



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 18.12.2013
COM(2013) 923 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**První zpráva o pokroku Ruska v provádění společných kroků ke krátkodobému
bezvízovému styku ruských občanů a občanů EU v rámci dialogu o vízech mezi EU a
Ruskem**

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

První zpráva o pokroku Ruska v provádění společných kroků ke krátkodobému bezvízovému styku ruských občanů a občanů EU v rámci dialogu o vízech mezi EU a Ruskem

I. Souvislosti

Na summitu EU–Rusko v květnu 2003 v Petrohradu bylo dohodnuto, že strany začnou v dlouhodobém výhledu zkoumat podmínky pro zavedení vzájemného bezvízového styku, což se stalo základem diskusí o bezvízovém styku mezi Ruskem a EU. V důsledku toho byl na jaře roku 2007 zahájen dialog o vízech mezi EU a Ruskem. Obdobně jako u dialogů o vízech s jinými třetími zeměmi a na základě požadavků nařízení (ES) č. 539/2001 sestával dialog o vízech mezi EU a Ruskem ze čtyř bloků (bezpečnostní prvky dokladů včetně biometrických údajů, nedovolené přistěhovalectví včetně zpětného přebírání osob, veřejný pořádek a bezpečnost a vnější vztahy).

Od prosince 2007 do března 2010 proběhlo v Moskvě šest zasedání odborníků s cílem prozkoumat stav právních předpisů a praxi EU a Ruska ve všech oblastech spadajících do čtyř bloků dialogu o vízech.

Na základě zjištění těchto zasedání navrhla Komise Radě, aby se na zasedání Stálé rady partnerství EU a Ruska ve složení pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost v květnu 2010 obě strany dohodly na zahájení práce na dokumentu „Společné kroky k bezvízovému styku“, který by uváděl výčet technických kritérií a požadavků pro zavedení bezvízového režimu. Rada tento přístup přijala.

Na tomto základě vyzvala v květnu 2010 Stálá rada partnerství EU a Ruska ve složení pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost vyšší úředníky k projednání způsobu přechodu do praktické fáze. Na návrh vyšších úředníků, kteří se v roce 2010 několikrát setkali, schválila Stálá rada partnerství EU a Ruska ve složení pro svobodu, bezpečnost a právo v listopadu 2010 oficiálně metodiku společných kroků a vyzvala vyšší úředníky, aby vypracovali návrh tohoto dokumentu.

V březnu 2011 předala EU Rusku první návrh tohoto seznamu s cílem zahájit jednání. Tento proces trval až do konce roku a EU a Rusko tyto „Společné kroky k bezvízovému styku pro krátkodobé pobyty občanů Ruska a EU“ oficiálně odsouhlasily na summitu, který se konal dne 15. prosince 2011. Na tomto summitu bylo rovněž zahájeno jejich provádění.

V březnu 2012 se konalo zvláštní zahajovací zasedání odborníků EU a Ruska. Během tohoto zasedání obě strany projednaly a objasnily, jak chápou jednotlivé společné kroky a jednotlivá operativní opatření, kterými je třeba se zabývat, aby bylo možno v plném rozsahu vyhodnotit jejich řádné provádění.

Rusko i EU následně vypracovaly písemné zprávy o stavu provádění všech těchto společných kroků. Rusko předložilo svou písemnou zprávu dne 13. dubna 2012 a EU tak učinila dne 31. května 2012. Do září 2012 probíhaly další písemné výměny a odpovědi na doplňující otázky formulované oběma stranami.

Na základě těchto písemných výměn zorganizovaly obě strany mise odborníků v terénu. V období od září 2012 do července 2013 se uskutečnily čtyři mise odborníků EU (jedna mise na každý blok) do Ruska (a to jak do Moskvy, tak do řady regionů). Obdobně i ruští odborníci uspořádali v období mezi prosincem 2012 a říjnem 2013 čtyři mise do EU (bylo zorganizováno celkem 23 návštěv jednotlivých členských států).

Dialog o vízech mezi EU a Ruskem je založen na plné vzájemnosti mezi stranami. Cesta k uvolnění vízového režimu závisí na pokroku dosaženém při provádění společných kroků a tento proces není automatický. Jak je uvedeno v závěrečných ustanoveních společných kroků, strany rozhodnou v souladu se svými vnitřními postupy o tom, že zahájí jednání o dohodě o zrušení vízové povinnosti

mezi EU a Ruskem až poté, co bude dokončeno provádění společných kroků. Úplné provedení dohod o zjednodušení vízového režimu a dohod o zpětném přebírání osob mezi EU a Ruskem je pro dialog o vízech velmi důležité.

Navíc bude při zvažování provádění společných kroků zohledněn rovněž vývoj a hodnocení dalších otázek, které jsou uvedeny v závěrečných ustanoveních společných kroků (vazby mezi migračními toky a ochranou lidských práv a základních svobod; míra zamítnutí žádostí o víza, schválených žádostí o zpětné přebírání osob a skutečných návratů; počet rozhodnutí o navrácení, případů odepření vstupu na hranicích a zadržení občanů jednoho státu nelegálně pobývajících na území druhého státu a rovněž času potřebného k přechodu hranic mezi EU a Ruskem).

Komise pravidelně informuje Radu i Evropský parlament o veškerém vývoji v rámci dialogu o vízech. Komise rovněž ve vhodnou dobu předloží komplexní posouzení mimo jiné možných dopadů budoucího bezvízového režimu mezi EU a Ruskem na EU a na regionální soudržnost z hlediska migrace, správy hranic a bezpečnosti.

Toto je první zpráva o pokroku předložená Komisí, která popisuje situaci v oblasti provádění společných kroků ze strany Ruska, a jsou v ní formulovány problematické otázky a doporučení.

II. Posouzení provádění společných kroků v rámci jednotlivých bloků

Blok 1: Bezpečnostní prvky dokladů včetně biometrických údajů

Celkové hodnocení

V posledních několika letech dosáhlo Rusko v této oblasti značného pokroku. Jednalo se mimo jiné o zavedení biometrických pasů v roce 2006 a jejich aktualizaci podle norem ICAO v roce 2010 a 2013. Výroba, vydávání a personalizace mezinárodních biometrických pasů jsou poměrně bezpečné a řídí se příslušnými postupy a normami ICAO. O odcizených a ztracených cestovních pasech se podává hlášení do centralizované databáze Interpolu, i když je prováděno pouze manuálním postupem. Dokumenty dokládající totožnost (včetně vnitřních pasů – hlavních ruských dokladů totožnosti) slouží jako podklad k vydávání pasů, jsou pro daný účel dostatečně bezpečné a jejich personalizace i postupy vydávání jsou v souladu se stávajícími normami. Jsou zajištěny programy odborné přípravy zahrnující opatření proti korupci, avšak dosud nebyla provedena analýza jejich účinnosti. Rovněž je třeba upozornit, že liberální nařízení týkající se změny jména by mohlo, spolu s tím, že neexistuje centrální evidence obyvatelstva, vytvořit příležitosti ke zneužívání.

Podrobný komentář

- **Zavést biometrické pasy odpovídající normám ICAO na základě komplexní a zabezpečené správy identity s přihlédnutím k práci prováděné v rámci ICAO a k přiměřené ochraně osobních údajů, zajistit jejich pravost a umožnit přesné ověření totožnosti jejich držitelů příslušnými orgány obou stran.**

Po zavedení **biometrických pasů** v roce 2006 byla 1. března 2010 vydána jejich aktualizovaná verze. Ta odpovídá normám ICAO a obsahuje posílené bezpečnostní prvky. Od roku 2013 je vydávána třetí generace biometrických pasů, které obsahují rovněž informace o otiscích prstů. Přestože poptávka po nebiometrických pasech klesá, lze je dosud získat a ruská strana neplánuje, že by jejich vydávání ukončila.

Hlavní **pravomoci** v oblasti výroby a vydávání mezinárodních pasů i dokumentů sloužících jako podklad pro jejich vydávání jsou svěřeny státní tiskárně Goznak, státnímu matričnímu úřadu (ZAGS) a jeho regionálním a místním pobočkám (které odpovídají za vydávání zdrojových certifikátů) a Federální migrační službě (FMS) a jejím regionálním a místním pobočkám (které odpovídají za vydávání mezinárodních pasů a ruských vnitřních pasů).

Současná generace biometrických pasů je dobře chráněna proti padělání a splňuje normy ICAO. Proces vydávání je spolehlivý a relativně bezpečný, a to jak ve fázi ověřování totožnosti žadatele, tak ve fázi tisku a skladování nevyplněných pasů nebo jejich personalizace. Bezpečnost informací ukládaných za účelem tohoto procesu upravuje federální zákon č. 152-FZ „o osobních údajích“ ze dne 27. července 2006.

Dokumenty dokládající totožnost (tj. vnitřní pasy a zdrojové certifikáty) jsou z technického hlediska dobře chráněny před paděláním. Nový typ vnitřního pasu (vydáváný od ledna 2008) je navíc vybaven dalšími bezpečnostními prvky a jeho obsah je strojově čitelný v souladu s normami ICAO. Nevyplněné pasy se vyrábějí (na centrální úrovni) a skladují bezpečným a efektivním způsobem. Personalizace a vydávání těchto dokumentů probíhá na regionální úrovni a příslušné postupy jsou v souladu se současnými normami.

Navštívené ústřední a místní **prostory** příslušných orgánů, které zacházejí jak s mezinárodními pasy, tak s dokumenty sloužícími jako podklad pro jejich vydávání, byly dobře zabezpečeny. Byly zavedeny správní bezpečnostní postupy upravující přístup k dokumentům a manipulaci s nimi.

Neexistuje žádná centrální **evidence**. Zdrojové certifikáty jsou vyřizovány na regionální úrovni a každý region má svou vlastní evidenci a elektronickou databázi (alespoň v pobočkách, které navštívili odborníci EU). V případě jakýchkoli pochybností probíhají mezi regiony konzultace na správní úrovni (na základě oficiální žádosti zasláné poštou). Ruské orgány se zmiňovaly o plánech na vytvoření nové centralizované elektronické evidence obyvatelstva, neuvedly však žádné konkrétní datum. Určité zlepšení v tomto ohledu může představovat portál propojující jednotlivé federální agentury a ministerstva (SMEV), který umožňuje elektronické vyřizování žádostí (a který je údajně již v provozu).

Pravidla upravující změnu jména osoby se jeví jako poměrně liberální a jsou i nadále důvodem k určitému znepokojení. V současné době totiž neexistují žádná omezení pro občany, kteří si chtějí změnit jméno. Navíc vzhledem k tomu, že neexistuje centralizovaná evidence občanů, lze změny jména sledovat pouze na regionální úrovni nebo je na základě formální žádosti získat od jiné regionální pobočky ZAGS, což vyžaduje určitý čas a vytváří tak prostor pro zneužívání.

- **Zajistit rychlé a systematické předávání informací o ztracených a odcizených cestovních pasech do databáze Interpolu**

Informace o ztracených a odcizených mezinárodních pasech se ukládají do centralizované databáze Federální migrační služby a následně se ohlašují národní ústředně Interpolu (při ministerstvu vnitra, MV), aby mohly být začleněny prostřednictvím informačního systému typu push-pull do databáze Interpolu obsahující údaje o odcizených a ztracených cestovních dokladech (SLTD). Nahrávání údajů do databáze Interpolu se provádí manuálně každý den.

MV v současné době pracuje na rozvojovém projektu, jehož úkolem je zkvalitnit výměnu informací mezi Federální migrační službou a národní ústřednou Interpolu s cílem zavést automatickou aktualizaci databáze SLTD (která má být dokončena do konce roku 2013).

Rusko prozatím nezačleňuje do databáze Interpolu SLTD ztracené a odcizené vnitřní pasy ani dokumenty sloužící jako podklady pro jejich vydávání, protože tyto doklady nelze použít v zahraničí. Ruská strana však v současnosti zvažuje možnost, že do této databáze zahrne i tyto dokumenty.

- **Provádět pravidelnou výměnu vzorů cestovních pasů a žádostí o udělení víza, informací o padělaných dokladech a spolupracovat na bezpečnosti dokladů.**

Výměna vzorů cestovních pasů a žádostí o udělení víza probíhá pravidelně diplomatickou cestou prostřednictvím ministerstva zahraničních věcí (MZV). Federální migrační služba dostává od MV vzory zahraničních dokumentů a rozesílá je pro informaci svým územním pracovištím.

- **Vést programy odborné přípravy o metodách ochrany dokumentů na základě norem ICAO, mimo jiné o zavádění biometrických parametrů, a provádět výměnu informací o metodách a příslušných možných vědeckých výzkumech v této oblasti.**

Úředníci ZAGS a Federální migrační služby absolvují úvodní školení, po kterých následují pravidelné aktualizace. K dispozici jsou rovněž e-learningové programy. Konzulární oddělení MZV zřídilo centrum odborné přípravy, které nabízí školení týkající se postupů při vydávání biometrických pasů a jejich bezpečnostních prvků.

Účinnost programů odborné přípravy se může měnit v závislosti na velikosti konkrétního úřadu, jeho (více či méně) odlehlelé umístění a dostupných lidských zdrojích. Úředníci, které kontaktovali odborníci EU při svých misích ve všech prostorách příslušných orgánů, byli o příslušných postupech a o svých povinnostech a pravomocích náležitě informováni.

- **Provést a v případě nutnosti zlepšit protikorupční opatření včetně etických norem, která se zaměřují na úředníky všech veřejných orgánů, které se zabývají komplexní a zabezpečenou správou identity.**

Podle ruských orgánů je problematika boje proti korupci součástí obecné odborné přípravy příslušných pracovníků a po schválení nových příslušných právních předpisů se informace o boji proti korupci aktualizují. Mise odborníků však nebyla schopna fakticky zkontrolovat obsah a kvalitu kurzů odborné přípravy a požadavky osnov (zejména pokud jde o ZAGS).

Federální migrační služba přijala v rámci obecné protikorupční politiky Kodex etiky a chování státních úředníků (nařízení Federální migrační služby ze dne 25. února 2011), který je prováděn ve vztahu ke všem jejím zaměstnancům. Některá jeho ustanovení jsou výslovně začleněna do pracovních smluv Federální migrační služby. Federální migrační služba vytvořila rovněž komunikační kanály s občany za účelem boje proti korupci (internetové stránky, asistenční telefonní linky atd.) a zavádí preventivní opatření.

Význam protikorupčních opatření v oblasti bezpečnosti dokumentů zdůrazňuje zejména skutečnost, že i když systém pro vydávání dokumentů umožňuje účinnou prevenci padělání, v důsledku korupce může vzniknout více příležitostí pro nelegální získávání originálních dokumentů.

Problematické otázky a opatření v rámci bloku 1, k nimž se doporučuje provést následná opatření:

Na základě výše uvedených zjištění identifikovala Komise následující problematické otázky, které vyžadují další projednání s ruskými orgány:

- Pravidla upravující změnu jména v Rusku jsou dosti liberální a mohou poskytovat určitý prostor pro zneužívání a snadné změny identity. Tyto změny by zejména pro orgány třetích zemí, včetně členských států EU, nebyly snadno zjištělné.
- Nedostatek informací o obsahu a výsledcích odborné přípravy a požadavků na osnovy pro úředníky Federální migrační služby a ZAGS zejména v oblasti protikorupčních opatření Komise neumožnil v plném rozsahu zhodnotit pokrok v této oblasti.
- Komise si bude i nadále vyměňovat s ruskými orgány informace týkající se dalšího rozvoje centralizované evidence občanů, elektronického systému propojujícího federální agentury a ministerstva (SMEV) a automatizovaného systému zavádějícího varování do databáze SLTD v rámci Interpolu.

Blok 2: Nelegální migrace včetně zpětného přebírání osob

Celkové hodnocení

Ruská migrační politika prošla v uplynulých letech významnými změnami. Viditelnou známkou tohoto procesu je nová **koncepce migrační politiky**, která byla přijata v roce 2012.

Ruské orgány začaly uvažovat o migraci v širším měřítku, přičemž zohlednily rovněž pozitivní účinky, které mohou migrační toky přinést z hlediska hospodářského rozvoje. Ruské orgány navíc uznaly, že byrokracie a nedostatek efektivity migračního řízení jsou často příčinou toho, že z řady legálních migrantů se stávají migranti nelegální, a uznaly naléhavou potřebu začlenění migrantů do ruské společnosti.

Federální migrační služba je hlavním orgánem řídícím migraci v Rusku a zajišťujícím soudržnost v oblasti víz a způsobů **legální migrace**. Je zaveden úplný a komplexní systém pravidel. Některá pravidla jsou stále poměrně složitá (např. kvóty a pracovní povolení).

Do federálního zákona již byly zavedeny některé změny, zejména v souvislosti s prováděním dohody o zjednodušení vízového režimu mezi EU a Ruskem, se zlepšováním situace vysoce kvalifikovaných odborníků, s usnadňováním postupů při registraci migrace a udělování víz a se zjednodušováním přístupu na trh práce (pokud jde o systém kvót a patenty). Očekávají se i další změny, zejména zkvalitňování postupů legální migrace i pro jiné skupiny migrantů.

Nelegální migrace představuje problém, kterého si jsou příslušné orgány vědomy. Zajišťování skutečného návratu nelegálních migrantů zadržených na ruském území a celkovému prosazování pravidel týkajících se migrace je věnováno stále větší úsilí. Jako problematická se jeví řádná spolupráce s Běloruskem (vzhledem ke svazovému státu a neexistenci hraničních kontrol) a rovněž toky ze zemí SNS (včetně řádných pasových kontrol). Jsou zavedeny postupy řízení o navrácení a je rozvíjena spolupráce na návratech s celou řadou zemí původu. Dohoda mezi EU a Ruskem o zpětném přebírání osob funguje uspokojivě.

Jak v případě nelegální migrace, tak v případě správy hranic bylo obtížné posoudit **systém shromažďování informací** a zejména **analýzu rizik**, a to i na regionální úrovni. Účinnost hraničních kontrol by bylo možné posílit shromažďováním stanovených ukazatelů (např. nedovolená překročení hranic, zamítnutí vstupu atd.) týkajících se nových způsobů nelegální migrace, tras a přeshraniční trestné činnosti za předpokladu, že budou zpřístupněny místním útvarům.

V oblasti udělování **azylu** jsou zavedeny správní struktury a postupy a přijímací střediska pro žadatele o azyl, která odborníci EU navštívili, splňovala základní požadavky a platné normy. Bylo by možné zvážit možnosti poskytování více informací potenciálním žadatelům o azyl na hraničních přechodech a rovněž posílenou a strukturalizovanou spolupráci mezi Federální migrační službou a pohraniční stráží

(oddělení Federální bezpečnostní služby, FSB). Měla by být zvážena rovněž pravidla podmiňující přístup osob s přiznaným postavením uprchlíka a žadatelů o azyl k určitým právům jejich registrací a rovněž možnost přiblížit postavení dočasného azylu (doplňkové ochrany) postavení uprchlíka. Očekává se, že určitá zlepšení v tomto směru přinese nový azylový zákon.

Systém správy hranic a postupy na hraničních přechodech vykazují standardní kvalitu, ačkoli by bylo možné provést některá zlepšení, která by zvýšila jejich efektivitu. Vybavení hraničních přechodů je pravidelně modernizováno. Pohraniční stráž představuje profesionální orgán správy hranic a prosazování práva a má mezi agenturami zavedené postavení.

Pohraniční stráž se v zásadě zavázala ke **spolupráci s pohraničními orgány sousedních států a s agenturou Frontex**. Určitého pokroku bylo dosaženo, i pokud jde o spolupráci mezi pohraniční stráží a orgány správy hranic třetích zemí včetně členských států EU. Tato spolupráce by nyní měla být prohloubena a měla by se zintenzivnit výměna strukturálních informací a údajů.

Pokud jde o **spolupráci pohraniční stráže s ostatními příslušnými orgány v Rusku**, měla by pohraniční stráž vynaložit větší úsilí na zajištění konkrétnějšího rozsahu spolupráce, zejména s Federální migrační službou a s Federální celní službou.

Shromažďování údajů probíhá v pravidelných intervalech a příslušné agentury (minimálně pohraniční stráž a Federální migrační služba) mají vlastní analytická oddělení. Jednotlivé agentury dosud provádějí shromažďování údajů odděleně, což vede k roztržitosti statistických údajů. Analýza rizik není sdílena a i v případě jejího provedení existují určité pochybnosti o její komplexnosti a metodice.

Podle ruských orgánů jsou programy odborné přípravy pohraniční stráže včetně programů týkajících se bezpečnosti dokladů dobře zpracované. Jejich součástí jsou protikorupční opatření a existují i etické kodexy. Odborníci EU však nebyli o jejich obsahu informováni.

Podrobný komentář

2.1 Problematika migrace

- **Je nutné, aby Rusko a všechny příslušné členské státy EU uzavřely prováděcí protokoly k dohodě mezi Ruskou federací a Evropským společenstvím o zpětném přebírání osob ze dne 25. května 2006 a současně zajistily účinné provádění této dohody.**

Dne 1. června 2007 vstoupila v platnost dohoda o zpětném přebírání osob mezi EU a Ruskem. Je pravidelně sledována Komisí ve spolupráci s členskými státy EU (za EU) a Federální migrační službou (za Rusko). Hlavní platformou pro diskusi o všech otázkách, které vyvstanou během provádění této dohody, je smíšený readmisní výbor, který až dosud zasedal dvakrát do roka (dosud proběhlo 13 zasedání v Moskvě a v Bruselu).

Veškeré postupy zpětného přebírání osob podle této dohody jsou funkční. Celkové hodnocení této dohody je uspokojivé. Všechny technické otázky se pravidelně řeší na zasedáních smíšeného readmisního výboru. Vzhledem k dosavadní dobré spolupráci bylo na posledním zasedání smíšeného readmisního výboru rozhodnuto snížit četnost zasedání na jedno ročně.

Federální migrační služba je hlavní agenturou na ruské straně, která odpovídá za provádění této dohody, a má k dispozici zvláštní útvar zabývající se všemi souvisejícími otázkami.

Pohraniční stráž odpovídá za zrychlený postup zpětného přebírání osob na hraničních přechodech. Za účelem provádění postupů zpětného přebírání osob na hranicích byli jmenováni hraniční delegáti

pohraniční stráž. Při setkáních na některých hraničních přechodech si však odborníci EU povšimli, že místní zástupci pohraniční stráže nebyli plně informováni o podrobnostech tohoto postupu.

V rámci této dohody (mezi Ruskem a členskými státy EU) byly uzavřeny téměř všechny **prováděcí protokoly**. V rámci této dohody (mezi Ruskem a členskými státy EU) byly uzavřeny téměř všechny prováděcí protokoly (Tyto protokoly byly podepsány s 23 členskými státy EU.). Protokol s Řeckem byl již podepsán a v dohledné budoucnosti by mělo dojít k jeho ratifikaci. Rusko informovalo, že je otevřeno dalším jednáním s Chorvatskem. Při několika zasedáních smíšeného readmisního výboru Rusko uvedlo, že je připraveno jednat o tomto protokolu se Spojeným královstvím. Irsko a Dánsko nejsou touto dohodou vázány.

- **Účinně provádět dohodu mezi Ruskou federací a Evropským společenstvím o zjednodušení vízového režimu pro občany Ruské federace a Evropské unie ze dne 25. května 2006.**

Dne 1. června 2007 vstoupila v platnost dohoda o zjednodušení vízového režimu mezi EU a Ruskem (souběžně s dohodou o zpětném přebírání osob). Je pravidelně sledována Komisí ve spolupráci s členskými státy EU (za EU) a MZV (za Rusko). Hlavní platformou pro diskusi o všech otázkách, které vyvstanou během provádění této dohody, je smíšený výbor pro zjednodušení vízového režimu, který pravidelně zasedá na žádost jedné ze stran, zpravidla nejméně jednou do roka (doposud proběhlo 9 zasedání v Moskvě a v Bruselu).

Tento smíšený výbor v zájmu zajištění úplného, správného a harmonizovaného provádění ustanovení dohody o zjednodušení vízového režimu vypracoval a přijal **pokyny k provádění dohody o zjednodušení vízového režimu**. Obě strany považují zasedání smíšeného výboru za platformu pro konstruktivní spolupráci a za příležitost k projednání veškerých technických otázek, které vyvstanou v souvislosti s prováděním této dohody. Provádění této dohody je uspokojivé.

Komise nemá k dispozici podrobné statistiky o vízech vydaných Ruskem v období 2007–2011. Přesná míra zamítnutí udělení víz občanům EU není známa, ale podle odhadu ruské strany má představovat přibližně jen 0,01–0,02 % (asi 200–300 odmítnutí ročně). Občanům EU je ročně vydáno přibližně 1,25 milionu víz, z čehož přibližně 45 % představují víza pro více vstupů s dlouhodobou platností.

Před přijetím konečného rozhodnutí o podpisu musí být aktualizovaná dohoda o zjednodušení vízového režimu posouzena z hlediska celkových vztahů mezi EU a Ruskem.

- **Upravit výše uvedenou dohodu o zjednodušení vízového režimu za účelem dalšího zjednodušení vízových povinností při krátkodobém cestování.**

Znění aktualizované dohody o zjednodušení vízového režimu bylo vyjasněno a bude obsahovat mimo jiné vzájemné zrušení vízové povinnosti pro členy posádek civilních letadel a její prozatímní platnost bude stanovena od data podpisu. To ukončí současnou nevyváženou situaci, kdy všechny členské státy EU osvobodily ruské členy posádek civilních letadel od vízové povinnosti, zatímco Rusko stále zachovává vízovou povinnost pro členské státy, s nimiž neuzavřelo dvoustanné dohody o zrušení vízové povinnosti pro tuto kategorii osob (BE, CZ, EE, EL, FI, IE, LV, LX, PT, SI, SK).

I nadále zůstává nedoriešena otázka zrušení vízové povinnosti pro držitele biometrických služebních pasů, jak požaduje ruská strana. Na straně EU dosud probíhá zkoumání záruk, které mají toto zrušení vízové povinnosti doprovázet.

- **Snažit se zajistit usnadnění, další zjednodušení a transparentní uplatňování příslušných pravidel registrace/evidence občanů s legálním pobytem na území druhé strany, vydávání povolení k legálnímu trvalému/dočasnému pobytu a výkonu pracovní činnosti s cílem snížit délku správních postupů a administrativní zátěž pro občany v praxi a pravidelně si vyměňovat informace o příslušných vízových politikách.**

Rusko zavedlo komplexní systém pravidel týkajících se legální migrace, která jsou zakotvena v řadě federálních zákonů a jejich novelách. Hlavním orgánem odpovědným za jejich provádění je Federální migrační služba.

Řada změn byla zavedena s ohledem na **evidenci** (záznamy) cizinců, které jsou povinné na každém místě pobytu v Rusku. V současné době musí tuto povinnost splnit každý cizinec (bez ohledu na délku pobytu) do sedmi pracovních dnů u regionální pobočky Federální migrační služby (dříve do tří pracovních dnů). Tuto lhůtu lze na základě dvoustranných dohod prodloužit, jako je tomu například v případě Francie (10 dnů) nebo Kazachstánu (30 dnů).

Státní příslušníci třetích zemí, kteří v zemi pobývají jako vysoce kvalifikovaní odborníci (viz níže), a jejich rodinní příslušníci jsou nadále oprávněni pobývat v Rusku až 90 nebo 30 dnů (v závislosti na okolnostech) bez nutnosti záznamu o migraci.

Postupy týkající se záznamů o migraci pro účely Federální migrační služby provede hostitelská strana (která je jednoznačně určena zákonem). V případě turistů provede tento úkon hotel nebo osoba, která je do Ruska pozvala. Státní příslušníci třetích zemí nejsou povinni vstoupit, alespoň ne přímo, do žádného konkrétního kontaktu s Federální migrační službou. Doklady potřebné pro provedení záznamu (včetně kopií pasu a migrační karty) může hostitelská strana předložit přímo nebo zaslat poštou.

Státní příslušníci třetích zemí navíc již neodpovídají za **nesplnění povinnosti záznamu o migraci** a sankce se vztahují pouze na hostitelskou stranu (dříve nesl odpovědnost i daný státní příslušník třetí země).

Registrační postupy platí pro státní příslušníky třetích zemí, kteří v Rusku legálně pobývají po delší dobu (práce, studium apod.). V rámci tohoto postupu byla provedena rovněž určitá zlepšení, zejména s ohledem na způsoby podání žádosti. Dále pak bez ohledu na skutečnost, že v rámci tohoto postupu je nutné dokládat různé skutečnosti, je někdy obtížné získat od žadatele požadované podpůrné doklady (např. doklad o vlastnictví nemovitosti nebo prohlášení vlastníka). Vzhledem k tomu, že přístup migrantů k řadě sociálních práv závisí na platné registraci, může tento postup vytvořit de facto překážku přístupu k těmto právům.

Dvěma **hlavními typy povolení** vydávaných pro legální pobyt státních příslušníků třetích zemí jsou povolení k dočasnému pobytu a povolení k trvalému pobytu.

Státní příslušník třetí země, který má zájem získat **povolení k dočasnému pobytu** v Rusku, se musí obrátit na příslušné územní pracoviště Federální migrační služby nebo na příslušnou diplomatickou misi nebo konzulární úřad Ruska v zemi svého bydliště. Pokud je žádost schválena, je vydáno vízum ke vstupu do Ruska, které platí po dobu čtyř měsíců. Žádost lze podat osobně nebo elektronicky společně s požadovanými podpůrnými dokumenty včetně osvědčení potvrzujícího, že žadatel je HIV negativní a není závislý na drogách. Ruské orgány mají na rozhodnutí o žádosti lhůtu šesti měsíců. Důvody zamítnutí jsou jednoznačně stanoveny zákonem.

Státní příslušníci třetích zemí, kteří pobývají v Rusku na základě povolení k dočasnému pobytu, mohou patrně pracovat pouze v tom regionu a na té pozici, které jsou uvedeny v pracovním povolení (vystaveného zpravidla na dobu jednoho roku). Pokud je jejich pracovní povolení omezeno pouze na jeden region, nesmí navíc doba trvání jejich služební cesty v rámci Ruska přesáhnout 10 dnů. Tato pravidla se jeví jako dosti omezující.

Povolení k dočasnému pobytu je platné po dobu tří let a může být na žádost státního příslušníka třetí země obnoveno po předložení téže sady dokumentů (včetně dokumentů týkajících se HIV a drogové závislosti), pokud státní příslušník třetí země opustil Rusko a vrátil se zpět do Ruska. Pokud státní příslušník třetí země pobýval v Rusku nepřetržitě po dobu tří let, může požádat rovněž o povolení k trvalému pobytu (viz níže).

Privilegované postavení je v ruských právních předpisech týkajících se migrace pracovních sil přiznáváno **vysoce kvalifikovaným odborníkům**. Aby ruské orgány přilákaly vysoce kvalifikované odborníky na ruský trh práce, zjednodušily pravidla jejich zaměstnávání a pobytu. Na vysoce kvalifikované odborníky se nevztahují kvóty a společně se svými rodinnými příslušníky mají po dobu platnosti pracovní smlouvy (až tři roky) právo na udělení víz pro více vstupů a na opakované prodlužování povolení vždy až o tři roky. Pokud vykonávají pracovní činnost ve dvou nebo více regionech, vydané povolení navíc platí i v těchto regionech. V případě změny zaměstnavatele mají lhůtu 30 pracovních dní na nalezení zaměstnavatele nového. Vysoce kvalifikovaní odborníci jsou také oprávněni požádat o povolení k trvalému pobytu, aniž by museli projít postupy pro udělení povolení k dočasnému pobytu, a společně se svými rodinnými příslušníky požívají značných sociálně-ekonomických práv.

Povolení k trvalému pobytu může být státnímu příslušníku třetí země vystaveno poté, co strávil v příslušné zemi nejméně rok na základě povolení k dočasnému pobytu. Povolení k pobytu se vydává na dobu až pěti let a počet jeho prodloužení není omezen.

Státní příslušník třetí země musí podat žádost na příslušném územním pracovišti Federální migrační služby nejméně šest měsíců před uplynutím doby platnosti povolení k dočasnému pobytu. K této žádosti musí být přiložen rozsáhlý soubor obdobných dokumentů jako v případě žádosti o povolení k dočasnému pobytu. **Důvody pro zamítnutí** žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu jsou obdobné jako u povolení k dočasnému pobytu.

Právní postavení cizího státního příslušníka, jemuž bylo vydáno povolení k trvalému pobytu, se velmi blíží právnímu postavení ruského občana včetně osvobození od povinností souvisejících s kvótami a s pracovním povolením.

Cizí státní příslušníci mohou vykonávat pracovní činnost pouze na základě **pracovního povolení**, pokud se na ně nevztahuje jedna z výjimek uvedených ve federálním zákoně č. 115-FZ z roku 2001.

O pracovní povolení musí státní příslušník třetí země zažádat na územním oddělení Federální migrační služby v místě pobytu a předložit formulář žádosti a požadované podpůrné doklady. Pracovní povolení je vydáno do 10 pracovních dnů od přijetí žádosti. Pokud má být pracovní povolení uděleno do 30 dnů, musí státní příslušník třetí země předložit lékařské doklady (včetně potvrzení, že je HIV negativní, není závislý na drogách a netrpí žádnou závažnou infekční chorobou), jinak mu hrozí ukončení pracovního poměru. Lékařské testy se provádějí pouze na určených místech (jejichž počet je omezený), což někdy vede k praktickým obtížím.

Počet pracovních povolení, která mohou být každoročně vydána státním příslušníkům třetích zemí, je **omezen kvótou** stanovenou ministerstvem práce a sociální ochrany ve spolupráci s MZV a dalšími institucemi. Celý tento proces je poměrně složitý, časově náročný a postrádá pružnost. Kvóty se stanovují pro každý region předem na následující rok na základě prognóz získaných od zaměstnavatelů. Tento přístup by mohl být příčinou problémů a zpoždění a jeho účinnost je sporná. Ruské orgány si jsou patrně této skutečnosti vědomy vzhledem k tomu, že uvažují o přepracování pravidel pro kvóty.

Souběžně se systémem kvót a pracovních povolení existuje i systém „**patentů**“ vyhrazený cizím státním příslušníkům, kteří přicestují do Ruska v rámci bezvízového režimu a zejména ze zemí SNS (s výjimkou Turkmenistánu). Patenty se vydávají do 10 pracovních dnů na základě žádosti podané ruským občanem (hostitelem) a opravňují k výkonu pracovní činnosti pro osobní, domácí či jiné obdobné potřeby jednotlivce na základě pracovní nebo občanské smlouvy (chůvy, výpomoc v domácnosti atd.). Patent může být vystaven na dobu jednoho až tří měsíců a prodloužen až na jeden rok. Po uplynutí této doby může být vydán nový patent. Počet vydaných patentů není omezen.

Zpočátku nemělo Rusko žádnou **politiku integrace** migrantů. V poslední době však vzhledem k silnému přílivu státních příslušníků třetích zemí (zejména ze zemí SNS) nastala potřeba takovouto politiku zavést, což uznává i koncepce migrační politiky (viz níže). Jsou prováděna některá opatření, mezi něž patří například výuka ruského jazyka, historie a kulturních tradic, kurzy pro pracovníky potenciálně migrující do Ruska pořádané před odjezdem v zemích původu, odborná příprava a kurzy zaměřující se na ruské zákony o přistěhovalectví a výuku ruštiny. V této oblasti byly provedeny dva pilotní projekty v Tádžikistánu a Kyrgyzstánu. Federální migrační služba kromě toho údajně zřídila zvláštní útvar zabývající se integrací. Komplexní strategie integrace dosud nebyla plně zavedena.

Všechny postupy související s **vízy** jsou upraveny nařízeními vlády, která jsou v souladu rovněž s ustanoveními dohody o zjednodušení vízového režimu mezi EU a Ruskem.

S žádostí o jakýkoliv typ víza by se státní příslušník měl obrátit na ruskou diplomatickou misi nebo konzulární úřad a měl by předložit potřebné (jednoznačně stanovené a spíše standardní) dokumenty včetně pozvání. Pro víza k dlouhodobému pobytu by mohly být nezbytné některé další dokumenty. Na základě této žádosti a dokumentů pak bude vydáno vízum odpovídající účelu návštěvy. MZV může udělení víza ze zákonem stanovených důvodů **zamítnout**. MZV nemá povinnost zamítnutí zdůvodnit.

Nesoulad mezi uváděným účelem vstupu a účelem skutečným je považován za porušení režimu vstupu nebo pobytu a je trestný (pokutou, vyhoštěním a/nebo zákazem opětovného vstupu).

Po uplynutí povolené **doby pobytu** uvedené ve vízu jsou držitelé víz povinni území Ruska opustit. Celková délka pobytu cizího státního příslušníka v Rusku na základě krátkodobého víza pro více vstupů (obchodního víza) nesmí být delší než 90 dnů v rámci každého 180denního období. Dlouhodobá víza se vydávají konkrétně pro délku daného účelu pobytu v Rusku.

Ruská vízová politika se do značné míry opírá o konkrétní bilaterální dohody. Rusko uzavřelo přes sto dohod buď o krátkodobém bezvízovém styku (nejvýznamnější jsou dohody s Izraelem a s Tureckem) nebo o zjednodušení vízového režimu (např. s EU nebo se Spojenými státy). Bezvízové režimy platí také pro téměř všechny země SNS (s výjimkou Turkmenistánu). Podle informací poskytnutých ruskou stranou by mohly být uzavřeny i další bezvízové dohody s Japonskem, Jižní Koreou a Indií.

- **Vyměňovat si informace, mimo jiné v rámci dialogu o migraci mezi EU a Ruskem, o právním rámci a o správních strukturách včetně jejich příslušných pravomocí a pracovních postupů a o infrastruktuře (včetně zařízení pro zajištění cizích státních příslušníků) za účelem účinného celkového řízení migrace, zejména účinného zpracování metodiky odhalování nelegálních migrantů ve vnitrozemí a jejich vyhošťování, jakož i stávajících toků, statistiky a analýzy rizik nelegální migrace, úzce spolupracovat v boji proti trestné činnosti spojené s nelegální migrací a zabývat se případnými nedostatky.**

Federální migrační služba vypracovala novou **koncepci migrační politiky** (dále jen „koncept“) na období let 2012–2025, kterou v červnu 2012 schválil prezident Ruské federace. Jedná se o hlavní politický dokument o migraci v Rusku. Cílem této koncepce je podpora migrace některých skupin státních příslušníků třetích zemí do Ruska, zejména vysoce kvalifikovaných odborníků a významných investorů, studentů, krajanů a kvalifikovaných pracovníků (zejména ze zemí SNS), a to v souladu s potřebami trhu. V tomto ohledu stanoví tato koncepce opatření pro podporu migrace, jako je například vytváření podmínek pro sloučení rodin, postupné zjednodušování postupů při vstupu a pobytu pro účely podnikání, práce (zlepšení systémů kvót) a vzdělávací/vědecké účely, postupy týkající se registrace pro účely pobytu a zdravotní péče, rozvoj cyklické migrace atd. Tato koncepce se zaměřuje na pozitivní účinky legální migrace, která je prezentována jako nezbytná reakce na demografický pokles. Prováděcí právní předpisy jsou vytvářeny na federální úrovni. Tato koncepce klade zároveň důraz na to, aby státní příslušníci třetích zemí v Rusku dodržovali pravidla migrace, a na omezení nelegální migrace.

Většina pravomocí souvisejících s migrací v Rusku je svěřena **Federální migrační službě**. Od roku 2012 podléhá Federální migrační služba přímo ruské vládě a její ředitel byl nedávno povýšen do pozice federálního ministra. Federální migrační služba je předním federálním výkonným orgánem, který se skládá z regionálních poboček, meziregionálních struktur a kontaktních míst v zahraničí. Federální migrační služba odpovídá za vytvoření a provádění federální migrační politiky a za řízení činností týkajících se legální i nelegální migrace.

Dalším subjektem podílejícím se na řízení migrace je **pohraniční stráž**, která odpovídá za hraniční kontroly a ostrahu hranic. Do kontroly a řízení migrace jsou zapojena i další ministerstva a agentury v souladu se svými pravomocemi (ministerstvo školství a vědy, ministerstvo práce a sociální ochrany, MZV atd.).

Podle ruských orgánů sice Federální migrační služba neprovádí kontroly v hraniční oblasti, avšak **spolupracuje s pohraniční stráží** na základě ročního plánu spolupráce a regionálních plánů. Navzdory těmto informacím nebyli odborníci EU v průběhu své mise s to potvrdit operativní spolupráci Federální migrační služby s pohraniční stráží. Zástupci Federální migrační služby nejsou na hraničních přechodech přítomni, ačkoli jsou vytvořeny komunikační kanály mezi pohraniční stráží a regionální pobočkou Federální migrační služby.

Mezinárodní spolupráce Ruska v oblasti migrace zahrnuje především kontakty mezi Federální migrační službou a agenturami pro migraci ze zemí SNS na základě dohody z roku 1992, která zahrnuje výměnu styčných důstojníků. Tyto činnosti se zaměřují na boj proti nelegální migraci. Operativně preventivní opatření a zvláštní opatření proti nelegální migraci a obchodování s lidmi jsou údajně prováděna rovněž v rámci Organizace Smlouvy o kolektivní bezpečnosti a na ruské straně se jimi zabývá Federální migrační služba, MV, Federální bezpečnostní služba a Rosfinmonitoring.

Další spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob probíhá na základě dvoustranných dohod. Kromě EU uzavřelo Rusko takovéto dohody například s Dánskem, Islandem, Norskem, Švýcarskem, Čínou,

Tureckem, Ukrajinou, Arménií, Kazachstánem, Kyrgyzstánem, Uzbekistánem, Moldávií, Běloruskem a Vietnamem. Jednání o zpětném přebírání osob probíhají mimo jiné s Ázerbájdžánem, Turkmenistánem, Tádžikistánem, Indií, Běloruskem, Černou Horou, Makedonií a s Bosnou a Hercegovinou. Ruská strana uvedla, že všechny platné dohody fungují uspokojivě.

V roce 2011 byl zahájen **dialog o migraci mezi EU a Ruskem** a proběhlo několik jednání jak o nelegální, tak o legální migraci. Proběhla zejména dvě jednání o nelegální migraci a jedno jednání o legální migraci v Bratislavě, Kaliningradu a Budapešti (obě strany si v oblasti legální migrace vyměnily statistiky týkající se nedostatku pracovních sil, kvót a víz a rovněž osvědčených postupů v oblasti politiky integrace; v oblasti nelegální migrace si vyměnily statistické údaje o návratech.). Dialog o migraci představuje užitečnou platformu pro diskusi a výměnu osvědčených postupů v oblasti příslušné migrační politiky.

Svazový stát Ruska a Běloruska a absence hraničních kontrol mezi těmito zeměmi vyžadují posílení kontaktů a spolupráce mezi příslušnými orgány. Tyto země nemají společnou vízovou politiku a vstup do Ruska neznamená povolení ke vstupu do Běloruska a naopak.

Jak ruská pohraniční stráž, tak Federální migrační služba údajně v pohraniční oblasti spolupracují s běloruskými přistěhovaleckými orgány. Navzdory tomu ovšem zřejmě neexistují žádné hmatatelné nástroje (databáze, výměny informací) této spolupráce (kromě vzájemného uznávání migračních karet).

Federální migrační služba má k dispozici poměrně rozsáhlé a podrobné **statistiky** o vstupu legálních migrantů do Ruska a o jejich tamním pobytu (zejména díky zavedené databázi vstupů/výstupů). Z některých nejvýznamnějších údajů vyplývá, že do Ruska ročně vstoupí 13–14 milionů státních příslušníků třetích zemí. Většina (70 %) pochází především ze zemí SNS a pouze 10 % z EU. Necelých 5 % osob, které do země vstupují, tak činí za účelem dlouhodobého pobytu.

Federální migrační služba je informována o složení **nelegálních migračních toků** do Ruska, ale de facto neposkytlá žádné podrobnější statistiky. Podle dostupných informací pocházejí nelegální migranti (jejichž počet je odhadován zhruba na 4 miliony osob) převážně ze zemí SNS (80 %) a jedná se o migranty původně legální, kteří následně zůstávají na území Ruska i poté, co jim vyprší platnost povolení k pobytu. Pravděpodobně neexistuje žádná společná statistika Federální migrační služby a pohraniční stráže týkající se nelegální migrace a oba tyto orgány shromažďují vlastní údaje (Federální migrační služba o situaci ve vnitrozemí a pohraniční stráž o zadržení na hranicích). Tato skutečnost nepřispívá ke komplexní informovanosti o nelegálních migračních tocích v Rusku. Ani jeden tento úřad tedy nevypracovává komplexní a strukturované posouzení rizik, nebo alespoň žádné takové hodnocení nebylo odborníkům EU v průběhu jejich mise poskytnuto.

Pravidla týkající se nelegální migrace, která jsou jednoznačně stanovena zákonem, byla podle informací poskytnutých Federální migrační službou vyhodnocena a jejich cílem je zvýšit sankce za organizaci nelegální migrace. Kodex správních přestupků stanoví odpovědnost dopravců za to, že cestujícím bez potřebného povolení umožní vstup do Ruska. Federální migrační služba rovněž spolupracuje s železničními dopravci tak, že jim umožňuje přístup k databázi osobních údajů s cílem identifikovat osoby uvedené na seznamu osob se zákazem opětovného vstupu.

Vzhledem k tomu, že Federální migrační služba odpovídá za odhalování nelegální migrace v Rusku, ale není donucovacím orgánem, provádí kontroly ve spolupráci s policií a v případě potřeby i s dalšími orgány. Federální migrační služba se jednoznačně zaměřuje na kontroly na pracovištích. Pravidelné

kontroly musí být naplánovány předem (s ročním předstihem) a jsou zveřejňovány. K neohlášeným kontrolám je nezbytné povolení prokurátora.

Federální migrační služba vytvořila ve spolupráci s pohraniční stráží **databázi vstupů a výstupů**. Ta slouží ke shromažďování údajů o vstupu, výstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí v Rusku. V rámci pilotní aplikace je vyvíjen rovněž další systém, jehož cílem je elektronické vyplňování migračních karet, které musí předkládat každý státní příslušník třetí země, který vstupuje do Ruska (s výjimkou běloruských státních příslušníků). Tento systém již funguje na moskevských letištích a v budoucnu by se měl rozšířit na všechny hraniční přechody (nebylo však poskytnuto žádné konkrétní datum).

Osobě zadržené při nelegálním pobytu v Rusku může být uložena správní **pokuta** nebo vydán příkaz k jejímu vyhoštění. Lze jí rovněž uložit zákaz opětovného vstupu a u osob, které se dopustí opakovaného porušení pravidel týkajících se migrace, může být tento zákaz uložen na neomezenou dobu. Informace o osobách se zákazem vstupu se vkládají do speciální databáze.

Pokud je daná osoba zadržena poprvé, bývá patrně ve většině případů jediným trestem uložení správní pokuty (bez příkazu k vyhoštění). To však uvádí tuto osobu do nejednoznačné situace ohledně jejího postavení v Rusku. Zadrženým osobám jsou rovněž sejmuty otisky prstů a údaje o nich jsou uloženy v databázi.

Existují dva typy **řízení o navrácení**: vyhoštění a deportace. Právní rámec a postup u obou těchto řízení upravuje federální zákon č. 115 FZ a nařízení MV.

Správní vyhoštění může být dobrovolné nebo nedobrovolné a nařizuje je soud. Vykonává je **Federální služba soudních exekutorů** nebo **policie**. **Deportace** se týká zahraničních občanů, kteří neopustili území Ruska v souladu s pravidly týkajícími se migrace (např. při ukončení nebo zrušení povolení nebo platnosti víza, zamítnutí žádosti o azyl atd.). Rozhodnutí o deportaci provádí ředitel územní jednotky Federální migrační služby nebo ředitel Federální migrační služby. Dotyčná osoba má právo podat do deseti dnů proti oběma těmto typům rozhodnutí odvolání.

Pokud jde o samotný návrat, vztahují se na danou osobu postupy při **zpětném přebírání osob**, pokud Rusko tyto postupy při zpětném přebírání se zemí původu zavedlo.

Existují dva typy zařízení pro zadržování cizích státních příslušníků — pro osoby, které mají být vyhoštěny nebo deportovány, a pro osoby, na jejichž návrat do země původu se vztahuje dohoda o zpětném přebírání osob. Posledně uvedená zařízení spravuje Federální migrační služba. Zařízení prvního typu spravuje MV, ale od roku 2014 přejdou rovněž pod správu Federální migrační služby. Osoby mohou být zadržovány na základě rozhodnutí soudu, proti kterému lze do 10 dnů uplatnit opravný prostředek. Kodex správních přestupků nestanoví maximální dobu zadržení.

Některá zařízení pro migranty čekající na zpětné převzetí byla vybudována s podporou projektu EU AENEAS po uzavření dohody o zpětném přebírání osob mezi EU a Ruskem. U zařízení pro nelegální migranty čekající na zpětné převzetí, která navštívili odborníci EU (Moskevská oblast, Rostov na Donu a Pskov), bylo konstatováno, že jsou v souladu s obecnými normami EU.

2.2 Problematika azylu

- **Zavést jasná a transparentní azylová řízení, která by byla účinně dostupná pro žadatele o azyl.**

- **Zajistit řádné postavení osob považovaných za osoby, které potřebují mezinárodní ochranu, včetně jejich práv a povinností v souladu se závazky stran podle mezinárodního práva včetně Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z roku 1967.**

V roce 1993 přistoupilo Rusko jak k **Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951**, tak k protokolu z roku 1967, kdy byl také přijat první zákon o uprchlících. Tento zákon se vztahuje i na tzv. dočasný azyl (doplňkovou ochranu). Právní předpisy doznaly od té doby značných změn. Navíc se připravuje zcela nový zákon o uprchlících, který by měl upravovat řadu dosud nevyřešených otázek.

Každá **žádost o azyl** by měla být v zásadě podána na hraničním přechodu při vstupu na ruské území. V praxi však lze takovou žádost podat i tehdy, pokud dotyčná osoba na ruské území již vstoupila, a to jak legálně, tak nelegálně. Žádosti o azyl posuzují územní pracoviště Federální migrační služby.

V této souvislosti je třeba uvést, že na hraničních přechodech nejsou přítomni zástupci Federální migrační služby. Tato situace vyžaduje intenzivní spolupráci mezi pohraniční stráží a Federální migrační službou a rovněž odpovídající odbornou přípravu příslušníků pohraniční stráže v oblasti mezinárodní ochrany. Na hraničních přechodech by měly být rovněž k dispozici informace o příslušných postupech.

Během návštěv odborníků EU na hraničních přechodech bylo potenciálním žadatelům o azyl poskytováno jen velmi málo informací o mezinárodní ochraně a postupech. Pohraniční stráž poukázala na to, že standardní odborná příprava jejích příslušníků zahrnuje rovněž mezinárodní ochranu. Federální migrační služba rovněž uvedla, že pořádá pro pohraniční stráž určitou odbornou přípravu týkající se tohoto tématu. V praxi patrně spolupráce mezi pohraniční stráží a Federální migrační službou funguje na bázi ad hoc. To by mohlo v některých případech vést k odmítnutí vstupu osob, které na hraničním přechodu požádají o azyl. Jedním z cílů nového návrhu zákona o azylu je skutečně přepracování postupů na hranicích.

Po předložení žádosti musí být do pěti dnů ověřena její **přípustnost**. Na tuto dobu však není žadateli vydán žádný doklad, což může v některých případech vést k riziku *navrácení*. Podle Federální migrační služby je přípustnost zamítnuta pouze v případě, že je proti žadateli vedeno trestní řízení; v takovém případě může být žádost o azyl přezkoumána až po ukončení tohoto řízení. Za nepřípustné jsou údajně prohlášena pouze 1–2 % případů. Rozhodnutí o nepřípustnosti může být napadeno u soudu.

Poté co je případ prohlášen za přípustný, provedou úředníci územního pracoviště, kteří provádějí pohovory se žadateli (ti musí rovněž vyplnit zvláštní dotazníky), **důkladný přezkum žádosti**. Zpravidla jsou zdarma k dispozici tlumočnické služby, i když u méně běžných jazyků to může být spojeno s určitými obtížemi.

Při posuzování žádostí o azyl využívá Federální migrační služba různých zdrojů včetně vlastních zdrojů a zdrojů MZV. Informace jsou údajně získávány rovněž na základě žádostí pravidelně zasílaných Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a nevládním organizacím zaměřeným na lidská práva. Federální migrační služba však patrně nemá k dispozici konkrétní a strukturovaný systém informací o zemi původu, který by mohl přispět k systematictějšímu přístupu při hodnocení jednotlivých případů.

Rozhodnutí o žádosti by mělo být vydáno do tří měsíců (tuto lhůtu lze prodloužit o další tři měsíce).

Proti každému **zamítnutí** žádosti o azyl se lze do uplynutí lhůty jednoho měsíce odvolat u soudu. Toto odvolání pozastavuje řízení o navrácení. Není určen žádný odvolací senát ani soud, který by se specializoval na případy azylu. Odvoláními se zabývá systém řádných soudů. Federální migrační služba uvedla, že pořádá pravidelnou odbornou přípravu soudců v oblasti mezinárodní ochrany. Nebylo však možné zjistit účinnost této odborné přípravy a procento úspěšných odvolání vzhledem k tomu, že příslušné orgány se odmítly setkat s odborníky EU. Podle nevládních zdrojů se počet soudních rozhodnutí rušících správní rozhodnutí v případech těchto odvolání blíží nule. Osoba, jejíž žádost byla zamítnuta, je povinna opustit ruské území do tří dnů poté, co byla o tomto rozhodnutí vyrozuměna.

Osobám, jimž bylo přiznáno právní postavení **uprchlíka**, se toto postavení uděluje na dobu neurčitou. Tato skutečnost je důsledkem změny provedené v roce 2013; dříve bylo toto právní postavení přiznáváno na dobu tří let a bylo možné je obnovit na základě další žádosti a posouzení. Ruské právní předpisy chrání osoby s přiznaným postavením uprchlíka proti *navrácení*. Osobám s přiznaným postavením uprchlíka jsou vydávány biometrické průkazy totožnosti (od července 2013). Mají stejná sociálně-ekonomická práva jako občané Ruska (včetně práva na svobodu pohybu, práci, vzdělání a zdravotní péči). V praxi však možnost vykonávat tato práva závisí do značné míry na tom, zda je dotyčná osoba platně registrována na adrese v Rusku, což může pro některé osoby (zejména pro ty, které pobývají mimo příjímací střediska) představovat překážku. Přístup k právům může být ještě složitější pro uznané osoby požívající tzv. dočasného azylu (forma doplňkové ochrany), protože jejich postavení má méně výhod než postavení uprchlíků (práva jsou stejná jako u žadatelů o azyl a toto postavení se uděluje na dobu jednoho roku). Vítaný krok představuje nový návrh zákona o mezinárodní ochraně, který vyrovnává postavení uprchlíků a osob, kterým byl přiznán dočasný azyl.

Pokud jde o **podmínky přijímání** žadatelů o azyl, Federální migrační služba provozuje řadu příjímacích středisek pro žadatele o azyl, v nichž mají možnost, ale nikoli povinnost, pobývat. Mimo tato střediska a v případě, že v nich žadatelé o azyl pobývat nechtějí, není žadatelům o azyl poskytována žádná další pomoc ve formě například kapesného nebo poukázek na stravování.

V průběhu uvedeného řízení jsou žadatelé o azyl chráněni před *navrácením*. Mají právo na práci a na přístup ke zdravotní péči a vzdělání. Přístup k těmto právům je však závislý na registraci, jejíž získání může být obtížné pro osoby, které nežijí v příjímacím středisku. Podle **statistik** se míra uznaných žádostí o azyl jeví jako poměrně nízká. V období 2006–2011 bylo postavení uprchlíka přiznáno pouze 7 % z počtu přibližně 13 000 žadatelů (v roce 2011 se jednalo o 9 %). 40 % žadatelů však byl přiznán dočasný azyl. Žadatelé pocházeli zejména z Afghánistánu, Gruzie a v poslední době také ze Sýrie.

- **Úzce spolupracovat v otázkách souvisejících s azylem v rámci dialogu o migraci mezi EU a Ruskem.**

Dne 14. prosince 2011 se v Moskvě konala rozšířená tematická schůze o mezinárodní ochraně v rámci dialogu o migraci mezi EU a Ruskem. Během této schůze si strany vyměnily informace, statistické údaje a zkušenosti týkající se všech aspektů udělování azylu včetně mezinárodního a vnitrostátního práva a řešily možnosti dalšího rozvoje spolupráce mezi Ruskem a EU v této oblasti. Další specializované schůze o mezinárodní ochraně by se měly konat v rámci dialogu o migraci v prosinci 2013 ve Stockholmu a v roce 2014.

Kromě toho bylo v rámci cílené iniciativy pražského procesu a jejího pilotního projektu a v rámci projektu iniciativy Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky pro kvalitu ve východní Evropě — obě tyto iniciativy jsou podporovány Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu (EASO) a

financovány EU — přeloženo několik vzdělávacích modulů EASO do ruštiny (Začlenění, Informace o zemi původu, Metody pohovoru, Vytváření návrhu a Rozhodování). Rusko bylo přizváno k účasti na obou projektech.

- **Vyměňovat si informace o příslušných správních strukturách, v jejichž pravomoci je řešení jednotlivých případů udělení azylu, včetně přijímacích zařízení pro žadatele o azyl, a řešit případné nedostatky.**

Federální migrační služba je orgánem odpovědným za přijímání a posuzování žádostí o mezinárodní ochranu. Podle informací poskytnutých ruskou stranou mají územní pracoviště Federální migrační služba samostatná uprchlická oddělení, která se zabývají žadateli o azyl a jimž je několikrát ročně ad hoc poskytována odborná příprava odborníky z Federální migrační služby a z Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

Federální migrační služba v oblasti azylu pravidelně spolupracuje s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. V této oblasti aktivně působí řada nevládních organizací, které rovněž spolupracují s Federální migrační službou a s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.

Odborníci EU navštívili dvě **přijímací střediska** pro žadatele o azyl ve městech Očor a Višnij Voloček a hodnotili je pozitivně, i když se nacházela v poměrně odlehlých oblastech. Ani jedno z nich nemělo zcela naplněnou kapacitu.

V obou navštívených **přijímacích střediscích** se nacházela „ošetřovna“, kde měly službu nejméně dvě vyškolené zdravotní sestry. V jednom ze středisek byl zaměstnán také psycholog. Střediska nezaměstnávala tlumočníky. V případě nutnosti lze najmout tlumočníka externího.

Pracovníkům středisek patrně není poskytována žádná zvláštní **odborná příprava** týkající se řešení specifických potřeb zejména žadatelů o azyl a uprchlíků nebo zranitelných osob. Orgány obou středisek uvedly, že dávají přednost individuálnímu přístupu, kdy je každému rezidentovi poskytována péče a pozornost dle jeho potřeb.

- **Zavést výměnu úplných informací o příslušných politikách týkajících se integrace a adaptace uznaných uprchlíků a osob, jimž byla poskytnuta mezinárodní ochrana, a řešit případné nedostatky.**

Patrně neexistuje zvláštní politika zabývající se otázkou integrace a adaptace osob, jimž byla poskytnuta mezinárodní ochrana, do ruské společnosti. V praxi však existují některé iniciativy obdobné jako u jiných migrantů. Většinou jsou zaměřeny na uprchlíky, kteří se rozhodnou zůstat v některém z ubytovacích středisek provozovaných státem. Osobám, které žijí mimo tato střediska, nejsou poskytovány žádné specifické integrační programy ani pomoc.

Určitá míra integrace je zajištěna právy, která jsou uprchlíkům zaručena, včetně práva na vzdělávání nebo na možnost získat ruské občanství. Uprchlíci mají formální právo „pozvat“ i své rodinné příslušníky, kteří však musí absolvovat tentýž postup pro přiznávání právního postavení uprchlíka.

2.3 Problematika správy hranic

- **Optimalizovat příslušný funkční mechanismus užší spolupráce a intenzivnějších kontaktů a výměny informací mezi pohraničními službami Ruska a členských států EU, zejména na státních hraničních přechodech, a účinně provádět pracovní ujednání mezi Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských**

států Evropské unie (dále jen „agentura FRONTEX“) a pohraniční stráž Federální bezpečnostní služby Ruské federace.

Pohraniční stráž navázala spolupráci s agenturou Frontex v roce 2006, kdy bylo podepsáno pracovní ujednání. Od té doby bylo schváleno několik akčních plánů za účelem postupného rozvoje spolupráce a poslední z nich na období let 2013–2015 byl schválen v říjnu 2013. Tato spolupráce zahrnuje celé spektrum činností agentury Frontex se zvláštním zřetelem na operace a analýzu rizik. Bylo dosaženo určitých pozitivních kroků. V oblasti výměny informací a analytických činností však stále existuje prostor pro zlepšení, a to nejen v oblasti dohodnuté, definované a pravidelné výměny statistických údajů, ale také v oblasti společné analýzy, která by mohla přispět k lepšímu porozumění situaci v oblasti nelegální migrace v regionu.

Spolupráce mezi pohraniční stráží a pohraničními orgány členských států EU, které hraničí s Ruskem, je uspokojivá a funguje jak na ústřední, tak na regionální a místní úrovni. Tato spolupráce zahrnuje také rozmístění hraničních delegátů pro každodenní přímé kontakty. Kromě toho probíhá výměna osvědčených postupů a je organizována společná odborná příprava. Je však nutno uvést, že výměna informací je stále omezená, zejména pokud se jedná o narušení zelené hranice, zjištění padělaných dokladů na hraničních přechodech a o fronty na hraničních přechodech.

- **Podniknout kroky nezbytné pro rozvoj spolupráce mezi Federální agenturou pro organizaci provozu státní hranice Ruské federace (Rosgranica) a Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (agentura Frontex).**

Rosgranica je zapojena do několika mezinárodních mnohostranných fór pro spolupráci. Agentura rovněž rozvíjí spolupráci (v rámci svých pravomocí) se sousedními členskými státy EU a to dokládají protokoly o spolupráci s lotyšskými a estonskými orgány.

V průběhu mise odborníků zopakovala Rosgranica svou nabídku z roku 2010 na vytvoření a podpis společného memoranda/ujednání s agenturou Frontex za účelem spolupráce na rozvoji hraničních přechodů, zejména na základě výměny osvědčených postupů. Rosgranica se mezitím zúčastnila několika akcí pořádaných agenturou Frontex, které se týkaly zejména výzkumu a vývoje budoucích systémů v oblasti automatizovaných hraničních kontrol.

- **Rozmístit vhodné pracovníky, zdroje, technické vybavení a infrastrukturu na příslušných úsecích státní hranice, účinně provádět postupy při hraničních kontrolách a uplatňovat osvědčené postupy na společných státních hraničních přechodech s cílem zajistit bezpečné prostředí pro pohyb přes hranice mezi EU a Ruskou federací, a zároveň bojovat proti přeshraniční trestné činnosti, zvyšovat účinnost kontrol tohoto pohybu, snižovat náročnost přechodu společných hranic a zkracovat dobu čekání.**

Odborníci EU navštívili v rámci mise bloku 2 řadu hraničních přechodů na různých úsecích ruské hranice, tj. na hranici s Kazachstánem (Karaozek-Kot'jajevka), Ukrajinou (Matvejev Kurgan, Kujbyšev, Krasnodon, Belgorod, Naumovka, Něchotějevka a Trojebortnoje), Běloruskem (vzhledem k neexistenci hraničních kontrol zde nejsou hraniční přechody), Lotyšskem (Těrechovo-Burački a Zilupe-Sebeza), Estonskem (Narva-Ivangorod a Kuničina-Gora) a rovněž na řadě letišť (Domodědovo, Šeremetěvo, Vnukovo, Rostov na Donu a Astrachaň) a námořních přístavů (Petrohrad a Astrachaň).

Rosgranica je ruská agentura, která odpovídá za nákup vybavení a rozvoj infrastruktury na hraničních přechodech. Agentura vlastní základní vybavení a infrastrukturu na stávajících 372 mezinárodních a 259 místních hraničních přechodech podél celé hranice s Ruskem. Odpovídá rovněž za rozvoj těchto stávajících hraničních přechodů. Na rozvoj vybavení a infrastruktury na hraničních přechodech v

Rusku spravovaných agenturou Rosgranica je vyčleněn zvláštní finanční program. Prioritami těchto zlepšení jsou v současné době oblast Soči, námořní hranice a mezinárodní vlaková spojení. Doporučuje se zahrnout mezi tyto priority i hranici mezi EU a Ruskem.

Zlepšování a změny infrastruktury na jakémkoli hraničním přechodu odsouhlasují zvláštní koordinační výbory zřízené za tímto účelem. Jejich členy jsou hlavní subjekty na všech hraničních přechodech, tj. Rosgranica, pohraniční stráž a Federální celní služba.

Značné úsilí je evidentně věnováno **zkvalitnění stávajících hraničních přechodů**. Některé navštívené hraniční přechody vznikly teprve nedávno. Současně však na těchto místech existují staré (dosud fungující) hraniční přechody, které jsou velmi zastaralé — odborníkům EU nebyl do těchto zařízení de facto umožněn vstup. Některé nové hraniční přechody již měly k dispozici zařízení umožňující provádění společných hraničních kontrol (např. na hranicích s Ukrajinou a Kazachstánem)

Existují rovněž snahy o zkrácení **čekací doby** na nejfrekventovanějších hraničních přechodech (zejména s EU). Rosgranica si je tohoto problému dobře vědoma. Některé terminály (např. na hraničních přechodech s Lotyšskem) byly vybudovány za účelem urychlení kontrol nákladních automobilů a několik dalších projektů je zaměřeno na posílení kapacity jiných hraničních přechodů mezi Ruskem a členskými státy EU. Jsou rovněž zaváděna některá usnadňující opatření, jako jsou internetové stránky s webovými kamerami, které poskytují informace na hraničních přechodech v reálném čase. V tomto případě lze uvažovat o určitých zlepšeních postupů, zejména v oblasti stávajícího striktního rozdělení úkolů mezi Federální celní službu (která kontroluje pouze zboží) a pohraniční stráž (která kontroluje pouze osoby) a silně formalistického přístupu těchto agentur k uvedeným postupům. Dne 12. září 2013 zařadila Federální celní služba zásilky zboží pocházející z jednoho členského státu do profilu s nejvyšším rizikem, což mělo za následek 100% fyzické kontroly nákladních automobilů naložených v tomto členském státě. Zdlouhavé kontroly zahrnovaly vykládku celého vozidla, což je proces velmi nákladný a rušivý. Ani Komise, ani příslušný členský stát nebyly o této skutečnosti informovány předem. Tento postup výrazně prodloužil dobu čekání na příslušných hraničních přechodech. Praxe na těchto hraničních přechodech se již navrátila k běžnému stavu. Situace bude i nadále podrobně sledována.

Právní předpisy a postupy týkající se hraničních kontrol jsou v souladu s platnými normami. Postupy v celém státě jsou relativně sjednocené. Jako hlavní problém se jeví přístup ke kontrole osob na hranicích. Tyto kontroly jsou patrně zaměřeny především na ověření totožnosti dané osoby. Prakticky žádná pozornost není věnována účelu návštěvy, přestože zákon plně umožňuje příslušníkům pohraniční stráže provést s cestující osobou pohovor a odmítnout jí vstup v případě pochybností o tom, že jedná v dobré víře. Při osobních kontrolách se neprovádí profilování cestujících osob, a to ani na velkých letištích, kde konstrukce stanovišť hraniční kontroly neumožňuje provést ani vizuální prohlídku dané osoby dříve, než předstoupí před příslušníka pohraniční stráže.

Vybavení hraničních přechodů je dosti standardní. Úředníci při kontrolách v první linii mají k dispozici čtečku pasů, počítač umožňující minimálně přístup do databáze osob se zákazem vstupu a hledaných osob a základní sadu nástrojů umožňujících ověřit pravost dokumentů. To lze považovat za dostačující. Odborníkům EU nebyl umožněn přístup ke kontrole dokladů ve druhé linii s výjimkou letiště Šeremetěvo a přístavu Petrohrad. Kontroly ve druhé linii, k nimž byl umožněn přístup, vykazovaly dostatečnou kvalitu. U ostatních míst je třeba předpokládat, že se tyto kontroly ve druhé linii neprovádějí. Tuto situaci pravděpodobně potvrzuje i praxe, podle níž kontrolu ve druhé linii na hraničních přechodech s členskými státy EU provádějí příslušníci pohraniční stráže EU. Výše uvedené

skutečnosti společně s faktem, že neexistuje databáze padělaných dokladů a na hraničních přechodech nejsou k dispozici ani žádné jiné informace o těchto dokladech, mohou snižovat účinnost hraničních kontrol.

Na některých letištích byla provedena příprava na zavedení plně automatizovaných kontrol (tzv. ABC) a některé brány již byly nainstalovány (i když dosud nejsou v provozu). Hraniční kontroly ve vlacích nebo na lodích jsou prováděny s využitím přenosného vybavení, které zaručuje stejnou kvalitu kontroly jako stacionární hraniční přechody.

Hraniční přechody byly vybaveny rovněž zařízením pro kontrolu zboží (rentgeny, čidla atd.), ale odborníkům EU bylo znemožněno je podrobněji posoudit. Hraniční přechody s Kazachstánem jsou vzhledem k celní unii evidentně určeny pouze pro kontrolu osob.

Vzhledem ke **Svazovému státu s Běloruskem** a neexistenci hraničních kontrol zde neexistují ani hraniční přechody. Tato skutečnost vyžaduje zesílenou spolupráci mezi orgány, která však nebyla v průběhu mise EU nijak patrná.

Dalším specifikem je **přístup státních příslušníků SNS** do Ruska pouze na základě vnitřních pasů (průkazů totožnosti). Tuto otázku v současné době patrně vyřešil nedávný požadavek, aby státní příslušníci SNS potřebovali ke vstupu do Ruska mezinárodní pas, který by měl vstoupit v platnost v roce 2015.

Až na velmi výjimečné situace **se víza na hranicích nevystavují**. Příslušníci pohraniční stráže jsou však oprávněni při výjezdu z Ruska prodloužit vízum až o tři dny – k tomu většinou dochází v situacích, kdy délka pobytu dané osoby překročila dobu platnosti jejího víza nejvýše o tři dny.

Pokud jde o **ostrahu zelené a modré hranice**, odborníci z EU byli informováni, že jsou k dispozici příslušné zdroje a vybavení. Ruské orgány však odmítly podat podrobnější informace. Ohledně tohoto bodu proto nelze činit žádné závěry.

- **Vyměňovat si informace o svých příslušných správních strukturách spojených se správou hranic, udržovat spolupráci mezi pohraničními službami, donucovacími orgány a jinými příslušnými agenturami a řešit případné nedostatky.**

Pohraniční stráž je orgánem odpovědným za ostrahu veškerých vnějších pozemních i námořních hranic Ruska a za hraniční kontroly na všech hraničních přechodech. Tato agentura vyvíjí činnost na federální, regionální a na místní úrovni / na úrovni hraničních přechodů. Od roku 2003 tvoří pohraniční stráž nedílnou součást Federální bezpečnostní služby, ale disponuje vlastním rozpočtem. Další agenturou působící v oblasti správy hranic je Rosgranic, do jejíž pravomoci spadá nákup a správa vybavení hraničních přechodů. Na každém hraničním přechodu se rovněž nachází celní orgán za účelem kontroly zboží.

Dotčené orgány potvrdily, že **operativní spolupráce mezi ruskými donucovacími orgány**, tj. pohraniční stráží, Federální migrační službou, policií/MV a Federální celní službou, je funkční. Údajně existují interinstitucionální dohody a konají se setkání na ústřední, regionální a místní úrovni. Odborníci EU nemohli toto hodnocení ověřit, protože neměli možnost nahlédnout do žádné písemné dohody ani protokolu o spolupráci. Důsledné rozdělení úkolů a praxe, kterou uplatňuje pohraniční stráž a Federální celní služba, však reálné spolupráci mezi těmito dvěma agenturami nenasvědčuje.

- **Vytvořit systém shromažďování a analýzy údajů umožňující provádět pravidelné analýzy rizik za účelem správy hranic.**

Pohraniční stráž (a Federální migrační služba) mají **specializované útvary a zaměstnance, jejichž úkolem je shromažďovat komplexní informace související se správou hranic**, statistické údaje a analyzovat rizika na ústřední a regionální úrovni. Vznikly však určité pochybnosti týkající se distribuce shromážděných informací v rámci pohraniční stráže (od velitelství k hraničním přechodům a naopak). Navíc je třeba zlepšit výměnu informací mezi analytickými odděleními jednotlivých donucovacích orgánů. V současné době si každá z těchto agentur vytváří vlastní statistiky v souladu se svými vlastními potřebami a ukazateli, což má za následek například to, že neexistují harmonizované statistiky nelegální migrace. Statistický úřad (Rosstat) kromě toho není ani oprávněn shromažďovat statistiky týkající se nelegální migrace.

Pohraniční stráž i Federální migrační služba vyvíjejí různé databáze, které zajišťují nejdůležitější potřeby. Existuje však rovněž prostor ke zlepšení vzájemného propojení některých databází vzhledem k tomu, že do některých z nich lze nahlížet pouze prostřednictvím příslušných regionálních poboček daných agentur nebo na základě oficiální administrativní žádosti (např. systém vstupů/výstupů, který spravuje Federální migrační služba).

Kromě toho nebylo možné vyhodnotit kvalitu a metodiku **analýzy rizik**. Odborníkům EU nebyla poskytnuta žádná ukázka analýzy rizik, která se údajně pravidelně provádí s měsíční, čtvrtletní a roční periodicitou.

Byla navázána **spolupráce** se sousedními členskými státy EU v oblasti shromažďování a analýzy údajů. Výměna informací na základě pracovního ujednání mezi pohraniční stráží a agenturou Frontex byla popsána výše.

Rusko usiluje o **shromažďování údajů o cestujících**, kteří přijíždějí na jeho území, odjíždějí z něho nebo přes něj projíždějí jakýmkoliv dopravním prostředkem (leteckou, námořní nebo pozemní dopravou). Od 1. prosince 2013 jsou postupně prováděny příslušné právní předpisy, které stanoví povinnost dopravců poskytovat předběžné informace o cestujících. Účelem tohoto opatření je pravděpodobně spíše bezpečnost než nelegální migrace. Ruská strana potvrdila, že oblast působnosti právních předpisů je omezena na předběžné informace o cestujících. Příslušné právní předpisy byly pozměněny. Značné obavy na straně EU i nadále vzbuzuje zamýšlený sběr údajů o přeletech. Tato situace bude podrobně sledována.

- **Pokračovat v zavádění souboru opatření pro prevenci a potírání padělání dokladů a jejich používání za účelem překročení hranic mimo jiné prostřednictvím odborné přípravy zaměstnanců donucovacích, pohraničních a celních orgánů.**

Všechny **navštívené hraniční přechody** byly vybaveny základním materiálem umožňujícím odhalování padělaných dokladů. Zaměstnanci jsou školeni pro používání tohoto vybavení prostřednictvím kurzů odborné přípravy, seminářů a workshopů.

Všichni příslušníci pohraniční stráže **v první linii** absolvovali odbornou přípravu v oblasti bezpečnosti dokladů v některém ze středisek odborné přípravy pohraniční stráže. Kromě toho jednou za pět let absolvují kurzy zvyšování kvalifikace. Vedoucí pracovníci hraničních přechodů odpovídají za další odbornou přípravu na místě. Zaměstnanci hraničních přechodů jsou povinni složit jednou za rok zkoušku. Opakovací kurzy jsou obvykle poskytovány na bázi ad hoc.

Podezřelé doklady jsou podrobněji zkoumány při **kontrolách ve druhé linii** (pokud se na předmětných hraničních přechodech nacházejí — viz rovněž výše poznámky o kontrolách dokladů ve druhé linii). Úředníci druhé linie neabsolvují zvláštní odbornou přípravu, ale jsou vybíráni z řad zkušenějších pracovníků.

Neexistuje žádná **data**báze padělaných dokladů a na hraničních přechodech nejsou k dispozici ani žádné konkrétní materiály obsahující příklady padělaných dokladů. Mezi nejčastější materiály dostupné na hraničních přechodech patří vzory mezinárodních cestovních dokladů s popisem jejich nejdůležitějších zabezpečovacích prvků. Informace o novinkách v oblasti padělků se šíří ad hoc (např. na začátku směny).

- **Poskytovat vzdělávací programy a provádět protikorupční opatření včetně etických norem zaměřená konkrétně na úředníky struktur souvisejících se státními hranicemi a řešit případné nedostatky.**

Odborníci EU navštívili **akademii** pohraniční stráže a jeden z institutů odborné přípravy úředníků. Odborná příprava úředníků byla hodnocena kladně a je údajně v souladu s boloňským procesem. Nedílnou součástí odborné přípravy je akademický přístup a vědecký výzkum. K základnímu vzdělání každého úředníka patří informace o opatřeních proti korupci a etice.

Tento institut pořádá také aktualizací kurzy pro příslušníky pohraniční stráže. Tyto kurzy musí všichni příslušníci povinně absolvovat jednou za pět let a trvají jeden až dva měsíce. Vzdělávací programy pro příslušníky pohraniční stráže a praporčíky však nebyly týmu mise předloženy.

Protikorupční opatření a etické normy jsou údajně součástí základní odborné přípravy příslušníků pohraniční stráže. Odborníkům EU bylo sděleno, že ani Federální migrační služba, ani pohraniční stráž nepořádá další kurzy zaměřené na boj proti korupci. Odborníkům EU nebylo umožněno nahlédnout do protikorupčního kodexu pohraniční stráže. Bylo jim podáno vysvětlení, že na hraničních přechodech se používají různé typy vnitřních a vnějších kontrol včetně dotazníků pro cestující, asistenčních telefonních linek a kamer, jejichž cílem je odhalit pokusy o korupci a předcházet jim.

Problematické otázky a opatření v rámci bloku 2, k nimž se doporučuje provést následná opatření:

Na základě výše uvedených zjištění identifikovala Komise následující problematické otázky, které vyžadují další projednání s ruskými orgány:

- Podmínky pobytu na základě povolení k dočasnému pobytu a/nebo pracovního povolení, zejména s ohledem na délku pracovní cesty, postup registrace, systém kvót, postup při obnově povolení a související zdravotní vyšetření se jeví jako zbytečně komplikované.
- Není plně zavedena komplexní strategie integrace včetně osob pod mezinárodní ochranou, což omezuje schopnost účinného řízení toků legální migrace.
- Rozhodnutí o přiznání statusu mezinárodní ochrany patrně nevycházejí z uceleného systému informací o zemi původu, který by mohl orgánům sloužit jako pevný základ, pokud jde o reálnou situaci v žadatelově zemi původu. To by mohlo mít vliv na soudržnost těchto rozhodnutí.

- Neexistence hraničních kontrol mezi Ruskem a Běloruskem umožňuje volný pohyb mezi oběma těmito zeměmi (včetně případného druhotného pohybu nelegálně pobývajících osob). Aby bylo možné účinně bránit případnému zneužití, je třeba zavést konkrétní a strukturovanou spolupráci mezi Federální migrační službou/pohraniční stráží a příslušnými běloruskými orgány.
- Účinné řízení migrace vyžaduje dobrou spolupráci mezi orgány, které kontrolují hranice (tj. pohraniční stráž) a orgány, které se zabývají situací ve vnitrozemí (Federální migrační služba), např. prostřednictvím možného propojení databází, přítomnosti úředníků Federální migrační služby na některých hraničních přechodech a šíření informací o azylových řízeních. To zaručí nejen dobrý přehled o situaci (např. statistiky týkající se zadržení nelegálních přistěhovalců jak ve vnitrozemí, tak na hranicích), ale také řádný přístup k mechanismům mezinárodní ochrany na hranicích.
- V některých případech není vydán příkaz k vyhoštění zadržených osob neoprávněně pobývajících v Rusku, ale je jim pouze udělena správní pokuta. To by mohlo vytvořit právní vakuum, kdy daná osoba sice nemá právo pobývat v Rusku, ale zároveň ho není povinna opustit.
- Řada hraničních přechodů na hranicích s EU nemá dostatečnou kapacitu na to, aby se účinně vyrovnaly s pohybem osob, což má za následek dlouhé čekací doby. Kromě toho je infrastruktura některých hraničních přechodů na hranicích se zeměmi SNS zastaralá. To by mohlo být vyřešeno jak rozvojem příslušných hraničních přechodů, tak zkvalitněním postupů při kontrolách na hraničních přechodech prováděných různými orgány. V této souvislosti je třeba také poznamenat, že příslušné orgány při kontrolách osob na hraničních přechodech prakticky nepoužívají profilování ani analýzu rizik, které by dále zvyšovaly účinnost těchto kontrol.

Doporučuje se provést následující opatření s cílem dále zkvalitnit provádění příslušných společných kroků:

- Plně zprovoznit zrychlený postup na základě dohody mezi EU a Ruskem o zpětném přebírání osob prostřednictvím poskytování informací příslušníkům pohraniční stráže a jejich odborné přípravy týkající se úkolů, které v této souvislosti mají plnit.
- Přijmout nový návrh zákona o azylu, který bude zahrnovat i postup na hranicích; přiblížit práva osob pod doplňkovou ochranou právům uprchlíků; zajistit přístup k právům bez ohledu na registraci; vystavovat žadatelům o azyl řádnou dokumentaci i v rámci řízení o přípustnosti.
- Vzhledem k tomu, že značný počet žadatelů o azyl v EU pochází z Ruska, organizovat v regionech, kterých se tyto otázky týkají nejvíce, informační kampaně o právech a povinnostech osob pod mezinárodní ochranou nebo osob, které o ni v EU žádají.
- Zkvalitnit výměnu relevantních, harmonizovaných a pravidelných statistických informací zakládajících se na ukazatelích a společnou analytickou činnost s agenturou Frontex v rámci pracovního ujednání uzavřeného pohraniční stráží.
- Zavést kontroly dokladů ve druhé linii alespoň na nejfrekventovanějších hraničních přechodech a vybavit hraniční přechody vhodnými materiály o možných technikách padělání tak, aby byly lépe připraveny na odhalování padělaných dokladů.

Vzhledem k nedostatku informací nebyla Komise schopna v plném rozsahu zhodnotit pokrok v oblasti následujících otázek týkajících se bloku 2:

- Strategie ostrahy na zelené a modré hranici (vybavení, techniky atd.).
- Obsah odborné přípravy a etický kodex příslušníků pohraniční stráže.
- Účinnost soudního systému v případě odvolání u žádostí o azyl (statistiky, odborná příprava atd.).

- Zprávy analyzující případná rizika v oblasti nelegální migrace a správy hranic.
- Obsah interinstitucionálních dohod mezi pohraniční stráží a jinými donucovacími orgány týkající se spolupráce v oblasti správy hranic.

Blok 3: Veřejný pořádek, bezpečnost a justiční spolupráce

Celkové hodnocení

Rusko se v uplynulých letech díky své plnohodnotné správní struktuře a kapacitě **donucovacích** orgánů aktivně zapojovalo do boje proti **nadnárodní trestné činnosti, terorismu a korupci**. Nevýhodou řady agentur však je potenciální překrývání pravomocí. Propojení příslušných databází by mohlo napomoci rovněž v oblasti kontaktů mezi příslušnými agenturami. Navíc platí, že navzdory skutečnosti, že je Rusko otevřeno mezinárodní spolupráci a že za tímto účelem v uvedených oblastech vytvořilo různé kanály, je tento proces v praxi silně centralizovaný a začleněný prostřednictvím ústředí příslušných agentur. To má za následek značné prodlevy při vyřizování žádostí třetích zemí. Tuto spolupráci by bylo možné dále posílit uzavřením operativní dohody s Europolem. Policejní reformu prováděnou v průběhu několika let by bylo potřeba dále zkvalitnit vzhledem k tomu, že se zjevně nepodařilo dosáhnout některých jejích původních cílů.

Rusko vyvinulo komplexní systém boje proti praní peněz / financování terorismu (tzv. systém **AML/CFT**). Nedostatky, které zjistil Finanční akční výbor proti praní peněz (FATF), jsou předmětem připravovaných legislativních změn. Ruské orgány také provádějí globální **protidrogovou** strategii, jejímž cílem je potlačit jak nabídku, tak poptávku. V oblasti **obchodování s lidmi** samotné Rusko uznává, že jeho údaje nepostihují rozsah tohoto problému. Přestože jsou prováděna opatření, jejichž cílem je boj proti trestněprávním aspektům obchodování s lidmi, neexistuje jednoznačný rámec pro komplexní řešení situace obětí (včetně středisek pomoci). Rusko má rovněž komplexní strategii pro **boj proti terorismu**, která je v souladu s mezinárodní praxí a zaměřuje se jednoznačně na hrozby pocházející z oblasti severního Kavkazu. Ve výše uvedených oblastech však bylo vynaloženo jen malé úsilí o zpracování **analýzy rizik** v souvislosti se vznikem celní unie (s Kazachstánem a Běloruskem) a s případným bezvízovým režimem s EU.

Rusko v nedávné době vynaložilo značné strategické a legislativní úsilí na boj proti **korupci**. V současné době již ratifikovalo všechny hlavní mezinárodní úmluvy včetně úmluv OSN, OECD a Rady Evropy, a tudíž podléhá jejich mechanismům monitorování. Zdá se, že Rusko je otevřené vůči provádění doporučení formulovaných v průběhu těchto monitorovacích činností. V této oblasti dosud bezesporu existuje řada pochybností, které se týkají mimo jiné spolupráce s občanskou společností, nezávislosti soudnictví a zadávání veřejných zakázek.

Pokud jde o **justiční spolupráci**, Rusko ratifikovalo dvě haagské úmluvy týkající se únosů dětí a ochrany dětí. Provádění úmluvy týkající se únosů dětí (s určitými méně zásadními možnostmi ke zlepšení) je již připraveno, ačkoli dosud nebyla dořešena otázka souhlasu všech členských států jménem Evropské unie s přistoupením Ruska. Úmluva o ochraně dětí vstoupila v platnost teprve nedávno, a ačkoli byl jmenován ústřední orgán, prováděcí právní předpisy se stále nacházejí ve fázi příprav. Pokud jde o věci trestněprávní, Rusko je smluvní stranou hlavních úmluv Rady Evropy, které představují základ účinné spolupráce. Justiční spolupráce v trestních věcech je však (obdobně jako oblast prosazování práva) extrémně centralizovaná, což vede ke zpožděním reakcí na různé žádosti. Některé členské státy EU se navíc setkávají s problémy při vyřizování žádostí vzhledem k tomu, že odpovědi buď nejsou poskytnuty do šesti měsíců, nebo nejsou poskytnuty vůbec.

Pokud jde o **ochranu údajů**, Rusko ratifikovalo úmluvu Rady Evropy z roku 1981, která je prováděna prostřednictvím několika federálních zákonů a jiných prováděcích aktů. K ratifikaci dodatkového protokolu však dosud nedošlo a Komise nepovažuje určený orgán dohledu (Roskomnadzor) za nezávislý.

Podrobný komentář

3.1 Boj proti mezinárodní organizované trestné činnosti, terorismu a korupci

- **Postupovat podle příslušných mezinárodních norem v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu, zejména účinně plnit příslušná doporučení Finančního akčního výboru proti praní peněz (FATF).**

Od přijetí prvních právních předpisů v roce 2001 si Rusko vytvořilo komplexní systém boje proti praní peněz / financování terorismu. Hlavním právním základem v této oblasti je federální zákon č. 115-FZ. V této souvislosti lze použít rovněž některá ustanovení trestního zákona a zákona o porušování správních předpisů. Tento právní rámec byl několikrát pozměněn, zejména s ohledem na nutnost uvedení do souladu s mezinárodními normami.

Klíčovou agenturou v této oblasti je Federální služba pro finanční dohled (**Rosfinmonitoring**), která plní úlohu ruské finanční zpravodajské jednotky (FIU). Od května 2012 podléhá přímo prezidentovi. Rosfinmonitoring je profesionální, dobře vybavený orgán s dostatečným počtem zaměstnanců (na ústředí i v regionálních pobočkách).

Rosfinmonitoring stojí v čele vnitrostátního koordinačního mechanismu proti praní peněz a je součástí vnitrostátního mechanismu boje proti terorismu. Tato agentura byla navíc v červnu 2013 pověřena vypracováním národní strategie boje proti praní peněz a 5. července 2013 předložila akční plán k posílení transparentnosti a zamezení zneužívání společností a jiných právnických osob. V roce 2014 rovněž Rosfinmonitoring vypracuje vůbec první vnitrostátní posouzení hrozeb v oblasti boje proti praní peněz / financování terorismu. Rosfinmonitoring také provozuje **Mezinárodní středisko odborné přípravy a metodiky**, které zajišťuje příslušnou odbornou přípravu pro 3 000 účastníků ročně. Pro samostudium jsou k dispozici rovněž on-line kurzy. Vyšetřování trestných činů v **případech praní peněz**, na které Rosfinmonitoring upozorní, provádí řada donucovacích orgánů, zatímco **případy financování terorismu** po upozornění Rosfinmonitoringu vyšetřuje Federální bezpečnostní služba.

Rosfinmonitoring se aktivně podílí na **mezinárodní spolupráci** zejména tím, že poskytuje sekretariát Euroasijské skupině (EAG) a v červenci 2013 převzal předsednictví FATF. V roce 2011 proběhlo 1 200 výměn informací se zahraničními finančními zpravodajskými jednotkami.

Ruský systém boje proti praní peněz a financování terorismu byl v posledních letech podroben důkladnému hodnocení ze strany mezinárodních subjektů (**FATF a Rada Evropy/Moneyval**). S cílem reagovat na doporučení uvedená v nejnovější zprávě FATF, která byla zveřejněna v roce 2012, projednává Státní дума zákon obsahující řadu změn vnitrostátních právních předpisů. Jakmile tento zákon vstoupí v platnost, měla by být hlavním zbývajícím problémem **trestní odpovědnost právnických osob**, kterou ruské právo v současné době nezná.

Tato mise v souladu s hodnocením dalších mezinárodních subjektů shledala, že došlo k významnému pokroku. Podle odborníků EU je ruský institucionální a právní rámec z větší části v souladu s mezinárodními normami. **Statistické údaje** o činnosti, které byly předloženy v průběhu mise EU,

byly zahrnuty do druhé písemné zprávy o pokroku ve třetím kole, která byla předložena výboru MONEYVAL.

Pokud jde o **financování terorismu**, ruské orgány upozorňují na nárůst propojení terorismu s organizovaným zločinem a na skutečnost, že k financování teroristických aktivit jsou používány výnosy z vydírání, krádeží a loupeží. Úřady si jsou rizik v této oblasti dobře vědomy.

Spolupráce mezi orgány Rosfinmonitoringem a Federální bezpečnostní službou se jeví jako dobře zavedená a funkční.

- **Dále posílit výměnu informací a spolupráci mezi příslušnými agenturami obou stran s cílem účinně bojovat proti obchodování s nedovolenými omamnými a psychotropními látkami a jejich prekurzory a účinně provádět pracovní ujednání mezi Evropským monitorovacím centrem pro drogy a drogovou závislost (EMCDDA) a příslušnými agenturami Ruské federace.**

V roce 2010 byla přijata **strategie státní politiky boje proti drogám**, kterou vypracoval ruský Federální úřad pro boj proti drogám a která platí do roku 2020. Jejimi hlavními body jsou: snižování poptávky, snižování nabídky a mezinárodní spolupráce.

Hlavní agenturou, která odpovídá za boj proti trestné činnosti související s drogami včetně provádění příslušné strategie, je **Federální úřad pro boj proti drogám**. V roce 2007 byl založen ústřední protidrogový výbor, jehož regionální výbory působí v celém Rusku s cílem koordinovat práci a opatření v této oblasti. V čele tohoto výboru stojí Federální úřad pro boj proti drogám a jeho členy jsou údajně i jiné donucovací orgány.

V oblasti **snižování poptávky** je kladen důraz na mladé lidi, kteří dosud drogy neužívali. Je poskytována léčba a rehabilitace a existuje spolupráce se školami, rodiči a nevládními organizacemi. Probíhají investice do zřizování léčebných center, i když v současné době neodpovídají potřebám (např. nedostatek míst pro léčbu HIV). Každý léčebný program je evidentně zaměřen pouze na jedinou chorobu, což neumožňuje celostní a komplexní léčbu osob.

Práci na straně nabídky provádí řada donucovacích orgánů. Ústřední postavení zaujímá Federální úřad pro boj proti drogám. Vyšetřování trestné činnosti však může provádět i policie, Federální úřad pro boj proti drogám, Federální bezpečnostní služba a vyšetřovací výbor (v závislosti na okolnostech a skutečnostech daného případu). Počet donucovacích orgánů (včetně Federální celní služby, která provádí hraniční kontroly) i jejich pravomoci vyžaduje objasnění a jednoznačnější rozdělení. Tato situace má vliv rovněž na účinnost mezinárodní spolupráce. Jako sdílená obava je navíc vnímána problematika tzv. „designových drog“ a zejména pomalé začleňování kombinací nových drog na seznam zakázaných látek

Statistiky o situaci v oblasti omamných látek jsou vytvářeny na základě údajů shromážděných z jednotlivých oblastí, zatímco celostátní výbor odpovídá za celkové provedení a je podřízen prezidentovi. Neexistuje však žádná analýza potenciálních rizik pašování drog v návaznosti na vytvoření celní unie s Kazachstánem a Běloruskem ani na možnost zavedení bezvízového režimu s EU.

Mezi hlavní partnery v oblasti **mezinárodní spolupráce** patří země Střední Asie. Dalšími významnými partnery jsou Pákistán, Afghánistán, USA a členské státy EU (a to i na základě mezinárodních dohod). Rusko je aktivní rovněž na mezinárodních a regionálních fórech, jako je

například skupina Pompidou nebo Rada států Baltského moře (CBSS). Hlavní tok spolupráce je centralizovaný a u všech žádostí o spolupráci vyžaduje kontakty mezi jednotlivými ústředími. To má za následek dlouhé prodlevy při získávání reakcí. Přestože ruské orgány poukázaly na některé mechanismy přímé spolupráce v této oblasti, je nezbytné další posílení stávající praxe.

Je zavedena spolupráce mezi Federálním úřadem pro boj proti drogám a Evropským monitorovacím centrem pro drogy a drogovou závislost na základě memoranda o porozumění podepsaného dne 26. října 2007. V této souvislosti vytvořily Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost a Federální úřad pro boj proti drogám stabilní a trvalý komunikační kanál, který jim umožňuje výměnu informací o různých tématech společného zájmu. Federální úřad pro boj proti drogám a Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost se rovněž vzájemně zvaly na technická zasedání a na zasedání odborníků. Evropskému monitorovacímu centru pro drogy a drogovou závislost jsou pravidelně zasílány žádosti o poskytování informací o vnitrostátních a evropských právních předpisech souvisejících s drogami.

Během summitu v červnu 2013 byla podepsána **dohoda mezi EU a Ruskem o kontrole prekursorů drog**. Tato dohoda by měla vstoupit v platnost, jakmile obě strany dokončí ratifikační postupy.

- **Vyměňovat si informace o příslušných strategiích a právních předpisech za účelem boje proti obchodování s lidmi včetně ochrany jeho obětí v souladu s povinnostmi stran podle Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a protokolu o obchodování s lidmi připojeného k této úmluvě, a řešit případné nedostatky.**

Tresty za obchodování s lidmi v Rusku byly poprvé stanoveny federálním **zákonem č. 162-FZ z roku 2003**, kterým se mění ruský trestní zákoník. V roce 2004 Rusko rovněž ratifikovalo jak Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, tak protokol o obchodování s lidmi připojený k této úmluvě.

Rusko je z hlediska obchodování s lidmi zemí původu, tranzitní zemí i zemí určení. Hlavními cíli tohoto obchodování je pohlavní zneužívání nebo vykořisťování pracovní síly. Přestože z oficiálních (spíše základních) statistických údajů vyplývá, že trestné činy obchodování s lidmi tvoří pouze 0,1 % všech trestných činů, dokonce i samotné orgány uvádějí, že skutečný počet je mnohem vyšší (cca 8 %). Oběti pocházejí převážně ze států Střední Asie a jižního Kavkazu. Žádné konkrétní statistiky o obětech obchodování s lidmi nebyly poskytnuty.

Orgánem, který nese hlavní odpovědnost za vyšetřování obchodování s lidmi, je MV, kde se těmito záležitostmi zabývá speciální oddělení. Federální bezpečnostní služba se zabývá trestnými činy, které představují národní hrozbu, a rozsáhlými organizovanými činnostmi souvisejícími s nedovoleným přistěhovalectvím. Vyšetřovací výbor pak provádí vyšetřování trestné činnosti v případech týkajících se nezletilých osob nebo úředníků. Ačkoli Federální migrační služba nemá pravomoci k vyšetřování těchto případů, odpovídá za situaci všech nelegálních migrantů a bude přinejmenším s oběťmi obchodování s lidmi přicházet do styku. Obdobně jako v jiných oblastech mohou překrývající se pravomoci i zde způsobit problémy. Vláda nemá k dispozici žádný orgán, který by monitoroval její činnosti v boji proti obchodování s lidmi a prováděl pravidelná hodnocení jejích výsledků. MV vydalo plán reformy, který zahrnoval vytvoření společné komise několika orgánů pro boj proti obchodování s lidmi, v níž by byli zastoupeni představitelé Úřadu nejvyššího prokurátora, MZV, Federální migrační služby, Federální bezpečnostní služby, vyšetřovacího výboru a dalších orgánů.

Rusko nemá **akční plán**, který by se výhradně a soudržně zabýval bojem proti obchodování s lidmi. K obchodování s lidmi se dosud přistupuje zejména z trestního hlediska, tj. jsou potírány sítě, které je

organizují. Z tohoto hlediska nejsou nutné žádné zvláštní připomínky s výjimkou problematiky překrývajících se pravomocí, která byla uvedena výše. Neexistují ovšem žádné konkrétní právní předpisy upravující ochranu obětí obchodování s lidmi a jako jediná použitelná pravidla se jeví pravidla programu na ochranu obětí a svědků trestné činnosti. Tento přístup je nutno zlepšit s ohledem na zvláštní situaci obětí obchodování s lidmi, na které se nemusí vždy vztahovat obecné programy. **Střediska pomoci pro oběti** zpravidla spravují nevládní a mezinárodní organizace, např. Mezinárodní organizace pro migraci (IOM), Červený kříž nebo církve. Část financování/podpory zajišťuje stát (Federální migrační služba) nebo obce na bázi ad hoc. IOM má významnou úlohu při pomoci obětem a je zavedena spolupráce s takovými subjekty, jako je například MV a Federální migrační služba. IOM rovněž provozuje středisko pomoci v Petrohradě a provádí regionální programy v Karelské republice a v dalších regionech. Ve středisku pomoci navštíveném v Moskevské oblasti a provozovaném církví se nacházelo několik vietnamských obětí obchodování s lidmi, které čekaly na návrat. Tyto osoby měly přístup k základním potřebám včetně zdravotní péče. Jinak však bylo toto středisko evidentně provozováno velmi provizorně. Je zapotřebí se zaměřit na strukturálnější řešení.

Na základě dostupných informací neproběhly žádné celostátní kampaně s cílem zvýšit povědomí o obchodování s lidmi v Rusku. MV v roce 2012 zveřejnilo a distribuovalo informační brožuru varující před nebezpečím, že se lze stát obětí obchodování s lidmi. V některých částech země se MV spojilo s radami obcí za účelem distribuce letáků na veřejných místech, jako jsou například vzdělávací střediska. V roce 2012 pořádalo MV pravidelnou odbornou přípravu, jejímž cílem bylo poskytnout úředníkům pokyny při řešení případů obchodování s lidmi.

Ruské orgány na základě společných operací s Ukrajinou, Španělskem, Finskem a Uzbekistánem vyhodnotily, že **mezinárodní spolupráce** je v praxi účinná.

- **Zajistit výměnu informací a spolupráci mezi příslušnými agenturami obou stran s cílem účinně bojovat proti terorismu a obchodování se střelnými zbraněmi a jiné závažné mezinárodní trestné činnosti v souladu s platným mezinárodním právem a právními předpisy stran.**

V Rusku funguje poměrně ucelený **systém boje proti terorismu** vycházející z federálního zákona č. 35–FZ z roku 2006 ve znění pozdějších předpisů. Rusko je rovněž stranou všech významných úmluv OSN a Rady Evropy, které se týkají boje proti terorismu, a jejich ratifikace si rovněž vyžádala další legislativní změny.

Přední agenturou v tomto ohledu je Federální bezpečnostní služba, zatímco politickými opatřeními se zabývá Národní výbor pro boj proti terorismu a jeho regionální pobočky. Národní výbor pro boj proti terorismu je meziresortním orgánem, kterému předsedá a který podporuje Federální bezpečnostní služba.

Ruská **politika boje proti terorismu** je komplexní, je v souladu s příslušnou mezinárodní praxí (např. s globální strategií OSN pro boj proti terorismu) a zahrnuje rovněž otázky boje proti radikalizaci a zacházení s oběťmi terorismu. Legislativní a praktická opatření se zřejmě neustále vyvíjejí, např. tříúrovňový národní výstražný systém a nová zpravodajská databáze pro boj proti terorismu, na níž se podílí více orgánů. Je zaveden vnitrostátní mechanismus umožňující zmrazit aktiva teroristů na základě soudního příkazu.

Ruské orgány jednoznačně považují za prioritu hrozbu terorismu z oblasti severního Kavkazu.

Podle tvrzení ruských orgánů se v zemi sice vyskytují i jiné teroristické hrozby než ty, které představuje náboženský extremismus, jsou však stále pod kontrolou a dosud nedosáhly úrovně, která by mohla vyústit ve skutečné teroristické činy.

Pokud jde o **spolupráci mezi agenturami** při stíhání terorismu, je Federální bezpečnostní služba jak bezpečnostní službou, tak donucovacím orgánem, který má mandát rovněž k vyšetřování trestné činnosti související s bojem proti terorismu. Vyšetřovací výbor však zdůraznil, že většinu vyšetřování trestné činnosti u případů souvisejících s terorismem provádí on sám poté, co Federální bezpečnostní služba provede přípravné práce. MV má rovněž oddělení pro boj proti extremismu. A konečně i Úřad nejvyššího prokurátora disponuje jak na ústřední, tak na územní úrovni specializovanými a vycvičenými jednotkami pro boj proti terorismu. Pravomoci v oblasti boje proti terorismu a extremismu jsou zřejmě právně upraveny. Odborníci EU však nabyli dojmu, že praktické činnosti MV v oblasti extremismu se překrývají s prací v oblasti boje proti terorismu, která spadá do výlučné pravomoci Federální bezpečnostní služby.

Aspekty boje proti terorismu se zabývá jak obecná, tak zvláštní **odborná příprava** pracovníků donucovacích orgánů. Návštěva na Akademii managementu MV v Domodědovu prokázala, že Rusko má v této oblasti uspokojivé kapacity.

Ruské orgány jsou si velmi dobře vědomy významu **mezinárodní spolupráce** v oblasti předcházení terorismu a boje proti němu. Rusko je aktivním partnerem, který hraje klíčovou úlohu na mnoha mezinárodních fórech včetně Globálního protiteroristického fóra a spolupracuje s protiteroristickým koordinátorem EU.

Pokud jde o **obchodování se střelnými zbraněmi**, odborníci EU nabyli dojmu, že většina agentur, které navštívili, tento jev dostatečně neřeší. Rusko má údajně velmi přísná pravidla pro legální držení střelných zbraní. Odborníci EU však posuzovali potřebu zvýšit informovanost příslušných ruských agentur včetně Federální celní služby o současných trendech v oblasti obchodování se střelnými zbraněmi (včetně pašování v malém). Obdobně jako v protidrogové oblasti není ani zde prováděno hodnocení rizik na základě analýzy dopadu případného zavedení bezvízového režimu mezi EU a Ruskem a celní unie na obchodování se střelnými zbraněmi.

- **Vyměňovat si informace o příslušných strategiích a právních předpisech týkajících se předcházení korupci a boje proti ní, a to i v rámci veřejného sektoru, a řešit případné nedostatky.**

Rusko vynaložilo v poslední době značné úsilí v oblasti politiky a právních předpisů. Nejvýznamnějším právním předpisem je **federální zákon „o boji proti korupci“**. Je doplněn celou řadou ustanovení v jiných právních aktech včetně trestního zákona a zákona o správních přestupcích. Další ustanovení jsou také uvedena v řadě vyhlášek. Hlavním základem protikorupční politiky v Rusku je národní strategie boje proti korupci z roku 2010, kterou doplňují národní plány boje proti korupci (v současné době na období let 2012–2013). Tento rámec (který zahrnuje mimo jiné příslušný správní rámec, definici korupce, přístup k informacím, stíhání zájmů, pravidla pro majetková přiznání atd.) zajišťuje komplexní strukturu boje proti korupci v Rusku. Je však nezbytné provést další zlepšení a probíhají rovněž různé legislativní iniciativy (např. nejnovější zavedení ochrany oznamovatelů do ruského práva).

Rusko rovněž ratifikovalo všechny významné **mezinárodní úmluvy** v této oblasti včetně úmluv OSN, OECD a Rady Evropy. Po jejich ratifikaci se na Rusko vztahují rovněž **mechanismy pro monitorování**, které tyto nástroje stanoví. V této souvislosti prováděla OECD do března 2012

hodnocení 1. fáze a skupina GRECO prováděla tři kola hodnocení. Na počátku roku proběhlo rovněž jedno hodnocení Úmluvy OSN proti korupci. Výsledkem všech těchto procesů byla doporučení, která by nyní měla být v plném rozsahu provedena. Rusko se také snaží dodržovat příslušná doporučení FATF, jehož se stalo předsednickou zemí v létě 2013.

Dvěma hlavními **orgány** odpovědnými za provádění protikorupčních politik v Rusku je **Úřad prezidenta (v oblasti politiky) a Úřad nejvyššího prokurátora (v operativní oblasti a v oblasti vznášení obvinění)**.

Nejvyšším orgánem na politické (ale částečně i na výkonné) úrovni je **prezidentská protikorupční rada (PACC)**, které předsedá prezident a která sdružuje vedoucí představitele příslušných agentur a ministerstev. Jejím úkolem je koordinovat činnosti, formulovat návrhy prezidentovi a monitorovat provádění právních předpisů proti korupci v souladu s národním plánem boje proti korupci. **Prezidium**, které podléhá PACC a v jehož čele stojí vedoucí představitel Úřadu prezidenta, odpovídá za úkoly spíše operativního charakteru ve spolupráci se specializovaným oddělením v rámci Úřadu prezidenta. Prezidium kontroluje zejména majetková přiznání předkládaná vyššími úředníky všech agentur a zabývá se rovněž případy střetu zájmů těchto vyšších úředníků.

Úřad nejvyššího prokurátora koordinuje všechny výkonné agentury při provádění protikorupčních zákonů a strategií. Úřad nejvyššího prokurátora má na ústřední i regionální úrovni specializované jednotky, kde působí speciálně vyškolení prokurátoři zaměřeni na vedení protikorupčních případů.

Při vyšetřování poskytuje Úřadu nejvyššího prokurátora operativní podporu **Federální bezpečnostní služba a MV**. Určité vyšetřovací pravomoci v případech korupce má i **vyšetřovací výbor**. Odborníci EU byli informováni, že i tyto agentury mají alespoň na ústřední úrovni specializované útvary, zatímco na regionální úrovni se na takové případy specializují konkrétní úředníci. Obdobně jako u poznámek o prosazování práva je i zde rozdělení pravomocí mezi těmito orgány nejasné. Spolupráce mezi agenturami patrně existuje, ale pravidla a normy, o které se opírá, zřejmě nejsou příliš jasně vymezeny.

Zákon vedle výše uvedeného rámce vyžaduje, aby všechny federální agentury zřizovaly zvláštní **výbory** pro interní vyšetřování chování úředníků agentury a střetu zájmů. Všechny tyto agentury musí rovněž vytvořit **samostatný útvar** (v rámci oddělení lidských zdrojů) s cílem provádět zejména kontroly majetkových přiznání úředníků agentury.

Obdobně byl prezidiem PACC vytvořen a schválen **vzorový etický kodex** státních úředníků. Tento vzor obsahuje odkazy na nejrelevantnější právní předpisy a rovněž na etické normy chování, kterými by se měli všichni úředníci řídit. Na tomto základě by si každá agentura v Rusku měla vytvořit vlastní interní etický kodex. Odborníkům EU však bohužel nebyl žádný takový kodex předložen.

Pokud jde o **odbornou přípravu** většiny příslušných orgánů, které se zabývají bojem proti korupci, Úřad nejvyššího prokurátora vytvořil specializovaný program jak pro vlastní úředníky, tak pro jiné agentury. Prokurátoři v rámci specializovaných protikorupčních útvarů navíc absolvují další odbornou přípravu zaměřenou na jejich práci. Další agentury poskytly pouze velmi obecné informace o odborné přípravě svých úředníků v oblasti boje proti korupci. Zdá se, že tato odborná příprava je jen částí jejich pravidelných vzdělávacích programů. Nebyly poskytnuty žádné další konkrétní informace o obsahu této odborné přípravy.

Podle informací poskytnutých Úřadem nejvyššího prokurátora v průběhu mise EU dosáhl v roce 2012 počet zaznamenaných trestných činů v oblasti korupce 49 513, což je o 22,5 % více než počet trestných činů zaznamenaných v roce 2011 (40 407). Trestně stíháno bylo více než 13 500 osob. Podle oficiálních veřejných informací bylo v Rusku již odsouzeno přibližně 9 500 zkorumpovaných úředníků na různých úrovních. Největší počet korupční trestné činnosti představují podvody, zpronevěry a nezákonné užívání majetku a finančních prostředků. Podle těchto informací je korupce značně rozšířena v oblasti rozpočtových prostředků na státní zakázky, transakcí týkajících se federálního a obecního majetku a kontroly obchodní činnosti.

V uplynulých letech byla několikrát revidována a zkvalitněna pravidla týkající se **majetkových přiznání**. Byl rozšířen rozsah dotčených osob — přiznání je nyní povinna podávat rozsáhlejší skupina vyšších úředníků a rodinných příslušníků (včetně manažerů státních společností). Tyto osoby nesmí vlastnit žádné nemovitosti ani jiná finanční aktiva v zahraničí. Přiznání musí zahrnovat jak příjmy, tak výdaje. Důsledkem neposkytnutí tohoto přiznání a jeho nesprávného vyplnění může být odvolání z funkce.—

Postupy při kontrole podaných majetkových přiznání jsou stanoveny v právních předpisech a jsou velmi podrobné. Bylo k dispozici jen málo informací ohledně praktické **metodiky**. Agentury, s nimiž se setkali odborníci EU, jim poskytly pouze informaci, že všechna přiznání se kontrolují a s pomocí bank a daňových úřadů mohou být dále podrobena křížové kontrole. Odborníkům EU nebylo umožněno setkání s úředníky provádějícími kontrolu specializovaných útvarů v rámci agentur.

Odborníkům EU bylo poskytnuto jen málo informací o **posouzení rizik** vypracovaném v souvislosti s majetkovými přiznáními a jejich hodnocením. Takové posouzení rizik vypracovává pouze Úřad nejvyššího prokurátora a zaměřuje se na právní ustanovení a místa ve veřejné správě, u nichž existuje obzvláštní riziko korupce. Není vypracovávána žádná podrobnější nebo soustředěnější analýza a jiné agentury tyto dokumenty zřejmě nevytvářejí vůbec. Tuto situaci je třeba zlepšit.

Souběžně s tímto byla vytvořena pravidla pro **konfiskaci majetku**. V poslední době byla použitelnost těchto pravidel rozšířena tak, aby se vztahovala rovněž na zneužívání úředních pravomocí.

Spolu s poskytnutím **statistik o majetkových přiznáních** ruské orgány informovaly, že v roce 2012 příslušné orgány zkontrolovaly 211 000 přiznání z 1,3 milionu celkového počtu podaných přiznání. Kontroly odhalily v celém státě celkem 16 000 případů porušování v oblasti poskytování informací a sankce uplatněné proti státním zaměstnancům v důsledku podvodů zjištěných po kontrolách majetkových přiznání měly v roce 2012 za následek propuštění 322 zaměstnanců veřejné správy.

Nejnovější změna právních předpisů se týká **ochrany oznamovatelů**. Podle příslušných ustanovení nemohou být těmto osobám uloženy žádné disciplinární sankce, pokud o tom nerozhodne zvláštní komise zřízená příslušnou agenturou. Kromě toho je dotyčné osobě poskytováno bezplatné právní poradenství. V dubnu 2013 podepsal tato ustanovení prezident a jeho uplatňování v praxi je třeba pečlivě monitorovat.

Orgány vynakládají určité úsilí o **spolupráci s občanskou společností**. V roce 2012 dokončilo ministerstvo spravedlnosti (dále jen „MSp“) návrh hlavního plánu spolupráce mezi orgány veřejné správy, místními samosprávami a sociálními institucemi v boji proti korupci, který by měl být proveden do roku 2014. V současné době je však tuto spolupráci stále nutno zlepšovat. Ke stabilitě a nezávislému fungování nevládních organizací nepřispívá především celkové stávající prostředí v oblasti nevládních organizací působících v Rusku (zejména tzv. „zákon o zahraničních agentech“).

Navíc pokud jde o protikorupční oblast, strukturovanější spolupráce v boji proti korupci je omezena na obchodní organizace. V případě ostatních nevládních organizací a občanské společnosti je strukturovaná spolupráce navzdory tomu, že všechny agentury deklarují svou otevřenost vůči veškerým případným kontaktům s občany, velmi omezená a probíhá na bázi ad hoc.

Jsou stanoveny horizontální a podrobné předpisy upravující **přístup k informacím** o činnosti veřejných orgánů. Každá agentura je povinná vytvořit si vlastní internetové stránky a pravidelně zveřejňovat konkrétní informace o protikorupčních činnostech. Monitorováním a kontrolou řádného provádění tohoto zákona je pověřeno ministerstvo práce a sociální ochrany a prokuratura. Jeho porušení může mít za následek správní a disciplinární sankce.

V oblasti protikorupční politiky má zásadní význam **reforma soudnictví**. Existují však určité obavy o nezávislost soudnictví v Rusku, které ovlivňují celkovou důvěryhodnost protikorupčních opatření (včetně silného postavení předsedů jednotlivých soudů, zejména s ohledem na přidělování případů). Jsou prováděny určité kroky, jejichž cílem je zveřejňování rozsudků. I když si údajně prakticky všechny soudy vytvořily oficiální internetové stránky, jsou na internetu k dispozici všechny rozsudky pouze u obchodních soudů, zatímco rozsudky soudů s obecnou pravomocí jsou takto zpřístupněny pouze částečně.

Dosud nebyl ukončen přezkum **pravidel pro zadávání veřejných zakázek**. Zdá se, že je vynakládáno značné úsilí k dosažení maximální transparentnosti nabídkového řízení. Jisté obavy by však mohl vzbuzovat určitý nedostatek transparentnosti jak ve fázi předcházející nabídkovému řízení, tak ve fázi provádění smlouvy jako takové.

- **Spolupracovat v rámci Dohody mezi EU a Ruskem o partnerství a spolupráci z roku 1994 v oblasti předcházení korupci.**

Několik projektů financovaných EU a týkajících se právního státu usiluje v rámci Dohody mezi EU a Ruskem o partnerství a spolupráci a v rámci partnerství pro modernizaci EU-Rusko o podporu činností v rámci boje proti korupci. Pro řadu donucovacích orgánů byly rovněž uspořádány semináře v rámci programu TAIEX, studijní pobyty a odborné semináře týkající se policejní spolupráce.

Komise se ve spolupráci s ESVČ snaží zapojit do strukturovaného dialogu s ruskými orgány o boji proti korupci. Dosud se však konalo pouze jedno zasedání v Moskvě (v prosinci 2011). Příští zasedání za účasti zástupců občanské společnosti se má dle předpokladu konat v Bruselu do konce roku 2013.

- **Řídit se příslušnými doporučeními Skupiny států proti korupci (GRECO).**

V roce 2006 ratifikovalo Rusko Trestněprávní úmluvu Rady Evropy o korupci. Dodatkový protokol k této úmluvě podepsalo Rusko v roce 2007, ale ratifikován dosud nebyl. V roce 2007 se Rusko stalo členem skupiny GRECO a od té doby se na ně vztahuje její standardní hodnotící mechanismus. Zprávy z prvního a druhého kola hodnocení byly zveřejněny v roce 2008. Nejnovější **zpráva z třetího kola hodnocení skupiny GRECO byla** zveřejněna v březnu 2012. Rusko zřejmě přikládá velký význam plnění svých mezinárodních závazků v této oblasti, i když uvádí, že v některých otázkách se s názorem hodnotitelů neztotožňuje.

Hodnotící tým skupiny GRECO formuloval doporučení týkající se **obvinění z korupce** včetně některých rysů úplatkářství ve veřejném sektoru, zejména pokud jde o nabídku, příslib a přijetí určité výhody; do širšího pojmu „úplatku“ by měly být zahrnuty i jiné, nemateriální výhody; měl by být rovněž rozšířen okruh osob, na které se toto obvinění může vztahovat. Odborníci EU byli ruskou

stranou informování o přípravě pozměňovacích návrhů trestního zákona, jejichž cílem je rozšířit působnost jeho ustanovení o úplatkářství a tak zajistit, že budou jednoznačně zahrnovat veškeré formy (neoprávněných) výhod, včetně jakýchkoli nemateriálních výhod. Vyšetřovací výbor poskytl informace o návrhu novely trestního zákona, který zavádí trestní odpovědnost právnických osob. Odborníci EU byli informováni, že ministerstvo spravedlnosti předložilo v zájmu lepší **transparentnosti financování politických stran** několik návrhů novely federálního zákona „o politických stranách“. Nebyly poskytnuty žádné informace o časovém harmonogramu přijetí těchto změn.

Úřad nejvyššího prokurátora uvedl, že na základě některých předchozích doporučení skupiny GRECO se zlepšila kritéria pro nábor jeho vlastních zaměstnanců. V současné době zahrnují tato kritéria podmínku vysokoškolského vzdělání uchazečů a výběrové řízení pro jejich přijímání a rovněž spravedlivou hospodářskou soutěž, transparentnost a zamezení střetu zájmů.

V souladu s běžnou praxí má být po vypracování zprávy z třetího kola hodnocení v říjnu 2013 předložena **zpráva o plnění požadavků**. Odborníci EU byli informováni, že Rusko tuto zprávu předloží včas.

3.2 Spolupráce v oblasti prosazování práva

- **Podniknout kroky nezbytné pro uzavření a účinné provádění dohody o strategické a operativní spolupráci mezi Europolem a Ruskou federací.**

Po čtyřech kolech jednání (a zasedání odborníků) dokončily strany návrh dohody. Tento text byl v květnu 2013 předložen správní radě Europolu, která ho předložila společnému kontrolnímu orgánu za účelem vydání stanoviska. Až společný kontrolní orgán toto stanovisko vyjádří, rozhodne správní rada, zda je možno tuto dohodu předat Radě a pověřit ředitele, aby tuto dohodu podepsal.

- **Výměna informací o příslušných reformách donucovacích orgánů s cílem zajistit vysokou úroveň jejich kapacity v oblasti prevence, odhalování, potlačování a řešení trestné činnosti včetně boje proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, posílit jejich spolupráci v této oblasti a řešit případné nedostatky.**

Mezi nejdůležitější donucovací orgány v Rusku patří **MV (policie), Federální bezpečnostní služba, Federální úřad pro boj proti drogám, vyšetřovací výbor a Federální celní služba**. Povinnosti těchto subjektů v boji proti trestné činnosti jsou definovány v trestním právu procesním, a přestože jsou v zásadě účinné, do určité míry se překrývají, což může někdy působit problémy provozního charakteru.

Pokud jde o **spolupráci a rozdělení úkolů v průběhu vyšetřování**, před vyšetřováním trestných činů probíhá tzv. operativní vyšetřování, které provádějí zástupci téhož vyšetřovacího orgánu. Operativní vyšetřování upravují zvláštní právní předpisy a jeho účelem je shromažďovat dokumenty a důkazy umožňující zahájit faktické vyšetřování trestného činu. Na základě shromážděných důkazů pak vyšetřovatel trestného činu společně s prokurátorem posoudí, zda existují dostatečné důvody pro zahájení vyšetřování trestného činu nebo zda je nutno případ vrátit zpět k operativnímu vyšetřování.

Orgán, který provádí vyšetřování, je určen na základě článku 151 trestního zákona. Řešení případných střetů pravomocí mezi agenturami v této fázi je v zásadě úkolem Úřadu nejvyššího prokurátora, který odejme případ jedné agentury a přidělí ho jiné. Úkolem prokurátora je rovněž koordinovat vyšetřování, jehož se účastní více orgánů. Z tohoto pravidla však existují výjimky: vyšetřovací výbor je oprávněn uzavřít trestní řízení, které zahájil.

Federální úřad pro boj proti drogám není oprávněn provádět operativní vyšetřování ani vyšetřování trestné činnosti; zaměřuje se na správní vyšetřování. Pokud výsledky správního vyšetřování nasvědčují tomu, že došlo ke spáchání trestného činu, je případ prostřednictvím prokurátora postoupen jinému orgánu.

Některé ruské orgány naznačily, že problémy způsobené překrýváním pravomocí donucovacích orgánů by mohl zlepšit plánovaný nový zákon, který by výrazně zvýšil odpovědnost vyšetřovacího výboru v oblasti vyšetřování trestné činnosti. Žádné další podrobnosti o tomto návrhu zákona však sděleny nebyly.

Dne 7. února 2011 byla zahájena **reforma policejních sil** přijetím a změnou několika zákonů, trestního zákoníka a trestního procesního řádu. V důsledku této reformy byla ruská policie transformována na federální agenturu financovanou výhradně z federálního rozpočtu. Do roku 2012 došlo ke snížení počtu policistů o 20 %. Většina těchto škrtů se však týkala policistů v terénu, přičemž stavy administrativních pracovníků, zejména v regionech, byly ponechány téměř beze změny. Řada odborníků vyhodnotila tato opatření jako neúčinná. Reakcí na tuto situaci údajně bude provádění dalších reforem v budoucnosti.

Policie spravuje nejrozsáhlejší **systémy údajů**, jejichž prostřednictvím si mohou jiné orgány vyžádat informace. Tato databáze patrně není propojena s jinými databázemi, které spravují jiné donucovací orgány.

- **Posílit dvoustrannou i mnohostrannou operativní spolupráci mezi donucovacími orgány a soudními orgány členských států EU a Ruska s cílem bojovat proti mezinárodnímu organizovanému zločinu.**
- **Provádět u příslušných případů společné operace a používat další operativní prostředky a metody přeshraniční spolupráce v oblasti prosazování práva mezi Ruskem, EU a příslušnými orgány a zúčastněnými členskými státy**

Mezinárodní spolupráce a výměna informací ruských donucovacích orgánů se uskutečňuje zejména prostřednictvím Interpolu, na základě regionálních mezinárodních dohod nebo dvoustranně. Za tímto účelem jsou do zahraničí vysíláni styční úředníci. Dohoda s Europolem, jakmile bude uzavřena, povede k dalšímu zlepšování spolupráce a výměně informací s EU, zejména pokud jde o monitorování mezinárodní organizované trestné činnosti a boj proti ní.

Donucovací orgány v Rusku mají zkušenosti v oblasti spolupráce a zúčastnily se řady společných operací včetně operací s členskými státy EU. Výsledky této spolupráce hodnotí dotčené strany jako uspokojivé.

Významnou úlohu v boji proti nadnárodní trestné činnosti na hraničních přechodech hraje rovněž **Federální celní služba**, která je zapojena do poměrně rozsáhlé mezinárodní spolupráce. Klíčovou roli v tomto ohledu hraje spolupráce v rámci Světové celní organizace (WCO). Federální celní služba rovněž uzavřela dvoustranné dohody o celní spolupráci včetně boje proti trestné činnosti se 48 zeměmi. Rusko také spolupracuje s EU v rámci regionálních zpravodajských styčných úřadů (RILO).

Zástupci **vyšetřovacího výboru** uvedli, že jsou zapojeni do pozitivní a účinné spolupráce se sousedními zeměmi a s Interpolem. Pokud jde o země EU, vyšetřovací výbor uzavřel dvoustranné dohody o spolupráci s Finskem, Francií a Německem. Další dohody byly uzavřeny se Spojenými státy, Izraelem, Norskem a Kazachstánem.

Ústředním orgánem Ruska z hlediska spolupráce s Interpolem je MV. Údajně podepsalo rovněž memoranda o porozumění téměř se všemi sousedními zeměmi a zeměmi SNS. Pohraniční stráž (v rámci Federální bezpečnostní služby) spolupracuje rovněž s agenturami třetích zemí za účelem správy hranic (pro více informací viz blok 2).

Ruské donucovací orgány (MV, Federální úřad pro boj proti drogám, Federální celní služba, Federální bezpečnostní služba) jsou zapojeny rovněž do přeshraničních partnerství v rámci CBSS.

Během setkání s odborníky EU ruské agentury zdůraznily, že spolupráce je v současné podobě považována za účinnou a přiměřenou. Je však zřejmé, že mezinárodní spolupráce s ruskými orgány často probíhá prostřednictvím ústředí. Na regionální úrovni je umožněno jen málo kontaktů. To má za následek zbytečná zpoždění při výměně informací.

3.3 Justiční spolupráce

- **Podniknout kroky nezbytné pro uzavření a účinné provádění dohody o spolupráci mezi Eurojustem a Ruskou federací**

V říjnu 2006 byla zahájena jednání mezi Eurojustem a Ruskem. Jejich poslední kolo se uskutečnilo v březnu 2011. K dalším kontaktům došlo v prosinci 2012 a rovněž poté, co byl Eurojust informován o tom, že Rusko ratifikovalo Úmluvu Rady Evropy o ochraně údajů z roku 1981. Na návrh Eurojustu navštívil Rusko v září 2013 inspektor ochrany údajů Eurojustu, který obdržel rozsáhlé informace od ruského orgánu na ochranu údajů, přestože některé otázky nebyly dosud objasněny a je nutno je projednat. Tato návštěva byla jednou z podmínek dalšího pokračování těchto jednání. Před zahájením dalšího kola jednání bude nutno ještě provést některé formální kroky, na nichž se strany mezi sebou dohodly.

- **Přistoupit k Úmluvě o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí z roku 1980 a k Úmluvě o pravomoci orgánů, použitelném právu, uznávání, výkonu a spolupráci ve věcech rodičovské zodpovědnosti a opatření k ochraně dětí z roku 1996 a obě tyto úmluvy provést.**

Rusko ratifikovalo **haagskou Úmluvu o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí z roku 1980**, která pro Rusko vstoupila v platnost dne 1. října 2011. Toto přistoupení však nabývá účinnosti ve vztahu ke „starému“ smluvnímu státu teprve poté, co tento stát schválí přistoupení Ruska. Pro EU je schválení přistoupení Ruska také otázkou vnitřního rozdělení pravomocí mezi EU a její členské státy, které Soudní dvůr Evropské unie dosud neobjasnil.

Jako **ústřední orgán** této úmluvy bylo určeno ministerstvo školství a vědy. V současné době probíhá reorganizace příslušného útvaru tohoto ministerstva. Zpracováním příchozích žádostí byla patrně pověřena jedna osoba na plný úvazek. Ústřednímu orgánu bylo až doposud předloženo 16 případů a nevyskytly se žádné žádosti o návrat, které by jednoznačně spadaly do oblasti působnosti této úmluvy. Rusko je však údajně připraveno tuto úmluvu uplatnit na správním základě. Pro ústřední orgán by mohlo být výhodné, kdyby jeho příslušné pravomoci upravoval federální zákon vzhledem k povinnosti koordinovat jiné orgány, což v Rusku zpravidla bývá problematické.

Pokud jde o **provádění** této úmluvy, bude ústřední orgán odpovídat za posuzování žádostí, jejich přidělování příslušnému soudu a za vyzvání žadatele k zahájení řízení. Kromě tohoto ústředního orgánu hrají významnou úlohu ještě další dvě agentury, a to MV a Federální služba soudních exekutorů. Oba tyto orgány budou odpovědné za pátrání po dětech. Byly připraveny příslušné změny federálního zákona, které by měly být v nejbližší době přijaty. Neexistují podrobnější plány ohledně

regulace postupů vyřizování žádostí a řízení o navrácení, přestože by bylo žádoucí, kdyby existovala jasnější ustanovení týkající se řízení o navrácení nebo definice příslušných soudů (tato definice je uvedena pouze v usnesení Nejvyššího soudu z roku 1996).

Rusko také ratifikovalo **haagskou Úmluvu o ochraně dětí z roku 1996**. Ta vstoupila v platnost dne 1. června 2013. **Ústředním orgánem** bylo jmenováno ministerstvo školství a vědy. Praktické práce v oblasti provádění této úmluvy dosud probíhají. Příslušné legislativní změny se nacházejí ve stadiu příprav a měly by být přijaty v roce 2014.

Vzhledem k možnému zvýšení počtu případů po zavedení bezvízového režimu mezi EU a Ruskem projednávali odborníci EU rovněž **dvě další haagské úmluvy**, které by mohly být významné z hlediska justiční spolupráce (i když nejsou výslovně uvedeny na seznamu společných kroků), konkrétně haagskou Úmluvu o doručování písemností (1965) a haagskou Úmluvu o provádění důkazů (1970). Pokud jde o první z těchto úmluv, již bylo uznáno, že stávající pracovní zátěž je značná. Významná zpoždění těchto řízení by bylo možno zkrátit pouze v případě, že by Rusko stáhlo svou námitku týkající se čl. 10 písm. a), což by umožnilo, že by žádost mohla být adresátovi doručena přímo poštou. Pokud jde o druhou úmluvu, bylo doporučeno určení ruského ústředního orgánu (které je již dlouho očekáváno vzhledem k tomu, že Rusko přistoupilo k této úmluvě v roce 2001), aby nebylo nutno všechny výměny provádět diplomatickou cestou, což způsobuje zpoždění.

- **Vyměňovat si relevantní informace o provádění a účinnosti postupů vydávání, žádostí o vzájemnou právní pomoc, provádění výkonu rozhodnutí zahraničních soudů a předávání odsouzených osob včetně statistik, posilovat spolupráci a řešit případné nedostatky.**

Kromě dvoustranných a regionálních smluv (např. v rámci SNS) a meziresortních programů spolupráce je Rusko stranou několika úmluv Rady Evropy v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech, a to Úmluvy o vydávání (z roku 1957), Úmluvy o vzájemné pomoci v trestních věcech (z roku 1959) a Úmluvy o předávání odsouzených osob (z roku 1983).

Přestože Rusko v době svého přistoupení k **Úmluvě o vzájemné pomoci v trestních věcech** určilo několik orgánů pro komunikaci s ostatními smluvními stranami, v praxi jsou všechny případy zahrnující právní pomoc předávány Úřadu nejvyššího prokurátora za účelem přezkoumání a provedení dalších návazných kroků. Pouze v naléhavých případech mohou být žádosti předkládány soudními orgány dožadujícího státu přímo soudním orgánům Ruska. To způsobuje zpoždění a nárůst počtu nevyřízených případů.

Obecně platí, že Úřad nejvyššího prokurátora je ústředním orgánem pro většinu případů justiční spolupráce. Veškeré žádosti o vzájemnou právní pomoc ve fázi předsoudního řízení a v případech vydávání jsou odesílány i přijímány prostřednictvím Úřadu nejvyššího prokurátora. Ústředním orgánem pro předávání odsouzených osob je však ministerstvo spravedlnosti. Centralizovaný systém projednávání a vyřizování žádostí je dosti pomalý.

Podle statistik, které poskytl Úřad nejvyššího prokurátora, je každým rokem přijato přibližně 3 000 žádostí o soudní pomoc. Z toho přibližně 1 000 žádostí pochází z členských států EU. Vyřízení žádosti trvá v průměru od 2–3 měsíců až po 6 měsíců podle typu a rozsahu žádosti. MSp uvedlo, že ročně obdrží přibližně 30 000 žádostí o právní pomoc, ale jen relativně málo z nich se týká trestních věcí. Snahou ministerstva je vyřizovat žádosti do čtyř měsíců. Některé členské státy EU se ovšem pravidelně v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech s Ruskem setkávají s obtížemi vzhledem k tomu, že vyřizování jejich žádostí trvá déle než šest měsíců, případně nejsou jejich žádosti vyřízeny vůbec.

Tento proces by bylo možné urychlit a zefektivnit, pokud by existovala decentralizovaná spolupráce organizovaná přímo mezi místními nebo regionálními úrovněmi. Rusko je rovněž vyzýváno, aby podepsalo a ratifikovalo druhý dodatkový protokol (2001) k Evropské úmluvě o vzájemné pomoci v trestních věcech.

Další problém v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech se týká skutečnosti, že ruská strana odmítá zajistit **výsledky podezřelých ruských občanů**, kteří spáchali trestný čin v zahraničí, jakmile se ocitnou na ruském území. Ruské orgány namísto toho navrhuje, aby dožadující stát postoupil případ Rusku, což je z praktických důvodů často nemožné. Tento přístup zdržuje některé případy nebo brání jejich vyšetřování.

Akademie odborné přípravy Úřadu nejvyššího prokurátora poskytuje **odbornou přípravu** ve všech oblastech trestního stíhání. V roce 2012 byla vydána příručka o soudní pomoci. **Akademie soudců** organizuje komplexní vzdělávací programy pro soudce. Součástí těchto programů je i mezinárodní problematika, ale není na ni kladen zvláštní důraz.

3.4 Osobní údaje

- **Přistoupit k Úmluvě Rady Evropy o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních údajů z roku 1981 (úmluva č. 108) a k jejímu dodatkovému protokolu o orgánech dozoru a toku dat přes hranice z roku 2001 a zajistit jejich provádění.**

Rusko ratifikovalo Úmluvu Rady Evropy o osobních údajích dne 15. května 2013. Tato úmluva vstoupila v Rusku v platnost dne 1. září 2013 a je provedena prostřednictvím několika federálních zákonů a jiných prováděcích aktů.

Existují určité nevyřešené problémy, kterými je třeba se zabývat, zejména nezávislost orgánu na ochranu údajů a uplatňování práv na ochranu údajů na údaje, které jsou předmětem státního tajemství. Jedním z hlavních problémů je rozsah, v jakém lze federální zákon na ochranu údajů uplatnit v případě údajů, které jsou předmětem státního tajemství (výhrada v tomto smyslu byla vznesena při ratifikaci uvedené úmluvy). Na většinu složek a databází v oblasti prosazování práva a státní bezpečnosti se vztahuje výjimka, aniž by byla odůvodněná z hlediska proporcionality a nezbytnosti. Dále platí, že na údaje zpracovávané při hraničních kontrolách se údajně vztahují standardní pravidla pro ochranu údajů.

Přestože nebylo jasné uvedeno, zda Rusko zamýšlí přistoupit k **dodatkovému protokolu** k této úmluvě, trvaly ruské orgány na svém vysvětlení, že současné právní předpisy a postavení ruského orgánu dozoru jsou plně v souladu s tímto protokolem.

Orgánem dozoru (ve smyslu tohoto protokolu), který odpovídá za kontrolu a dozor nad dodržováním souladu zpracování osobních údajů s požadavky ruských právních předpisů, je Roskomnadzor — agentura, která spadá do působnosti ministerstva spojů a masových komunikací. Postavení této agentury, její složení a pravidla jmenování jejího ředitele a zástupců jsou uvedeny v nařízení vlády č. 228 z roku 2009. Samotná skutečnost, že ministerstvo nad Roskomnadzorem vykonává dohled, a postavení ředitele a zástupců Roskomnadzoru, které jmenuje a odvolává ministr, je důkazem toho, že tato agentura není nezávislá. Kromě toho není postavení Roskomnadzoru jako orgánu dozoru potvrzeno federálním zákonem, který obsahuje pouze obecnou zmínku o tomto orgánu. Ruská strana uvedla, že takové řešení bylo u obdobných agentur v Rusku běžné a že změnu pravomocí Roskomnadzoru lze provést výhradně pod dohledem Dumy.

Byly poskytnuty informace o finančních a lidských zdrojích i o správní struktuře Roskomnadzoru a ruská strana je označila za dostatečné.

Roskomnadzor má **pravomoc** především sledovat podstatu zpracování osobních údajů včetně stížností, registrace kontrolorů, vyšetřování atd. Na rozdíl od jiných federálních služeb má rovněž pravomoc vytvářet politiku a předkládat legislativní návrhy týkající se ochrany údajů. Do pravomocí Roskomnadzoru však nespadá kontrola aspektů bezpečnosti informací při zpracování osobních údajů. Tuto kontrolu ve veřejném sektoru provádí Federální bezpečnostní služba (především šifrovací systémy) a Federální služba pro technickou kontrolu vývozu (agentura v rámci ministerstva obrany s širšími pravomocemi v této oblasti, jejichž rozsah však ruská strana neobjasnila). Kontrola bezpečnosti informací u soukromých správců údajů se patrně neprovádí.

Pro pracovníky Roskomnadzoru byla uspořádána příslušná **odborná příprava** a specializované semináře. Agentura uspořádala také řadu **osvětových** kampaní.

Problematické otázky a opatření v rámci bloku 3, k nimž se doporučuje provést následná opatření:

Na základě výše uvedených zjištění identifikovala Komise následující problematické otázky, které vyžadují další projednání s ruskými orgány:

- Zřejmě nebyla vypracována komplexní analýza dopadu případného zavedení bezvízového režimu s EU nebo zřízení celní unie na boj proti organizované trestné činnosti, obchodování s lidmi, pašování nezákonného zboží atd., a není ani plánována. Taková analýza by mohla pomoci donucovacím orgánům lépe se vyrovnávat s novými výzvami v podobě zvýšeného pohybu osob a zboží jak v rámci celní unie, tak v rámci případného bezvízového režimu mezi EU a Ruskem.
- Pravomoci jednotlivých donucovacích orgánů se v relevantních oblastech pravděpodobně překrývají. To může vést k nedostatkům při vyšetřování a přispívá to k nejasnosti systémů spolupráce mezi těmito orgány (včetně neexistence sdílených databází atd.).
- Rusko provádí policejní reformu, jejíž výsledky jsou však matoucí a podle řady zdrojů by měla být v budoucnu přehodnocena. Úloha a účinnost policie mají zásadní význam pro celou řadu oblastí dialogu o vízech.
- Současná praktická spolupráce mezi donucovacími a soudními orgány Ruska a členských států EU je dosud značně centralizovaná a umožňuje kontakty pouze prostřednictvím příslušného ústředí. To má za následek opožděné reakce příslušných orgánů.
- Protikorupční politika je problémem zvláštního horizontálního významu nejen pro blok 3, ale i pro ostatní bloky dialogu o vízech. Jedním z jejích klíčových prvků je nezávislost soudnictví, která je v Rusku i nadále problematická. V této souvislosti je třeba poznamenat, že ne všechny soudní rozsudky jsou zveřejňovány. Rovněž kanály spolupráce s občanskou společností a její účast na navrhování a provádění protikorupční politiky se jeví jako velmi omezené. Tyto skutečnosti společně s celkově nepříznivým klimatem fungování občanské společnosti mohou vést k tomu, že protikorupční politika nebude řešit základní příčiny tohoto jevu. Transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek (včetně fáze po zveřejnění nabídky) je rovněž nejasná a může vést ke zneužívání.
- Neexistence nezávislého orgánu na ochranu údajů představuje problém, kterým je třeba se zabývat. Je nutné vyjasnit význam nového zákona o ochraně údajů s ohledem na oblast prosazování práva a státní bezpečnosti.

Doporučuje se provést následující opatření s cílem dále zkvalitnit provádění příslušných společných kroků:

- Zavést do systémů boje proti praní peněz / financování terorismu v Rusku trestní odpovědnost právnických osob s cílem posílit účinnost opatření s ohledem nejen na fyzické osoby, ale i na osoby právnické.
- Přijmout návrh zákona, který bude řešit problémy vyplývající z přezkumu FATF z roku 2012 s cílem přiblížit vnitrostátní právní předpisy mezinárodním normám.
- Rusko i EU se zavázaly bojovat proti obchodování s lidmi. To však nelze účinně provádět, aniž by existovala komplexní pravidla zabývající se všemi aspekty tohoto jevu. Proto se doporučuje přijmout komplexní právní a politický rámec za účelem komplexního řešení problematiky obchodování s lidmi včetně ochrany obětí této činnosti.
- Provádět doporučení formulovaná v procesu hodnocení skupiny GRECO, OECD a Úmluvy OSN proti korupci (včetně širší definice úplatkářství, kdy právní předpisy zahrnují také nabídku a příslib úplatku, jakož i případy nepeněžitých výhod) s cílem přiblížit vnitřní politiku a zákony mezinárodním normám týkajícím se boje proti korupci.
- Po ratifikaci haagské Úmluvy o únosech dětí z roku 1980 a haagské Úmluvy o ochraně dětí z roku 1996 má pro jejich řádné fungování v praxi zásadní význam přijetí nezbytných prováděcích předpisů (včetně objasnění problematiky navrácení dítěte a pravomocí příslušných ústředních orgánů).
- Účinná a rychlá právní pomoc mezi EU a ruskými orgány má zásadní význam z hlediska řešení zvýšených toků osob v rámci případného zavedení bezvízového režimu, včetně všech důsledků, které z toho vyplývají. Je proto nutné zlepšit spolupráci s členskými státy EU na základě včasného vyřizování žádostí o právní pomoc, včetně zajištění výsledků ruských občanů podezřelých z trestných činů spáchaných v členských státech EU, a v případě potřeby i prováděním vhodných změn příslušných právních předpisů. V této souvislosti by rovněž mohla být zvážena ratifikace druhého dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o vzájemné pomoci v trestních věcech (1959).
- Vzhledem k horizontálnímu významu dodržování pravidel ochrany údajů je nutno ratifikovat dodatkový protokol k Úmluvě Rady Evropy o osobních údajích z roku 1980 a v této souvislosti zajistit nezávislost orgánů na ochranu údajů. To by mělo mimo jiné vést k případnému rychlému uzavření dohody o spolupráci s Eurojustem za předpokladu, že budou dořešeny problémy v oblasti ochrany údajů.

Vzhledem k nedostatku informací nebyla Komise schopna v plném rozsahu zhodnotit pokrok v oblasti následujících otázek týkajících se bloku 3:

- Praktická metodika kontrol majetkových přiznání, posouzení protikorupčních rizik vypracované příslušnými agenturami, obsah protikorupčních etických kodexů nejdůležitějších donucovacích orgánů (Federální bezpečnostní služby, Federální celní služby, policie, vyšetřovacího výboru), obsah odborné přípravy v oblasti boje proti korupci a její metody v příslušných agenturách;
- Rozsah, v němž se právní předpisy o ochraně údajů vztahují na osobní údaje zpracovávané v oblasti prosazování práva, zejména s ohledem na utajované informace.

Blok 4: Vnější vztahy

Celkové hodnocení

Rusko vytvořilo rozsáhlý **regulační rámec upravující svobodu pohybu** ruských i cizích státních příslušníků. Je vyvíjeno značné úsilí s cílem zajistit právní základ a legitimitu opatření prováděných donucovacími orgány v oblasti práva osob na vstup na území Ruska, jeho opuštění a volný pohyb v jeho rámci. Obtíže při praktickém provádění této regulace mohou vést k situacím, kdy právní předpisy nejsou uplatňovány jednotně, a to zejména z důvodu značné rozdílnosti podmínek v jednotlivých částech Ruska.

Existuje řada **omezení svobody pohybu**, která jsou upravena zvláštními právními předpisy, jejichž cílem je řídit přístup do určitých oblastí, do níž mají omezený přístup jak ruští státní příslušníci, tak i cizí státní příslušníci s ohledem na národní nebo veřejnou bezpečnost. **Přístup k dokladům totožnosti a k cestovním dokladům** včetně přístupu pro určité skupiny, jako jsou vnitřně vysídlené osoby, uprchlíci, neobčané, osoby bez státní příslušnosti a příslušníci menšin, je řízen dobře, i když řádné vydávání některých dokladů a **registrace k pobytu** je pro určité skupiny i nadále problematické. V souladu s doporučeními příslušných mezinárodních subjektů byly podniknuty určité pozitivní kroky s cílem usnadnit přístup k občanství — a tudíž i k řádným dokladům — osobám v mimořádné situaci (občanům bývalého SSSR). Byly zavedeny politiky zaměřené na zvýšení transparentnosti a dostupnosti veřejných služeb vztahující se k poskytování dokladů totožnosti a cestovních dokladů, a rovněž odpovědnosti donucovacích orgánů včetně těch, které se podílejí na regulaci a monitorování svobody pohybu. Dosud však není zřejmá jejich účinnost z hlediska omezení jakýchkoli případných diskriminačních praktik mimo jiné vůči příslušníkům menšin nebo osobám určitého etnického původu. Některé zdroje, například Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI) ve své zprávě z roku 2013, i nadále upozorňují na přetrvávající problémy některých skupin s postupem při registraci k pobytu.

Pokud jde o **vzdělávací programy pro úředníky donucovacích orgánů, státní zástupce a soudce a další úředníky v oblastech, které tvoří součást bloku 4**, uvedly ruské orgány, že významnou složkou systému veřejné správy je řízení odborné kvalifikace a že existuje rovněž povinná odborná příprava, jejímž cílem je osvěžování profesních dovedností. Tyto vzdělávací programy sice obsahují prvky týkající se lidských práv, avšak nebylo možné určit, jaký podíl specifické a cílené odborné přípravy je věnován lidským právům souvisejícím se svobodou pohybu. Ruské orgány jsou dobře informovány o **příslušných doporučeních** orgánů OSN, OBSE a Rady Evropy **v oblasti svobody pohybu** a usnadňování mezilidských kontaktů, a jsou ochotny diskutovat o potřebě vynaložit další úsilí o spolupráci ve výše uvedených oblastech. Orgány tvrdí, že svědomitě věnují pozornost **konkrétním doporučením** orgánů OSN, OBSE, Rady Evropy a mezinárodních organizací zabývajících se ochranou lidských práv při provádění **antidiskriminačních politik, při ochraně příslušníků menšin a boji proti trestným činům z nenávisti**, protože se v řadě případů jedná o citlivé oblasti, které s sebou vzhledem ke své složitosti nesou značné obtíže.

Pokud jde o **boj proti diskriminaci a trestným činům z nenávisti**, příslušné ruské agentury / příslušná ministerstva si uvědomují složitost otázek souvisejících s jevem etnické a náboženské nesnášenlivosti a snaží se o zavedení koordinace a konzultací mezi jednotlivými agenturami. Diskriminace na základě sexuální orientace však není uznána za problematickou. Na úrovni odborníků lze zaznamenat skutečný zájem o potírání negativních jevů a hledání řešení umožňujících zajistit účinné fungování prosazování práva. V praxi se mohou vyskytovat nedostatky jak v oblasti provádění příslušných předpisů a legislativních aktů, tak v oblasti spolupráce mezi agenturami a spolupráce s nevládními organizacemi, které se v nedávné minulosti setkávaly s obtížemi při výkonu své práce zejména v důsledku zákona proti extremismu a zákona o zahraničních agentech. Celkově lze konstatovat, že ruské orgány považují stávající úsilí o zajištění transparentnosti donucovacích orgánů

za dostatečné antidiskriminační opatření. Jsou vyvíjeny snahy, jejichž cílem je zajistit, aby zadržení a deportace nelegálních migrantů nebo osob, které porušily předpisy o vstupu do Ruska a o pobytu v něm, byly prováděny v souladu s mezinárodními normami. Zatímco vývoj v právní oblasti a celkový přístup Federální migrační služby směřuje ke zpřísnění kontrol, posílení souladu s mezinárodními normami a zvýšení účinnosti, v praxi byly hlášeny případy masivního a cíleného zadržování osob určitého etnického původu nebo případy, kdy podmínky při zadržení neodpovídaly normám, které vyžadují příslušné právní předpisy.

Hlavní orgány zaměřené na řešení otázek lidských práv a sloužící jako nástroje opravných prostředků – Úřad veřejného ochránce práv a Prezidentská rada pro rozvoj občanské společnosti a lidská práva – zastávají dynamický a iniciativní přístup, ale mají zřejmě k dispozici jen omezené zdroje a snaží se dosahovat významných nebo viditelných výsledků, často však na bázi ad hoc díky osobní intervenci veřejného ochránce práv nebo předsedy výše zmíněné prezidentské rady. Ani na této úrovni však orgány příliš nepřipouštějí možnost, že dochází k diskriminačním nebo xenofobním praktikám. Ruské orgány považují za důvody, proč došlo k případům, které obsahují prvky diskriminační a xenofobní povahy, sociální, ekonomické nebo trestněprávní důvody (například incidenty ve městě Pugačov v létě 2013 a ve čtvrti Birjuljovo v říjnu 2013 jsou přičítány údajným korupčním praktikám a nízké efektivitě policie). Příslušné ruské orgány si však jsou velmi dobře vědomy toho, že situace v městských oblastech, a především v Moskvě, je vzhledem k vysoké koncentraci legálních i nelegálních migrantů obzvláště citlivá, a uznávají nutnost pečlivého sledování této otázky. Politická citlivost (řízení migračních toků v Moskvě bylo jedním z hlavních témat komunálních voleb a i nadále zůstává významným tématem na politickém programu) a ojedinělé incidenty namířené proti osobám pocházejícím z Kavkazu nebo ze Střední Asie, k nimž příležitostně dochází, dokazují nezbytnost vynaložit další úsilí založené na komplexním přístupu, který se neomezuje jen na otázku technického řízení migrace. V této souvislosti vzbuzuje obavy skutečnost, že orgány nemonitorují dostatečně verbální projevy nenávisti ze strany politiků a v rámci veřejného diskurzu.

Pokud jde o **prevenci špatného zacházení ze strany donucovacích orgánů**, jsou vytvořeny vnitřní mechanismy řešení takových případů a u některých vysoce sledovaných případů (např. u široce medializovaného případu špatného zacházení policistů se zadrženými osobami, k němuž došlo v roce 2012 v Kazani) jsou prováděna následná opatření. Ruské orgány často popírají existenci jakýchkoli problémů či nedostatků v oblasti prosazování práva nebo svobody pohybu na severním Kavkazu i v případě, že je to v rozporu se zprávami z jiných zdrojů (např. zpráva z návštěvy Výboru pro zabránění mučení v daném regionu, která proběhla v roce 2011) a se skutečným stavem věcí (např. zpráva veřejného ochránce práv z roku 2012 se zmiňuje o obtížích při vyšetřování případů špatného zacházení a mučení ze strany donucovacích orgánů na severním Kavkazu a odborník EU při návštěvě Čečenska byl svědkem toho, že čečenské silnice byly zablokovány kontrolními stanovišti). Pokud jde o **provádění rozsudků Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) v oblastech, které tvoří součást bloku 4**, jeví příslušné ruské orgány odhodlání zajistit výkon rozhodnutí; v řadě konkrétních případů týkajících se svobody pohybu se však jejich reakce omezila na řešení konkrétního případu nebo na vydání pokynů ke zlepšení procesní nebo obecné soudní praxe, avšak nevěnovaly se této otázce systematicky.

Podrobný komentář

- **Zajistit pro všechny občany Ruska a EU a osoby oprávněně pobývající na území daného státu (bez ohledu na povolenou délku pobytu) možnost cestovat za stejných podmínek**

jako občané zemí, které jsou stranami této dohody, na vlastním území svých zemí v souladu s jejich vnitřními pravidly a předpisy týkajícími se národní bezpečnosti.

Podle ruské ústavy má každý občan právo na svobodu pohybu a právo na volbu místa pobytu a bydliště v Rusku. Práva a svobody jednotlivce a občana mohou být omezeny federálním zákonem pouze v rozsahu nezbytném pro ochranu základů ústavního systému, mravnosti, dobrých životních podmínek, práv a oprávněných zájmů jiných jednotlivců, národní obrany a bezpečnosti státu. Existují další předpisy vymezené jinými federálními zákony a předpisy, podle nichž se ruský občan může zdržovat na místě odlišném od místa, kde je hlášen k pobytu, po dobu až 90 dnů bez registrace.

Právní předpisy o **právním postavení cizích státních příslušníků** upravuje federální zákon č. 115-FZ ze dne 25. července 2002 a další federální zákony. Cizí státní příslušníci mají stejná práva a povinnosti jako ruští státní příslušníci s výjimkou případů stanovených federálním zákonem.

Jsou zavedeny **mechanismy pro podávání stížností**: žadatel se může obrátit na nadřízenou osobu úředníka, který odpovídá za vydání příslušného dokladu, nebo na vedoucího (místního) orgánu. Tento orgán je povinen na stížnost odpovědět do deseti dnů. Stížnost lze zaslat také federálnímu úřadu Federální migrační služby, která je povinna odpovědět do jednoho měsíce. Vyřizování těchto stížností se věnuje zvláštní oddělení Federální migrační služby. Podání stížnosti je bezplatné. Lze rovněž použít neadministrativní cestu a obrátit se na soud, prokuraturu nebo veřejného ochránce práv.

Vyčerpávající seznam důvodů pro možná **omezení svobody pohybu** a volby místa pobytu nebo bydliště v Rusku je uveden ve federálním zákoně č. 5242-1. Týká se pohraničních oblastí, uzavřených vojenských oblastí, uzavřených administrativně-územních útvarů (ZATO) a také zón zvláštního režimu vyhlášených v důsledku různých mimořádných okolností. Platné právní předpisy neuvádějí žádné další důvody pro omezení svobody pohybu občanů (pokud nepočítáme samotný postup registrace).

Přístup do oblastí s omezeným přístupem upravuje nařízení vlády, které uvádí 11 typů uzavřených oblastí. Seznam dalších oblastí v Rusku s omezenou přístupností (pouze) pro cizí státní příslušníky je zveřejněn a je přístupný na veřejné síti na adrese: visalink-russia.com.

Právní předpisy v zásadě nevyžadují, aby měly oblasti s omezeným přístupem oficiální zeměpisný název a aby byly řádně vyznačeny v mapách. Cizinci musí mít ke vstupu na určitá území zvláštní povolení, za jejichž vydávání odpovídá Federální bezpečnostní úřad. Pravidla pro přístup do oblastí ZATO se liší v závislosti na kategorii ZATO a v zásadě jsou stejná pro Rusy i pro cizí státní příslušníky; cizinci však nemohou v oblasti ZATO získat bydliště.

Pokud jde o **případy/obtíže spojené s konkrétními skupinami** (např. s cizinci oprávněně pobývajícími v zemi, uprchlíky, osobami bez státní příslušnosti), ruské orgány se ani ve své písemné zprávě, ani v průběhu mise odborníků EU nezmiňovaly o téměř žádných obtížích ani problémech ve vztahu k jejich svobodě pohybu. To se týká rovněž případů diskriminace osob jakéhokoli určitého etnického původu včetně Romů. Bylo uvedeno, že romské obyvatelstvo má obecně k registraci vlažný vztah údajně vzhledem ke svému tradičnímu způsobu života. V lednu 2013 byl vypracován akční plán pro romské etnikum s cílem zlepšit integraci Romů v Rusku. Vzhledem k tomu, že tento akční plán byl vypracován poměrně nedávno a jeho provádění se předpokládá až v období let 2013–14, nejsou dosud k dispozici žádné zkušenosti ohledně jeho provádění. Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI) ve své zprávě ze dne 20. června 2013 doporučuje, aby orgány stanovily zjednodušené a dostupné postupy umožňující Romům legalizaci jejich právního postavení.

- **Zajistit plnohodnotné a účinné vydávání cestovních dokladů a průkazů totožnosti při současném zohlednění jejich ceny a lhůt postupů všem kategoriím osob, například všem občanům, vnitřně vysídleným osobám, uprchlíkům, neobčanům a osobám bez státní příslušnosti včetně příslušníků menšin.**

Rusko v současné době rozlišuje dvě kategorie násilně vysídlených osob: „vnitřně vysídlené osoby“ a „nucené migranty“. Termín „vnitřně vysídlené osoby“ se používá výlučně ve vztahu k ruským občanům, kteří dočasně (po dobu trvání krize) opustili místo svého trvalého pobytu v Čečenské republice, nacházejí se v místě přechodného pobytu na území Ruska a plánují (obecně) návrat na původní místo pobytu. Podle tvrzení Federální migrační služby byla ke dni 1. dubna 2009 všem občanům, kteří byli nuceni opustit své trvalé bydliště v Čečenské republice a byli zaregistrováni územními orgány Federální migrační služby podle stanoveného postupu, registrace zrušena na základě vyjádření vůle k návratu do původního trvalého bydliště. V důsledku této skutečnosti nejsou od 1. dubna 2009 žádní občané zaregistrováni jako „vnitřně vysídlené osoby“. Ke dni 1. července 2013 bylo zaregistrováno 7 894 osob (ruských občanů) jako nucení migranti. Podle Federální migrační služby bylo jako nucení migranti zaregistrováno jen několik cizích státních příslušníků.

Ke správnímu vyhoštění nebo deportaci může dojít, pokud cizí státní příslušník nebo osoba bez státní příslušnosti pobývá v Rusku nelegálně. Pokud jde o otázku **deportace a mechanismů pro opravné prostředky**, uvedl veřejný ochránce práv (Moskva), že nejsou zapotřebí žádné další legislativní akty, ale že je nutné zlepšit jejich praktické provádění. Federální migrační služba rovněž připustila, že někdy (zejména u osob ze Střední Asie) je doba zkoumání případů deportace delší, než stanoví zákon, vzhledem k obtížnosti zjištění státního občanství dotčené osoby kvůli absenci dokladů totožnosti nebo kvůli neposkytnutí včasné reakce/potvrzení státem, do něhož by daná osoba měla být dle předpokladu deportována. V některých případech není dodržování právních předpisů z praktických důvodů nebo z nedostatku zařízení prosazováno i přesto, že jsou si úřady vědomy právních požadavků a této situace litují. V průběhu mise odborníků EU v Kazani místní Úřad veřejného ochránce práv a ministerstvo vnitra (MV), připustily, že kvůli nedostatku zařízení byly osoby, u nichž probíhalo řízení o deportaci, v rozporu s příslušnými právními předpisy umístěny v zařízení MV společně s osobami zadrženými pro správní přestupky, a nikoli ve specializovaném zařízení pro zajištění cizích státních příslušníků. Bylo konstatováno, že tato situace je řešena výstavbou nového specializovaného zařízení pro zajištění cizích státních příslušníků.

Během mise odborníků EU vyjádřily nevládní organizace obavy, že pro jejich činnost související s pomocí občanům – přesněji řečeno zranitelným skupinám – v oblasti přístupu k dokladům a pasům, monitorování zařízení pro zajištění cizích státních příslušníků nebo poskytování právní pomoci může být překážkou nový zákon o nevládních organizacích (tzv. „zákon o zahraničních agentech“ vzhledem k tomu, že řada těchto nevládních organizací získává finanční prostředky ze zahraničí).

Pokud jde o **snahy o ratifikaci příslušných mezinárodních nástrojů upravujících otázku osob bez státní příslušnosti** (např. Úmluva OSN o právním postavení osob bez státní příslušnosti a Úmluva OSN o omezení případů bezdomovectví), domnívají se ruské orgány, že problém osob bez státní příslušnosti je v rámci stávajících zákonů účinně řešen. Proto Rusko neusiluje o ratifikaci výše uvedených mezinárodních nástrojů týkajících se osob bez státní příslušnosti. Přestože Rusko nevyvíjí snahu o ratifikaci, provádí jiné programy na snižování počtu osob bez státní příslušnosti, například přijetí federálního zákona č. 182-FZ ze dne 12. listopadu 2012 o změnách federálního zákona o občanství. Tyto úpravy přiznaly osobám bez státní příslušnosti právo na získání občanství zjednodušeným postupem nebo právo na získání povolení k pobytu. Tento zákon by se měl dle

předpokladu stát rozhodujícím nástrojem při řešení problému stovek tisíc bývalých občanů SSSR, kteří žijí v Rusku nelegálně.

- **Provést programy odborné přípravy pro pracovníky donucovacích orgánů, prokurátory, soudce a další odborníky z praxe v oblastech zahrnutých do tohoto bloku a řešit případné nedostatky.**

Existuje systém poskytování pravidelné odborné přípravy vyšetřovatelům a vyšetřujícím úředníkům, soudcům, prokurátorům a úředníkům donucovacích orgánů. Povinná základní odborná příprava vychází z mezinárodního práva včetně lidských práv a zahrnuje ustanovení o rovném postavení a zákazu diskriminace.

Federální migrační služba je jednou z předních agentur v oblasti svobody pohybu a odpovídá za imigrační řízení. V rámci struktury Federální migrační služby neexistuje žádná specializovaná instituce určená pro odbornou přípravu, tato služba však při zajišťování odborné přípravy pro své úředníky pravidelně spolupracuje s univerzitami a mezinárodními organizacemi, jako je například Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Mezinárodní organizace pro migraci, Mezinárodní organizace práce a Červený kříž. Navíc se jednou za 3 roky konají povinné programy odborné přípravy pro státní zaměstnance působící v rámci struktur Federální migrační služby. Pro úředníky jsou pořádány určité konkrétní krátkodobé kurzy, jako je např. 72hodinový kurz o udělování azylu, který je povinný pro terénní pracovníky odpovědné za vydávání dokladů uprchlíkům.

Jsou prováděny programy odborné přípravy pro policisty včetně programů v oblasti lidských práv především ve spolupráci s Moskevskou univerzitou a dalšími vnitrostátními i mezinárodními institucemi. Součástí vysokoškolského vzdělávání (pětileté studium) je i roční kurz správního práva, který se zabývá mimo jiné otázkami migračního řízení a sankcí za porušení pravidel týkajících se migrace. Problematika lidských práv je součástí obecných studií a kurzů. Neexistuje žádná specializovaná odborná příprava věnovaná nediskriminačním opatřením, ochraně národnostních menšin a prevenci trestných činů z nenávisti.

Za odbornou přípravu soudců a prokurátorů odpovídá několik institucí, které pořádají speciální programy odborné přípravy týkající se judikatury ESLP včetně příslušné judikatury týkající se praxe ruských donucovacích orgánů. Součástí osnov vytvořených pro různé typy posluchačů jsou i kurzy studia konkrétních rozsudků ESLP včetně případů týkajících se obvinění z mučení a jiných druhů špatného zacházení.

Různé semináře pořádá rovněž Justiční akademie ve spolupráci s kanceláří Komise OSN pro lidská práva v Rusku; za poslední tři roky například pořádala dvakrát ročně třídní semináře pro soudce a odborníky z praxe. Specializovaná odborná příprava a zvyšování kvalifikace pracovníků v takových oblastech svobody pohybu, jako je například problematika boje proti diskriminaci, problémy zvláštních skupin, ochrana menšin a boj proti trestným činům z nenávisti, nejsou poskytovány samostatně, ale tvoří součást obecného kurzu o lidských právech.

Odborná příprava sloužící k profesnímu rozvoji pracovníků vyšetřovacího výboru se koná pod záštitou Institutu dalšího odborného vzdělávání, který má v Rusku šest poboček. Bylo uvedeno, že všechny kurzy se týkají problematiky lidských práv a případů s nimi souvisejících a základní moduly jsou věnovány konkrétním otázkám, jako je například boj proti diskriminaci nebo trestným činům z nenávisti a proti extremismu. Vyšetřovatelé se specializují na řešení určitých typů trestných činů, jsou pro ně školeni a spolupracují v těchto oblastech s dalšími agenturami. Součástí tohoto systému je monitorování dopadu odborné přípravy včetně vyhodnocení na konci odborné přípravy a pravidelného

hodnocení účastníků s cílem ověřit, zda nabyté znalosti uplatňují také v praxi. Toto hodnocení je propojeno rovněž s kontrolou výkonnosti a s odměnami. Obdobně i odborná příprava Federální migrační služby pro civilní a atestované pracovníky zahrnuje senzibilizaci v oblasti boje proti diskriminaci, trestných činů z nenávisti a příslušných rozsudků Evropského soudu pro lidská práva.

- **Diskutovat a spolupracovat ohledně příslušných doporučení orgánů OSN, OBSE, Rady Evropy a mezinárodních organizací pro lidská práva působících v oblasti svobody pohybu a usnadňování mezilidských kontaktů.**

Zjednodušení postupů pro získání občanství: V roce 2013 uvítal Výbor OSN pro odstranění rasové diskriminace (CERD) přijetí federálního zákona č. 182-FZ ze dne 12. listopadu 2012, kterým se mění federální zákon z roku 2002 o občanství, a jehož cílem je zjednodušit proces získávání ruského občanství pro bývalé občany SSSR. Ruské orgány navíc ve svých písemných odpovědích uvedly, že různé výbory Státní dумы mají rozpracovaný balíček návrhů zákonů, jehož hlavním cílem je výrazně zjednodušit postupy při získávání ruského občanství. K březnu 2013 bylo přijato 4 500 žádostí. Subjekty provádějící monitorování již dříve označily některé komunity za zranitelné vůči problémům při získávání občanství v důsledku složitých právních předpisů upravujících naturalizaci a překážek, které představují přísné požadavky na registraci k pobytu. V této souvislosti se uvádí, že od února 2013 má občanství 71 500 ze 72 500 Meschetských Turků na severním Kavkazu a v Jižním federálním okruhu. Navzdory tomuto pozitivnímu vývoji je nezbytné situaci výše uvedených skupin i nadále sledovat s cílem zajistit, aby byl tento nový opravný prostředek v co největší možné míře skutečně využíván.

Nesplnění registrační povinnosti: V roce 2013 doporučil Výbor pro odstranění rasové diskriminace, aby Rusko zajistilo provádění systému registrace k pobytu „transparentně, bez předsudků a tak, aby byla zaručena práva osob, které se hodlají zaregistrovat“.

Registrace je podle ruských orgánů deklaratorní povahy a je dostupná všem. Podle stávajících předpisů odpovídá za dodržování registračních postupů vlastník nemovitosti, ve které daná osoba pobývá. Nevládní organizace v této souvislosti uvedly, že je vyvíjen tlak na subjekty registrující osoby z kavkazské oblasti, což pro tyto osoby znamená ztíženou možnost najít ubytování. V lednu 2013 byly navrženy nové právní předpisy, které zakazují, aby se v nemovitosti registrovaly osoby, které v ní nemají v úmyslu pobývat, a rovněž zakazují, aby se k pobytu v nemovitosti registrovalo více obyvatel, než povolují předpisy o bydlení. Tyto změny by se zabývaly jevem, kdy jsou na jedné adrese přihlášeny stovky osob (často migrantů), které tam ve skutečnosti nebydlí. Za porušení tohoto zákona by hrozil trest odnětí svobody v délce pěti let nebo pokuta do výše 500 000 rublů. Existují určité obavy, že kriminalizace nedodržení příslušných postupů by fakticky znamenala návrat k systému „propisky“ z dob Sovětského svazu. Některé subjekty z řad občanské společnosti rovněž vyjádřily obavy, že by nové zákony zvýšily vliv pracovníků donucovacích orgánů, a případně dokonce přispěly k nárůstu korupce, a mohly by být potenciálně použity jako nástroj proti migrantům a jiným zranitelným skupinám, u nichž by bylo zjištěno porušení registračních postupů (i když za jejich dodržování odpovídá vlastník nemovitosti).

Právo migrujících pracovníků a jejich rodin na ochranu a pomoc: V listopadu 2008 podepsalo Rusko Úmluvu SNS o právním postavení migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků, která upravuje spolupráci v oblasti migrace za prací a ochranu práv migrujících pracovníků. Rusko neratifikovalo Úmluvu OSN o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin.

Práva migrujících pracovníků jsou chráněna zákonem, ale údajně jsou někdy porušována vykořisťovatelským jednáním zaměstnavatelů. Migranti se mohou setkávat s problémy rovněž v oblasti přístupu ke službám. V této souvislosti doporučil Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva, aby Rusko zvýšilo flexibilitu přístupu migrujících pracovníků k systémům sociálních dávek států, které jsou stranami této úmluvy. V Tatarstánu došlo dle tvrzení veřejného ochránce práv ke změně zákonů s cílem zlepšit postavení migrantů. V minulosti se například někteří migranti setkávali s obtížemi v oblasti ochrany zdraví, bydlení a přístupu ke vzdělání, avšak v současné době je jim zjevně zaručeno právo posílat děti do školy. Podle tvrzení nevládních organizací v Kazani je celý systém přístupu ke službám nedokonalý, avšak tento problém není omezen pouze na migranty nebo cizince. Nevládní organizace rovněž upozornily na problémy HIV pozitivních migrantů, kteří hodlají v Rusku žít a mají zde rodinu, avšak vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nemohou získat občanství. Bez státního občanství je ztížen i jejich přístup k potřebné lékařské péči.

V roce 2013 byl Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva i nadále znepokojen rozsáhlou nelegální migrací za prací, což znamenalo, že značné množství osob pracovalo bez právní a sociální ochrany. Výbor doporučil Rusku, aby pokračovalo ve svém úsilí chránit práva pracovníků na neformálním trhu práce vyplývající z paktu, legalizovalo postavení nelegálních přistěhovalců a snížilo počet pracovníků mimo formální ekonomiku s cílem omezit nedostatky v ochraně, která je jim poskytována.

Ochrana práv nelegálních migrantů: V průběhu mise odborníků EU řada dotazovaných subjektů včetně úřadu veřejného ochránce práv potvrdila, že nelegální migranti a další skupiny bez osobních průkazů totožnosti, jako jsou například Romové, mají tendenci na sebe vzhledem ke svému postavení neupozorňovat. Proto se často zdráhají obracet se na úřady se stížnostmi na špatné zacházení ze strany státních orgánů nebo soukromých subjektů. Ruské orgány uznávaly, že se nelegální migranti a jejich rodiny mohou někdy setkávat s problémy v přístupu ke službám. Například v Kazani poskytl úřad veřejného ochránce práv nelegálním migrantům pomoc tak, že jim zajistil možnost přístupu ke službám a zároveň podporu při procesu získávání dokumentace.

Prevence a postih zneužití pravomoci: Ustanovení ruských právních předpisů výslovně zakazují mučení, násilí a jiné typy krutého nebo ponižujícího zacházení, a to i v případě zadržení, a jejich cílem je zajistit právní záruky pro upevnění zákonnosti v rámci činnosti policie. Ruské orgány provedly rovněž řadu obecných opatření, jejichž cílem bylo změnit stávající situaci a zabránit dalšímu porušování úmluvy, které konstatoval ESLP v rozsudcích ve skupině případů Michejev. Byla provedena řada změn trestního zákona a trestního řádu. Úřad nejvyššího prokurátora, vyšetřovací výbor, MV a Federální vězeňská služba (FSIN) vydaly nové a aktualizovaly stávající resortní instrukce, příkazy a pokyny upravující postupy, které omezují odnětí svobody u osob, které se dopustily porušení správních předpisů nebo správních deliktů, poskytují záruky a zajišťují kontrolu jejich dodržování. Pokud jde o institucionální pravomoci, odbor státní bezpečnosti v rámci MV monitoruje uplatňování právních předpisů ze strany policie a zvláštní pozornost je nyní údajně věnována stížnostem jednotlivců, které jsou přezkoumávány v horizontu 1–2 měsíců. Vyšetřování uvedených trestných činů se věnuje speciální oddělení v rámci vyšetřovacího výboru, zatímco prokuratura zajišťuje dohled nad legitimitou v rámci donucovacích orgánů. Jednou za dva roky probíhá meziresortní spolupráce s Výborem OSN proti mučení, a to i s ohledem na ratifikaci opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

Existují určité nedostatky s ohledem na komise veřejného dohledu, jejichž cílem je zajišťovat veřejnou kontrolu dodržování lidských práv ve vazebních zařízeních. Doporučení pro zlepšení právního rámce, účinnosti a výkonnosti komisí veřejného dohledu vypracovaná v návaznosti na zvláštní zasedání Prezidentské rady pro lidská práva, které se konalo dne 13. února 2012, byla ruskými orgány pro vnitřní záležitosti „pečlivě prostudována a v současné době jsou zohledňována při praktické činnosti“. Bylo rovněž uvedeno, že územní orgány MV vykazují pozitivní tendenci k rozšiřování forem spolupráce s komisemi veřejného dohledu v oblasti dodržování lidských práv. Jsou pořádána zasedání kolegia, společné konference a pracovní semináře společně s členy regionálních komisí veřejného dohledu s cílem vypracovat opatření zaměřená na posílení kontroly dodržování práv občanů ve vazebních zařízeních podléhajících orgánům pro vnitřní záležitosti. Předseda Prezidentské rady pro lidská práva však konstatuje, že jejich provádění se v rámci celého vězeňského systému často liší a komisím veřejného dohledu by se mělo dostat podpory, aby mohly fungovat tak, jak je zamýšleno. Pokud by byl přijat návrh zákona o nadaci pro veřejný dohled, na němž Prezidentská rada pro lidská práva v současné době pracuje, pravděpodobně by vytvořil v občanské společnosti zcela jinou atmosféru, neboť by posílil její úlohu v oblasti uvedené problematiky (zejména veřejnou kontrolu dodržování lidských práv ve vazebních zařízeních).

Pokud jde o severní Kavkaz: v roce 2012 byl Výbor proti mučení znepokojen „početnými, průběžnými a konzistentními zprávami o vážném porušování lidských práv, jehož se na severním Kavkazu, včetně Čečenské republiky, dopouštějí státní úředníci nebo jiné osoby vystupující jako úřední osoby, případně k němuž dochází na jejich popud či s jejich výslovným nebo tichým souhlasem; jedná se například o mučení a špatné zacházení, únosy, násilná zmizení a mimosoudní popravy“. Výbor byl dále znepokojen tím, že účastnický stát pachatele takového zneužívání nevyšetřoval ani netrestal, a to i přesto, že byla při vyšetřovacím oddělení Čečenské republiky zřízena agentura č. 2 pro obzvláště závažné případy. Ruské orgány předložily obsáhlé písemné informace týkající se opatření zaměřených na odstranění a další prevenci porušování předpisů s ohledem na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve skupině případů Chašijev, v nichž se jednalo o vyšetřování porušování lidských práv v oblasti severního Kavkazu a o příslušné sankce. Snahy o účinné vyšetřování údajně pokračují navzdory přiznaným překážkám, které zahrnují například přístup k archivním dokumentům týkajícím se vyšetřování událostí, které se odehrály ve vzdálenější minulosti. Vyšetřovací výbor a MV v Grozném však odborníkům EU sdělily, že v současné době nejsou předmětem šetření žádné případy mučení ani jiného zneužití pravomocí ze strany pracovníků donucovacích orgánů. To je v rozporu rovněž s řadou zpráv z terénu (např. Společné mobilní skupiny, jejichž členy jsou představitelé řady ruských nevládních organizací pro ochranu lidských práv působících v Čečensku). Také zpráva veřejného ochránce práv z roku 2012 se zmiňuje o obtížném získávání informací a o nedostatečné spolupráci příslušných místních orgánů v případech týkajících se údajného špatného zacházení a zabíjení, jehož se v oblasti severního Kavkazu dopouštějí osoby jednající z moci úřední.

- **Diskutovat a spolupracovat v oblasti konkrétních doporučení orgánů OSN, OBSE, Rady Evropy a mezinárodních organizací pro lidská práva při provádění antidiskriminačních politik, ochrany příslušníků menšin a boje proti trestným činům z nenávisli.**

Ruské právo zakazuje omezování jakýchkoli práv občanů na základě sociální, rasové, sexuální, etnické, jazykové, náboženské nebo jakékoliv jiné příslušnosti. Podle ruských orgánů „je tedy nemožné, aby vznikla politika diskriminace jednotlivých skupin občanů. Diskriminace je postihována správními i trestněprávními sankcemi.“ Evidentně však neexistuje obecný zákon zakazující diskriminaci a většina záruk vychází z ústavy.

Výbor pro odstranění rasové diskriminace však v roce 2013 vyjádřil znepokojení nad tím, že **záruky rovnosti** v řadě federálních a regionálních legislativních aktů se vztahují pouze na omezené oblasti života a mohou se týkat pouze občanů Ruska. Výbor pro odstranění rasové diskriminace, další smluvní orgány a nevládní organizace rovněž doporučují posílení právního rámce v oblasti zákazu diskriminace se zvláštním zřetelem na pohlaví, etnické menšiny, původní obyvatelstvo a migranty, zejména na základě přijetí komplexních právních předpisů zakazujících diskriminaci a upravujících všechny oblasti života, a dále přijetí jednoznačné a ucelené definice přímých a nepřímých forem rasové diskriminace včetně vícenásobné diskriminace, která se bude vztahovat na všechny oblasti práva a soukromého i veřejného života. Subjekty provádějící monitorování a nevládní organizace doporučují rovněž ustavení nezávislého a specializovaného orgánu zabývajícího se výhradně problematikou diskriminace, který by prováděl monitorování situace v oblasti diskriminace a zvyšoval povědomí společnosti o problémech souvisejících s diskriminací. Podle názoru ruských orgánů, který sdílí i veřejný ochránce práv, není vznik takového nového úřadu nezbytný vzhledem k tomu, že příslušné funkce a pravomoci již vykonávají jiné instituce.

Jak již některé subjekty, s nimiž byly vedeny rozhovory (včetně veřejného ochránce práv), během mise odborníků EU uvedly, existuje rozpor mezi zásadami a ustanoveními ústavy a právními předpisy na straně jedné a jejich prováděním v praxi na straně druhé. Provádění může být účinnější v regionech, kde je problematika zákazu diskriminace méně zpolitizovaná. Tento nesoulad je patrný u některých otázkách, jimiž se zabývá tato zpráva, např. v oblasti zpoždění registrace nebo zabránění v registraci (viz níže).

Podle Federální migrační služby **právní předpisy zakazující diskriminaci** existují a v praxi k žádné diskriminaci při registraci nedochází. Federální migrační služba zavedla funkční mechanismus podávání stížností. Pokud je při úředním přezkoumání zjištěno, že došlo k trestnému činu, je zahájeno trestní řízení. Nebyly obdrženy žádné stížnosti na diskriminaci. Avšak vzhledem k tomu, že se stížnosti nerozdělují podle etnického původu, není možné určit, zda osoby z určité skupiny vznášejí více stížností než osoby z jiných skupin. Bylo naznačeno, že u kontrol a pokut ukládaných osobám bez dokladů (včetně menšin a migrantů) je pravděpodobnějším důvodem korupce než diskriminace. Například v Kazani se údajně občas objevily problémy s úředníky Federální migrační služby, kteří požadovali úplatky, toto jednání však nebylo rasově motivováno.

Všechny příslušné orgány podaly zprávu o právním základě, mechanismech a postupech při sankcích včetně okamžitého propuštění a stíhání pracovníků, kteří poruší zásady ochrany základních práv a svobod. Pracovníci donucovacích orgánů nepotvrdili, že by existovala praxe **profilování na základě etnického původu/rasy**. Úřady uvedly, že nebyly zaznamenány žádné případy zadržení viditelných menšin, které si přály se zaregistrovat. Mezinárodní subjekty provádějící monitoring (Výbor pro odstranění rasové diskriminace, Rada Evropy, Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin) však v tomto ohledu vyjádřily znepokojení.

Pokud jde o postavení **kočovných skupin, které se při registraci setkávají se specifickými obtížemi**, stanoví federální zákon postup při registraci v místě bydliště u ruských občanů náležejících k původnímu obyvatelstvu, kteří vedou kočovný nebo polokočovný život a nemají místo, kde by trvale nebo převážnou dobu žili. Písemné odpovědi na další otázky EU uvádějí, že tento zákon se „vztahuje pouze na malé skupiny původního obyvatelstva na dálném severu; Cikáni do této kategorie nespádají“. Jak je však uvedeno ve zprávě zvláštního zpravodaje OSN pro otázky původního obyvatelstva z roku 2010, je nutno chránit i práva etnicky odlišných skupin původního obyvatelstva, které nesplňují legislativní kritéria pro označení jako „malé skupiny původního obyvatelstva“, ale přesto mají

obdobné charakteristické rysy jako osoby zahrnuté do této kategorie. Podle ministerstva pro místní rozvoj nepředstavuje přístup k registraci problém pro jiné skupiny původního obyvatelstva, které nejsou uznávány jako „malé skupiny původního obyvatelstva“, ale které shodně s nimi vedou podobný (polo)kočovní životní styl a nemají trvalé ani hlavní bydliště.

V roce 2012 přivítal Poradní výbor Rady Evropy pro Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin opatření, jejichž cílem je předcházet **rasisticky motivovaným trestným činům** na federální i regionální úrovni zejména mezi mladými lidmi, jakož i rozhodnější opatření, jejichž cílem je vyšetřování a stíhání trestných činů spáchaných krajně pravicovými a neonacistickými skupinami. Výbor však byl znepokojen tím, že počet rasově motivovaných trestných činů zůstává stále velmi vysoký a jsou i nadále často hlášeny přetrvávající projevy nepřátelství vůči osobám, které jsou příslušníky určitých skupin (zejména vůči osobám ze Střední Asie, Kavkazu, Afriky nebo Asie a rovněž vůči Romům). Navzdory vyšší míře stíhání rasově motivovaných trestných činů byl výbor informován, že v případech rasově motivovaných trestných činů mají soudy často tendenci ukládat podmíněné tresty, což může navozovat pocit beztrestnosti. Je třeba poznamenat, že **trestné činy z nenávisti** a extremismus bývají při diskusi o těchto otázkách s ruskými orgány zpravidla projednávány společně vzhledem k tomu, že obojí (částečně) spadá do široké oblasti působnosti federálního zákona č. 114-FZ o potírání extremistických činností. Extremismus podle tohoto zákona zahrnuje například podněcování k rasové nenávisti včetně násilí nebo vyzývání k násilí, podněcování hromadných nepokojů nebo vandalismus z důvodu nenávisti či nepřátelství k jakékoli sociální skupině a šíření myšlenek rasové nadřazenosti. MV klade silný důraz na boj proti trestným činům z nenávisti a proti extremismu a spolupracuje s Občanskou komorou Ruské federace a s organizacemi občanské společnosti, jako je například organizace Memorial. V regionech jsou pořádány pravidelné schůzky s čelními představiteli komunit, jejichž cílem je snaha identifikovat případné oblasti potenciálních nepokojů a uklidnit situaci v nich. Na tuto trestnou činnost se zaměřuje rovněž vyšetřovací výbor, v jehož rámci funguje zvláštní kontrolní a analytická skupina a stále operativní jednotky pro vyšetřování, které se zabývají těmito typy případů na federální a regionální úrovni. Jak již bylo uvedeno výše, výbor zajišťuje rovněž specifickou oblast odborné přípravy týkající se boje proti trestným činům z nenávisti.

Podle ročních shrnutí práce, která vypracovává vyšetřovací výbor, se údajně zvyšuje trend trestných činů z nenávisti a extremistických trestných činů, což souvisí s šířením rasistických/extremistických materiálů a jejich rozšiřování na internetu. Výbor monitoruje všechna trestní řízení, což umožňuje návazná opatření ve spolupráci s místními úřady v podobě zpráv a doporučení, která jim pomohou řešit prostředí, v němž k této trestné činnosti dochází. Zprávy jsou zasílány příslušnému místnímu orgánu odpovědnému za monitorování, který musí do jednoho měsíce podat zprávu. Tento postup je povinný. Pokud jsou povoláni odborníci za účelem posouzení, zda došlo k přímému podněcování k rasové nenávisti (které zakazuje zákon proti extremismu), musí být nezávislí.

Donucovací orgány rovněž údajně vykazují od roku 2010 větší aktivitu. Součástí již zmíněných operativních jednotek je i policie. Podle některých nevládních organizací však policie ne vždy chrání cíle rasově motivovaného násilí a k migrantům nepřistupuje vždy zcela objektivně.

Hlavní pravomoci v oblasti **prevence a potírání extremistických činností** vykonávají společně Národní protiteroristický výbor, MV, Federální bezpečnostní služba, nejvyšší prokurátor a vyšetřovací výbor. Nedávný vývoj institucionálního rámce boje proti extremismu zahrnuje i zřízení meziresortní komise pro boj proti extremismu, jejímiž členy jsou zástupci 16 ruských agentur. Kromě donucovacích orgánů (MV, vyšetřovací výbor a Federální bezpečnostní služba) jsou jejími členy ministr kultury,

školsství, cestovního ruchu a spojů a rovněž vedoucí představitelé federální zpravodajské, celní a daňové služby. Povinností komise, jíž předsedá MV, je navrhnout politiky boje proti extremismu, vytvářet příslušné koncepce a strategie, vyhodnocovat stávající činnosti, hodnotit přijatá opatření a právní předpisy a vypracovávat výroční zprávu pro prezidenta. Jedinečností této komise spočívá v tom, že může vydávat pokyny jiným ministerstvům a předkládat přímé návrhy prezidentovi. V ruských regionech působí také stále meziresortní jednotky pro koordinaci a analýzu boje proti extremismu. Jednotky pro boj s trestnou činností vypracovávají plány **prevence extremismu a xenofobie** a podnikají kroky, jejichž cílem je odříznutí zdrojů financování extremismu. Probíhá rovněž spolupráce s EU v boji proti společným extremistickým hrozbám.

Záruky proti antiextremistickým opatřením Orgány ustavené smlouvami OSN se znepokojením konstatovaly, že definice extremistické činnosti v zákoně o potírání extremistických činností je nekonkrétní a umožňuje při uplatňování určitou libovolnost a že změny rekodifikovaly určité formy pomluvy státních úředníků jako extremistický čin. Organizace občanské společnosti, které se touto problematikou zabývají, již delší dobu poukazují na zneužívání zákona o extremismu. V roce 2013 doporučil Výbor pro odstranění rasové nenávisti, aby Rusko změnilo definici extremismu v zákoně s cílem zajistit její jednoznačnost a přesnost tak, aby zahrnovala pouze násilné činy, podněcování k takovým činům a účast v organizacích, které propagují a podněcují rasovou diskriminaci. Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise) rovněž doporučila změnit výčet extremistických činností tak, aby do něho nespádaly činnosti, které neobsahují prvky násilí ani podněcování. Komise rovněž prohlásila, že organizátoři pokojných protestů by neměli odpovídat za extremistické činy spáchané jednotlivými účastníky. Nevládní organizace vyjádřily rovněž obavy, že zákon je stále častěji zneužíván k cenzuře náboženských textů a že se soustřeďuje na menšinová vyznání pod záminkou „náboženského extremismu“. Například podání v rámci druhého všeobecného pravidelného přezkumu Rady OSN pro lidská práva uvádí, že jakmile byly náboženské materiály zahrnuty do Federálního seznamu extremistických materiálů, zahájila vláda vyšetřování, podnikla razie v domech a kostelích, zabavila předmětné práce a stíhala a odsoudila jednotlivé osoby. Úřady vyjádřily názor, že současný federální zákon o terorismu a extremismu je v souladu s ústavou a s mezinárodními závazky Ruska a nevyžaduje žádné radikální přehodnocení. Vedení seznamů organizací a materiálů je obecně přijímanou mezinárodní praxí a tyto seznamy jsou sestavovány složitým meziresortním postupem (jehož se účastní MV, Federální bezpečnostní služba, ministerstvo spravedlnosti atd.) na základě soudních rozhodnutí. Seznam extremistických organizací je zveřejněn na internetových stránkách Nejvyššího soudu.

Navzdory pozitivní pozornosti věnované otázkám integrace (např. zřízení Prezidentské rady pro vztahy mezi etniky, vypracování návrhu státní strategie etnické politiky, vytvoření meziresortní pracovní skupiny pro vztahy mezi etniky, přijetí „komplexního plánu sociálně-ekonomického a etnicko-kulturního rozvoje Cikánů v období 2012–2013) zaznamenaly nevládní organizace, že úředníci na vysokých úrovních někdy vysílají nejednoznačné signály týkající se integrace, která je využívána jako politický nástroj s cílem mobilizovat podporu veřejnosti. Toto zjištění je v souladu s vážným znepokojením, které vyjádřila Rada Evropy, Poradní výbor Rady Evropy pro Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin a Výbor pro odstranění rasové diskriminace ohledně vzrůstajícího používání xenofobní a rasistické rétoriky ze strany politiků a úlohy médií při šíření dalších předsudků o některých menšinových skupinách, které vůči nim vyvolávají nesnášenlivost. Obzvláště nebezpečné v tomto ohledu je spojování určitých skupin, například Romů a Čečenců, s kriminalitou.

Obzvláště nebezpečné v tomto ohledu je spojování určitých skupin, například Romů a Čečenců, s kriminalitou. Je nutno konstatovat, že snaha úřadů o komplexní přístup se neseťká s odpovídajícím uznáním problému nesnášenlivosti a xenofobních pocitů ze strany společnosti. Takové události, jako byly například masivní nepokoje v červenci 2013 namířené proti všem čečenským obyvatelům městečka Pugačov (v saratovské oblasti) poté, co čečenský mladík ubodal místního obyvatele, nebo nepokoje ve dnech 12.–13. října 2013 v Birjuljovu u Moskvy jako odvěta za ubodání pětadvacetiletého muže osobou pocházející z Kavkazu, interpretují úřady jako výraz hněvu obyvatelstva namířeného proti údajné „korupci a nečinnosti policie“. Jednoznačně xenofobní a nacionalistická rétorika hesel a odvetné akce zaměřené proti konkrétním etnickým skupinám, které někdy takové případy doprovázejí, však ukazují, že i při analýze takovýchto incidentů je zapotřebí komplexního přístupu a že reakce na ně by měly přesahovat rámec opatření omezujících migraci. Reakce v podobě prosazování práva, zejména využití Federální migrační služby k tomu, aby se zaměřila na osoby pocházející z Kavkazu nebo ze Střední Asie (například útoky na nelegální migranty na tržištích poté, co došlo k incidentu), k odstranění xenofobní rétoriky nepřispívají.

Nárůst netolerance ve společnosti mohou podporovat také nejasnosti ohledně provádění některých zákonů upravujících politicky a společensky citlivé otázky a nejednotné uplatňování právních norem ze strany soudů, neboť mohou vzbudit dojem, že zákon opravňuje k zacílení na konkrétní skupiny obyvatelstva. To je důležité nejen v případě zacílení na určité etnické skupiny, ale také v případě zacílení na jiné menšiny, například na lesbické ženy, gaye, bisexuály a transsexuály (LGBT osoby). V posledním červencovém týdnu roku 2013 bylo z Ruska vyhoštěno pět nizozemských občanů kvůli účasti na semináři o lidských právech v Murmansk, který zahrnoval i práva LGBT osob. Tento případ poukazuje na dopad nedávno přijatého zákona proti propagaci netradičních sexuálních vztahů na svobodu pohybu cizích státních příslušníků a na existenci diskriminace LGBT osob nebo osob, které hájí jejich práva. Bylo by užitečné vytvořit si jasnou představu o způsobu uplatňování tohoto zákona nyní i v budoucnosti, aby osoby, které se samy označují za LGBT nebo které hájí jejich práva, mohly cestovat do Ruska i v rámci jeho území a současně by byla v plném rozsahu dodržována jejich práva.

- **Diskutovat o příslušných úmluvách Rady Evropy včetně Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 a spolupracovat v oblastech, jichž se týkají společné kroky.**

Příslušné ruské orgány zdůraznily závazek Ruska dodržovat EÚLP. V této souvislosti vysvětlilo MSp velmi podrobně opatření přijatá za účelem šíření příslušné judikatury, zvyšování povědomí soudců o rozsudcích ESLP, zvyšování účinnosti soudů a provádění uvedených rozsudků. Rusko podle vlastního názoru vynakládá na provádění rozsudků ESLP značné prostředky, věnuje jim velkou pozornost a pravidelně o nich podává zprávu Radě ministrů Rady Evropy.

Pokud jde o jednotlivé případy týkající se svobody pohybu, byla vytvořena mezíresortní pracovní skupina pro přípravu změn předpisů o ochraně státního tajemství, jejímž cílem je provést obecná opatření vyplývající z rozhodnutí ESLP v případě Karpačev a Karpačeva v. Rusko, kde bylo zjištěno porušení EÚLP ze strany ruských orgánů. Nebyly však uvedeny žádné bližší informace o její činnosti ani souvisejících výsledcích. Ve svém rozsudku ve věci Kijutin v. Rusko konstatoval ESLP porušení článků 8 a 14 úmluvy ze strany ruských orgánů, které zamítly žádost pana Kijutina o povolení k pobytu na území Ruska vzhledem k jeho zdravotnímu stavu (HIV pozitivita). Rusko bez ohledu na toto rozhodnutí tvrdí, že federální zákon č. 115 nevylučuje možnost, že cizincům nakaženým virem HIV bude umožněn vstup a pobyt na území Ruska s ohledem na jejich rodinný stav, klinické stadium onemocnění a jiné výjimečné okolnosti. Poté co Ústavní soud potvrdil výše uvedený výklad federálního zákona (12. května 2006), dospěly příslušné vládní orgány k závěru, že k provedení

uvedeného rozhodnutí není nutné novelizovat stávající právní předpisy. Rusko se domnívalo, že v tomto případě bude vhodnější zavést postupy posílené kontroly výkonných orgánů a soudů.

ESLP zdůraznil, že Rusko je v současné době jediným členským státem Úmluvy, v němž dosud platí restriktivní opatření vůči jednotlivcům, kteří měli v minulosti přístup k údajům, jež byly předmětem státního tajemství, a nyní mají v úmyslu vycestovat do zahraničí za soukromými účely (Soltysiak v. Rusko). ESLP zopakoval, že pokud mají tato omezení práv být v souladu s EÚLP, měla by být předepsána zákonem a sledovat jeden nebo několik oprávněných cílů uvedených v protokolu č. 4 k EÚLP. Soud zároveň podotýká, že ve svém stanovisku č. 193 (1996) k žádosti Ruska o členství v Radě Evropy, které přijalo Parlamentní shromáždění dne 25. ledna 1996, věnoval náležitou pozornost skutečnosti, že Rusko mělo v úmyslu přestat s okamžitým účinkem omezovat mezinárodní cestování jednotlivců, kteří znají údaje představující státní tajemství, s výjimkou omezení, která jsou obecně uznávána členskými státy Rady Evropy. Rozhodnutí ESLP v případě Soltysiak nebylo provedeno vzhledem k tomu, že se týkalo všeobecných opatření.

Problematické otázky a opatření v rámci bloku 4, k nimž se doporučuje provést následná opatření:

Na základě výše uvedených zjištění identifikovala Komise následující problematické otázky, které vyžadují další projednání s ruskými orgány:

- Jak počáteční, tak další odborná příprava donucovacích orgánů a jiných příslušných agentur pravděpodobně komplexně neřeší **problematické otázky týkající se všech komunit včetně menšin a migrantů**.
- **Diskriminace, netolerance a xenofobie (včetně verbálních projevů nenávisti a podněcování k rasové a etnické nenávisti)** mohou výrazně ovlivnit způsob, jakým bude případný bezvízový režim prováděn v praxi. Orgány však zřejmě tuto problematiku neřeší iniciativně a komplexně. Existence překážek v provádění právních předpisů zakazujících diskriminaci a potřeby jejich řešení (např. „politika nulové tolerance“) je jen málokdy uznávána. Neexistuje rovněž žádný jednoznačně určený nezávislý orgán, který by se zabýval rasismem a diskriminací a jehož cílem by bylo zvýšit účinnost antidiskriminační politiky. Pozitivní vývoj naproti tomu představuje průběžná mezinárodní výměna zaměřená na konkrétní problémy, jako je například zavedení účinných mechanismů umožňujících boj proti šíření verbálních projevů nenávisti na internetu, a pokračování tohoto vývoje jistě přispěje ke zlepšení v této oblasti.
- Komplexní politika týkající se nelegální migrace zahrnuje **přístup nelegálních migrantů ke spravedlnosti a k účinným nápravným opatřením** v případě, že došlo k porušení jejich práv. V tomto ohledu by bylo vhodné zavést další opatření, která budou přesvědčovat nelegální migranty, aby se přihlásili, a podporovat je při podávání žalob u soudu.
- Důležitým prvkem řádného monitorování a účinné antidiskriminační politiky je to, že činnosti **občanské společnosti a nevládních organizací** nebudou kladeny překážky. Řada skupin občanské společnosti a nevládních organizací zajišťuje poskytování právní pomoci (včetně usnadnění přístupu ke spravedlnosti a účinným nápravným opatřením) zranitelným/zvláštním skupinám včetně migrantů a žadatelů o azyl. Stávající právní rámec fungování a financování těchto organizací může vytvářet určitý potenciál pro umělé omezování jejich činnosti.
- Jak vyplývá z některých konkrétních příkladů z nedávné doby, může neexistence právního rámce upravujícího ochranu před diskriminací na základě sexuální orientace a právní předpisy zakazující propagaci **netradičních sexuálních vztahů** vytvářet určité překážky pro svobodu

pohybu LGBT osob nebo osob, které hájí jejich práva, při cestování v rámci území Ruska a do Ruska.

Doporučuje se provést následující opatření s cílem dále zkvalitnit provádění příslušných společných kroků:

- Zajistit účinné uplatňování předpisů o **přístupu k průkazům totožnosti a k cestovním dokladům** se zvláštním zaměřením na usnadnění tohoto přístupu konkrétním skupinám (například migrantům, osobám bez státní příslušnosti nebo menšinám). V tomto ohledu prosazovat konkrétní protikorupční opatření a monitorování v souvislosti s orgány odpovědnými za registraci a vydávání průkazů totožnosti a cestovních dokladů. Zajistit, aby stávající předpisy a jejich případné změny s cílem zpřísnit **postupy registrace** platily v rámci jurisdikce Ruska pro všechny stejně a nebyly prosazovány na úkor konkrétních skupin (například migrantů, osob bez státní příslušnosti nebo menšin) a aby byly zavedeny účinné záruky proti svévolným opatřením ze strany orgánů.
- Zajistit, aby obvinění **z pochybení a špatného zacházení ze strany pracovníků donucovacích orgánů** vůči příslušníkům zranitelných skupin byla důkladně prošetřena a aby byli pachatelé postaveni před soud. Pokračovat ve spolupráci s Výborem OSN proti mučení a s jinými kontrolními orgány i mezinárodními organizacemi na ochranu lidských práv při řešení oznámených případů zneužívání, špatného zacházení a mučení ze strany pracovníků donucovacích orgánů, zejména na severním Kavkaze, a zabránit dalšímu porušování předpisů. Pokračovat v praxi vydávání zpráv Evropského výboru Rady Evropy pro zabránění mučení a nelidskému a ponižujícímu zacházení a trestání o vykonaných návštěvách a přijímat následná opatření.
- Zpřesnit v právních předpisech **definici diskriminace**, která se stane základem budoucích potenciálních komplexních právních předpisů zakazujících diskriminaci. Zvážit přijetí samostatného právního předpisu zajišťujícího komplexní přístup k boji proti diskriminaci a zřízení nezávislého orgánu boje proti rasismu a diskriminaci s cílem zvýšit účinnost antidiskriminační politiky.
- Provést doporučení týkající se legislativní reformy s cílem **zpřesnit definici extremismu**. Pokračovat v přezkoumávání a aktualizaci seznamů a zajistit, aby byl osobám na seznamu dostupný postup pro soudní přezkum.
- Zajistit odpovídající zdroje a **posílit úlohu nástrojů pro řešení žalob občanů na porušování jejich práv**, zejména veřejného ochránce práv a Prezidentské rady pro rozvoj občanské společnosti a lidská práva. Kapacita těchto nástrojů by měla odpovídat stávající potřebě (např. rozpočtové a personální potřeby by měly odpovídat pracovní zátěži a schopnosti přijímat účinná opatření ve správním rámci).
- Zvýšit úsilí v oblasti **provádění příslušných rozsudků ESLP** řešením systémových nedostatků a zlepšením uplatňování příslušných právních předpisů v praxi, mimo jiné ze strany soudů a na základě aktivního zapojení vnitrostátního parlamentu, který by měl být informován a také pověřen funkcí dohledu nad účinností výkonu rozsudků. V souvislosti s tím zkvalitnit šíření překladů rozsudků ESLP a zajistit cílenou odbornou přípravu soudců a státních zástupců.

III. Závěry a další kroky

Po summitu mezi EU a Ruskem, který se konal 15. prosince 2011, zahájily obě strany provádění společných kroků v souladu s ustanoveními obsaženými v přijatém dokumentu. Následně proběhlo podrobné shromažďování informací prostřednictvím výměny písemných zpráv a řady misí v terénu za účasti odborníků z členských států EU. Kromě toho se uskutečnily další výměny informací a průběžné monitorování v rámci smíšeného readmisního výboru a smíšeného výboru pro zjednodušení vízového režimu, jakož i dialogu o migraci mezi EU a Ruskem. Byly zohledněny rovněž informace a zprávy od vnějších subjektů a organizací (např. Rada Evropy, nevládní organizace atd.). Komise v úzké spolupráci s Evropskou službou pro vnější činnost tyto informace pečlivě přezkoumala a vypracovala hodnocení obsažená v této zprávě.

Komise se domnívá, že Rusko dosáhlo pokroku v provádění společných kroků, z nichž mnohé lze považovat za splněné. Z provedeného hodnocení však vyplývá, že k úplnému provedení všech prvků obsažených ve společných krocích je zapotřebí dalšího úsilí. Byly určeny konkrétní problematické oblasti a rovněž doporučená opatření, která byla za tímto účelem uvedena ve zprávě.

Komise bude i nadále spolupracovat v úzkém kontaktu s ruskými orgány na neprodleném a přiměřeném řešení výše uvedených problematických otázek a činností s cílem podávat další zprávy Evropskému parlamentu a Radě.