

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Strategie pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění

(COM(2021) 120 final)

(2021/C 517/13)

Zpravodaj: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Žádost o vypracování stanoviska	Evropská komise, 31. 5. 2021
Právní základ	Článek 304 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná sekce	Zaměstnanost, sociální věci, občanství
Přijato v sekci	7. 9. 2021
Přijato na plenárním zasedání	22. 9. 2021
Plenární zasedání č.	563
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	219/1/4

1. Závěry a doporučení

1.1. Cílem strategie pro udržitelný dobrovolný návrat a udržitelné opětovné začlenění je zavést společný přístup k navrhování, rozvoji a provádění programů asistovaného dobrovolného návratu a opětovného začlenění (ve zkratce AVRR podle anglického znění) podporovaných členskými státy, definovat společné cíle a podporovat soudržnost mezi vnitrostátními programy a mezi těmito programy a Evropskou unií. Strategie rovněž usiluje o rozvoj a zavedení společných nástrojů a o zlepšení spolupráce mezi členskými státy v těchto oblastech.

1.2. Existence široké škály nástrojů a přístupů k dobrovolnému návratu a opětovnému začlenění dosud vedla k vytvoření směsice iniciativ, programů a projektů, které často postrádají společné referenční rámce, což ztěžuje jejich hodnocení, ale také jejich účinné provádění. Cílem této strategie je pokročit v harmonizaci těchto referenčních rámců a podpořit spolupráci evropských zemí při vytváření programů AVRR.

1.3. EHSV vítá strategii jako nástroj řízení, který se snaží zlepšit koordinaci a společné cíle členských států v oblasti řízení migrace. EHSV souhlasí s přístupem Komise, která se snaží dosáhnout pokroku při přezkumu a harmonizaci nástrojů, shromažďování údajů a poskytování poradenství zúčastněným osobám s cílem překonat roztržitost přístupů, snížit náklady na návrat nebo zlepšit finanční krytí těchto programů, kromě jiných stávajících výzev.

1.4. EHSV však stejně jako v předchozích případech vyjadřuje politování nad tím, že opatření pro zlepšení cest pro legální vstup, která se týkají většiny cizinců pobývajících v Evropské unii, jsou rozpracována později a v omezenější míře než návrhy zaměřené na řešení problémů spojených s neoprávněným pobytem či pohyby. Komplexní přístup k mobilitě je nezbytný za účelem poskytnutí alternativ, které přesáhnou rámec ochrany hranic a navrácení.

1.5. EHSV zdůrazňuje, že většina návratů nefunguje správně z důvodu nedostatečného zapojení zemí původu a rovněž kvůli neochotě zapojit se ze strany osob s neoprávněným pobytem. I když úsilí Komise hodnotí pozitivně, má v tomto ohledu značné pochybnosti, pokud jde o účinnost některých uvedených návrhů, jako je například sponzorované navrácení.

1.6. EHSV je rovněž znepokojen budoucí úlohou agentury Frontex, zejména v souvislosti se zveřejněním zprávy Evropského parlamentu týkající se porušování práv touto evropskou agenturou⁽¹⁾. EHSV považuje za zásadní, aby byly zavedeny pružné a efektivní mechanismy pro účinné monitorování a kontrolu činnosti (*accountability*) agentury Frontex a aby byla její činnost upravena tak, aby byla v souladu s dodržováním lidských práv.

1.7. EHSV podporuje zlepšení koordinace mezi všemi zúčastněnými stranami, jakož i plánovaná zlepšení, jejichž cílem bude posílení solidarity mezi členskými státy a spolupráce se třetími zeměmi. Kvituje rovněž úsilí za účelem zlepšení poradenství a pokynů v oblasti navrácení a zapojení občanské společnosti do návratových činností, a zejména do aktivit v oblasti udržitelného opětovného začlenění. Stejně tak pozitivně hodnotí úsilí o zlepšení dostupnosti zdrojů a shromažďování údajů, jakož i výměnu osvědčených postupů v těchto oblastech.

1.8. EHSV je znepokojen uvedeným cílem zvýšit počet rychlých dobrovolných návratů z vnějších hranic, a to z důvodu nedostatečných záruk. Je obzvláště znepokojen tím, že se mohou stát eufemistickým označením pro vyhošťování nebo pro poskytování finančních náhrad cílovým zemím přijímajícím tyto navrácené osoby, aniž by se dostatečně zohledňovala jejich přání, nebo jejich práva, což je ještě znepokojivější. EHSV kromě toho varuje před nelogičností poskytování pobídek v rámci programů, jež vycházejí z toho, že existují neoprávněně pobývajících osoby, neboť to může země původu odrazovat od jakéhokoli pokusu tyto toky snížit.

1.9. V tomto ohledu EHSV nadále považuje za strategickou slabinu přistěhovalecké a azylové politiky Evropské unie její téměř výlučné zaměření na boj proti neoprávněným pohybům a pobytu, ať už na hranicích nebo prostřednictvím dobrovolných a nucených návratů. Za tímto účelem znovu vyzývá Komisi, aby přezkoumala svůj referenční rámec a účinně se při své práci zaměřila na zajištění komplexního přístupu k přistěhovalecké a azylové politice, která bude podporovat řízenou, pravidelnou a bezpečnou mobilitu.

2. Souvislosti

2.1. Usnadnění dobrovolného návratu je strategickým cílem migrační politiky Evropské unie od přijetí směrnice o navrácení v roce 2018 a je jím rovněž stanoveno v novém paktu o migraci a azylu.

2.2. Pod dobrovolným návratem se rozumí nástroj umožňující migrantům neoprávněně pobývajícím na území EU návrat do jejich zemí původu. Má se za to, že tento nástroj umožňuje dobrovolné rozhodování migrantů, usnadňuje zpětné přebírání v místě původu a umožňuje lepší opětovné začlenění do hostitelské společnosti než postupy nuceného navrácení. Ze 491 195 neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, jimž byl v roce 2019 nařízen návrat, se jich do třetí země skutečně vrátilo 142 320.

2.3. Cílem strategie je zavést společný přístup k navrhování, rozvoji a provádění programů asistovaného dobrovolného návratu a opětovného začlenění (AVRR) podporovaných členskými státy, definovat společné cíle a podporovat soudržnost mezi vnitrostátními programy a mezi těmito programy a Evropskou unií. Cílem strategie je rovněž podpora a vytvoření společných nástrojů a zlepšení spolupráce mezi členskými státy.

2.4. Záměrem asistence při návratu a opětovném začlenění je pomoci nelegálním migrantům dobrovolně se vrátit a zahájit nezávislý život v jejich zemi původu, čímž se sníží riziko opětovné nelegální migrace. Asistence při návratu může zahrnovat například poradenství před odjezdem, psychosociální podporu a pomoc při organizaci cesty, pomoc při řešení okamžitých zdravotních potřeb nebo finanční podporu s cílem usnadnit návrat a stabilizovat život po příjezdu. Cílem asistence při opětovném začleňování je pomoci jednotlivcům úspěšně se začlenit do společnosti, přičemž může zahrnovat okamžitou pomoc a poradenství po příjezdu, podporu při hledání nebo vytváření činností generujících příjem pro navrácené osoby, jakož i činnosti ve spolupráci s místními komunitami.

2.5. EU přímo nebo prostřednictvím programů členských států financuje značný počet opatření souvisejících s dobrovolným návratem a opětovným začleněním. V letech 2014 až 2018 bylo téměř 60 programů AVRR financováno z fondu AMIF a podobné iniciativy byly rovněž financovány prostřednictvím Evropského rozvojového fondu a nástrojů,

(1) Viz *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE), 14. července 2021. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

jako je nástroj pro rozvojovou spolupráci a nástroj předvstupní pomoci (NPP). Na druhé straně má mnoho členských států vlastní programy AVRR.

2.6. Existence takové škály nástrojů vedla k vytvoření směsice iniciativ, programů a projektů, které často postrádají společné referenční rámce, což ztěžuje jejich hodnocení, ale také jejich účinné provádění. Cílem této strategie je pokročit v harmonizaci těchto referenčních rámců a podpořit spolupráci evropských zemí při vytváření programů AVRR.

2.7. Strategie předložená Komisí stanoví tyto cíle: 1) zvýšit míru využívání dobrovolných návratů ze strany migrantů a jejich podíl na celkovém počtu návratů; 2) vytvořit další způsob spolupráce a solidarity mezi členskými státy, který přispěje k patronátu nad návraty; 3) zlepšit účinnost individuální a komunitní pomoci, snížit nedostatky a duplicity a zvýšit součinnost s ostatními dárci a se třetími zeměmi, a to i prostřednictvím lepší ochrany zranitelných migrantů; 4) utvářet udržitelná opatření v oblasti návratu a opětovného začlenění s cílem zohlednit potřeby jednotlivce a reagovat na ně; 5) prosazovat udržitelnost návratů a omezovat opětovnou nelegální migraci, mimo jiné pomocí podpory hostitelských komunit; 6) zlepšit udržitelnost opatření v oblasti opětovného začlenění na individuální úrovni a na úrovni Unie a jejich příspěvek k plánům rozvoje třetích zemí, mimo jiné prostřednictvím vazeb s ostatními aktivitami financovanými za účelem rozvoje na vnitrostátní úrovni nebo na úrovni Unie; 7) zvýšit kapacity a zapojení třetích zemí v souvislosti s procesy návratu, zpětného přebírání a opětovného začlenění; 8) spojit předchozí cíle v rámci přístupu založeného na právech a zaměřeného na migranty.

2.8. Dobrovolný návrat nabízí navraceným osobám skutečné příležitosti a zohledňuje jejich potřeby, očekávání a vyhlídky po návratu. Kromě toho se může v rámci spolupráce se třetími zeměmi spolehnout na zapojení zemí návratu. Opětovné začlenění má zase klíčový význam z hlediska účinnosti a důvěryhodnosti návratových programů, neboť zahrnuje vytvoření nástrojů, které migrantům pomáhají překonat socioekonomické a psychosociální obtíže, s nimiž se setkávají při návratu do své komunity, a zajistí, aby byl jejich návrat udržitelnější. Opětovné začlenění musí být navrženo za účasti vnitrostátních a místních orgánů, hostitelských místních komunit a občanské společnosti, aby se navraceným osobám a jejich místní komunitě poskytly hmatatelné perspektivy do budoucna.

2.9. Za účelem podpory zúčastněných stran při provádění navrhne strategie konkrétní operační postupy pro dosažení výše uvedených cílů a soubor nástrojů sahajících od řešení v oblasti informačních technologií za účelem odstranění nedostatku informací a usnadnění správy údajů až po pokyny se zaměřením na řízení projektů, plánování rozvoje a budování kapacit.

2.10. Strategie je výsledkem procesu s otevřenou účastí, na kterém se podíleli různí klíčoví aktéři, jakož i vnitrostátní orgány odpovědné za programy AVRR, subjekty zapojené do návratových projektů, sítě služeb atd.

3. Připomínky k představení strategie pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění

3.1. EHSV vítá evropskou strategii pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění jako nástroj řízení, který usiluje o zlepšení koordinace a společných cílů členských států v oblasti řízení migrace.

3.2. EHSV se domnívá, že během přezkumu nástroje, jako je dobrovolný návrat a opětovné začlenění, by se mělo přistoupit ke zlepšením, jako jsou ta, která Komise uvedla ve svém sdělení. Překonání roztržitosti přístupů, snížení nákladů na návrat, zlepšení shromažďování informací, zlepšení systému poradenství pro navracené osoby, zlepšení koordinace mezi zúčastněnými stranami, podpora udržitelnosti projektů dobrovolného návratu a opětovného začlenění nebo zlepšení finančního krytí těchto programů jsou otázky, které EHSV považuje za nezbytné pro zlepšení účinnosti těchto nástrojů. Má se rovněž za to, že je nezbytné zlepšit shromažďování údajů a identifikaci osvědčených postupů, aby bylo možné sdílet získané poznatky.

3.3. EHSV však stejně jako v předchozích případech (stanovisko SOC/649⁽²⁾) vyjadřuje politování nad tím, že opatření pro zlepšení cest pro legální vstup, která se týkají většiny cizinců pobývajících v Evropské unii, se rozpracovávají později a v omezenější míře než návrhy zaměřené na řešení problémů spojených s neoprávněným pobytem či pohyby. Připomínáme, že komplexní přístup k mobilitě je nezbytný za účelem poskytnutí alternativ, které přesáhnou rámec ochrany hranic a navrácení.

(²) Úř. věst. C 123, 9.4.2021, s. 15.

3.4. EHSV si je vědom obtíží, kterým čelí většina členských států při zajišťování účinných návratů, a ochoty Komise pokročit směrem ke společnému a účinnému evropskému systému pro navrácení. EHSV by přesto rád připomněl, že většina návratů nefunguje správně z důvodu nedostatečného zapojení zemí původu a rovněž kvůli neochotě zapojit se ze strany osob s neoprávněným pobytem. Dobrovolný návrat, jehož účelem je předejít nucenému vyhoštění, nelze chápat jako opatření bez omezení.

3.5. EHSV znovu vyjadřuje pochybnosti ohledně sponzorovaného navrácení, neboť není jasné, co by mělo motivovat členské státy k účasti na tomto mechanismu, který je i nadále založen na dobrovolné solidaritě.

3.6. EHSV oceňuje úsilí Komise v oblasti navrácení, a to jak co se týče monitorování vnitrostátních programů, tak pokud jde o iniciativy financované samotnou EU. V tomto ohledu je třeba zdůraznit evropskou síť pro navrácení a reintegraci, která usnadňuje spolupráci mezi orgány s kompetencemi v oblasti migrace. Komise plánuje, že od roku 2022 převezme činnosti této sítě agentura Frontex, čímž je EHSV s ohledem na zprávu pracovní skupiny Evropského parlamentu o porušování práv ze strany této evropské agentury velmi znepokojen. Podle EHSV tento plán vyžaduje, aby byly zavedeny pružné a efektivní mechanismy pro účinné monitorování a kontrolu činnosti agentury Frontex (*accountability*) a aby byla její činnost upravena tak, aby byla v souladu s dodržováním lidských práv^(?). Na tuto otázku je nezbytné klást důraz, neboť ochrana lidských práv má zásadní význam v rámci všech činností Evropské unie, včetně migrační politiky a rovněž u procesů návratu a opětovného začlenění. Kontrolu úlohy agentury Frontex by mělo být možné provádět (a v případě potřeby její činnost korigovat) v reálném čase.

3.7. Programy navrácení a opětovného začlenění mobilizují důležitý soubor aktérů, poskytovatelů služeb, odborné přípravy, výměny informací a zdrojů, a to jak v zemích odjezdu, tak v zemích vstupu. Tato dynamika je založena na existenci neoprávněně pobývajících osob na evropském území. Znepokojující je představa, že by mohlo dojít ke vzniku prostoru pro obchod, který bude žít právě z nezbytné existence takových osob a současně přispívat k dalšímu rozvoji tohoto způsobu přistěhovalectví s očekáváním návratu (dobrovolného nebo nuceného).

4. Několik doplňujících připomínek ohledně přístupu strategie

4.1. EHSV nadále považuje za strategickou slabinu přistěhovalecké a azylové politiky Evropské unie její téměř výlučné zaměření na boj proti neoprávněným pohybům či pobytu, ať už na hranicích nebo prostřednictvím dobrovolných a nucených návratů. Aby jim bylo možné předcházet, je třeba zavést legální, pružné, bezpečné a účinné mechanismy vstupu, které navíc omezí možnosti vytvářet prostor pro jejich hospodářské využití.

4.2. EHSV je znepokojen uvedeným cílem zvýšit počet rychlých dobrovolných návratů z vnějších hranic, a to z důvodu nedostatečných záruk. Pokud je proces dobrovolného návratu chápán jako zralé rozhodnutí (ze strany dané osoby), které zahrnuje reintegrační opatření (na nichž se podílejí správní orgány obou zemí), nedává smysl zavádět tento model na hranicích. V opačném případě lze dobrovolný návrat vnímat jako eufemistické označení pro vyhošťování nebo pro poskytování finančních náhrad cílovým zemím přijímajícím tyto navrácené osoby, aniž by se dostatečně zohledňovala jejich přání, nebo jejich práva, což je ještě znepokojivější.

4.3. Účinná koordinace mezi všemi zainteresovanými stranami. EHSV nemůže než podpořit zlepšování koordinace mezi stranami zapojenými do veřejné politiky. Je však znepokojivé, že se rozšíří síť aktérů a zúčastněných stran, které dobrovolný návrat považují za obchodní příležitost, a že nebudou odpovídajícím způsobem řešeny potřeby navrácených osob.

4.4. Posílení solidarity a spolupráce. Činnosti v oblasti navrácení a opětovného začlenění by měly být prováděny v rámci spolupráce a solidarity mezi členskými státy. Cílem je posílit nástroje koordinace nad rámec finančních příspěvků, mimo jiné poskytnutím podpory znalostmi, závazky a získanými zkušenostmi. Kromě toho by všechna opatření měla být založena na respektu a spolupráci se třetími zeměmi, v nichž budou tyto iniciativy probíhat, přičemž by se měla podporovat nejen institucionální účast, ale také spolupráce a příspěvek občanské společnosti.

(?) Viz *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE), 14. července 2021. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

4.5. Podpora dobrovolného návratu migrantů ze třetích zemí a mezi třetími zeměmi a jejich opětovného začlenění. EHSV se domnívá, že pro řízení migrace je klíčové zaměřit se na spolupráci se třetími zeměmi. Opřít tuto spolupráci o nástroje, které spojují existenci zdrojů s neoprávněnými pohyby či pobytem, se nejeví jako nejvhodnější způsob, jak od nich odradit.

4.6. Účinné poradenství a pokyny v oblasti navrácení. Zásadní význam má zlepšení informací poskytovaných migrantům v průběhu celého procesu, přičemž se rozumí, že dokonce i v rámci procesu vyhoštění jsou práva osob nezczitelná a musí být zaručena. Právě z tohoto důvodu a vzhledem k velkému počtu aktérů, kteří se musí účastnit programů dobrovolného návratu (v zemi původu, v cílové zemi, diaspory atd.), pokud mají být úspěšné, nemohou být tyto programy vytvářeny jako expresní nástroje bez jasné vazby na projekty opětovného začlenění.

4.7. Zajišťování kvality podpory. EHSV opět nemůže než souhlasit s tím, že je důležité poskytovat podporu pro dobrovolný návrat prostřednictvím široké škály služeb sahajících od poradenství, lékařské a psychologické podpory až po finanční, právní a logistickou pomoc za účelem uskutečnění cesty. Opět je proto třeba uvést, že programy AVRR nelze chápat jako hromadně a všeobecně využívaný nástroj: například dobrovolný návrat rodin vyžaduje, aby byla zvláštní pozornost věnována rodinám s dětmi, která se liší od jiných návratových situací. Úloha agentury Frontex při poskytování a hodnocení některých těchto služeb je v současné době důvodem k obavám.

4.8. Zvyšování udržitelnosti podpory a odpovědnosti partnerských zemí v oblasti opětovného začlenění. Jedná se o klíčovou otázku nejen pro budoucnost navrácených osob, ale také z hlediska cíle zabránit opětovné nelegální migraci. EHSV znovu varuje před nelogičností poskytování pobídek v rámci programů, jež vycházejí z toho, že existují neoprávněně pobývající osoby, neboť to může země původu odrazovat od jakéhokoli pokusu tyto toky snížit. Navíc založit veškerou účinnost politiky, jako je dobrovolný návrat, na skutečnosti, která závisí na vůli třetích zemí, může zásadně oslabit důvěryhodnost a soudržnost evropské migrační politiky.

4.9. Financování dobrovolného návratu a opětovného začlenění. Je zřejmé, že EU je v různých aspektech stěžejním aktérem financování programů AVRR. Je nezbytné, aby spolupráce se třetími zeměmi ve všech ohledech respektovala svázanost těchto třetích zemí s mezinárodním právem veřejným, jakož i ochranu lidských práv a základních svobod jednotlivce. Veškeré oblasti spolupráce se třetími zeměmi, v nichž se řeší otázky spojené s lidskými právy, by měly podléhat schválení Evropským parlamentem. Podmínit vnější činnost a politiku sousedství Evropské unie spoluprací v oblasti navrácení může teoreticky poskytnout spíše větší motivaci k neoprávněným pohybům než mechanismus k jejich omezení.

V Bruselu dne 22. září 2021.

Předsedkyně
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Christa SCHWENG
