

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Příspěvek Evropské komise k zasedání vedoucích představitelů v Salcburku ve dnech 19.–20. září 2018**

[COM(2018) 634 final – 2018/0329 COD]

(2019/C 159/08)

Zpravodaj: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Spoluzpravodajka: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Konzultace	Komise 24. 10. 2018
Právní základ	Článek 304 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná specializovaná sekce	Zaměstnanost, sociální věci, občanství
Přijato ve specializované sekci	18. 12. 2018
Přijato na plenárním zasedání	23. 1. 2019
Plenární zasedání č.	540
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	169/2/6

## 1. Závěry a doporučení

1.1. EHSV vnímá argumenty Evropské komise pro předložení návrhu na revizi návratové směrnice <sup>(1)</sup>, nicméně stále věří, že je nejprve nezbytné, aby měla EU společnou politiku a společné právní předpisy pro legální migraci a pro mezinárodní ochranu a azyl <sup>(2)</sup>.

1.2. EHSV vyjadřuje znepokojení ohledně rozdílných kritérií pro řízení migrace, jež uplatňují členské státy EU, zejména co se týče zacházení s neoprávněně pobývajícími migranty. Vede to k právní nejistotě a nerovnému zacházení.

1.3. EHSV se domnívá, že Komise měla zahájit proces komunikace a konzultace s vládami a občanskou společností na toto téma a v novém kontextu, podobně jako tomu dříve bylo u zelené knihy <sup>(3)</sup>.

1.4. EHSV se domnívá, že Komise měla předložit údaje (nebo alespoň jejich odhady) o míře uplatňování směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES <sup>(4)</sup> o navrácení, o míře její použitelnosti, intenzitě monitorování účinnosti jejího uplatňování, hlavních potížích, na něž se narazilo v období její platnosti, a míře dodržování jednotlivými členskými státy.

<sup>(1)</sup> COM(2018) 634 final.

<sup>(2)</sup> Úř. věst. C 85, 8.4.2003, s. 51.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 175 final.

<sup>(4)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98).

1.5. Komise by měla vykonat minimální autokritiku či alespoň provést analýzu s cílem vysvětlit malou míru návratů, kterou vykazují členské státy, a podrobně uvést její příčiny a odpovědné subjekty. Pokud členské státy směrnici neprovedly a nerespektovaly ani doporučení Komise (EU) 2017/432 <sup>(5)</sup> ke zvýšení efektivity navrácení, mělo by se provést posouzení dopadů. Tato analýza by měla obsahovat i vyhodnocení přístupu členských států k vytváření operačních programů zajišťujících pomoc a poradenství při navrácení a porovnání efektivnosti nákladů spojených s dobrovolnými a nucenými návraty.

1.6. EHSV si je vědom toho, že určitá extrémní pravicová a nacionalistická rétorika ohledně migrace podněcuje ke xenofobnímu a netolerantnímu jednání. EHSV se domnívá, že komplexní společná migrační politika EU by byla tím nejlepším argumentem proti obavám evropských občanů.

1.7. V souladu s tím, co už EHSV uvedl v jiných stanoviscích <sup>(6)</sup>, je potřeba vytvořit odlišný narativ o migraci, jenž podpoří normální pohled na ni jakožto na běžný společenský a ekonomický faktor a umožní činnost sociální pedagogiky v této věci.

1.8. Na druhou stranu EHSV může podpořit závěry Evropské rady z června 2018, že předpokladem fungující ekonomiky je komplexní přístup k migraci spojující účinnější ochranu vnějších hranic EU, posílenou vnější činnost a vnitřní aspekty v souladu s hodnotami a zásadami EU a že je třeba pokračovat v tomto úsilí, aby se předešlo humanitárním katastrofám <sup>(7)</sup>.

1.9. Údaje poskytnuté Evropskou radou (18. října 2018) <sup>(8)</sup> udávají, že počet nedovolených vstupů do EU klesl o 95 %. Údaje IOM ze září 2018 <sup>(9)</sup> zároveň ukazují, že k danému datu přišlo do EU přes moře 83067 osob a 1987 osob zahynulo.

1.10. EHSV považuje efektivní politiku navrácení za nedílnou součást celkové migrační a azylové politiky Unie. Nicméně tato politika chybí a Evropská komise by měla postupovat konzistentně a vyváženě a nenahlížet na migraci pouze z bezpečnostního, kriminalizujícího a politického hlediska.

1.11. EHSV považuje za nezbytné, aby byla provedena komparativní studie zajišťovacích zařízení v EU, jejich situace a toho, jak se v nich dodržují lidská práva. Tato studie musí být založena na datech a návštěvách.

1.12. EHSV vítá snahu Komise urychlit rozhodnutí o navrácení a provázat ho s negativním azylovým rozhodnutím a rozhodnutím o ukončení legálního pobytu a vůbec celkově zrychlit a zefektivnit návratovou proceduru. Nicméně je třeba zvážit, zda jsou navrhované lhůty reálné, a vyhodnotit překážky, které by tomuto záměru mohly bránit.

1.13. EHSV současně vnímá efektivní návratovou politiku v souvislosti s procesem účinné spolupráce s třetími zeměmi a uzavíráním a implementací dohod o zpětném přebírání a vyzývá Komisi k dalšímu úsilí a členské státy k plnému využití těchto ujednání.

1.14. EHSV považuje rovněž za nezbytné zmínit osvědčené postupy, jež některé státy EU uplatňují, aby zabránily dlouhodobému neoprávněnému pobytu neoprávněně pobývajících cizinců, jako je udělení povolení k pobytu za výjimečných okolností společenského, pracovního či rodinného „zakořenění“ ve Španělsku nebo „Duldung“ v Německu.

<sup>(5)</sup> Doporučení Komise (EU) 2017/432 ze dne 7. března 2017 ke zvýšení efektivity navrácení při provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES (Úř. věst. L 66, 11.3.2017, s. 15).

<sup>(6)</sup> Viz stanovisko EHSV Náklady neexistence imigrace a neprováděné integrace (Úř. věst. C 110, 22.3.2019, s. 1).

<sup>(7)</sup> Zasedání Evropské rady dne 28. 6. 2018 – závěry.

<sup>(8)</sup> Zasedání Evropské rady dne 18. 10. 2018 – závěry.

<sup>(9)</sup> IOM – Migration: Flow Monitoring Europe.

## 2. Souvislosti a návrh Komise

2.1. EU se od roku 1999 snaží vypracovat komplexní přístup k migraci, který zahrnuje harmonizaci podmínek zpětného přebírání, právo legálně pobývajících občanů třetích zemí, tvorbu právních opatření k prevenci nelegální migrace a rozvoj praktické spolupráce v této věci. Směrnice o navrácení (2008/115/ES) měla za cíl zavést na základě společných norem účinnou politiku vyhošťování a repatriace, nicméně **zpráva o jejím uplatňování**, zveřejněná v roce 2014, ukázala velmi malý pokrok, pokud jde o zvýšení skutečné míry navrácení, jíž EU dosahuje: 2014 – 36,3 %, 2015 – 36,8 %, 2016 – 45,8 %, 2017 – 36,6 %. Ke zlepšení nepřispělo ani doporučení (EU) 2017/432 obsahující soubor opatření, která měly členské státy přijmout, a plně tak využít flexibility, kterou směrnice nabízí.

2.2. Aniž by se změnila oblast působnosti této směrnice nebo byla dotčena ochrana práv migrantů, která v současné době existují, a to i s ohledem na nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život a zdravotní stav a zásadu *nenavracení*, mělo by se v přepracovaném znění směrnice zajistit, aby byl proces navrácení zefektivněn tím, že bude navrženo následující:

- větší soudržnost a součinnost s azylovými řízeními,
- nové řízení na hranicích;
- jasné postupy a pravidla k prevenci zneužívání;
- návrhy na podporu účinného systému dobrovolných návratů;
- jasnější pravidla týkající se zadržení.

## 3. Obecné připomínky

3.1. EHSV vyjadřuje znepokojení ohledně rozdílných kritérií pro řízení migrace, jež uplatňují členské státy EU, zejména co se týče zacházení s neoprávněně pobývajícími migranty. Vede to k právní nejistotě a nerovnému zacházení.

3.2. EHSV opakuje svá doporučení, která uvedl ve stanovisku z roku 2002 ke sdělení Komise o návratové politice Společenství týkající se nelegálně dlouhodobě pobývajících osob, neboť se domnívá, že nebyla – či ne zcela – zařazena do různých legislativních a politických opatření, která byla od té doby na úrovni Unie zavedena, zejména pokud jde o práva nelegálních migrantů, legalizaci, nucený návrat, odvolání k soudu, právo na celistvost rodiny, zadržování osob a potřebu skutečně společné politiky v oblasti legální migrace <sup>(10)</sup>.

3.3. Je třeba ocenit avizovaný záměr přepracovaného znění, jímž je zlepšit účinnost postupů navrácení, zrychlit procesní řízení a provázat ho bezprostředně s negativním azylovým rozhodnutím a rozhodnutím o ukončení legálního pobytu. Členské státy mají právo navracet nelegální migranty, pokud jsou zavedeny spravedlivé a účinné azylové systémy, jež plně respektují zásadu *nenavracení*. Navrhované změny však s ohledem na vytyčené cíle vedou EHSV ke znepokojení nad jejich dopady. EHSV si klade otázky ohledně účinnosti těchto změn a obává se, aby jediným výsledkem těchto změn nebylo zpřísnění a represe. Základní princip priority dobrovolných návratů, zakotvený již v původní směrnici 2008/115/ES, by neměl být opuštěn a pouze nahrazen represivními politikami.

3.4. Návrh by se měl posuzovat rovněž z hlediska uskutečnitelnosti jeho cílů, zejména pokud má být i dále v souladu s lidskými právy. Cíl obecného vyhoštění všech cizinců, kteří na území Unie pobývají neoprávněně, jakožto jediný způsob obnovy jejich legality není prostě možné naplnit. Jednak to vyplývá ze zkušeností z posledních let, jednak by s tím byla spojena neúměrná lidská cena a neúměrné ekonomické a další náklady.

3.5. V uplynulých deseti letech nedošlo k účinnému provádění, monitorování a vyhodnocování návratové politiky, která navíc stále ještě není účinně zakotvena v komplexní společné migrační politice EU.

<sup>(10)</sup> Úř. věst. C 85, 8.4.2003, s. 51.

3.6. Komise měla v rámci návrhu odůvodnit, proč členské státy řádně neprovedly směrnici 2008/115/ES a nerespektovaly doporučení (EU) 2017/432, které obsahuje pokyny, jak uplatňovat směrnici, a vyzývá členské státy, aby podnikly nezbytné kroky k odstranění právních a praktických překážek, které navrácení komplikují.

3.7. Rovněž by v kontextu rostoucí sociální nejistoty měla existovat snaha zveřejňovat reálné údaje o nelegální migraci do EU a odpovědně je interpretovat, aby se předešlo podněcování xenofobní a rasistické rétoriky, jež podporuje postoje extrémní pravice.

#### 4. Konkrétní připomínky

4.1. Novelu směrnice chápe Komise na základě vývoje událostí od roku 2008 jako prostředek k dosažení oprávněného cíle obnovy zákonitosti a posílení účinnosti provádění návratů. Existuje však mnoho dalších prostředků, které jsou k dosažení téhož cíle účinnější a méně zatěžující (např. dobrovolné návraty, legalizace na individuálním základě atd.). EHSV považuje efektivní politiku navrácení za nedílnou součást celkové migrační a azylové politiky Unie, nicméně fakt, že tato politika chybí, by měl Komisi vést k sebekritickému, konzistentnímu a vyváženému přístupu a k tomu, aby na migraci nenahlížela pouze z bezpečnostního, kriminalizujícího a politického hlediska <sup>(11)</sup>.

4.2. Již v předchozím stanovisku jsme zmínili, že „EHSV připomíná Komisi, že v různých stanoviscích uvedl, že je nezbytné provést opatření týkající se legalizace“ <sup>(12)</sup>. V evropských právních předpisech však také existují prostředky, které mohou ukončit nedovolený pobyt osoby rozumným a konstruktivním způsobem.

4.3. Příklady takových prostředků stanoví samotná směrnice 2008/115/ES (článek 6 – Rozhodnutí o navrácení a článek 7 – Dobrovolné opuštění území), členské státy je však zkoumají a využívají velmi málo, zejména pokud jde o osoby, které se marně snaží vyhostit. V této souvislosti EHSV podporuje doporučení (EU) 2017/432 týkající se vytvoření operačních programů asistovaného dobrovolného návratu.

4.4. EHSV kromě toho konstatuje, že pravidla pro vyhoštění evropských občanů a jejich rodinných příslušníků z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti <sup>(13)</sup> se neuplatňují u nelegálních migrantů. Máme na mysli možnost požádat o zrušení rozhodnutí o vyhoštění z důvodu okolností, které nastaly po určité přiměřené lhůtě, včetně povinnosti nevykonat rozhodnutí o vyhoštění bez přezkumu jeho okolností, pokud od rozhodnutí uplynuly dva roky. Nezdá se logické, aby tento přístup k evropským občanům – tj. pouze tehdy, kdy představují hrozbu pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost, – nemohl být uplatňován v případě těch, jejichž jedinou chybou je problém s dokumenty, pokud u nich došlo k významným změnám v jejich situaci.

4.5. Je zcela nezbytné zajistit pro postupy navrácení mechanismy a skutečné záruky týkající se obrany práv a zájmů státních příslušníků třetích zemí, vůči nimž bylo zahájeno správní řízení, které přesáhne pouhou možnost uchýlit se k opravným prostředkům nebo se odvolat vůči rozhodnutí. Je nezbytné zavést účinný způsob výkonu těchto práv s odpovídající právní pomocí. Pro každý postup by měli být automaticky určení advokáti se zvláštní odbornou přípravou a specializací v dané oblasti, kteří vypracují v daném případě prvky obhajoby.

4.6. Politiku stíhání osob s neoprávněným pobytem musí doprovázet celkový a pádný zákaz určování totožnosti osob na základě jejich etnické příslušnosti či náboženského vyznání. Stávající uvolnění tohoto zákazu činí z Evropy místo, kde by rasové menšiny mohly být neúnosně vystaveny podezření a kontrolám ze strany orgánů. Případ, kdy Výbor pro lidská práva OSN v červenci 2009 odsoudil Španělsko <sup>(14)</sup> za zajištění španělské občanky z důvodu její černé pleti na základě podezření, že by mohlo jít o nelegální migrantku, je dostatečně výmluvný.

4.7. EHSV považuje za nezbytné, aby byla provedena komparativní studie zajišťovacích zařízení v EU, jejich situace a toho, jak dodržují lidská práva. Tato studie musí být založena na datech a návštěvách.

<sup>(11)</sup> Viz zpráva Research Social Platform on Migration and Asylum (Výzkumná sociální platforma pro migraci a azyl) týkající se Migration: Crackdown on NGO's assisting refugees and other migrants (Migrace: Zásah proti nevládním organizacím pomáhajícím uprchlíkům a jiným migrantům).

<sup>(12)</sup> Úř. věst. C 85, 8.4.2003, s. 51.

<sup>(13)</sup> Články 32 a 33 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77).

<sup>(14)</sup> FF. Sdělení č. 1493/2006, Williams Lecraft v. Španělsko.

4.8. EHSV současně navrhuje, aby Komise průběžně analyzovala přístup členských států k vytváření operačních programů zajišťujících lepší pomoc a poradenství při navrácení, včetně podpory pro opětovné začlenění v třetích zemích návratu, které mají členské státy vytvářet již od roku 2017. Analýza by měla zahrnout i porovnání efektivnosti nákladů spojených s dobrovolnými a nucenými návraty.

4.9. EHSV by rovněž chtěl zmínit osvědčené postupy, jež některé státy EU uplatňují, aby zabránily dlouhodobému neoprávněnému pobytu nelegálních migrantů, jako je tzv. „zakořenění“ ve Španělsku nebo „Duldung“ v Německu, a které určitým cizincům, kteří na daném území dlouhodobě neoprávněně pobývají, individualizovaným a selektivním způsobem umožňují výjimečně získat oprávněný pobyt, pokud splní konkrétní požadavky.

## 5. Analýza navrhovaných změn

5.1. Znění směrnice jasně zavádí devět konkrétních změn, k nimž se EHSV vyjadřuje.

5.2. Je nutné zavést objektivní kritéria platná pro celou EU, pomocí nichž lze určit, zda hrozí nebezpečí skrývání se, či nikoli, včetně neoprávněného druhotného pohybu. V návrhu se v **článku 6** za účelem vyloučení odchylných nebo neefektivních výkladů definuje společný seznam objektivních kritérií ke stanovení existence rizika skrývání se jakožto součást celkového posouzení konkrétních okolností daného případu. Seznam kritérií je příliš rozsáhlý a přesahuje doporučení (EU) 2017/432. Výsledkem je, že přestože směrnice stanoví dva druhy postupu navrácení – jeden je naléhavý, mimořádný, bez dobrovolného opuštění území a vztahují se na něj další povinnosti a druhý poskytuje záruku s možností dobrovolného plnění – v praxi bude většina nelegálních migrantů podléhat postupu, který by teoreticky měl být používán jako výjimka.

5.2.1. K přesné definici nebezpečí skrývání se může sloužit omezený výčet navrhovaných objektivních kritérií článku 6, vycházející z doporučení (EU) 2017/432, což v novelizovaném znění odpovídá kritériím uvedeným pod písmeny f), h) a k). V souladu s ustanovením článku 7 o povinnosti spolupracovat lze za vhodné kritérium uznat i písmeno j).

- a) Chybějící doklady v okamžiku zahájení správního řízení lze ve většině případů na žádost napravit, přičemž v případě nesplnění je možné toto kritérium převést pod písmeno f).
- b) Tento cíl klade důkazní břemeno na migranty, kteří budou muset prokázat skutečné bydliště, a odstranit tím základní právní ochranu. Hlavní problémy týkající se ubytování – zejména ty, které mnoho obcí způsobuje obecně cizincům a především osobám s neoprávněným pobytem – znamenají, že tento bod má nepřiměřený záběr.
- c) Chceme-li zabránit tomu, aby VŠICHNI nelegální migranti mohli být obviněni z nebezpečí skrývání se tím, že se postup poskytující záruku stane zcela okrajovým, není možné toto nebezpečí vymezit na základě parametrů, jako je tento. Ten, komu je upřeno právo na práci, je samozřejmě rovněž zbaven ekonomických zdrojů, a většina nelegálních migrantů proto bude trpět nedostatkem finančních prostředků.
- d) Vzhledem k politice uzavřených hranic, kterou některé členské státy uplatňují, vstoupí mnoho nelegálních (i legálních) migrantů na území členských států nelegálně.
- e) Pokud se nelegální migrant pohybuje mezi členskými státy, je to automaticky neoprávněné, ale nemusí to být nutně důvod k tomu, že bude konstatováno riziko skrývání se.
- g) Na danou osobu se vztahuje rozhodnutí o navrácení vydané v jiném členském státě. Stanovení této možnosti je nepochopitelné, neboť samotná směrnice ustavuje přímý výkon tohoto rozhodnutí ze strany druhého státu.
- i) Nesplnění povinnosti odejít do jiného členského státu, v němž má dotyčný platné povolení k pobytu. V těchto případech je zahájení správního řízení o vyhoštění do země původu bez dobrovolného opuštění území zcela nepřiměřené. Je vhodné provést určité nucené opatření převodu do tohoto jiného členského státu, ale nikoli vyhoštění do země původu a už vůbec ne pomocí naléhavého řízení.

5.3. Před analýzou článků 7 a 8 a dalších článků návrhu je třeba vyjasnit následující: v celém znění navrhované změny je jasně opomíjena právní povaha rozhodnutí o navrácení, která se poté, co bude upřesněna, stane základem úplného zpochybnění odstavce 3, jenž se odráží v novém článku 8 směrnice. Rozhodnutí o navrácení představuje výkonné rozhodnutí určitého členského státu, které má přímý dopad na osobní oblast práv a zájmů určitého člověka. Základ tohoto rozhodnutí navíc bývá do jisté míry přímo či nepřímo spojen se splněním povinností nebo určitým chováním, z něhož je tato osoba obviněna, a zasluhuje vhodný postup ověření toho, zda jsou tato obvinění skutečná, který bude mít v těchto případech určitě nezávislou podstatu. Tím vším chceme říci, že vyhoštění je sankcí, trestem či potrestáním správní, nikoli trestní povahy, avšak řídí se stejnými ústavními zásadami a zásadami z oblasti základních práv jako trestní právo.

5.4. Pokud jde o **článek 7 – Povinnost spolupracovat**: EHSV vnímá předpoklad Komise, že povinnost státního příslušníka z třetí země spolupracovat s příslušnými orgány členských států ve všech fázích návratového řízení může podpořit hladký průběh a účinnost návratových řízení. Nicméně je třeba uvést, že to přímo ohrožuje základní právo, jako je právo nepředkládat důkazy proti sobě samému. Povinnosti uvedené v tomto článku lze shrnout do jedné povinnosti, kterou je spolupracovat na něčem, co je namířeno vůči samotné dotčené osobě. Co se týče **článku 8 – Rozhodnutí o navrácení**: Tento článek nově ukládá členským státům vydat rozhodnutí o navrácení neprodleně po přijetí rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu státního příslušníka třetí země, včetně rozhodnutí, kdy se mu nepřiznává postavení uprchlíka či status doplňkové ochrany. EHSV se domnívá, že by článek 8 měl být doplněn o možnost dát státnímu příslušníkovi třetí země adekvátní příležitost splnit povinnost opustit území sám nebo hledat alternativní řešení legalizace své situace.

5.5. **Článek 9** týkající se dobrovolného opuštění území stanoví, že se v rozhodnutí o navrácení poskytuje přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území v délce třiceti dnů a ruší původní ustanovení o lhůtě 7 až 30 dnů. Již dříve sice bylo možné kritizovat to, že maximální lhůta měla délku jen 30 dnů, existence tohoto minima však sloužila jako záruka. Zrušení tohoto minima umožňuje členským státům, aby lhůta k dobrovolnému opuštění území nebyla poskytnuta vůbec.

5.6. Nové opatření, které se zavádí v **článku 13**, umožňuje členským státům uložit zákaz vstupu, který není spojen s rozhodnutím o navrácení, příslušníkovi třetí země, jehož neoprávněný pobyt na území členských států byl zjištěn při (dobrovolném) opouštění EU. Toto opatření EHSV vnímá, jako uplatnění sankce na určitou osobu v okamžiku, kdy je tato osoba v souladu se zákonem, tj. opouští území EU a ukončuje svůj neoprávněný pobyt. Na druhou stranu lze toto opatření chápat jako pojistku proti opakovanému nelegálnímu vstupu na území dotčeného členského státu.

5.7. **Článek 14** týkající se řízení navrácení požaduje, aby každý stát zřídil, provozoval a dále rozvíjel vnitrostátní systém řízení navrácení, který zpracovává veškeré informace nezbytné pro provádění této směrnice. Musí být však zajištěna technická slučitelnost s centrálním komunikačním systémem EU. Článek 14 dále uvádí, že členské státy zavedou operační programy asistovaného doprovodu programu.

5.7.1. V důsledku nedostatků Schengenského informačního systému (SIS) jsou nutná opatření, která by zlepšila koordinaci mezi státy. Je více než nejspíš, že by za tím účelem byl nutný výslovný právní předpis na úrovni směrnice, neboť se jedná o velmi praktické otázky řízení.

5.7.2. Návrh, aby členské státy vytvořily programy pro poskytování logistické, finanční a jiné materiální pomoci na podporu dobrovolného návratu, jež by zahrnovaly programy opětovného začlenění, vychází z doporučení (EU) 2017/432. Komise by měla jejich vytváření podporovat, monitorovat a vyhodnocovat.

5.8. **Článek 16** se zaměřuje pouze a výhradně na „jediný povinný případ, kdy se automatický odkladný účinek přizná podle tohoto návrhu“, tj. ustavení vyhoštění toho, jehož žádost o mezinárodní ochranu bude zamítnuta. EHSV se proti tomu nestaví, avšak domnívá se, že existují další případy, kdy by mělo být vyhoštění automaticky odloženo, aby se posílil rámec ochrany nebo záruk. Mělo by jít mimo jiné o:

- případy, kdy jsou přímo či nepřímo dotčeny nezletilé osoby,
- případy, kdy jsou přímo či nepřímo dotčeni rodinní příslušníci z členských států Unie a v nichž není možné začlenit východiska mezi ustanovení směrnice 2004/38/ES,
- případy, kdy je možné prokázat riziko pro zdraví nebo tělesnou integritu stíhaného,
- případy, kdy má dojít k návratu do zemí označených za nebezpečné, mezi něž patří země nerespektující lidská práva.

5.9. Co se týče zajištění a stanovení minimální doby tří měsíců pro maximální dobu jeho trvání, musíme podotknout, že události ukazují, že kroky a řízení, jež jsou nezbytné za účelem výkonu vyhoštění do třetího státu, jsou buď vyřízeny ve lhůtě kratší než tři měsíce, nebo nedosáhnou téměř ničeho ani při prodloužení této lhůty, a už vůbec ne tím, že uplatní tak krajní opatření, jako je zbavení svobody osoby, která nespáchala žádný trestný čin.

5.10. Připomínáme výzvu k využití jiných řešení, jako je německý „Duldung“ nebo španělské „arraigo“, které jsme zmínili výše, a domníváme se, že určení toho, zda bude možné určitou osobu vyhostit, trvá mnohem kratší dobu než tři měsíce. Zajištění či předběžné zadržení je preventivní opatření, jehož účelem je usnadnit výkon nuceného navrácení a předejít útěku. Je však nutné vyloučit, aby se nezneužívalo jako skrytá forma uvěznění nebo jako potrestání nedovoleného přistěhovalectví. Toto uvěznění výslovně zakazuje judikatura Soudního dvora EU <sup>(15)</sup>.

5.11. Směrnice by proto měla vyžadovat, aby zařízení, v nichž bude docházet k tomuto zadržení, nebyla srovnatelná ani horší než vězení, a to prostřednictvím regulace, jež bude vyžadovat, aby ostraha těchto zařízení donucovacími orgány daného státu nebyla nikdy interní, ale pouze obvodová, přičemž interní ostraha bude svěřena jiným státním složkám, a aby byl v každém členském státu status práv zajištěných osob v každém ze svých aspektů ze zákona na stejné úrovni jako právní status vězňů či na úrovni vyšší.

5.12. Změna zavedená pomocí čl. 22 odst. 7 je naprosto zbytečná, protože tato otázka je již upravena v různých azylových řízeních členských států. V každém případě je nepřiměřené, aby určitá osoba, která může být zadržována až čtyři měsíce za účelem navrácení v důsledku zamítnutí její žádosti o azyl, mohla být opět vystavena tomuto postupu bez trvalého řešení během nového období šesti měsíců, a to za stejným účelem, kterým je dosažení jejího navrácení.

5.13. EHSV souhlasí s Komisí v tom, že účinnost návratové politiky EU závisí také na spolupráci se zeměmi původu. EU již dosáhla určitého pokroku, EHSV však vyzývá Komisi k dalšímu úsilí v této oblasti a současně k apelu na členské státy, aby tyto výsledky vytěžily a plně využily těchto ujednání.

V Bruselu dne 23. ledna 2019.

*Předseda*

*Evropského hospodářského a sociálního výboru*

Luca JAHIER

---

<sup>(15)</sup> Rozsudky Soudního dvora ze dne 7. června 2016, *Affum*, C-47/15, ECLI:EU:C:2016:408; a ze dne 28. dubna 2011, *El Dridi*, C-61/11, ECLI:EU:C:2011:268.