

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru – Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území. Príspevok Európskej komisie k stretnutiu lídrov v Salzburgu, ktoré sa uskutočnilo 19. a 20. septembra 2018

[COM(2018) 634 final – 2018/0329 COD]

(2019/C 159/08)

Spravodajca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Pomocná spravodajkyňa: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Konzultácia	Komisia 24. 10. 2018
Právny základ	článok 304 Zmluvy o fungovaní Európskej únie
Príslušná sekcia	sekcia pre zamestnanosť, sociálne veci a občianstvo
Prijaté v sekcii	18. 12. 2018
Prijaté v pléne	23. 1. 2019
Plenárne zasadnutie č.	540
Výsledok hlasovania (za/proti/zdržalo sa)	169/2/6

1. Závery a odporúčania

1.1. EHSV berie na vedomie argumenty Európskej komisie na predloženie návrhu na revíziu smernice o návrate ⁽¹⁾, opakuje však svoje presvedčenie, že v prvom rade je nevyhnutné, aby EÚ mala spoločnú politiku a spoločné právne predpisy v oblasti legálnej migrácie, ako aj medzinárodnej ochrany a azylu ⁽²⁾.

1.2. EHSV vyjadruje znepokojenie nad skutočnosťou, že členské štáty uplatňujú pri riadení migrácie rozdielne kritériá, a to najmä pokiaľ ide o zaobchádzanie s neregulárnymi migrantmi, čo vedie k právnej neistote a nerovnakému zaobchádzaniu.

1.3. EHSV sa domnieva, že Komisia mala začať komunikovať a konzultovať s vládami a občianskou spoločnosťou na túto tému a v novom kontexte, podobne ako predtým v prípade zelenej knihy ⁽³⁾.

1.4. EHSV sa domnieva, že Komisia mala predložiť údaje (alebo aspoň ich odhad) o úrovni uplatňovania smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES ⁽⁴⁾ o návrate a úrovni jej použiteľnosti, intenzite monitorovania účinnosti jej uplatňovania, hlavných ťažkostiach, ktoré sa vyskytli počas obdobia jej platnosti, a o úrovni jej dodržiavania zo strany jednotlivých členských štátov.

⁽¹⁾ COM(2018) 634 final.

⁽²⁾ Ú. v. EÚ C 85, 8.4.2003, s. 51.

⁽³⁾ COM(2002) 175 final.

⁽⁴⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 24.12.2008, s. 98).

1.5. Komisia by mala zaujať sebakritický postoj alebo aspoň vypracovať analýzu s cieľom vysvetliť nízku mieru návratov, ktorú vykazujú členské štáty, a podrobne uviesť jej príčiny a zodpovedné subjekty. Ak členské štáty smernicu nevykonávali a nedodržiavali ani odporúčanie Komisie (EÚ) 2017/432 ⁽⁵⁾ týkajúce sa zaistenia účinnejších návratov, malo by sa vykonať posúdenie vplyvu. Táto analýza by mala obsahovať aj hodnotenie prístupu členských štátov k vytváraniu operačných programov poskytovania pomoci a poradenstva pri návrate, ako aj porovnanie efektívnosti nákladov spojených s dobrovoľnými a nútenými návratmi.

1.6. EHSV si uvedomuje, že určitá rétorika extrémnej pravice a nacionalistov na tému migračných tokov podnecuje xenofóbne a netolerantné postoje. EHSV sa domnieva, že komplexná spoločná migračná politika EÚ by bola na rozptýlenie obáv európskych občanov tým najlepším argumentom.

1.7. V súlade s tým, čo už EHSV navrhol v iných stanoviskách ⁽⁶⁾, je potrebné vytvoriť v súvislosti migráciou odlišný naratív, ktorý podporí normálny pohľad na tento jav ako na bežný spoločenský a ekonomický faktor a umožní činnosť sociálnej pedagogiky v tejto veci.

1.8. EHSV však na druhej strane môže podporiť závery Európskej rady z júna 2018, podľa ktorých je predpokladom fungujúcej politiky komplexný prístup k migrácii, v ktorom sa spája účinnejšia ochrana vonkajších hraníc EÚ, posilnená vonkajšia činnosť a vnútorné aspekty v súlade s hodnotami a zásadami EÚ, a je potrebné pokračovať v tomto úsilí, aby sa predišlo humanitárnym katastrofám ⁽⁷⁾.

1.9. Podľa údajov, ktoré poskytla Európska rada 18. októbra 2018 ⁽⁸⁾, počet nelegálnych vstupov do EÚ klesol o 95 %. Z údajov Medzinárodnej organizácie pre migráciu (IOM) zo septembra 2018 ⁽⁹⁾ zároveň vyplýva, že k danému dátumu prišlo do EÚ po mori 83067 osôb, pričom 1987 osôb zahynulo.

1.10. EHSV považuje efektívnu politiku návratu za neoddeliteľnú súčasť celkovej migračnej a azylovej politiky Únie. Táto politika však chýba a Európska komisia by mala postupovať súdržne a vyvážené, pričom by nemala pristupovať k migrácii iba z bezpečnostného, kriminalizujúceho a politického hľadiska.

1.11. EHSV považuje za nevyhnutné, aby sa vypracovala komparatívna štúdia týkajúca sa zariadení určených na zaistenie v EÚ, ich stavu a dodržiavania ľudských práv v týchto zariadeniach.

1.12. Táto štúdia sa musí opierať o údaje a návštevy. EHSV víta snahu Komisie urýchliť rozhodnutie o návrate a prepojiť ho so zamietavým rozhodnutím o azyle a s rozhodnutím o ukončení oprávneného pobytu a celkovo urýchliť a zefektívniť konanie o návrate. Treba však zvážiť, či sú navrhované lehoty reálne, a vyhodnotiť prekážky, ktoré by tomuto zámeru mohli brániť.

1.13. EHSV zároveň poníma efektívnu politiku návratu v súvislosti s procesom účinnej spolupráce s tretími krajinami a uzatváraním a uplatňovaním dohôd o readmisii a vyzýva Komisiu, aby v tomto smere vyvíjala ďalšiu činnosť, a členské štáty, aby tieto dojednania v plnej miere využívali.

1.14. EHSV pokladá tiež za potrebné zmeniť sa o osvedčených postupoch, ktoré niektoré štáty EÚ uplatňujú na to, aby zabránili dlhodobému nelegálnemu pobytu neoprávnene sa zdržiavajúcich cudzincov, ako je udelenie povolenia na pobyt vo výnimočných prípadoch spoločenského, pracovného alebo rodinného „zakorenenia“ v Španielsku alebo „Duldung“ v Nemecku.

⁽⁵⁾ Odporúčanie Komisie (EÚ) 2017/432 zo 7. marca 2017 týkajúce sa zaistenia účinnejších návratov pri vykonávaní smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES (Ú. v. EÚ L 66, 11.3.2017, s. 15).

⁽⁶⁾ Pozri stanovisko EHSV na tému Náklady v prípade absencie prístahovalectva a nedostatočnej integrácie (Ú. v. EÚ C 110, 22.3.2019, s. 1).

⁽⁷⁾ Závery zo zasadnutia Európskej rady, 28. 6. 2018.

⁽⁸⁾ Závery zo zasadnutia Európskej rady, 18. 10. 2018.

⁽⁹⁾ IOM – Migration: Flow Monitoring Europe (IOM – Migrácia: monitorovanie tokov – Európa).

2. Súvislosti a návrh Komisie

2.1. EÚ sa od roku 1999 snaží vypracovať komplexný prístup k migrácii, ktorý by zahŕňal harmonizáciu podmienok readmisie, právo štátnych príslušníkov tretích krajín s legálnym pobytom, tvorbu právnych opatrení na prevenciu nelegálnej migrácie a rozvoj praktickej spolupráce v tejto veci. Cieľom smernice o návrate 2008/115/ES bolo zaviesť na základe spoločných noriem účinnú politiku vyhostovania a repatriácie, avšak zo **správ o uplatňovaní** smernice o návrate uverejnenej v roku 2014 vyplýva, že pokiaľ ide o zvýšenie skutočnej miery návratu, dosiahla EÚ veľmi malý pokrok: 2014 – 36,3 %, 2015 – 36,8 %, 2016 – 45,8 %, 2017 – 36,6 %. K zlepšeniu neprispelo ani odporúčanie (EÚ) 2017/432 obsahujúce súbor opatrení, ktoré mali členské štáty prijať na to, aby mohli v plnej miere využívať flexibilitu, ktorú táto smernica umožňuje.

2.2. Bez toho, aby sa zmenil rozsah pôsobnosti smernice alebo ovplyvnila ochrana práv migrantov, ktorá v súčasnosti existuje, a to aj pokiaľ ide o najlepšie záujmy dieťaťa, rodinný život, zdravotný stav a zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia (*non-refoulement*), by sa mala prepracovanou smernicou zvýšiť účinnosť procesu návratu, a to prostredníctvom týchto návrhov:

- väčšia súdržnosť a synergie s konaniami o azyle,
- nové konanie na hraniciach,
- jasné postupy a pravidlá na predchádzanie zneužívaniu,
- návrhy na podporu účinných dobrovoľných návratov,
- jasné pravidlá týkajúce sa zaistenia.

3. Všeobecné pripomienky

3.1. EHSV vyjadruje znepokojenie nad skutočnosťou, že členské štáty uplatňujú pri riadení migrácie rozdielne kritériá, a to najmä pokiaľ ide o zaobchádzanie s neregulárnymi migrantmi, čo vedie k právnej neistote a nerovnakému zaobchádzaniu.

3.2. EHSV opakuje odporúčania, ktoré predložil vo svojom stanovisku k oznámeniu Komisie z roku 2002 o politike Spoločenstva pre návrat osôb s neoprávneným pobytom, pretože sa domnieva, že tieto odporúčania neboli – alebo nie v plnom rozsahu – zohľadnené v rôznych právnych a politických opatreniach, ktoré boli odvtedy zavedené na úrovni Únie, a to najmä pokiaľ ide o práva neregulárnych migrantov, legalizáciu, nútený návrat, súdne odvolanie, právo na celistvosť rodiny, zaistenie a potrebu skutočne spoločnej politiky v oblasti legálnej migrácie ⁽¹⁰⁾.

3.3. Treba oceniť avizovaný zámer prepracovania, t. j. zvýšiť účinnosť konaní o návrate, urýchliť procesné konanie a priamo ho prepojiť so zamietavým rozhodnutím o azyle a s rozhodnutím o ukončení oprávneného pobytu. Pre členské štáty je vracanie neregulárnych migrantov legitímne pod podmienkou, že existujú spravodlivé a efektívne azylové systémy, v ktorých sa plne rešpektuje zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia (*non-refoulement*). EHSV však znepokojuje možný dosah stanovených cieľov navrhovaných zmien. EHSV si kladie otázku, aká bude účinnosť týchto zmien, a obáva sa, aby jediným výsledkom týchto zmien nebolo len sprísnenie a väčšie represie. Nemalo by sa upustiť od základnej zásady priority dobrovoľných návratov, ktorá bola zakotvená už v pôvodnej smernici 2008/115/ES, a tento prístup by sa nemal nahradiť represívnymi politikami.

3.4. Návrh by sa mal posudzovať aj z hľadiska uskutočniteľnosti jeho cieľov, najmä ak má byť aj naďalej v súlade s ľudskými právami. Cieľ úplného vyhostenia všetkých cudzincov, ktorí sa neoprávnenne zdržiavajú na území Únie, ako jediný spôsob obnovy zákonnosti ich situácie jednoducho nie je možné splniť. Jednak to vyplýva zo skúseností z posledných rokov, jednak by sa s tým spájala neprimeraná ľudská cena a neúmerné ekonomické a ďalšie náklady.

3.5. Za uplynulých desať rokov nedošlo k účinnému vykonávaniu, monitorovaniu a hodnoteniu politiky návratu, ktorá navyše ešte stále nie je účinne zakotvená v komplexnej a spoločnej migračnej politike EÚ.

⁽¹⁰⁾ Ú. v. EÚ C 85, 8.4.2003, s. 51.

3.6. Komisia mala v rámci návrhu odôvodniť, prečo členské štáty náležite netransponovali smernicu 2008/115/ES a nedodrжали odporúčanie (EÚ) 2017/432, ktoré obsahuje usmernenia týkajúce sa uplatňovania smernice, a vyzýva členské štáty, aby prijali nevyhnutné kroky na odstránenie právnych a praktických prekážok, ktoré komplikujú návrat.

3.7. Aj v kontexte zvyšujúcej sa sociálnej neistoty by mala existovať snaha zverejňovať reálne údaje o neregulárnej migrácii do EÚ a zodpovedne ich interpretovať, aby sa zabránilo podnecovaniu xenofóbnej a rasistickej rétoriky, ktorá podporuje postoje extrémnej pravice.

4. Konkrétne pripomienky

4.1. Na základe vývoja udalostí od roku 2008 Komisia chápe zmenu smernice ako prostriedok na dosiahnutie legitímneho cieľa obnoviť zákonnosť a zvýšiť účinnosť uskutočňovania návratov. Avšak na dosiahnutie tohto cieľa existuje mnoho ďalších prostriedkov, ktoré sú účinnejšie a menej zaťažujúce (napríklad dobrovoľný návrat, legalizácia na individuálnom základe atď.). EHSV považuje účinnú politiku návratu za neoddeliteľnú súčasť celkovej migračnej a azylovej politiky Únie. Avšak skutočnosť, že takáto politika neexistuje, by mala viesť Komisiu k tomu, aby zaujala sebakritický, konzistentný a vyvážený prístup a aby migráciu nevníkala len z bezpečnostného, kriminalizujúceho a politického hľadiska ⁽¹¹⁾.

4.2. Už v našom predchádzajúcom stanovisku sme uviedli, že „EHSV pripomína Komisii, že vo viacerých stanoviskách vyjadril potrebu vykonať opatrenia týkajúce sa legalizácie“ ⁽¹²⁾. V európskych právnych predpisoch však existujú prostriedky na vyriešenie neregulárneho postavenia dotknutej osoby primeraným a konštruktívnym spôsobom.

4.3. Príklady takýchto prostriedkov možno nájsť v smernici 2008/115/ES (článok 6 – Rozhodnutie o návrate – a článok 7 – Dobrovoľný odchod), členské štáty ich však skúmajú a využívajú len veľmi málo, najmä pokiaľ ide o osoby, ktoré sa márne snažia vyhostiť. V tejto súvislosti EHSV súhlasí s odporúčaním (EÚ) 2017/432 vytvoriť operačné programy asistovaného dobrovoľného návratu.

4.4. EHSV okrem toho konštatuje, že pravidlá týkajúce sa vyhostenia európskych občanov a ich rodinných príslušníkov z dôvodu verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti ⁽¹³⁾ sa neuplatňujú na neregulárnych migrantov. Máme na mysli možnosť požiadať o zrušenie rozhodnutia o vyhostení z dôvodu okolností, ktoré nastali po určitej primeranej lehote, vrátane povinnosti nevykonať rozhodnutie o vyhostení bez preskúmania jeho okolností, ak od rozhodnutia uplynuli dva roky. Nezdá sa byť logické, aby sa tento prístup k európskym občanom (uplatňovaný iba vtedy, ak predstavujú hrozbu pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť) nemohol uplatňovať aj na osoby, ktorých jediným nedostatkom je otázka dokumentov, ak sa v ich prípade zásadne zmenili okolnosti.

4.5. V súvislosti s konaniami o návrate je nevyhnutné zabezpečiť mechanizmy a skutočné záruky týkajúce sa ochrany práv a záujmov štátnych príslušníkov tretích krajín, voči ktorým bolo začaté správne konanie, ktoré by poskytovali viac možností, než len využiť opravné prostriedky alebo odvolať sa. Je nevyhnutné zaviesť účinný spôsob uplatňovania týchto práv s náležitou právnou pomocou. Pre každé konanie by mali byť automaticky určení advokáti s osobitnou odbornou prípravou a špecializáciou v danej oblasti, ktorí by pre jednotlivé prípady vypracovali prvky obhajoby.

4.6. Politiku stíhania osôb s neoprávneným pobytom musí sprevádzať celkový a opodstatnený zákaz určovania totožnosti osôb na základe ich etnickej príslušnosti a/alebo vierovyznania. V dôsledku súčasného uvoľnenia tohto zákazu sa Európa stala územím, kde by mohli byť rasové menšiny neúnosne vystavené podozrievaniu a kontrole zo strany štátnych orgánov. Za všetko hovorí prípad, v ktorom Výbor OSN pre ľudské práva odsúdil v júli 2009 Španielsko ⁽¹⁴⁾ za zadržanie španielskej občianky na základe podozrenia, že by mohlo ísť o neregulárnu migrantku, len pre jej čiernu pleť.

4.7. EHSV považuje za potrebné, aby sa na základe údajov a návštev vypracovala komparatívna štúdia týkajúca sa zariadení určených na zaistenie v EÚ, ich stavu a dodržiavania ľudských práv.

⁽¹¹⁾ Pozri správu platformy Research Social Platform on Migration and Asylum na tému Migration crackdown on NGO's assisting refugees and other migrants.

⁽¹²⁾ Ú. v. EÚ C 85, 8.4.2003, s. 51.

⁽¹³⁾ Články 32 a 33 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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 (Ú. v. EÚ L 158, 30.4.2004, s. 77).

⁽¹⁴⁾ FF. Communication No. 1493/2006, Williams Lecraft v. Spain.

4.8. EHSV zároveň navrhuje, aby Komisia priebežne analyzovala prístup členských štátov k vypracovávaniu operačných programov, ktoré majú členské štáty vypracovávať už od roku 2017, na zabezpečenie lepšej pomoci a poradenstva pri návratoch vrátane podpory reintegrácie v tretích krajinách návratu. Analýza by mala obsahovať aj porovnanie efektívnosti nákladov spojených s dobrovoľnými a nútenými návratmi.

4.9. EHSV by sa chcel zmieniť o osvedčených postupoch, ktoré niektoré štáty EÚ uplatňujú na to, aby zabránili dlhodobému nelegálnemu pobytu neregulárnych migrantov, ako je napríklad „arraigo“ v Španielsku alebo „Duldung“ v Nemecku. Tieto postupy umožňujú určitým cudzincom, ktorí sa na danom území dlhodobo neoprávnene zdržiavajú, individualizovaným a selektívnym spôsobom výnimočne získať oprávnený pobyt za predpokladu, že splňajú konkrétne požiadavky.

5. Analýza navrhovaných zmien

5.1. Smernicou sa jasne zavádza deväť konkrétnych zmien, ku ktorým by sa EHSV rád vyjadril.

5.2. Sú potrebné celoeurópske objektívne kritéria, ktoré by umožňovali stanoviť, či existuje riziko úteku, ako aj neoprávnených sekundárnych pohybov. S cieľom zabrániť rozdielnym alebo neúčinným výkladom sa v **článku 6** návrhu stanovuje spoločný zoznam objektívnych kritérií na určenie rizika úteku ako súčasť celkového posúdenia osobitných okolností jednotlivého prípadu. Zoznam kritérií je príliš široký a presahuje rámec odporúčania (EÚ) 2017/432. Výsledok je taký, že v praxi sa bude na väčšinu neregulárnych migrantov vzťahovať konanie, ktoré by sa teoreticky malo používať ako výnimka, a to aj napriek skutočnosti, že smernica umožňuje dva druhy konania o návrate, z ktorých jeden je naliehavý, mimoriadny, bez dobrovoľného odchodu a vzťahujú sa naň ďalšie povinnosti, a druhý poskytuje záruku s možnosťou dobrovoľného plnenia.

5.2.1. Na presné vymedzenie „rizika úteku“ môže slúžiť len obmedzený počet objektívnych kritérií navrhnutých v článku 6, ktoré vychádzajú z odporúčania (EÚ) 2017/432, čo v zmenenom znení zodpovedá kritériám uvedeným v písmenách f), h) a k). V súlade s ustanoveniami článku 7 o povinnosti spolupracovať sa môže za vhodné kritérium uznať aj písmeno j).

- a) Chýbajúce doklady v čase začatia správneho konania možno vo väčšine prípadov na požiadanie napraviť, pričom v prípade nesplnenia sa toto kritérium môže previesť pod písmeno f).
- b) Tento cieľ kladie dôkazné bremeno na migrantov, ktorí budú musieť preukázať skutočné bydlisko, čím sa odstraňuje základná právna záruka. Hlavné prekážky týkajúce sa ubytovania – najmä tie, ktoré mnohé obce kladú cudzincom vo všeobecnosti a osobám s neregulárnym postavením obzvlášť – znamenajú, že tento bod má neprimeraný rozsah.
- c) Ak chceme zabrániť tomu, aby mohli byť VŠETCI neregulárni migranti obvinení z rizika úteku tým, že sa postup poskytujúci záruku stane úplne okrajovým, toto riziko nie je možné vymedziť na základe parametrov, ako je tento. Každý, kto je zbavený práva na prácu, je pochopiteľne pozbavený aj ekonomických zdrojov, a preto bude väčšina neregulárnych migrantov trpieť nedostatkom finančných prostriedkov.
- d) Vzhľadom na politiku uzavretých hraníc, ktorú členské štáty uplatňujú, vstúpi veľa neregulárnych (a dokonca aj legálnych) migrantov na územie členských štátov nelegálne.
- e) Ak sa neregulárny migrant pohybuje medzi členskými štátmi, je to automaticky neoprávnené, ale nepredstavuje to nevyhnutne dôvod konštatovať, že existuje riziko úteku.
- g) Na danú osobu sa vzťahuje rozhodnutie o návrate, ktoré vydal iný členský štát. Stanovenie tejto možnosti je nepochopiteľné, pretože v samotnej smernici sa stanovuje priamy výkon tohto rozhodnutia zo strany druhého štátu.
- i) Nesplnenie povinnosti odísť do iného členského štátu, v ktorom má príslušná osoba platné povolenie na pobyt. V týchto prípadoch je začatie správneho konania o vyhostení do krajiny pôvodu bez dobrovoľného odchodu úplne neprimerané. Je vhodné vykonať určité opatrenia núteného presunu do tohto iného členského štátu, ale nie vyhostenie do krajiny pôvodu a už vôbec nie prostredníctvom naliehavého konania.

5.3. Pred analýzou článkov 7 a 8 a ďalších článkov návrhu treba objasniť tieto skutočnosti: v celom znení navrhovanej zmeny sa jednoznačne opomína právna povaha rozhodnutia o návrate, ktorá sa po tom, ako bude upresnená, stane základom pre úplné spochybnenie odseku 3, ktorý sa odráža v novom článku 8 smernice. Rozhodnutie o návrate predstavuje výkonné rozhodnutie určitého členského štátu, ktoré má priamy dosah na osobnú oblasť práv a záujmov určitej osoby. Základ tohto rozhodnutia sa navyše do určitej miery priamo alebo nepriamo spája so splnením povinností alebo určitým správaním, z ktorého je táto osoba obvinená, a zaslúži si vhodný postup overenia pravdivosti týchto obvinení, ktorý bude mať v týchto prípadoch určite nezávislú podstatu. Tým chceme povedať, že vyhostenie je sankciou, trestom alebo postihom administratívnej, a nie trestnej povahy, riadi sa však rovnakými ústavnými zásadami a zásadami z oblasti základných práv ako trestné právo.

5.4. Pokiaľ ide o **článok 7** – Povinnosť spolupracovať, sa EHSV domnieva, že predpoklad Komisie, aby boli štátni príslušníci tretích krajín povinní spolupracovať s príslušnými orgánmi členských štátov vo všetkých fázach konania o návrate, môže podporiť hladký priebeh a účinnosť konaní o návrate. Treba však poznamenať, že to priamo ohrozuje základné právo, akým je právo nevypovedať vo vlastný neprospech. Povinnosti uvedené v tomto článku možno zhrnúť do jednej povinnosti, ktorou je spolupracovať na niečom, čo je namierené voči samotnej dotknutej osobe. Pokiaľ ide o **článok 8** – Rozhodnutie o návrate: Tento článok zavádza členským štátom novú povinnosť vydať rozhodnutie o návrate bezprostredne po prijatí rozhodnutia o ukončení oprávneného pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny, a to vrátane rozhodnutia, ktorým sa mu nepriznáva postavenie utečenca alebo postavenie osoby s doplnkovou ochranou. EHSV sa domnieva, že článok 8 by sa mal doplniť o možnosť poskytnúť štátnemu príslušníkovi tretej krajiny primeranú príležitosť, aby povinnosť opustiť územie splnil sám alebo aby hľadal alternatívne možnosti legalizácie svojej situácie.

5.5. V **článku 9** o dobrovoľnom odchode sa upravuje, že v rozhodnutí o návrate sa poskytne primeraná lehota na dobrovoľný odchod v dĺžke 30 dní a ruší sa pôvodné ustanovenie o lehote 7 až 30 dní. Sice už predtým sa mohla kritizovať skutočnosť, že maximálna lehota bola len 30 dní, existencia tohto minima však slúžila ako záruka. Zrušenie tohto minima umožňuje členským štátom neposkytnúť vôbec žiadnu lehotu na dobrovoľný odchod.

5.6. Nové opatrenie, ktoré sa zavádza v **článku 13**, umožňuje členským štátom uložiť zákaz vstupu, ktorý nie je pripojený k rozhodnutiu o návrate, štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorého neoprávnený pobyt je odhalený pri jeho (dobrovoľnom) odchode z EÚ. EHSV chápe toto opatrenie ako uplatnenie sankcie na určitú osobu v okamihu, keď je situácia tejto osoby v súlade so zákonom, t. j. opúšťa územie EÚ a ukončuje svoj neoprávnený pobyt. Na druhej strane sa toto opatrenie môže chápať ako poistka proti opakovanému neregulárnemu vstupu na územie príslušného členského štátu.

5.7. V **článku 14** o riadení návratu sa požaduje, aby každý členský štát zriadil, prevádzkoval, udržiaval a ďalej rozvíjal vnútroštátny systém riadenia návratu, ktorý by spracovával všetky informácie potrebné na vykonávanie tejto smernice. Musí byť však zaručená technická kompatibilita s centrálnym komunikačným systémom EÚ. V článku 14 sa ďalej uvádza, že členské štáty zriadia programy na poskytovanie pomoci na účely podpory návratu.

5.7.1. Vzhľadom na nedostatky Schengenského informačného systému (SIS) sú potrebné opatrenia na zlepšenie koordinácie medzi štátmi. Je viac než neisté, že by na to bol potrebný výslovný právny predpis na úrovni smernice, pretože ide o veľmi praktické otázky riadenia.

5.7.2. Návrh, aby členské štáty zriadili programy na poskytovanie logistickej, finančnej a inej materiálnej pomoci na podporu dobrovoľného návratu, ktoré by zahŕňali programy reintegrácie, vychádza z odporúčania (EÚ) 2017/432. Komisia by mala podporovať, monitorovať a hodnotiť ich vytváranie.

5.8. **Článok 16** sa zameriava jedine a výlučne na „jediný povinný prípad, kedy sa podľa tohto návrhu poskytne automatický pozastavujúci účinok“, t. j. stanovenie možnosti vyhostenia osoby, ktorej žiadosť o medzinárodnú ochranu bude zamietnutá. EHSV nie je proti tomu, no domnieva sa, že existujú ďalšie prípady, keď by sa vyhostenie malo automaticky odložiť, aby sa posilnil rámec ochrany alebo záruk. Malo by ísť okrem iného o:

- prípady, keď sú priamo alebo nepriamo dotknuté maloleté osoby,
- prípady, keď sú priamo alebo nepriamo dotknutí rodinní príslušníci z členských štátov Únie a v súvislosti s ktorými sa nemôžu uplatniť ustanovenia smernice 2004/38/ES,
- prípady, keď je možné preukázať riziko pre zdravie alebo telesnú integritu stíhaného,
- prípady, keď ide o návrat do krajiny, ktorá je označená ako nebezpečná, a to vrátane krajín, v ktorých sa nedodržiavajú ľudské práva.

5.9. Pokiaľ ide o zaistenie a stanovenie minimálnej doby troch mesiacov pre maximálnu dĺžku jeho trvania, musíme podotknúť, že zo skutočností vyplýva, že kroky a riadenie, ktoré sú nevyhnutné na účely výkonu vyhostenia do tretej krajiny, sú buď vybavené v lehote kratšej ako tri mesiace, alebo sa nimi nedosiahne takmer nič, a to ani pri predĺžení tejto lehoty, a už vôbec nie tým, že sa uplatnia také krajné opatrenia, ako je pozbavenie slobody osoby, ktorá nespáchala žiaden trestný čin.

5.10. Opätovne požadujeme, aby sa využívali iné riešenia, ako je napríklad nemecký „Duldung“ alebo španielske „arraigo“, ktoré sme spomenuli vyššie, a domnievame sa, že na to, aby sa stanovilo, či bude možné určitú osobu vyhostiť, stačí oveľa kratší čas ako tri mesiace. Zaistenie alebo predbežné zadržanie je preventívne opatrenie, ktorého účelom je uľahčiť výkon núteného návratu a zabrániť úteku. Treba však vylúčiť, aby sa nezneužívalo ako skrytá forma uväznenia alebo ako trest za nelegálne prisťahovalectvo. Judikatúra Súdneho dvora EÚ toto uväznenie výslovne zakazuje ⁽¹⁵⁾.

5.11. V smernici by sa preto malo vyžadovať, aby tieto zariadenia určené na zaistenie neboli porovnateľné ani horšie ako väznice. Malo by sa vyžadovať, aby stráženie týchto zariadení orgánmi presadzovania práva daného štátu nebolo nikdy interné, ale len obvodové, pričom interné stráženie bude zverené iným štátnym zložkám, a aby bol v každom členskom štáte štatút práv zaistených osôb v každom aspekte zo zákona na rovnakej alebo vyššej úrovni ako právne postavenie väzňov v každom členskom štáte.

5.12. Zmena zavedená na základe článku 22 ods. 7 je úplne zbytočná, pretože táto otázka je už upravená v rôznych azylových konaniach členských štátov. V každom prípade je neprimerané, aby osoba, ktorá môže byť zadržovaná až štyri mesiace na účely návratu v dôsledku zamietnutia jej žiadosti o azyl, mohla byť opäť vystavená tomuto postupu bez trvalého riešenia počas nového obdobia šiestich mesiacov, a to s rovnakým cieľom, ktorým je dosiahnutie jej návratu.

5.13. EHSV súhlasí s Komisiou v tom, že efektívnosť politiky návratu EÚ závisí aj od spolupráce s krajinami pôvodu. EÚ už síce dosiahla nejaký pokrok, no EHSV vyzýva Komisiu, aby v tomto smere vyvíjala ďalšiu činnosť, a apeluje na členské štáty, aby tieto výsledky využili a v plnej miere využívali tieto dohody.

V Bruseli 23. januára 2019

Predseda

Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Luca JAHIER

⁽¹⁵⁾ Rozsudky Súdneho dvora zo 7. júna 2016 Affum, C-47/15, ECLI:EU:C:2016:408 a z 28. apríla 2011 El Dridi, C-61/11, ECLI:EU:C:2011:268.