015 ve věci *Skerdjan Celaj* (C-290/14), ECLI:EU:C:2015:640 (kriminalizace nedodržení zákazu vstupu – IT)

— Rozsudek ze dne 15. února 2016 ve věci *J. N.* (C-601/15 PPU), ECLI:EU:C:2016:84 (výkon rozhodnutí o navrácení po zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu – NL)

— Rozsudek ze dne 7. června 2016 ve věci *Affum* (C-47/15), ECLI:EU:C:2016:408 (definice neoprávněného pobytu, kriminalizace, neoprávněný vstup – FR)

— Rozsudek ze dne 15. března 2017 ve věci *Al Chodor a další* (C-528/15), ECLI:EU:C:2017:213 (definice nebezpečí útěku v postupech podle dublinského nařízení – CZ)

— Rozsudek ze dne 26. července 2017 ve věci *Ouhrami* (C-225/16), ECLI:EU:C:2017:590 (datum platnosti zákazu vstupu – NL)

3. *Acquis* EU v oblasti navracení:

— 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

— Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí

— Směrnice Rady 2003/110/ES ze dne 25. listopadu 2003 o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou

— Rozhodnutí Rady 2004/191/ES ze dne 23. února 2004 o kritériích a praktických opatřeních k vyrovnání finančních nevyvážeností vzniklých v souvislosti s používáním směrnice 2001/40/ES

— Rozhodnutí Rady 2004/573/ES ze dne 29. dubna 2004 o organizaci společných letů za účelem navrácení státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální rozhodnutí o vyhoštění, z území dvou nebo více členských států

— Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016 o Evropské pohraniční a pobřežní stráži a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 a zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007, nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES

— Doporučení Komise ze dne 7. března 2017 ke zvýšení efektivity navracení při provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES (C(2017) 1600)

— Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 12. dubna 2017 „Ochrana migrujících dětí“ (COM(2017) 211 final)

4. Relevantní dokumenty Rady Evropy:

— „Dvacet pokynů pro nucené navracení“ (*20 Guidelines on forced return*), přijato dne 4. května 2005 Výborem ministrů Rady Evropy, a komentáře (září 2005, ISBN 92-871-5809-6)

— Standardy CPT (dokument CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2013)

— Informativní přehled CPT týkající se zajištění migrantů (*CPT factsheet on immigration detention*) (dokument CPT/Inf(2017) 3 z března 2017)

— Doporučení Rec(2006)2 Výboru ministrů členským státům k Evropským vězeňským pravidlům (schváleno Výborem ministrů dne 11. ledna 2006 na 952. zasedání náměstků ministrů)

5. Relevantní dokumenty Agentury Evropské unie pro základní práva:

— Pokyny týkající se základních práv v souvislosti se zadržováním neoprávněně pobývajících migrantů (*Guidance document on the fundamental rights considerations of apprehending migrants in an irregular situation*), říjen 2012

— Příručka o evropských právních předpisech v oblasti azylu, hranic a přistěhovalectví (*Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*), Agentura Evropské unie pro základní práva a Evropský soud pro lidská práva, 2014

— Alternativy zajištění žadatelů o azyl a osob v řízeních o navrácení (*Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures*), říjen 2015

— Sdělení – základní práva neoprávněně pobývajících migrantů, kteří nebyli vyhoštěni, (*Note – Fundamental rights of migrants in an irregular situation who are not removed*), k dispozici na internetové adrese: http://fra.europa.eu/en/Non-removed-migrants-rights

— Evropský právní a politický rámec pro zajištění migrujících dětí (*European legal and policy framework on immigration detention of children*), červen 2017, k dispozici na internetové adrese: http://fra.europa.eu/en/publication/2017/child-migrant-detention

6. Zprávy schengenského hodnocení v oblasti navracení

## 20. **ZKRATKY**

ESD: Evropský soudní dvůr

EHP: Evropský hospodářský prostor

Členské státy: členské státy, které jsou vázány směrnicí o navracení (všechny členské státy EU kromě Spojeného království a Irska), jakož i Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko

SIS: Schengenský informační systém

SEU: Smlouva o Evropské unii

SFEU: Smlouva o fungování Evropské unie