



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 28. 3. 2014
COM(2014) 199 final

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

o politike návratu EÚ

OZNÁMENIE O POLITIKE NÁVRATU EÚ

Časť I – Úvod

EÚ pracuje od roku 1999 na vývoji komplexného prístupu k migrácii, ktorý zahŕňa harmonizáciu podmienok prijímania, práva štátnych príslušníkov tretích krajín s legálnym pobytom¹ a rozvoj právnych opatrení a praktickej spolupráce s cieľom zabrániť neregulárnym migračným tokom.

Toto oznámenie sa zameriava na politiku EÚ v oblasti návratu neregulárnych migrantov, ktorá je spolu s účinným riadením hraníc, účinnými sankciami proti zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín s neoprávneným pobytom a bojom proti pašovaniu a obchodovaniu s ľuďmi dôležitým nástrojom, ako čeliť problému neregulárnej migrácie, a zároveň v plnej miere dodržiava základné práva a dôstojnosť príslušných jednotlivcov v súlade s Chartou základných práv Európskej únie, Európskym dohovorom o ľudských právach a všetkými ostatnými relevantnými medzinárodnými dohovormi o ľudských právach. Návrat štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nemajú legálny dôvod na pobyt v EÚ alebo nepotrebujú ochranu, je nevyhnutný z hľadiska dôveryhodnosti politiky legálnej migrácie a azylu EÚ.

Toto oznámenie informuje o zmenách politiky návratu EÚ, ktoré sa udiali za posledné roky, analyzuje ich vplyv a predkladá niekoľko námetov pre budúci vývoj. Reaguje na povinnosť Komisie predložiť Európskemu parlamentu a Rade správu o vykonávaní smernice o návrate, ktorá je hlavným právnym predpisom *acquis* EÚ o návrate² (pozri podrobnú časť IV tohto oznámenia), ako aj na politický záväzok Komisie po prijatí zmeneného nariadenia o agentúre Frontex v roku 2011 predkladať správy o monitorovaní operácií týkajúcich sa návratu koordinovaných agentúrou Frontex (pozri oddiel II.4.2).

Politika návratu úzko súvisí s politikou readmisie a reintegrácie a obe tvoria neoddeliteľnú súčasť *globálneho prístupu k migrácii a mobilite (GPMM)*³, ktorý tvorí zastrešujúci rámec pre vonkajšiu azylovú a migračnú politiku. EÚ prostredníctvom GPMM pracuje na zintenzívnení svojho politického dialógu a operačnej spolupráce s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, v otázkach migrácie vrátane návratu a readmisie v duchu partnerstva a na základe spoločných záujmov. Hoci sa táto správa podrobne nezaoberá readmisnou politikou EÚ⁴, vonkajší rozmer politiky návratu je kľúčovým aspektom na zabezpečenie jej účinnosti a riešenia otázok, ako je dobrovoľný odchod a reintegrácia navrátených osôb v krajinách pôvodu, ako aj identifikácia a evidencia navrátených osôb.

¹ „Štátny príslušník tretej krajiny“ je osoba, ktorá nie je občanom EÚ a ktorá nemá právo na voľný pohyb v súlade s právnymi predpismi Únie.

² 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.

³ Oznámenie o globálnom prístupe k migrácii a mobilite – KOM(2011) 743.

⁴ Viac informácií o tomto aspekte sa nachádza v oznámení o hodnotení readmisných dohôd EÚ (EURA), KOM(2011) 76 z 23. februára 2011.

Časť II – Súčasná politika návratu EÚ

1. Fakty a čísla

Počet zadržaní neregulárnych migrantov v EÚ od roku 2008 každý rok klesá, pričom v rokoch 2008 – 2012 dosiahol kumulatívny pokles o takmer 30 %. Tento počet v súčasnosti klesol z približne 610 000 zadržaní v roku 2008 na asi 440 000. Presný dôvod tohto poklesu je ťažké odhadnúť, ale k tejto zmene prispelo niekoľko faktorov, napríklad zlepšenie kontrol na vonkajších hraniciach, hospodárska kríza v Európe a zlepšenie hospodárskej situácie v niektorých významných krajinách pôvodu. Napriek tomuto poklesu bude neregulárna migrácia nepochybne naďalej predstavovať pre EÚ výzvu vzhľadom na zložitosť a mnohotvárný charakter tejto problematiky. Neregulárna migrácia už zo svojej podstaty pravdepodobne podlieha nepredvídateľným kvantitatívnym (počet migrantov), geografickým (dotknuté krajiny, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, a dotknuté členské štáty) a kvalitatívnym (motivácia na migráciu) výkyvom. Pokiaľ ide o návrat osôb, ktoré nemajú oprávnenie na pobyt v EÚ, zo štatistických údajov vyplýva, že existuje značný rozdiel medzi osobami, ktorým bolo vydané rozhodnutie o návrate (približne 484 000 osôb v roku 2012, 491 000 v roku 2011 a 540 000 v roku 2010) a osobami, ktoré v dôsledku toho opustili územie EÚ (približne 178 000 v roku 2012, 167 000 v roku 2011 a 199 000 v roku 2010)⁵. Predbežné údaje za rok 2013 tento trend potvrdzujú, pričom v porovnaní s rokom 2012 došlo k miernemu poklesu v počte zadržaní a medzi vydanými rozhodnutiami o návrate a skutočnými návratmi stále pretrvávajú veľké rozdiely.

Existuje viacero dôvodov týchto rozdielov, a to najmä nedostatočná spolupráca krajiny pôvodu alebo tranzitu, ktorá nie je členským štátom EÚ (napr. problémy pri získavaní potrebnej dokumentácie od konzulárnych orgánov z krajín, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ), a nedostatočná spolupráca zo strany dotknutých jednotlivcov (t. j. daná osoba zatajuje svoju totožnosť alebo je na úteku).

2. Právny rámec EÚ týkajúci sa návratu

V posledných rokoch sa v členských štátoch Európskej únie podarilo dosiahnuť značný pokrok v oblasti zavedenia uceleného právneho rámca pre opatrenia týkajúce sa návratu, a to najmä prijatím **smernice o návrate**. Cieľom tejto smernice je zabezpečiť, aby sa návrat štátnych príslušníkov tretích krajín bez legálneho dôvodu na pobyt v EÚ vykonával účinným spôsobom prostredníctvom spravodlivých a transparentných postupov, ktoré plne rešpektujú základné práva a dôstojnosť dotknutých osôb. Mnohé rozhodnutia Súdneho dvora EÚ objasnili viacero kľúčových aspektov tejto smernice (napr. zaistenie), pričom významne ovplyvnili vykonávanie samotnej smernice v členských štátoch. Dôkladné posúdenie vplyvu smernice o návrate na politiku členských štátov a ich postupy týkajúce sa návratu⁶ a prehľad judikatúry Súdneho dvora EÚ sa nachádzajú v časti IV tohto oznámenia.

⁵ Údaje Eurostatu. Štatistiky však môžu poskytnúť skreslený obraz, keďže členské štáty v súčasnosti nie sú povinné zhromažďovať údaje o dobrovoľných návratoch, ktoré takisto nie sú riadne zdokumentované na základe dobrovoľnosti. Tento štatistický rozdiel možno odstrániť až po zavedení systematického zaznamenávania dobrovoľných odchodov. Vstupno-výstupný systém EÚ, o ktorom sa v súčasnosti rokuje, môže výrazne zjednodušiť zhromažďovanie takýchto údajov.

⁶ Pojem „členské štáty“ používaný v kontexte smernice o návrate sa vzťahuje na 30 štátov: 28 členských štátov EÚ okrem Spojeného kráľovstva a Írska a Švajčiarsko, Nórsko, Island a Lichtenštajnsko. *Vysvetlenie*: smernica o návrate je hybridný nástroj a na jednej strane je súčasťou *schengenského* acquis. Vzťahuje sa teda na Švajčiarsko, Nórsko, Island a Lichtenštajnsko. V súlade s protokolom č. 19 nie sú Spojené kráľovstvo ani Írsko viazané uvedenou časťou *schengenského* acquis. Na druhej strane predstavuje smernica o návrate rozvoj acquis

Ďalšie „sprievodné“ právne nástroje prijaté na úrovni EÚ tiež zohrávajú dôležitú úlohu v oblasti návratu. Očakáva sa, že nariadenie (ES) č. 767/2008 o vízovom informačnom systéme (VIS) bude dôležitým nástrojom na identifikáciu a evidenciu navrátených osôb. Jedným z jeho cieľov podľa článku 2 písm. e) je „*napomáhať pri identifikácii každej osoby, ktorá prípadne nespĺňa alebo prestala spĺňať podmienky vstupu, pobytu alebo bydliska na území členských štátov.*“ Článok 19 ods. 1 a článok 20 ods. 1 umožňujú migračným orgánom prístup k určitým údajom vo vízovom informačnom systéme na účely overovania a identifikácie. Článok 31 ods. 2⁷ umožňuje prenos alebo výmenu týchto údajov s krajinou, ktorá nie je členským štátom EÚ, s cieľom preukázať totožnosť štátnych príslušníkov tretích krajín na účely návratu. Podľa nedávneho *ad hoc* prieskumu Európskej migračnej siete⁸ už niektoré členské štáty začali používať údaje vízového informačného systému na účely návratu a readmisie, čo malo zrejme pozitívny vplyv na dĺžku konania o návrate a mieru návratov. Vízový informačný systém sa výslovne uvádza aj v najnovších readmisných dohodách EÚ (EURA) ako jeden z možných dôkazných prostriedkov štátnej príslušnosti.

Schengenský informačný systém (SIS) sa ukázal ako užitočný nástroj na plnú realizáciu európskeho aspektu zákazu vstupu vydaného na základe smernice o návrate. Tento zákaz vstupu do celého schengenského priestoru má v prvom rade preventívny účel. V rokoch 2008 – 2013 bolo v systéme uložených približne 700 000 zákazov vstupu do celého schengenského priestoru. Efektívnejším využívaním týchto nástrojov sa však nevyriešia všetky problémy týkajúce sa identifikácie a opätovnej evidencie neregulárnych migrantov, ktorí prišli do Európskej únie bez víz alebo ktorí na jej územie jednoducho vstúpili bez dokumentov a uvádzajú falošnú alebo skutočnú totožnosť, ktorú nie je možné overiť. Pre takéto prípady, ktoré migračným orgánom zaberajú množstvo času a ktoré predstavujú veľký problém pre riadenie návratu, je potrebné nájsť inovačné riešenia založené na zlepšenej spolupráci s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ pri plnom rešpektovaní základných práv.

3. Finančná podpora na úrovni EÚ

Európsky fond pre návrat (2008 – 2013) stanovil mechanizmus finančnej podpory, ktorý umožnil vyčleniť značné množstvo finančných prostriedkov EÚ pre členské štáty, aby mohli riešiť problémy v oblasti riadenia návratu. Celková výška vyčlenených finančných prostriedkov pre všetky členské štáty dosiahla v rokoch 2008 – 2013 674 miliónov EUR. Od začiatku programového obdobia v roku 2008 sa v členských štátoch výrazne rozvinuli ročné programy. Obsahujú širokú škálu opatrení, v rámci ktorých sa čoraz väčší dôraz kladie na programy dobrovoľného návratu a dodržiavanie spoločných noriem smernice o návrate vrátane humánnych a dôstojných podmienok zaistenia a podpory udržateľného návratu a reintegrácie⁹. **Mimovládne organizácie zohrali dôležitú úlohu** pri vykonávaní opatrení

podľa ustanovení hlavy V časti 3 Zmluvy, do ktorého by sa Spojené kráľovstvo a Írsko mohli rozhodnúť zapojiť v súlade s protokolom č. 21. Tieto členské štáty sa však rozhodli nezapojiť sa.

⁷ Článok 31 ods. 2 nariadenia o vízovom informačnom systéme stanovuje odchýlku od všeobecnej zásady, aby sa údaje spracované v systéme VIS neprenášali ani neposkytovali tretej krajine alebo medzinárodnej organizácii: určité druhy údajov môžu byť prenesené alebo poskytnuté tretej krajine, ak je to v jednotlivých prípadoch potrebné na účely preukázania totožnosti štátnych príslušníkov tretích krajín vrátane účelov návratu a len ak sú splnené osobitné podmienky s cieľom zabezpečiť súlad s požiadavkami EÚ o ochrane údajov.

⁸ Dostupný na internetových stránkach siete EMS v sekcii *ad hoc* prieskum: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm.

⁹ Podrobné posúdenie skúseností z prvých rokov fungovania Európskeho fondu pre návrat sa nachádza v práve Komisie z jari 2014 – Správa o dosiahnutých výsledkoch a o kvalitatívnych a kvantitatívnych aspektoch využívania Európskeho fondu pre návrat za obdobie 2008 – 2010.

a uskutočňovaní projektov na podporu navrátených osôb. MVO majú prístup k diaspóre migrantov, majú skúsenosti s prácou s neregulárnymi migrantmi a sú vnímané ako sprostredkovatelia, ktorí nezastupujú štát. Často boli schopné zmierniť konflikty, obnoviť dôveru a lepšiu spoluprácu medzi orgánmi a navrátenými osobami a vo všeobecnosti zlepšiť situáciu neregulárnych migrantov. Pripravovaný Fond pre azyl, migráciu a integráciu (AMIF) bude vychádzať zo skúseností získaných za posledných šesť rokov a bude naďalej poskytovať finančnú podporu v rámci úsilia o dosiahnutie cieľov politiky návratu EÚ, ktorá okrem iného podporuje alternatívne opatrenia k zaisteniu, poskytovaniu sociálnej pomoci, poradenstvu a právnej pomoci, osobitnej pomoci pre zraniteľné osoby, nezávislému a účinnému monitorovaniu núteného návratu, zlepšeniu infraštruktúry, služieb a podmienok pre prijímanie migrantov, ako aj odbornej prípravy zamestnancov.

EÚ v rámci nástrojov externej spolupráce EÚ podporila aj budovanie kapacít pre krajiny, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, z hľadiska viacerých aspektov riadenia návratu vrátane integrácie navrátených osôb. Komisia financovala od roku 2005 viac ako 40 projektov v rámci nástrojov rozvojovej spolupráce EÚ, ktoré kladli silný dôraz na budovanie kapacít pre návrat a reintegráciu vo výške viac ako 70 miliónov EUR.

4. Praktická a operačná spolupráca

4.1. Programy na podporu dobrovoľného odchodu

Medzi kľúčové prvky udržateľného návratu patrí poradenstvo týkajúce sa dobrovoľného návratu, osobitne prispôbené balíčky týkajúce sa návratu, pomoc v oblasti účinnej reintegrácie a informácie o možnostiach legálnej migrácie. Príslušné vládne a mimovládne subjekty, najmä Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM), zohrali dôležitú úlohu v rámci zjednodušenia dobrovoľného odchodu tým, že realizovali **programy asistovaného dobrovoľného návratu** prostredníctvom poskytovania komplexnej pomoci pri návrate vrátane činností zameraných na zabezpečenie udržateľnej reintegrácie v krajinách pôvodu. Medzinárodná organizácia pre migráciu v súčasnosti realizuje viac ako 70 projektov asistovaného dobrovoľného návratu v 26 členských štátoch EÚ. Za posledných šesť rokov sa pri dobrovoľnom návrate podporilo približne 148 000 migrantov. Medzinárodná organizácia pre migráciu pri realizácii programov kladla dôraz na význam spolupráce s krajinami pôvodu a na udržanie prepojenia na pokračujúce úsilie EÚ a členských štátov pri riešení problematiky návratu a súvisiacich otázok týkajúcich sa migrácie prostredníctvom partnerstiev. Pomer medzi dobrovoľným odchodom a núteným návratom (podľa údajov výročnej analýzy rizík agentúry Frontex za rok 2013¹⁰) do EÚ za rok 2012 bol približne 44 : 56. Ďalšia podpora dobrovoľného odchodu bude naďalej patriť medzi hlavné ciele oblasti politiky návratu EÚ.

4.2. Spoločné operácie návratu koordinované agentúrou Frontex

Štáty v rámci opatrení operačnej spolupráce medzi členskými štátmi v čoraz väčšej miere využívali na odsun spoločné lety. Agentúra Frontex zohrala v tomto kontexte dôležitú úlohu ako nástroj na podporu operácií spoločného návratu. Od roku 2006 do decembra 2013 koordinovala agentúra Frontex 209 spoločných návratových operácií (SNO), v rámci ktorých bolo navrátených 10 855 osôb¹¹. Od roku 2007 poskytovala agentúra Frontex štandardizované

¹⁰ Uverejnená na webovej stránke: <http://frontex.europa.eu/publications> („FRAN“).

¹¹ Od roku 2010 poskytuje výročná správa Komisie o prisťahovalectve a azyľe pravidelné správy o spoločných návratových operáciách koordinovaných agentúrou Frontex.

odborné školenia pre úradníkov v oblasti návratu, ktoré sa zameriavali na zabezpečovanie základných práv a dôstojnosti navrátených osôb počas operácií núteného návratu¹². Keďže v roku 2010 sa stal záväzným článok 8 ods. 6 smernice o návrate týkajúci sa monitorovania núteného návratu, polovicu všetkých spoločných návratových operácií monitorovali nezávislí pozorovatelia, ktorí boli fyzicky prítomní od začiatku operácie až do príchodu na letisko určenia. Pozorovatelia doteraz neohlásili žiadne porušenie základných práv navrátených osôb.

Tabuľka 1: Monitorovanie spoločných návratových operácií koordinovaných agentúrou Frontex:

	Počet SNO + celkový počet navrátených osôb	Počet SNO s pozorovateľmi prítomnými na palube	Percento SNO za prítomnosť pozorovateľov	Percento navrátených osôb v monitorovaných SNO	Štátna príslušnosť pozorovateľov (Pozn.: pri niektorých SNO boli prítomní dvaja alebo traja pozorovatelia)
2011	39 SNO a 2 059 navrátených osôb	23 SNO a 1 147 navrátených osôb	59%	56%	AT: 15; NL: 7; UK: 4; LV: 3; BE: 2; DK: 1; FR: 1; LU: 1
2012	38 SNO a 2 110 navrátených osôb	23 SNO a 1 059 navrátených osôb	60%	50%	AT: 21; NL: 3; LV: 2; LU: 1; NO: 1
2013	39 SNO a 2 152 navrátených osôb	20 SNO a 937 navrátených osôb	51%	44%	AT: 10; DE: 3; NL: 3; IE: 1; UK: 1; CH: 1; BE: 2; ES: 1; IS: 1

Etický kódex agentúry Frontex pre SNO bol prijatý 7. októbra 2013 so zameraním na účinné monitorovanie procesu núteného návratu a dodržiavanie základných práv a dôstojnosti navrátených osôb počas operácií týkajúcich sa návratu. V etickom kódexe sa stanovuje, že pozorovateľovi (nezávislý externý pozorovateľ, ktorý často zastupuje MVO alebo iný nezávislý monitorovací orgán, ktorý členský štát poveril úlohou monitorovať nútené návraty podľa článku 8 ods. 6 smernice) budú vopred poskytnuté všetky potrebné informácie o operácii a že sa bude zúčastňovať na konaní o návrate od fázy pred návratom (interné brífingy) až po fázu po návrate (hodnotenie). Bude mať prístup ku všetkým informáciám a fyzický prístup na všetky miesta, kde si bude priať. Do správy o spoločných návratových operáciách budú zahrnuté postrehy/správy pozorovateľa. Aj keď sa to v rámci súčasných právnych predpisov nevyžaduje, Komisia sa domnieva, že vzhľadom na viditeľnosť a citlivý charakter takýchto operácií by mal byť nezávislý pozorovateľ prítomný pri každej spoločnej návratovej operácii. Revízia etického kódexu sa teda považuje za prioritu.

Projekt financovaný z prostriedkov EÚ, ktorý realizuje Medzinárodné centrum pre rozvoj migračnej politiky (ICMPD)¹³ sa v súčasnosti snaží o ďalšiu harmonizáciu jednotlivých prístupov k monitorovaniu, ktoré uplatňujú členské štáty. Jeho cieľom je vypracovať

¹² V rokoch 2007 – 2013 bolo vyškolených 225 sprevádzajúcich pracovníkov.

¹³ Pozri: <http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1570.0.html>.

objektívne, transparentné kritériá a spoločné pravidlá pre monitorovanie a vytvoriť pre členské štáty skupinu nezávislých pozorovateľov, ktorých bude možné použiť aj pri spoločných návratových operáciách,.

V roku 2012 bola vytvorená funkcia nezávislého úradníka pre základné práva agentúry Frontex a 17. decembra 2012 bola táto funkcia prvýkrát obsadená. Úlohou nezávislého úradníka pre základné práva je sledovať a posudzovať ochranu a dodržiavanie základných práv v rámci všetkých činností a operácií agentúry Frontex vrátane tých, ktoré sa týkajú spoločných návratových operácií, a vydávať k nim odporúčenia. Úradník pre základné práva by mal mať prístup ku všetkým informáciám týkajúcim sa otázok, ktoré ovplyvňujú základné práva pri všetkých činnostiach agentúry Frontex.

Časť III – Budúci vývoj

Politika návratu EÚ za posledné roky výrazne pokročila, najmä z dôvodu transpozície smernice o návrate do vnútroštátneho práva členských štátov a jej vykonávania, čo viedlo k lepšej a ucelenejšej praxi v tejto oblasti. Zo správy o vykonávaní, ktorá je súčasťou tohto oznámenia, vyplýva, že v niekoľkých členských štátoch ešte stále pretrvávajú mnoho nedostatkov, ako napríklad aspekty podmienok zaistenia v niektorých členských štátoch a absencia nezávislých systémov monitorovania núteného návratu. V mnohých členských štátoch je okrem toho priestor na zlepšenie, a to prostredníctvom systematickejšieho využívania alternatívnych opatrení k zaisteniu a podpory dobrovoľného odchodu.

Komisia bude reagovať na všetky nedostatky uvedené v správe o vykonávaní a bude venovať osobitnú pozornosť tomu, ako členské štáty vykonávajú tie ustanovenia smernice, ktoré sa týkajú zaistenia navrátených osôb, záruk a právnych prostriedkov nápravy, ako aj zaobchádzania s maloletými osobami a inými zraniteľnými osobami v rámci konania o návrate. Systém hodnotenia zavedený v rámci nového mechanizmu schengenského hodnotenia, ktorý koordinuje a nad ktorým má dohľad Komisia, poskytne nové príležitosti na preskúmanie a posudzovanie konkrétnych postupov členských štátov v týchto oblastiach, ako aj na overenie, či členské štáty plne dodržiavajú smernicu a medzinárodné normy týkajúce sa ľudských práv.

Samotná politika návratu nie je schopná účinne riešiť riadenie neregulárnych migračných tokov do EÚ, ale musí byť súčasťou komplexnejšieho prístupu vrátane prístupu GPMM, ktorý kladie dôraz na:

- intenzívnejší dialóg a spoluprácu s krajinami pôvodu a tranzitu, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, o otázkach migrácie s cieľom vytvoriť partnerstvá založené na spoločných záujmoch,
- lepšiu praktickú spoluprácu členských štátov s agentúrou Frontex, medzinárodnými organizáciami a MVO,
- súbežné zlepšenie ďalších nástrojov a politík, ako je účinné riadenie hraníc, boj proti obchodovaniu s ľuďmi a pašovaniu,
- začlenenie aspektov zahraničnej politiky do migračnej politiky EÚ a na zabezpečenie prepojenia vnútorného a vonkajšieho rozmeru. Mali by sa využiť výhody, ktoré ponúka prehľad ESVČ o celkových externých vzťahoch.

Každé budúce opatrenie zamerané na rozvoj politiky návratu EÚ tak bude musieť zohľadniť všetky tieto aspekty a prvky.

Ďalšie opatrenia v budúcnosti budú zamerané na otázky a návrhy uvedené ďalej v texte.

1. Zabezpečiť riadne a účinné vykonávanie smernice o návrate

Jednou z hlavných priorít do budúcnosti bude posilniť monitorovanie vykonávania smernice o návrate. Komisia bude systematicky reagovať na všetky zistené nedostatky. V súvislosti s otázkami, ktorými sa zaoberá táto správa, sa už začalo niekoľko konaní v rámci EÚ Pilot a ďalšie konania sa začnú v blízkej budúcnosti. Vnútroštátne súdy už v tomto procese zohrávajú veľmi pozitívnu úlohu ako miesta prvej referencie, ktoré premieňajú právne predpisy Únie v členských štátoch na skutočnosť a ktoré v prípade potreby žiadajú Súdny dvor EÚ o výklad prostredníctvom odkazov na prejudiciálne konania.

Pri ďalšom zlepšovaní vykonávania smernice o návrate bude aktívnu úlohu zohrávať niekoľko strán:

⇒ v prvom rade to bude Komisia ako **strážkyňa práva Únie** v súlade so svojimi právomocami vyplývajúcimi z článku 258 ZFEÚ,

⇒ Komisia a členské štáty tým, že budú klásť väčší dôraz na súlad s *acquis* EÚ o návrate v rámci nového **mechanizmu schengenského hodnotenia**,

⇒ **vnútroštátne orgány monitorujúce nútený návrat** podľa článku 8 ods. 6 smernice tým, že budú plniť svoju úlohu zabudovaného kontrolného mechanizmu každodenných postupov v oblasti návratu.

2. Presadzovať ucelenejšie postupy zlučiteľné so základnými právami

Komisia plánuje okrem práce na zabezpečení riadneho vykonávania *acquis* vypracovať aj viacero **usmernení a odporúčaní** k otázkam uvedeným ďalej v texte. Tieto usmernenia a odporúčania podporia jednotnejšiu prax v oblasti návratu, ktorá bude plne zodpovedať normám týkajúcim sa základných práv.

⇒ Komisia do jedného roka prijme „**príručku o návrate**“, ktorú prekonzultuje s kontaktnou skupinou pre návrat. Táto príručka bude obsahovať spoločné usmernenia, osvedčené postupy a odporúčania, ktoré majú príslušné orgány členských štátov dodržiavať pri vykonávaní činností súvisiacich s návratom, a zároveň bude slúžiť ako referenčný bod pre schengenské hodnotenia týkajúce sa návratu. Bude odkazovať na *acquis* EÚ o návrate a na príslušné medzinárodné normy, ako sú normy, ktoré vypracoval Európsky výbor na zabránenie mučeniu a Výbor OSN pre práva dieťaťa, všeobecná poznámka č. 14 (2013) o práve dieťaťa na čo najlepšie zohľadnenie jeho záujmov ako hlavné kritérium posudzovania a bude sa – okrem iného – zaoberať podporou dobrovoľného odchodu, primeraným použitím donucovacích opatrení, monitorovaním núteného návratu, odložením odsunutia, návratom maloletých, účinnými právnymi prostriedkami nápravy, zárukami v období pred návratom, humánnymi a dôstojnými podmienkami zaistenia, ako aj ochranou zraniteľných osôb.

⇒ **Postupy zadržania zlučiteľné so základnými právami:** Komisia sa v rámci kontaktnej skupiny bude naďalej zaoberať touto otázkou a do príručky o návrate zahrnie odporúčania vychádzajúce zo štúdie Agentúry pre základné práva z roku 2012.

⇒ **Podpora alternatívnych riešení k zaisteniu:** Európska migračná sieť vypracuje v roku 2014 štúdiu o alternatívnych riešeniach k zaisteniu s cieľom určiť a rozšíriť osvedčené postupy v tejto oblasti.

⇒ „**Kriminalizácia**“ **neoprávneného pobytu navrátených osôb:** Komisia zahrnie do príručky o návrate judikatúru Súdného dvora týkajúcu sa obmedzení a zábran pre členské štáty, pokiaľ ide o trestnoprávne sankcie pre navrátené osoby.

⇒ „**Neodsunutelné**“ **navrátené osoby:** Komisia zhromaždí osvedčené postupy na základe existujúcich osvedčených postupov na vnútroštátnej úrovni s cieľom predísť priesťahom

a zabezpečiť, aby ľudia, ktorí nemôžu byť odsunutí, neboli pozbavení základných práv na neurčitý čas, čím by boli vystavení riziku opätovného nezákonného zaistenia.

*⇒ **Kodifikované normy Rady Európy týkajúce sa zaistenia:** Komisia podporuje vyhlásenie európskych národných preventívnych mechanizmov proti mučeniu vydané počas konferencie o zaškoľovaní prisťahovalcov v Európe (Štrasburg, 21. – 22. november 2013), v ktorom sa Rada Európy vyzýva, aby kodifikovala súbor podrobných pravidiel týkajúcich sa zaškoľovania prisťahovalcov založených na existujúcich medzinárodných a regionálnych normách pre ľudské práva, ktoré sa vzťahujú na pozbavenie osobnej slobody na základe statusu prisťahovalca.*

3. Ďalej rozvíjať dialóg a spoluprácu s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ

Spolupráca s krajinami pôvodu a tranzitu prisťahovalcov, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, je nevyhnutná na zlepšenie kapacity riadenia migračných tokov a na riešenie problémov súvisiacich s návratom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nemajú (alebo ktorí už nemajú) právo na pobyt v EÚ.

EÚ sa zapája do širokej škály bilaterálnych a regionálnych dialógov a rámcov spolupráce s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, s cieľom nadviazať v tejto oblasti vzájomne prospešnú spoluprácu. Patrí sem celý rad otázok, od budovania inštitúcií a kapacít a účinného začleňovania legálnych migrantov až po riadenie návratu a účinné vykonávanie readmisných povinností. V súlade s GPMM by sa krajiny pôvodu a tranzitu mali povzbudzovať v tom, aby poskytovali medzinárodnú ochranu osobám v núdzi v súlade s medzinárodnými normami s cieľom zlepšovať ich azylové a prijímacie kapacity a rozvoj riadne fungujúcich migračných systémov, a aby chránili základné práva migrantov a aby osobitnú pozornosť venovali zraniteľným migrantom, ako sú maloleté osoby bez sprievodu, obeť obchodovania s ľuďmi, ženy a deti. Týmto krajinám by sa mala poskytovať pomoc v oblasti spolupráce s cieľom podporiť ich úsilie v tejto oblasti, pričom EÚ by mala rozšíriť svoju spoluprácu s príslušnými krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, v záujme budovania kapacít v oblasti návratu a readmisie, ako aj poskytovať pomoc partnerským krajinám pri rokovaniach o readmisných dohodách s ostatnými krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ.

*⇒ **Politika návratu** sa bude aj naďalej dôsledne začleňovať do **vykonávania a rozvoja globálneho prístupu k migrácii a mobility (GPMM)** vrátane **partnerstiev v oblasti mobility a spoločných programov v oblasti migrácie a mobility** s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ.*

*⇒ **Stimuly:** Zvláštna pozornosť sa bude venovať tomu, aby bola spolupráca v oblasti návratu, readmisie a reintegrácie súčasťou vyváženej a zjednotenej politiky EÚ voči krajinám, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, ktorá je založená na spoločnom záujme, t. j. súvisí s rozšírenými ustanoveniami o mobilite a ostatnými oblasťami politiky, ako sú obchod, podnikanie a priemysel.*

*⇒ **Budovanie kapacít:** Snahy o budovanie kapacít v krajinách, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, v oblasti návratu a readmisie sa posilnia napríklad zlepšením schopnosti zodpovedných orgánov v partnerských krajinách včas reagovať na žiadosti o readmisiu, identifikovať osoby, ktoré majú byť vrátené, a poskytnúť primeranú pomoc a podporu pri reintegrácii navrátených osôb.*

⇒ V rámci Fondu pre azyl, migráciu a integráciu sa bude klásť dôraz na **udržateľný návrat a reintegráciu** neregulárnych migrantov v krajinách pôvodu, a to aj prostredníctvom rozvoja kapacít týchto krajín lepšie riadiť návrat a reintegráciu.

⇒ Komisia bude aktívne reagovať na problémy zistené v rámci **hodnotenia readmisných dohôd EÚ z roku 2011** a jeho odporúčania, ako sú uprednostňovanie dobrovoľného návratu (odôvodnenie č. 13) a spustenie pilotného projektu na monitorovanie situácie osôb po ich návrate (odôvodnenie č. 15).

4. Zlepšiť operačnú spoluprácu medzi členskými štátmi v oblasti návratu

Konania o návrate zlučiteľné so základnými právami a jednotné politiky v oblasti návratu sa posilnia pomocou praktickej a operačnej spolupráce v týchto oblastiach:

- podpora dobrovoľného odchodu,
- zachovanie najlepších záujmov dieťaťa v konaní o návrate,
- súčinnosť medzi vnútroštátnymi monitorovacími orgánmi,
- zlepšenie štatistík,
- výmena osobných údajov,
- vydávanie cestovných dokladov.

⇒ Komisia použije **Európsku migračnú sieť ako platformu** na zabezpečenie lepšej spolupráce medzi štátmi a zúčastnenými stranami, najmä **v oblasti dobrovoľného odchodu**, ako kľúčový nástroj na získavanie a výmenu informácií.

⇒ Fond pre azyl, migráciu a integráciu sa bude zameriavať na opatrenia **podpory dobrovoľného odchodu**, a zároveň zabezpečí, aby stimuly týkajúce sa dobrovoľného návratu nevedli k neželanému efektu migračnej príťažlivosti. Budú sa podporovať aj opatrenia, ktoré v úzkej spolupráci s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, zjednodušia získavanie prístupu navrátených osôb k potrebným cestovným dokladom.

⇒ Pokiaľ ide o **tranzit dobrovoľne navrátených osôb po súši**, zlepšenie by sa mohlo dosiahnuť prostredníctvom využitia prílohy 39 k schengenskej príručke (štandardný formulár pre uznávanie rozhodnutí o návrate na účely tranzitu po súši). Tie členské štáty, ktoré ju ešte nepoužívajú, by tak mali urobiť.

⇒ Mala by sa podporovať ďalšia operačná spolupráca medzi členskými štátmi navzájom a medzi členskými štátmi a krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, pri vykonávaní návratu a procese reintegrácie uplatňovaných na **maloleté osoby bez sprievodu**. Mala by sa podporovať aj spolupráca medzi systémami členských štátov a krajín, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, na ochranu detí, v rámci ktorej by sa čo najlepšie mali využívať možnosti financovania z Fondu pre azyl, migráciu a integráciu.

⇒ Dôraz sa bude klásť na **zlepšenie štatistických informácií týkajúcich sa návratu**, najmä využívaním podrobných informácií, ktoré agentúra Frontex začala získavať od členských štátov, zvážením spôsobu, ako zlepšiť informácie o dobrovoľnom odchode a podporou konzistentnejšieho zhromažďovania údajov.

⇒ Komisia bude podporovať intenzívnejšiu výmenu osvedčených postupov medzi vnútroštátnymi orgánmi na monitorovanie núteného návratu podľa článku 8 ods. 6 smernice s cieľom podporiť konzistentnejšie monitorovanie, a to najmä v kontexte spoločných operácií koordinovaných agentúry Frontex.

⇒ **Mal by sa posilniť potenciál systémov VIS a SIS v oblasti politiky návratu.** Najmä revízia systému SIS II, ktorá sa uskutoční v roku 2016, bude predstavovať príležitosť na zlepšenie konzistentnosti medzi politikou návratu a systémom SIS II, pričom sa členským štátom navrhne zaviesť povinnosť zadávať do systému SIS II upozornenie o zamietnutí vstupu, pokiaľ ide o zákaz vstupu vydaný na základe smernice o návrate.

⇒ Bude sa podporovať operačná spolupráca medzi členskými štátmi navzájom a medzi členskými štátmi a krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, s osobitným zameraním na **získovanie totožnosti a vydávanie cestovných dokladov** v súlade s požiadavkami na ochranu údajov.

⇒ Európska migračná sieť vypracuje v roku 2014 štúdiu na tému „**Osvedčené postupy pri návrate a reintegrácii neregulárnych migrantov: zákazy vstupu, politika a využívanie readmisných dohôd členských štátov**“. Cieľom tejto štúdie je zvýšiť účinnosť politiky návratu prostredníctvom získavania a porovnávania skúseností členských štátov týkajúcich sa týchto konkrétnych aspektov konania o návrate.

5. Posilniť úlohu agentúry Frontex v oblasti návratu

Spoločná realizácia určitých operačných aspektov návratu na úrovni Únie má jasnú pridanú hodnotu. Agentúra Frontex má v tejto oblasti dôležitú koordinačnú úlohu a mala by ju aj naďalej aktívne využívať. Agentúra Frontex musí vykonávaní svojich úloh zabezpečiť, aby sa operácie vykonávali v súlade s *acquis* Únie a Chartou základných práv EÚ.

⇒ Agentúra Frontex by preto mala zlepšiť koordináciu spoločných návratových operácií tak, aby sa zabezpečilo príkladné dodržiavanie **spoločných noriem týkajúcich sa humánneho a dôstojného zaobchádzania s navrátenými osobami**, ktoré presahujú rámec dodržiavania zákonných povinností. Komisia preto žiada agentúru **Frontex**, aby svoj **etický kódex prioritne prispôsobila spoločným návratovým operáciám** a aby jasne uviedla, že každá spoločná návratová operácia bude predmetom nezávislého monitorovania.

⇒ Agentúra Frontex sa vyzýva, aby ďalej podporovala členské štáty prostredníctvom **školení o problematike návratu** s osobitným dôrazom na dodržiavanie základných práv navrátených osôb počas konania o návrate.

Časť IV – Správa o vykonávaní: Vplyv smernice o návrate 2008/115/ES na politiku návratu členských štátov a na ich postupy týkajúce sa návratu

Lehota na vykonávanie smernice o návrate uplynula 24. decembra 2010. Touto smernicou sú viazané všetky členské štáty, s výnimkou Spojeného kráľovstva a Írska, ako aj štyri štáty pridružené k schengenskému priestoru. Štyri členské štáty (EE, ES, PT, SK) oznámili plnú transpozíciu pred skončením stanovenej lehoty. Devätnásť členských štátov oznámilo transpozíciu v roku 2011 a päť (BE, LT, NL, PL a SE) ju oznámilo v priebehu roku 2012. Komisia začala 20 konaní vo veci porušenia pre nesplnenie oznamovacej povinnosti, ktoré boli všetky uzavreté po tom, ako členské štáty oneskorene oznámili svoje vnútroštátne transpozičné opatrenia¹⁴. Úplnú transpozíciu zatiaľ neoznámil iba Island.

Komisia zorganizovala od prijatia smernice 14 zasadnutí **kontaktnej skupiny**¹⁵ s odborníkmi z členských štátov. Cieľom kontaktnej skupiny je uľahčiť vymedzenie možných problémov a zostávajúcich otázok v počiatkovej fáze a poskytnúť príležitosť na otvorenú a neformálnu diskusiu. Tieto zasadnutia výrazne prispeli k jednotnému vykonávaniu smernice na vnútroštátnej úrovni. Na základe diskusií na úrovni kontaktnej skupiny bolo vypracovaných šesť **komparatívnych štúdií**¹⁶, ktoré sa týkali:

1. *maloletých osôb v rámci konaní o návrate;*
2. *monitorovania núteného návratu;*
3. *reintegrácie navrátených osôb;*
4. *situácie neodsunutelných navrátených osôb;*
5. *riadnej právnej transpozície smernice o návrate členskými štátmi;*
6. *praktického vplyvu smernice o návrate.*

Komisia na základe zistení štúdie o transpozícii smernice o návrate do vnútroštátnych právnych predpisov vypracovala **organizovaný program práce pre transpozíciu smernice o návrate (2012 – 2013)**, počas ktorého položila Komisia členským štátom otázky týkajúce sa zostávajúcich problémov súvisiacich s transpozíciou smernice. Na bilaterálnych technických stretnutiach sa podrobne rokovalo o zistených nedostatkoch a možných riešeniach. Tieto zasadnutia a rokovania sa ukázali ako veľmi užitočné, v dôsledku čoho bolo možné odstrániť väčšinu problémov týkajúcich sa transpozície. Zostávajúce problémy sa týkali najmä týchto ustanovení:

- vplyvu zákazov vstupu na celú EÚ,
- vymedzenia rizika úteku,
- kritérií na predĺženie obdobia dobrovoľného odchodu,
- pravidiel, ktoré sa majú dodržiavať pri leteckom odsune,

¹⁴ Odkazy na vnútroštátne transpozičné opatrenia sú dostupné na stránke EUR-Lex v sekcii MNE: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0115:SK:NOT>.

¹⁵ Súhrnné zápisnice zo zasadnutí kontaktnej skupiny (vo forme dokumentu otázok a odpovedí) sú k dispozícii prostredníctvom registra expertných skupín Komisie.

¹⁶ Väčšina týchto štúdií je verejne dostupná v elektronickej knižnici GR HOME na webovej stránke EÚ: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies.

- monitorovania núteného návratu,
- kritérií pre zaistenie,
- podmienok zaistenia.

Pokiaľ ide o tieto zostávajúce problémy, sedem členských štátov už zmenilo svoje vnútroštátne právne predpisy tak, aby boli v súlade s požiadavkami Komisie. Trinásť členských štátov tak práve robí a šesť členských štátov sa formálne zaviazalo, že v blízkej budúcnosti zmenia svoje vnútroštátne právne predpisy pod dôkladným dohľadom Komisie (predkladanie správ každé dva mesiace).

Podarilo sa už dosiahnuť konkrétne výsledky tohto organizovaného programu, najmä pokiaľ ide o zaistenie:

- Šesť členských štátov z jedenástich, ktoré zatiaľ plne netransponovali článok 3 ods. 7 a článok 15 ods. 1, zmenilo svoje právne predpisy tak, aby z právneho hľadiska vymedzili objektívne kritériá na posúdenie, či existuje dôvod domnievať sa, že sa neregulárny migrant pokúsi o útek. Pomôže to obmedziť počet zaistených migrantov.
- Šesť členských štátov zo siedmich, ktoré zatiaľ plne netransponovali článok 15 ods. 4 smernice, zmenilo alebo v súčasnosti mení svoje vnútroštátne právne predpisy tak, aby zabezpečili ukončenie zaistenia v prípade, že neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun.
- Štyri členské štáty zo šiestich, ktoré doteraz nepovolili MVO a medzinárodným organizáciám navštíviť detenčné centrá, zmenili alebo práve menia svoje právne predpisy.
- Štyri členské štáty zo šiestich, ktoré tak ešte neurobili, preskúmali svoje predpisy týkajúce sa prístupu k bezplatnej právnej pomoci (článok 13 ods. 4).
- Trinásť členských štátov zo šesťnástich, ktoré netransponovali článok 8 ods. 6, už prijalo alebo v súčasnosti prijíma právne predpisy na stanovenie systému monitorovania núteného návratu.
- Jedenásť členských štátov zo štrnástich, ktoré tak ešte neurobili, už formalizovali alebo sa nachádzajú v procese formalizácie záväzku, že akýkoľvek letecký odsun bude prebiehať v súlade so všeobecnými pokynmi k bezpečnostným predpisom na spoločné letecké odsuny, ktoré tvoria prílohu k rozhodnutiu 2004/573/ES.

V zostávajúcich prípadoch, v ktorých nebolo možné dosiahnuť dohodu a zaviazat' členské štáty, aby zmenili svoje právne predpisy v súlade s požiadavkami Komisie, sa už začalo niekoľko konaní v rámci EÚ Pilot.

Pokiaľ ide o **praktické vykonávanie smernice o návrate v členských štátoch**, v rokoch 2012 – 2013 sa vypracovala štúdia, ktorá bola dokončená v októbri 2013. Táto štúdia bola navrhnutá ako „metaštúdia“ založená na rôznych typoch existujúcich informácií a štúdií, ako aj na údajoch od všetkých príslušných zúčastnených strán¹⁷.

¹⁷ Medzi zúčastnené strany, s ktorými museli dodávatelia konzultovať, patrili:

1. súdne orgány/sudcovia zodpovední za monitorovanie/odvolacie konania týkajúce sa politiky návratu (prostredníctvom národných a medzinárodných združení sudcov);
2. právnicki a inštitúcie poskytujúce právnu pomoc navráteným osobám (prostredníctvom národných a medzinárodných združení právnikov);
3. orgány poverené monitorovaním návratu (orgány zriadené podľa článku 8 ods. 6 smernice o návrate);

S cieľom získať lepší obraz o danej situácii Komisia preskúmala aj špecializované štúdie a správy napr. Agentúry pre základné práva, orgánov Rady Európy, UNHCR a MVO (Amnesty International, Human Rights Watch, Pro-Asyl a iných), ktoré sa týkali praktickej situácie v členských štátoch. Hlavným problémom pri zhromažďovaní informácií bolo, že na úrovni členských štátov sa systematicky zhromažďovalo len málo kvantitatívnych údajov týkajúcich sa väčšiny problémov uvedených v štúdií. Napríklad údaje o základných parametroch, ako sú priemerná dĺžka zaistenia, dôvody zaistenia, počet neúspešných návratov a využívanie zákazov vstupu boli dostupné len v malom počte členských štátov. Navyše často chýbajú spoločné vymedzenia a prístupy týkajúce sa zhromažďovania údajov, čo má vplyv na porovnateľnosť takýchto údajov v rámci EÚ.

Ako už bolo uvedené, **Komisia bude systematicky reagovať na všetky nedostatky, ktoré boli zistené v tejto vykonávacej správe.** V súvislosti s otázkami, ktoré boli uvedené v tejto správe, sa už začalo niekoľko konaní v rámci EÚ Pilot a ďalšie konania sa začnú v blízkej budúcnosti.

1. Zaistenie navrátených osôb na účely odsunu

a) Dôvody a dĺžka zaistenia (článok 15)

V článku 15 smernice sa uvádza, že štátni príslušníci tretích krajín, voči ktorým prebieha konanie o návrate, môžu byť zaistení – na „čo najkratšie obdobie“ a „len pokiaľ prebiehajú prípravy na odsun“ –, ak existuje riziko úteku alebo ak sa dotknutá osoba vyhýba alebo bráni procesu prípravy návratu alebo odsunu. Zaistenie, ktoré musí byť nariadené rozhodnutím správnych alebo súdnych orgánov, sa musí preskúmať v „primeraných lehotách“ a musí sa ukončiť, „ak už z právnych alebo iných dôvodov neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun“. Členské štáty musia stanoviť maximálny limit pre zaistenie, ktorý spravidla nemôže presiahnuť šesť mesiacov a vo výnimočných prípadoch celkovo 18 mesiacov. V rámci judikatúry Súdneho dvora EÚ sa objasnilo niekoľko aspektov ustanovení smernice o zaistení. Súdny dvor vo svojej judikatúre vo veci C-357/09 (Kadzoev) výslovne potvrdil ochranné prvky článkov smernice o návrate týkajúcich sa **zaistenia**, pričom zdôraznil, že **zaistenie prestáva byť odôvodnené a dotknutá osoba sa bezodkladne prepustí, ak neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun do krajiny, ktorá nie je členským štátom EÚ, v maximálne povolenej lehote na zaistenie.** Súdny dvor okrem toho objasnil, že **dôvody verejného poriadku a verejnej bezpečnosti nemožno použiť ako odôvodnenie v rámci smernice o návrate.** Rozsudok vo veci C 534/11 (Arslan) sa týkal vzťahu medzi zaistením súvisiacim s návratom a zaistením súvisiacim s azylom (podľa smernice 2003/9) a **objasnil, že existencia dvoch odlišných režimov neznamena, že členské štáty sú automaticky povinné prepustiť zaistené navrátené osoby po tom, ako podajú žiadosť o azyl za predpokladu, že tieto štáty na základe vnútroštátnych právnych predpisov urýchlene prijímú rozhodnutie o ďalšom zaistení v súlade s *acquis* o azyly.**

Z posúdenia vyplynulo, že zatiaľ čo členské štáty spravidla zmenili svoje právne predpisy, aby zabezpečili ich súlad s článkom 15, v praktickom vykonávaní existujú **veľké rozdiely.**

4. zúčastnené strany pomáhajúce migrantom alebo vystupujúce v ich mene (MVO, inštitúcie obhajujúce migrantov);

5. zúčastnené strany poskytujúce pripomienky k politike návratu/skúmajúce politiku návratu (MVO, akademická obec atď.);

6. medzinárodné organizácie (UNHCR, IOM, Červený kríž atď.), ktoré sa zaoberajú problematikou návratu.

Do veľkej miery sa napríklad líši výklad toho, čo predstavuje pojem „primerané lehoty“, počas ktorých je potrebné **preskúmať zaistenie**. V niektorých členských štátoch sa preskúmanie vykonáva každý týždeň, pričom v iných je zaručené len na konci obdobia zaistenia (teda do šiestich mesiacov). Ide preto o oblasť, v ktorej je potrebná väčšia jednotnosť, a kde niektoré zúčastnené strany vyzvali na ďalšie usmernenie týkajúce sa výkladu „primeraných lehôt“.

Na druhej strane je prax jednotnejšia, pokiaľ ide o **dôvody na zaistenie navrátených osôb**, pričom vo väčšine členských štátov je hlavným dôvodom riziko úteku a/alebo bránenie návratu. Ďalším často uvádzaným dôvodom je potreba objasnenia dokumentácie a totožnosti danej osoby v spolupráci s krajinami, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ. **Pojem „riziko úteku“** z článku 3 ods. 7 smernice mal vplyv na vymedzenie a používanie kritérií členských štátov, o ktoré sa opierajú rozhodnutia o zaistení, čím – i keď v rôznej miere – prispieva k väčšej právnej istote. Vo väčšine členských štátov sú „chýbajúce doklady“ alebo „používanie falošnej identity“ hlavnými dôvodmi, ktoré uvádzajú navrátené osoby a na základe ktorých sa posudzuje riziko úteku. Medzi ďalšie často používané kritériá na posúdenie rizika úteku patria:

- používanie falošných dokladov alebo ich zničenie,
- chýbajúce miesto bydliska,
- výslovné vyjadrenie zámeru nespolupracovať,
- odsúdenie za spáchanie trestného činu.

Tabuľka č. 2: Kritériá na posúdenie „rizika úteku“

Často používané kritériá na stanovenie „rizika úteku“	Počet členských štátov uplatňujúcich tieto kritériá
Chýbajúce doklady	13
Nespolupráca pri zisťovaní totožnosti	11
Chýbajúce miesto bydliska	7
Používanie falošných dokladov alebo zničenie platných dokladov	7
Opakované nehlásenie sa príslušným orgánom	7
Výslovné vyjadrenie zámeru nespolupracovať	6
Odsúdenie za spáchanie trestného činu	6
Nedodržanie zákazu vstupu	5
Porušenie rozhodnutia o návrate	5
Predchádzajúce správanie (t. j. útek)	4
Nedostatok finančných prostriedkov	4
Skutočnosť, že na danú osobu sa vzťahuje rozhodnutie o návrate vydané v inom členskom štáte	4
Nedodržanie povinnosti dobrovoľného odchodu	3

Zdroj: vyňaté z MATRIX 2013.

Treba poznamenať, že dochádza ku konzistentnému posunu smerom k **širšiemu zavádzaniu alternatív k zaisteniu** vo všetkých skúmaných členských štátoch. Veľké množstvo členských štátov v súčasnosti vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch zabezpečuje alternatívne riešenia k zaisteniu. Z výskumu vyplynulo, že alternatívy k zaisteniu môžu mať v porovnaní so zaistením niekoľko výhod a že za určitých podmienok môžu viesť k značnej úspore nákladov. V praxi však niektoré členské štáty používajú alternatívy k zaisteniu len

v ojedinelých prípadoch. Zdá sa, že hlavné alternatívy používané v praxi vyžadujú „pravidelné hlásenie sa orgánom“ a „príkaz ubytovať sa v priestoroch špecifikovaných orgánmi“. „Povinnosť odovzdať pasy a doklady“ takisto patrí medzi najčastejšie používané alternatívy k zaisteniu.

Tabuľka č. 3: Právne a praktické uplatňovanie alternatívnych riešení k zaisteniu

	Obmedzenie pobytu		Pravidelné hlásenie sa orgánom		Povinnosť odovzdať doklady		Zloženie finančnej záruky		Elektronické monitorovanie	
	Právne uplatňovanie	Praktické uplatňovanie	Právne uplatňovanie	Praktické uplatňovanie	Právne uplatňovanie	Praktické uplatňovanie	Právne uplatňovanie	Praktické uplatňovanie	Právne uplatňovanie	Praktické uplatňovanie
AT	áno	áno	áno	áno	nie	nie	áno	áno	nie	nie
BE ¹⁸	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie
BG	nie	nie	áno	ž. i.	áno	ž. i.	nie	nie	nie	nie
CY	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie
CZ	nie	nie	áno	áno	nie	nie	áno	nie	nie	nie
DE	áno	ž. i.	áno	áno	áno	áno	nie	nie	nie	nie
DK	áno	áno	áno	áno	áno	áno	áno	nie	áno	nie
EE	áno	áno	áno	áno	áno	áno	nie	nie	nie	nie
EL	áno	nie	áno	nie	áno	nie	áno	nie	nie	nie
ES	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	áno	nie	nie	nie	nie
FI	nie	nie	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	ž. i.	nie	nie
FR	áno	ž. i.	áno	nie	áno	áno	nie	nie	áno	ž. i.
HU	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	ž. i.	nie	nie	nie	nie
IT	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	ž. i.	nie	nie
LT	áno	áno	áno	áno	nie	nie	nie	nie	nie	nie
LU	áno	nie	áno	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie
LV	nie	nie	áno	áno	áno	áno	nie	nie	nie	nie
MT	nie	nie	áno	áno	nie	nie	áno	áno	nie	nie
NL	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	áno	nie	nie
PL	áno	nie	áno	nie	nie	nie	nie	nie	nie	nie
PT	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	ž. i.
RO	áno	ž. i.	áno	ž. i.	nie	nie	nie	nie	nie	nie
SE	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	ž. i.	nie	nie	nie	nie
SI	áno	áno	áno	áno	áno	nie	áno	nie	nie	nie
SK	áno	nie	áno	nie	nie	nie	áno	nie	nie	nie
CH	áno	nie	áno	áno	áno	nie	áno	nie	nie	nie
IS	áno	ž. i.	áno	áno	áno	ž. i.	nie	nie	nie	nie
LI	áno	áno	nie	nie	áno	áno	nie	nie	nie	nie
NO	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	ž. i.	nie	nie	nie	nie
IE	áno	ž. i.	áno	áno	áno	ž. i.	áno	nie	nie	nie
UK	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	ž. i.	áno	ž. i.

Ž. i.: „žiadne informácie nie sú k dispozícii“

Zdroj: vyňaté z MATRIX 2013.

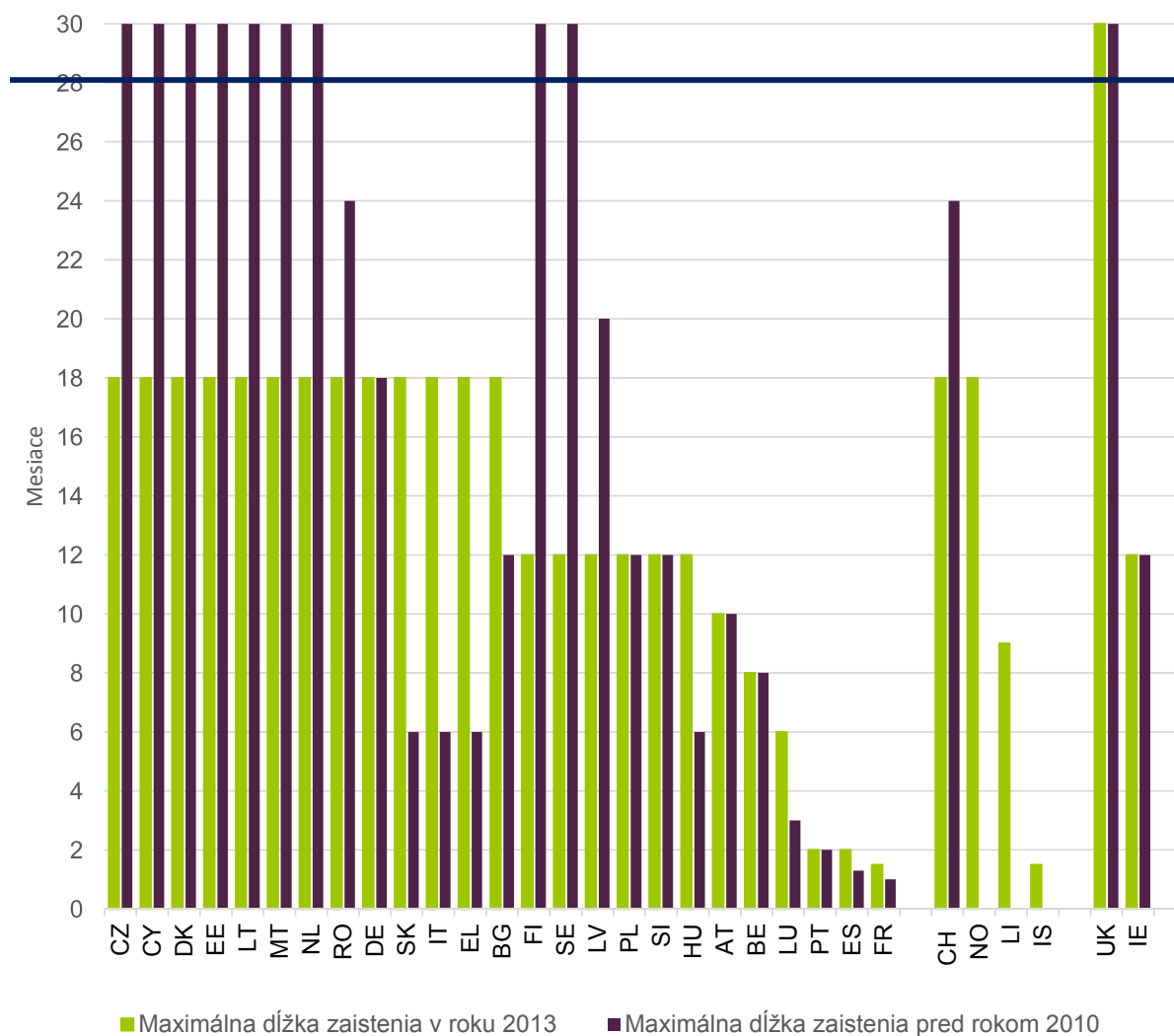
Vo väčšine členských štátov **neexistujú štruktúry verejnej podpory** pre neregulárnych migrantov, ktorí boli prepustení, lebo neexistujú žiadne odôvodnené predpoklady na odsun. V prípade, že členské štáty nie sú konkrétne zo zákona povinné zabezpečiť tejto skupine ľudí materiálnu podporu, títo ľudia sa nachádzajú v situácii „právneho vákuu“ a musia sa spoliehať na súkromný alebo dobrovoľný sektor, alebo sú potenciálne nútení využiť nepovolenú formu

¹⁸ Belgicko síce neuplatňuje žiadne z uvedených alternatívnych riešení k zaisteniu, od roku 2008 poskytuje pre rodiny osobitné ubytovanie a poradenstvo, čo bolo v nedávnej publikácii vypracovanej MVO označené za osvedčený postup.

práce na to, aby sa uživil. V súčasnosti ide niekoľko členských štátov dobrým príkladom, keďže týmto ľuďom poskytujú mesačný príspevok a pomáhajú im nájsť si ubytovanie.

Pred prijatím smernice o návrate sa **maximálna dĺžka zaistenia** v jednotlivých členských štátoch výrazne líšila a minimálne v **deviatich z nich nebola stanovená horná hranica** pre zaistenie navrátených osôb. Smernica o návrate prispela ku konvergencii a celkovo aj k zníženiu maximálnej dĺžky zaistenia v EÚ.

Tabuľka č. 4: Maximálna dĺžka zaistenia pred transpozíciou smernice o návrate a po nej



Zdroj: MATRIX 2013.

Kým v ôsmich členských štátoch sa zvýšila zákonná lehota na zaistenie, v 12 členských štátoch sa znížila. Treba poznamenať, že priemerná dĺžka zaistenia uplatňovaná v praxi sa zdá byť výrazne nižšia, než je maximálny stanovený limit.

Tabuľka č. 5: Dĺžka zaistenia v praxi

ČŠ	Dĺžka zaistenia v praxi (v dňoch)	Zdroj	Obdobie
AT	16,6*	národné štatistiky	2012
BG	64*	štúdia MVO	2011

ČŠ	Dĺžka zaistenia v praxi (v dňoch)	Zdroj	Obdobie
DE	menej ako 42***	národné štatistiky	2011
DK	31*	štúdia MVO	2011
EE	85*	národné štatistiky	2011
EL	minimálne 180**	medzinárodná organizácia	2012
FI	5 – 6**	vnútroštátne verejné orgány	–
FR	13*	vnútroštátne verejné orgány	–
IT	31*	orgány verejnej moci v Bologni	–
LU	16*	vnútroštátne verejné orgány	–
NL	120 – 180**	MVO a medzinárodná organizácia	–
RO	50*	národné štatistiky	2012
SE	menej ako 14**	ministerstvo spravodlivosti	–
IS	1**	verejné orgány a MVO	–
LI	1 – 2**	verejné orgány a MVO	–
UK	7**	vnútroštátne verejné orgány	–

* Priemer vypočítaný na základe dostupných údajov. Zdroj údajov sa uvádza v treťom stĺpci zľava.

** Najčastejšie uplatňovaná dĺžka zaistenia, ktorú odhadli opýtané zúčastnené strany.

*** Podľa oficiálnych štatistík sa v Nemecku 73 % zaistených osôb zadržiava menej ako 42 dní.

Zdroj: Matrix 2013.

b) Podmienky zaistenia vrátane maloletých osôb a rodín (články 16 a 17)

V smernici sa stanovuje niekoľko **základných podmienok**, ktoré sa v súvislosti so zaistením navrátených osôb musia dodržiavať, napríklad skutočnosť, že musia byť zaistené v špecializovaných zariadeniach (nie vo väzeniach), alebo by aspoň mali byť oddelené od riadnych väzňov. Zaisteným navráteným osobám musí byť poskytnutá urgentná zdravotná starostlivosť a základná liečba, a musí im byť umožnený kontakt s právnymi zástupcami, rodinnými príslušníkmi a konzulárnymi orgánmi. MVO a orgány musia mať možnosť navštevovať navrátené osoby s výhradou prípadných požiadaviek členských štátov na predbežné povolenie. Navrátené osoby musia byť náležite informované o svojich právach a povinnostiach. Pokiaľ ide o **maloleté osoby** (bez sprievodu alebo s rodinami), v prípade ktorých sa zaistenie môže použiť len ako „posledná možnosť“ a na „čo najkratšie obdobie“, musia sa zohľadniť najmä ich potreby („hlavným kritériom sú najlepšie záujmy dieťaťa“), musia mať možnosť venovať sa záujmovým aktivitám a (v závislosti od dĺžky pobytu) musia mať prístup k vzdelávaniu.

V smernici sa podrobne neupravujú otázky, ako sú veľkosť priestorov, prístup k hygienickým zariadeniam, možnosť zdržiavať sa na čerstvom vzduchu, výživa atď. počas zaistenia. V odôvodnení 17 sa však uvádza, že so zaistenými osobami by sa malo **zaobchádzať „humánym a dôstojným spôsobom“** pri rešpektovaní ich základných práv a v súlade s medzinárodným právom. V prípade, že členské štáty pristúpia k zaisteniu podľa článkov 15 – 17 smernice, musí sa tak udiť za podmienok, ktoré sú v súlade s článkom 4 Charty EÚ, ktorý zakazuje neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie. Praktický vplyv tejto povinnosti na členské štáty sa podrobne uvádza v normách, ktoré stanovil Výbor Rady Európy na zabránenie mučeniu („normy CPT“¹⁹). Tieto normy predstavujú všeobecne uznávaný opis povinností súvisiacich so zaistením, ktoré musia členské štáty dodržiavať pri akomkoľvek zaistení ako absolútne minimum s cieľom zabezpečiť súlad s povinnosťami stanovenými v Európskom dohovore o ľudských právach a povinnosťami pri uplatňovaní právnych predpisov EÚ, ktoré vyplývajú z Charty EÚ. Komisia bude danú situáciu pozorne sledovať a využije najmä možnosti, ktoré ponúka nový **mechanizmus schengenského hodnotenia** na vyhodnotenie zariadení, ktoré členské štáty využívajú na zadržiavanie pred odsunom s cieľom

¹⁹ Dokument CPT/Inf/E (2002) 1 — Rev.2013, dostupný na: www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm.

uistiť sa, že všetky členské štáty spĺňajú tieto referenčné kritériá. Komisia v záujme riešenia najzávažnejších prípadov neľudských podmienok zaistenia začala v posledných mesiacoch konania v rámci EÚ Pilot proti niekoľkým členským štátom.

Právne predpisy deviatich členských štátov nie sú plne v súlade s článkom 16 ods. 1, podľa ktorého musia štáty striktne **oddeľovať zaistené osoby od riadnych väzňov**. Dva z týchto členských štátov sa zaviazali zmeniť svoje právne predpisy. Proti ostatným dotknutým členským štátom už boli alebo budú začaté konania v rámci EÚ Pilot. V praxi zabezpečuje špecializované zariadenia určené na zaistenie len polovica členských štátov. Druhá polovica ešte stále, či už príležitostne alebo pravidelne, zaisťuje neregulárnych migrantov vo väzeniach. V tejto súvislosti predložili nemecké súdy v roku 2013 Súdnemu dvoru EÚ tri návrhy na začatie prejudiciálneho konania: vo veciach C-473/13 (Bero) a C-514/13 (Bouzalmate) bola Súdnemu dvoru položená otázka, či je členský štát podľa článku 16 ods. 1 smernice povinný zadržiavať navrátené osoby len v zariadeniach určených na zaistenie, ak disponuje takýmito špecializovanými zariadeniami len v niektorých nižších regionálnych jednotkách (a v ostatných nie). Vec C-474/13 (Thi Ly Pham) sa týka zlučiteľnosti vnútroštátnej správnej praxe s článkom 16 ods. 1, pokiaľ ide o umiestňovanie zaistených osôb pred odsunutím spolu s riadnymi väzňami, ak tieto s takýmto umiestnením súhlasia. Súdny dvor v týchto troch prípadoch ešte stále nevydal rozhodnutie.

Povinnosť podľa článku 16 ods. 2 povoliť zaisteným osobám **kontakt s právnymi zástupcami, rodinnými príslušníkmi a konzulárnymi orgánmi** riadne transponovali všetky členské štáty. Zo získaných dôkazov vyplýva, že v praxi sa táto možnosť vždy neposkytuje v dvoch členských štátoch. Povinnosť vyplývajúcu z článku 16 ods. 3 zabezpečiť **zaručenie prístupu k urgentnej zdravotnej starostlivosti** takisto transponovali všetky členské štáty. Podľa existujúcich tvrdení sa však v šiestich členských štátoch v praxi niekedy neumožňuje prístup k tomuto právu. Komisia bude sledovať všetky zistené nedostatky.

Právna transpozícia samostatného práva vnútroštátnych, medzinárodných a mimovládnych organizácií a orgánov podľa článku 16 ods. 4 na **plný prístup do zariadení určených na zaistenie** je v siedmich členských štátoch ešte stále problematická. Tri z týchto členských štátov sa už zaviazali zmeniť svoje právne predpisy. Zdá sa však, že prax v ďalších štyroch členských štátoch nie je plne v súlade so smernicou.

Právne predpisy vo všetkých členských štátoch sú v súlade s pravidlami článku 17 o **zaistení maloletých osôb a rodín**. V praxi však boli hlásené nedostatky týkajúce sa osobitného ubytovania pre rodiny v dvoch členských štátoch, prístupu k záujmovým aktivitám v troch členských štátoch a prístupu k vzdelávaniu v piatich členských štátoch. Pokiaľ ide o praktické využívanie ustanovenia článku 17 o zaistení maloletých osôb len ako poslednej možnosti, z hodnotenia zistení vyplynulo, že sedemnášť členských štátov – minimálne občas – zaisťuje maloleté osoby bez sprievodu a devätnásť členských štátov – minimálne občas – zaisťuje rodiny s maloletými osobami. Vzhľadom na to, že vymedzenie „poslednej možnosti“ v smernici o návrate ponecháva priestor na výklad, niektoré zúčastnené strany navrhli, že členské štáty by sa mali vyzvať, aby do svojich vnútroštátnych právnych predpisov zahrnuli prezumpciu proti zaisťovaniu detí a aby využívali alternatívy k zaisťovaniu maloletých osôb bez sprievodu a rodín s deťmi.

Pokiaľ ide o **pomoc pre maloleté osoby bez sprievodu** (článok 10), hodnotenie preukázalo, že túto pomoc poskytuje veľké množstvo rôznych orgánov veľmi odlišným spôsobom.

Tabuľka č. 6: Orgán zodpovedný za poskytovanie pomoci pre maloleté osoby bez sprievodu (UAM)

Krajiny	MVO	medzinárodná organizácia pre migráciu	inštitúcia špecializovaná na neregulárne UAM	vládný odbor	všeobecne sociálne služby a služby pre mládež	samospráva	všeobecne služby v oblasti azylu a prisťahovalectva	prokuratúra alebo súd	polícia alebo pohraničná stráž	žiadna formálne poverená inštitúcia
AT					✓					
BE				✓						
BG					✓					
CZ		✓			✓					
CY					✓					
DE					✓					
DK	✓	✓					✓			
EE					✓	✓				
EL	✓	✓						✓		
ES						✓				
FI										✓
FR					✓					
HU			✓							
IT		✓								
LT							✓			
LU		✓								
LV								✓	✓	
MT							✓			
NL	✓				✓					
PL		✓						✓	✓	
PT	✓				✓					
RO	✓									
SI					✓					
SK				✓						
SE					✓					
CH						✓				
IS				✓	✓					
LI				✓						
NO ²⁰		✓	✓	✓						
IE					✓					
UK					✓	✓				

Zdroj: MATRIX 2013.

Zatiaľ čo väčšina členských štátov v praxi maloletých vracia, len sedem členských štátov oznámilo použitie možnosti vrátenia maloletých osôb bez sprievodu do prijímacích stredísk alebo sociálnych služieb v krajine ich pôvodu.

²⁰ Posúdenie zhody smernice 2008/115/ES Európskou komisiou (2013) pre Nórsko. Verzia 3.0 – 20.6.2013. Neuverejnený článok 10 ods. 1.

Medzi hlavné oblasti zmeny súvisiace so zaisťovaním z dôvodu vykonávania smernice o návrate patria tieto oblasti:

Tabuľka č. 7: Hlavné oblasti zmeny súvisiace so zaisťovaním z dôvodu vykonávania smernice o návrate

<u>Zmena</u>	<u>Členský štát</u>
Kratšia lehota zaistenia	BG, CZ, DK, EE, LT, LV, RO, SI, SK, NO
Dlhšia lehota zaistenia	EL, ES, FI, FR, IT, LU
Osobitný politika voči maloletým osobám a rodinám s maloletými (a zraniteľným osobám)	AT, CZ, SI
Lepšie podmienky v detenčných centrách	DK, LU, LV, RO
Špecializované zariadenia na zaistenie/oddelenie od väzňov	DE, DK, LU
Využívanie alternatív	BE, DE, LV, NL
Poskytovanie právneho poradenstva	AT, SK
Pevná lehota na súdne preskúmanie/rozhodnutie súdu	CZ, SK
Možnosť podať odvolanie	LV
Písomné rozhodnutie	DK

Zdroj: MATRIX 2013.

2. Dobrovoľný odchod (článok 7) a monitorovanie nútených návratov (článok 8 ods. 6)

Zavedenie smernice o návrate pozitívne ovplyvnilo vnútroštátne právne predpisy a prax, pokiaľ ide o **dobrovoľný odchod**. Článkom 7 sa členské štáty zaväzujú poskytnúť primeranú lehodu na dobrovoľný odchod v dĺžke od siedmich do tridsiatich dní. V niektorých členských štátoch nebola predtým lehota na dobrovoľný odchod stanovená vo vnútroštátnych právnych predpisoch, ako ani jej dĺžka. V súčasnosti túto lehodu zaviedli všetky členské štáty. Vo väčšine skúmaných členských štátov sa lehota na dobrovoľný odchod stanovuje **automaticky**; len tri členské štáty využili možnosť podľa článku 7 ods. 1 smernice na stanovenie tejto lehoty na základe žiadosti. V októbri 2013 predložil holandský súd Súdnemu dvoru EÚ návrh na začatie prejudiciálneho konania (vec C-554/13), ktoré sa týkalo ustanovenia v článku 7 ods. 4 nestanoviť lehodu na dobrovoľný odchod z dôvodu verejného poriadku.

Štúdia takisto preukazuje, že smernica o návrate bola stimulom na zmenu **monitorovania nútených návratov**. Mnohé členské štáty zriadili monitorovacie orgány ako priamy dôsledok tejto smernice, často s podporou z Európskeho fondu pre návrat. Sedem členských štátov neplnilo povinnosť zriadiť systém monitorovania núteného návratu a Komisia začala (resp. čoskoro začne) príslušné konania v rámci EÚ Pilot. V tých členských štátoch, ktoré zriadili monitorovací orgán, zvykne dochádzať k veľkému nesúladu pri monitorovaní, ktoré vykonáva občianska spoločnosť (MVO pre ľudské práva), ombudsmani alebo orgány s väzbami na národné ministerstvá. Systémy monitorovania sú stanovené buď na základe právnych predpisov, alebo na základe dohody o spolupráci. Hodnotenie preukazuje, že smernica o návrate mala zásadný vplyv na zriadenie orgánov pre monitorovanie návratu a že táto oblasť sa priebežne vyvíja, keďže systémy monitorovania sú čoraz bežnejšie. Tieto monitorovacie orgány budú zohrávať dôležitú úlohu ako zabudované mechanizmy kontroly každodenných vnútroštátnych postupov v oblasti návratu.

Tabuľka č. 8: Orgány na monitorovanie nútených návratov

Štát	Monitorovací orgán	Typ monitorovacieho orgánu
AT	√	ombudsman a MVO
BE	√	orgán pridružený k belgickej polícii
BG	√ ²¹	ombudsman a MVO
CY	√	ombudsman
CZ	√	orgán pridružený k českému parlamentu
DE	neformálny	MVO
DK	√	ombudsman a MVO
EE	√	MVO
EL	√	ombudsman
ES	√	ombudsman
FI	√	ombudsman
FR	nie	–
HU	√	ombudsman
IT	nie	–
LT	√	MVO
LU	√	MVO
LV	√	ombudsman
MT	√	orgán pridružený k ministerstvu vnútorných vecí a národnej bezpečnosti
NL	√	orgán pridružený k ministerstvu bezpečnosti a spravodlivosti
PL	√	ombudsman a MVO
PT	√	orgán pridružený k ministerstvu vnútorných vecí
RO	√	MVO
SE	nie	súdy, ombudsman parlamentu a verejný ochranca práv, ktorí čiastočne vykonávajú funkciu monitorovacieho orgánu
SI	nie ²²	–
SK	√	ombudsman a MVO
CH	√	orgán pridružený k federálnemu ministerstvu spravodlivosti a polície
IS	nie	–
LI	nie	–
NO	√	ombudsman
IE	nie	–
UK	√	orgány pridružené k ministerstvu spravodlivosti

Zdroj: MATRIX 2013.

3. Záruky (články 12 a 14) a opravné prostriedky (článok 13)

Z hodnotenia vyplynulo, že väčšina skúmaných členských štátov využíva možnosti **uplatňovania odchýlky od rozsahu pôsobnosti smernice podľa článku 2 ods. 2²³**.

²¹ Iba návrh (údaje z roku 2012 prostredníctvom agentúry FRA).

²² O systéme duálneho monitorovania sa v súčasnosti rokuje vo vláde, pričom sa predpokladá, že ho bude monitorovať ombudsman spolu s MVO.

Z hodnotenia vyplynulo, že ochranné povinnosti podľa článku 4 ods. 4 sa uplatňujú vo väčšine prípadov a že podobná úroveň ochrany existuje aj medzi štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí patria do rozsahu pôsobnosti smernice, a „hraničnými prípadmi“, ktoré členské štáty vylúčili z rozsahu jej pôsobnosti.

Z hodnotenia vyplynulo, že **procesné záruky** týkajúce sa práv neregulárnych migrantov počas konaní o návrate sa vo veľkej miere uplatňujú vo vnútroštátnych právnych predpisoch členských štátov. Zistenia výskumu ukazujú, že záruky článku 12 ods. 1 smernice týkajúce sa formy rozhodnutia o návrate (písomná forma s uvedením skutkových a právnych dôvodov a informácií o dostupných právnych prostriedkoch nápravy) sa v praxi takisto spravidla uplatňujú. Niektoré zúčastnené strany však vyjadrili obavy, ktoré sa týkali formulovania dôvodov na vydanie rozhodnutia (nedostatok podrobných údajov a motivácie). Zúčastnené strany v takmer polovici členských štátov uplatňujúcich túto smernicu označili za oblasti možného zlepšenia preklad (hlavných aspektov rozhodnutia o návrate) a v menšej miere aj tlmočenie.

Na základe hodnotenia nebolo možné rozpoznať hlavné trendy alebo posúdiť priebežné zmeny, pokiaľ ide o **záruky v období pred odloženým návratom**. (Článok 14 smernice sa týka zlúčenia rodiny, zdravotnej starostlivosti, prístupu k vzdelávaniu, potrieb zraniteľných osôb, ako aj práva na získanie písomného potvrdenia v prípadoch odloženého návratu.) Zdá sa, že základné záruky sa v prvom rade zabezpečujú prostredníctvom vykonávania medzinárodných dohôd a univerzálneho právneho prístupu (najmä urgentná zdravotná starostlivosť a vzdelávanie).

Pokiaľ ide o povinnosť členských štátov poskytnúť navráteným osobám podľa článku 13 **účinný právny prostriedok nápravy**, z hodnotenia vyplýva, že aj keď vo vnútroštátnych právnych predpisoch všetkých členských štátov existuje právne ustanovenie na odvolanie, v praxi vstupuje do hry množstvo faktorov, ktoré môžu ohroziť právo na skutočný právny prostriedok nápravy. Po prvé, informácie o dostupných opravných prostriedkoch sa v praxi napriek riadnej právnej transpozícii smernice nie vždy oznamujú štátnym príslušníkom tretích krajín vo všetkých členských štátoch dostatočným spôsobom v jazyku, ktorému navrátená osoba rozumie (preklad a vysvetlenie/otázka právnej pomoci). Po druhé, v súvislosti s predchádzajúcim bodom sa môže znížiť možnosť účinného odvolania z dôvodu neúčinného poskytovania právnej pomoci v prípadoch, keď členské štáty v prípadoch vo veľkej miere využívajú ustanovenie podľa článku 13 ods. 4 smernice, aby sa na bezplatnú právnu pomoc vzťahovali podmienky uvedené v článku 15 ods. 3 až 6 smernice 2005/85/ES. V rámci hodnotenia sa zistilo, že v dôsledku toho nebolo v niekoľkých členských štátoch v praxi často podané odvolanie proti rozhodnutiam o návrate, resp. v menšej miere, než sa predpokladalo. Komisia sa bude touto problematikou podrobne zaoberať.

Smernica členským štátom umožňuje rozhodnúť, či má odvolanie automaticky **odkladný účinok**, alebo či takýto účinok môže v jednotlivých prípadoch udeliť len odvolací orgán. Z hodnotenia vyplynulo, že odvolaním sa spravidla automaticky dočasne pozastaví vykonávanie rozhodnutia o návrate a/alebo odsunutí podľa vnútroštátnych právnych

²³ Článok 2 ods. 2 písm. a) povoľuje členským štátom neuplatňovať túto smernicu v určitých „hraničných situáciách“ (osoby, ktorým bol zamietnutý vstup na hraniciach, a osoby, ktoré boli zadržané v súvislosti s neoprávneným prekročením hraníc). V tomto prípade sa stále uplatňuje súbor základných minimálnych záruk uvedených v článku 4 ods. 4. Článok 2 ods. 2 písm. b) povoľuje členským štátom neuplatňovať túto smernicu v určitých „situáciách trestného práva“ týkajúcich sa osôb, ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat ako trestná sankcia, alebo osôb, voči ktorým prebieha extradičné konanie.

predpisov len v deviatich členských štátoch. Vo väčšine členských štátov musí prist'ahovalec požiadať o dočasný odkladný účinok, ktorý môže sudca za určitých okolností zamietnuť (alebo povoliť).

Tabuľka č. 9: Odkladný účinok odvolania

Dočasný odkladný účinok vykonávania rozhodnutia o návrate v prípade podaného odvolania	
Áno: automaticky	AT, CZ, DK, FR, LT, MT, PL, RO, SI, UK
Niekedy: na základe rozhodnutia príslušného súdneho alebo správneho orgánu	BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, CH, LI, IS, NO, IE

Zdroj: MATRIX 2013.

V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že Súdny dvor vo svojom rozsudku vo veci C-383/13 PPU (G. a R.)²⁴ potvrdil, že **práva na obhajobu uvedené v článku 41 ods. 2 Charty EÚ** (právo na vypočutie a právo na prístup k spisu) sa musia dodržiavať pri prijímaní rozhodnutí podľa smernice o návrate aj vtedy, ak ich táto smernica výslovne nestanovuje.

4. Kriminalizácia neoprávneného vstupu a pobytu

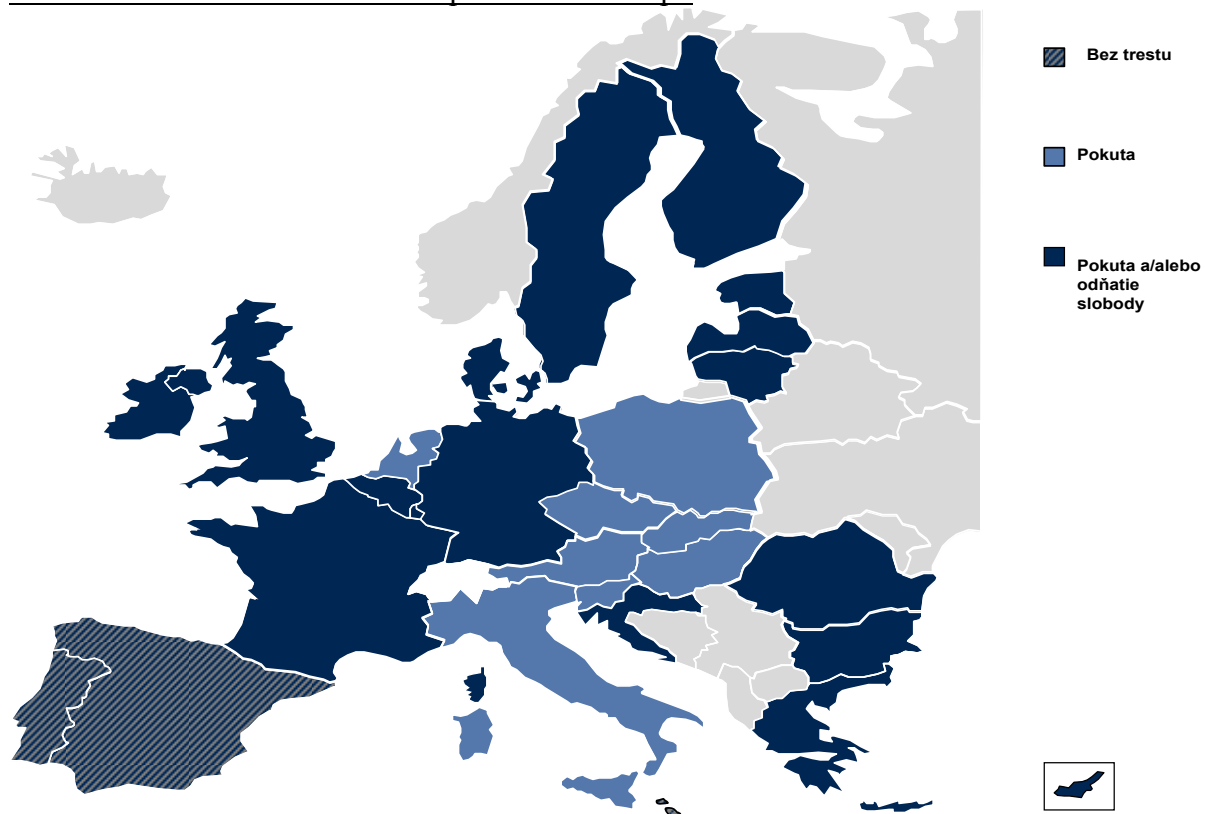
Zistenia hodnotenia, ako aj nedávna štúdia, ktorú vypracovala agentúra FRA, preukazujú existenciu právnych predpisov vo väčšine členských štátov, ktoré rôznymi spôsobmi **trestne stíhajú „neoprávnený vstup a/alebo pobyt“**. Smernica o návrate ani žiadny iný právny nástroj EÚ nebránia členským štátom posudzovať neoprávnený vstup a/alebo pobyt podľa vnútroštátneho trestného práva ako trestný čin. Niektoré rozsudky Súdneho dvora však obmedzili schopnosť členských štátov zadržiavať navrátené osoby v dôsledku toho vo väzení. Najmä vo veci C-61/11 (El Dridi) dospel Súdny dvor k záveru, že smernica o návrate bráni vnútroštátnej právnej úprave trestne stíhať neoprávnený pobyt, *pokiaľ* táto právna úprava ohrozuje účinnosť smernice o návrate. Súdny dvor v tejto súvislosti konštatoval, že uloženie trestu odňatia slobody štátnemu príslušníkovi tretej krajiny s neoprávneným pobytom, ktorý nespáchal žiadny iný trestný čin ako ten, že neopustil štátne územie danej krajiny, je v rozpore s touto smernicou. Rozsudkom v podobnej veci C-329/11 (Achughbadian) sa potvrdili zistenia v rozsudku vo veci El Dridi, pričom sa dospelo k záveru, že vnútroštátne právne predpisy, ktoré postihujú len neoprávnený pobyt pod hrozbou trestu odňatia slobody, nie sú zlučiteľné so smernicou o návrate. Rozsudok vo veci C-430/11 (Sagor) potvrdil, že možno uplatňovať trestnoprávnu sankciu vo forme finančnej pokuty, ktorá môže byť nahradená príkazom na vyhostenie za predpokladu, že konanie o vyhostení dodrží všetky príslušné procesné záruky smernice o návrate a že trestnoprávna sankcia vo forme domáceho väzenia sa môže uplatňovať len vtedy, ak existujú záruky, ktoré zabezpečia, že správanie danej osoby neoddieli jej návrat.

Uvedené rozsudky mali za následok **širokú škálu zmien vo vnútroštátnych právnych predpisov** v skúmaných krajinách, pričom niekoľko členských štátov v dôsledku tejto

²⁴ Dve ďalšie neukončené prejudiciálne konania – C-166/13 (Mukarubega) a C-249/13 (Boudjilida) – sa týkajú podobných otázok.

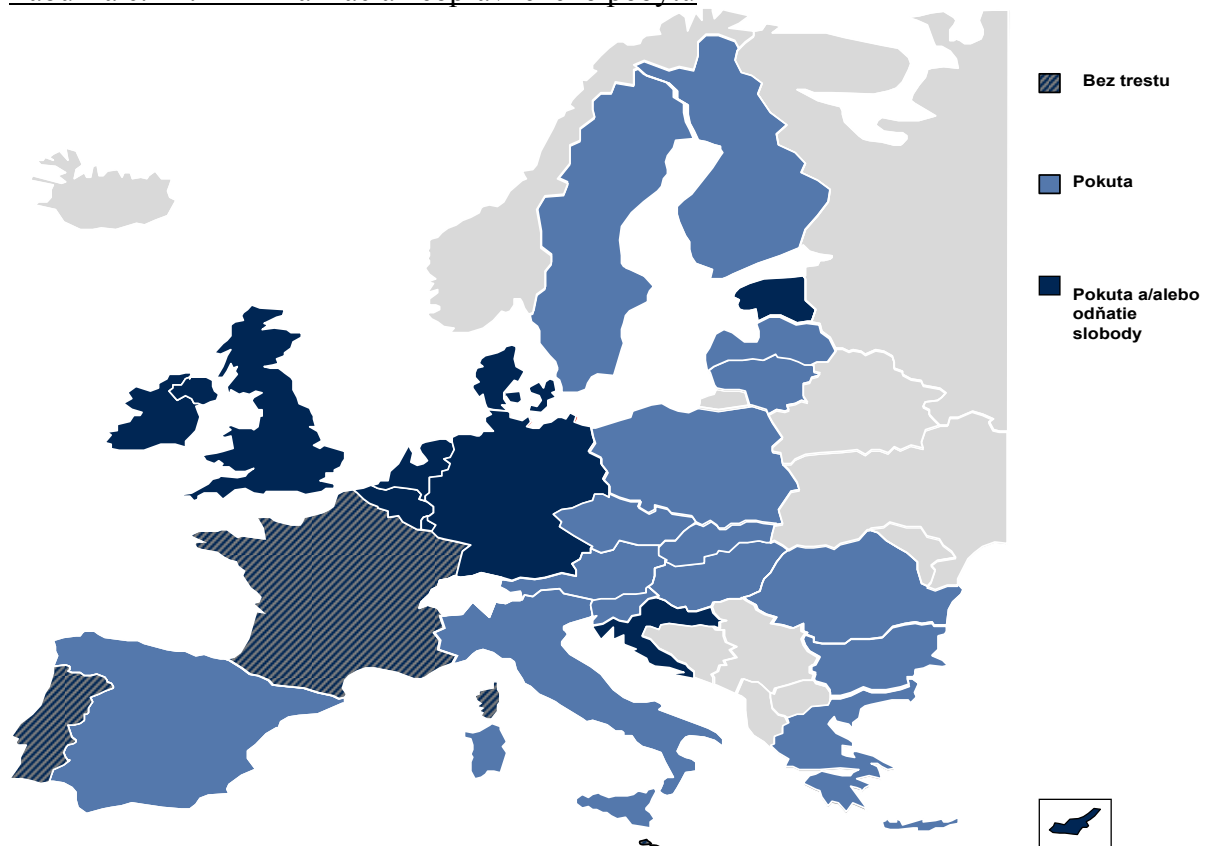
judikatúry nedávno zmenilo svoje právne predpisy. Komisia podrobne sleduje túto situáciu a voči niektorým členským štátom už začala konania v rámci EÚ Pilot.

Tabuľka č. 10: Kriminalizácia neoprávneného vstupu



Zdroj: FRA 2014.

Tabuľka č. 11: Kriminalizácia neoprávneného pobytu



Zdroj: FRA 2014.

5. Začatie konania o návrate (článok 6) a zákazy vstupu (článok 11)

Pokiaľ ide o článok 6 smernice o návrate, **vymedzenie neoprávneného pobytu** je medzi členskými štátmi do veľkej miery jednotné. Vnútroštátne právne predpisy vo väčšine členských štátov obsahujú podrobné zoznamy okolností, za ktorých možno štátneho príslušníka tretej krajiny považovať za osobu s neoprávneným pobytom, pričom medzi päť hlavných kategórií patrí: skončenie platnosti víz; skončenie platnosti povolenia na pobyt; zrušenie povolenia na pobyt; odňatie postavenia utečenca; neoprávnený vstup. Väčšina členských štátov uplatňuje priaznivejšie pravidlá pre osoby, ktoré sú účastníkmi prebiehajúceho konania na vydanie alebo obnovenie povolenia alebo víz. Väčšina členských štátov sa rozhodla pre **jednofázový postup**, pri ktorom sa rozhodnutie o návrate a rozhodnutie o odsune vydávajú v jednom (správnom) akte, pričom len deväť členských štátov (IT, LT, LV, MT, PL, SE, IS, IE, UK) uplatňuje dvojfázový postup. Táto smernica zabezpečila aj celoeurópsku harmonizáciu, ktorá sa týka vydávania povolení na pobyt alebo iných povolení poskytujúcich **právo na pobyt z dôvodov súcitu, humanitárnych alebo iných dôvodov** štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území: všetky členské štáty poskytujú túto možnosť vo svojom právnom rámci. **Povinnosť začať konanie o návrate** v podstate nezmenila prax zadržania štátnych príslušníkov tretích krajín a počet zadržaní. V smernici sa nestanovuje, či členský štát vyhľadáva neregulárnych štátnych príslušníkov tretích krajín prostredníctvom bežných opatrení s pomocou štátnej polície alebo *ad hoc*, ale táto skutočnosť závisí od vnútroštátnych faktorov a okolností. Keďže v smernici sa výslovne nevymedzuje pojem **zadržania** ani sa neposkytuje usmernenie, ako takéto postupy vykonávať, členské štáty ponechali existujúce inštitucionálne nastavenia takmer nezmenené. V členských štátoch existujú dva hlavné typy postupov zadržania: po prvé, zadržanie na základe bežných policajných kontrol alebo cielených operácií na mieste, kde existuje odôvodnené podozrenie na výskyt migrantov bez dokladov. Po druhé, zadržanie osôb, ktoré nedodržali príkaz na opustenie územia alebo ktoré nedodržali rozhodnutie týkajúce sa dobrovoľného odchodu, na žiadosť prisťahovaleckých orgánov.

Smernica o návrate ukladá členským štátom povinnosť vydať v rámci rozhodnutia o návrate zákaz vstupu v prípade, že nebola uvedená lehota na dobrovoľný odchod²⁵, alebo v prípade nesplnenia povinnosti návratu. V iných prípadoch nie je vydanie zákazu vstupu povinné. Pokiaľ ide o stanovenie dĺžky zákazu vstupu, musia sa zohľadniť všetky relevantné okolnosti, pričom maximálne trvanie v dĺžke päť rokov možno prekročiť len vtedy, ak daná osoba predstavuje vážnu hrozbu pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť. Hodnotenie ukázalo, že smernica o návrate celkovo prispela k zblíženiu (maximálnej) **dĺžky zákazov vstupu súvisiacej s návratom** vo všetkých členských štátoch na päť rokov v súlade s článkom 11 ods. 2 smernice. Väčšina členských štátov takisto stanovuje maximálnu dĺžku zákazu vstupu v prípadoch, keď sa navrátená osoba považuje za hrozbu pre národnú bezpečnosť a v prípade, keď táto dĺžka v súlade so smernicou výnimočne presiahne päť rokov. Vo ôsmich členských štátoch sa dĺžka zákazu vstupu v dôsledku vykonávania tejto smernice znížila. Výskum však tiež preukázal, že v šiestich členských štátoch sa zvýšil počet zákazov vstupu vydaných pre navrátené osoby. V praxi poskytujú všetky členské štáty neregulárnym migrantom možnosť požiadať za výnimočných humanitárnych okolností o zrušenie alebo pozastavenie zákazu vstupu. Každé rozhodnutie o

²⁵ Môže sa tak stať v prípade, že existuje riziko úteku, alebo v prípade, že žiadosť o legálny pobyt bola zamietnutá ako neodôvodnená alebo podvodná, alebo ak daná osoba predstavuje hrozbu pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť.

zákaze vstupu sa zadáva do Schengenského informačného systému, čím sa migrantom zabráni v opätovnom vstupe do schengenského priestoru. Súdny dvor vo svojom rozsudku vo veci C-297/12 (Filev/Osmani) znovu potvrdil, že maximálna lehota pre zákaz vstupu, stanovená v smernici, sa vzťahuje aj na „historické zákazy vstupu“, ktoré boli vydané pred nadobudnutím účinnosti smernice.

Tabuľka č. 12: Zákazy vstupu

Dôvody pre vydanie zákazov vstupu	ČŠ, ktoré využívajú tieto dôvody
Zákaz vstupu sa automaticky vydáva pre všetky prípady rozhodnutia o návrate	AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, MT, PL, PT, IS, IE, UK
Zákaz vstupu sa nevydáva vo všetkých prípadoch, ale sa (aspoň) automaticky vydáva a) ak sa nestanovila lehota na dobrovoľný odchod, b) ak sa nedodržala povinnosť návratu	BE, BG, CZ, DK, FI, HU, LU, LV, NL, RO, SE, SK, CH, NO
Zákaz vstupu sa vydáva v jednotlivých prípadoch (z rôznych dôvodov)	FR, SI, LI

Zmeny na základe smernice o návrate	Členský štát
Zníženie lehoty na zákazy vstupu	DE, ES, IT, LV, PL, PT, CH, NO
Vydanie väčšieho počtu zákazov vstupu	AT, BE, DK, FI, NL, CH
Osobitné nariadenie o zákazoch vstupu/štandardizácia v celej krajine	LT, MT, SI
Možnosť zrušenia	ES, PL
Písomný zákaz vstupu	LU, PL
Vydanie menšieho počtu zákazov vstupu	SK

Zdroj: MATRIX 2013.

6. Judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa smernice o návrate

Za posledných päť rokov predložili vnútroštátne sudy Súdnemu dvoru niekoľko návrhov na začatie prejudiciálneho konania, ktoré sa týkali výkladu smernice o návrate:

O zaistení:

Súdny dvor vo svojom rozsudku vo veci C-357/09 (Kadzoev) z 30. novembra 2009 výslovne potvrdil ochranné prvky ustanovení smernice o návrate týkajúcich sa zaistenia, najmä povinnosť okamžite prepustiť danú osobu, ak už na to neexistujú dôvody stanovené v smernici.

V lete 2013 predložili nemecké sudy tri návrhy na začatie prejudiciálneho konania: vo veciach C-473/13 (Bero) a C-514/13 (Bouzalmate) (neukončené) bola Súdnemu dvoru položená otázka, či je členský štát podľa článku 16 ods. 1 smernice povinný zadržiavať navrátené osoby len v špecializovaných zariadeniach určených na zaistenie, ak disponuje takýmito špecializovanými zariadeniami len v niektorých nižších regionálnych jednotkách (a v ostatných nie). Vec C-474/13 (Thi Ly Pham) (neukončené) sa týka zlučiteľnosti článku

16 ods. 1 smernice s vnútroštátnou správnou praxou, pokiaľ ide o umiestňovanie zaistených osôb pred odsunutím spolu s riadnymi väzňami, ak s takýmto umiestnením súhlasia.

O kriminalizácii neoprávneného pobytu:

Dňa 28. apríla 2011 vydal Súdny dvor rozsudok vo veci C-61/11 (El Dridi). Súdny dvor v tomto rozsiahlom rozsudku dospel k záveru, že smernica o návrate bráni vnútroštátnej právnej úprave uložiť trest odňatia slobody z dôvodu neoprávneného pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý nedodrží príkaz na opustenie územia daného štátu, lebo takýto trest môže ohroziť dosiahnutie cieľa, ktorým je zavedenie účinnej politiky na odsun a repatriáciu v súlade so základnými právami. Rozsudok v podobnej veci (vec C-329/11 Achughbadian), ktorý sa týkal situácie vo Francúzsku, bol vydaný v decembri 2011. Potvrdil zistenia v rozsudku vo veci El Dridi, pričom dospel k záveru, že vnútroštátne právne predpisy, ktoré *postihujú len neoprávnený pobyt* pod hrozbou trestu odňatia slobody, nie sú zlučiteľné so smernicou o návrate. Rozsudok vo veci C-430/11 (Sagor) (ktorý sa týkal zlučiteľnosti ustanovení talianskych vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými sa ukladajú trestné sankcie týkajúce sa rozhodnutia neopúšťať bydlisko a okamžité vyhostenie za neoprávnený pobyt) bol vydaný v decembri 2012 a ďalej spresnil judikatúru Súdneho dvora v tejto veci. Súdny dvor vo svojom uznesení z 21. marca 2013 vo veci C-522/11 (Mbaye) odkázal na uvedenú judikatúru a znovu zopakoval svoje závery. Vec C-189/13 (Da Silva) (neukončené) nadväzuje na vec Achughbadian a týka sa zlučiteľnosti smernice o návrate s vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktoré *postihujú neoprávnený vstup* pod hrozbou trestu odňatia slobody.

O vzťahu medzi smernicou o návrate a *acquis* o azyle:

Rozsudok z mája 2013 vo veci C-534/11 (Arslan) sa týkal vzťahu medzi zaistením v súvislosti s návratom (podľa smernice 2008/115/ES) a zaistením v súvislosti s azylom (podľa smernice 2003/9/ES) v situácii, keď je štátny príslušník tretej krajiny zaistený podľa smernice o návrate a podá žiadosť o azyl s cieľom odložiť návrat. Rozsudok potvrdil, že zaistenie v súvislosti s azylom a zaistenie v súvislosti s návratom upravujú dva odlišné právne režimy s príslušnými právnymi zárukami prispôbenými konkrétnej situácii uchádzačov o azyl a navrátené osoby. Súdny dvor uviedol, že existencia týchto dvoch odlišných systémov neznamena, že členské štáty sú automaticky povinné prepustiť zaistené navrátené osoby, hneď ako podajú žiadosť o azyl: rozsudok výslovne potvrdil, že zaistenie môže trvať ďalej za predpokladu, že členské štáty bezodkladne prijmú podľa vnútroštátnych právnych predpisov rozhodnutie o trvaní zaistenia v súlade s azylovým *acquis*.

O zákazoch vstupu:

Rozsudok z 19. septembra 2013 vo veci C-297/12 (Filev/Osmani) sa týka platnosti „historických“ zákazov vstupu vydaných pred nadobudnutím účinnosti smernice o návrate, ako aj pravidiel týkajúcich sa trvania zákazov vstupu. Súdny dvor v tomto rozsudku

- potvrdil, že článok 11 ods. 2 bráni ustanoveniu vnútroštátneho práva, ktoré umožňuje obmedzenie trvania zákazu vstupu a ktoré je viazané na podanie *žiadosti* v snahe získať výhodu z takéhoto obmedzenia,
- objasnil, že zákaz vstupu, ktorý bol vydaný viac ako päť rokov pred dátumom nadobudnutia účinnosti vnútroštátnych právnych predpisov vykonávajúcich túto smernicu nemôže mať ďalšie účinky s výnimkou prípadu, keď dotknutá osoba predstavuje vážnu hrozbu pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť,
- bráni tomu, aby členské štáty vylúčili podľa článku 2 ods. 2 písm. b) tejto smernice osoby, ktoré v čase, keď sa táto smernica mala vykonávať a v čase jej vykonávania mali prospech z výhodnejšieho priameho účinku tejto smernice.

O dobrovoľnom odchode:

Návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Raad van State (Holandsko) v októbri 2013 vo veci C-554/13 (Zh. a O.) (neukončené), sa týkal výkladu pojmu „riziko pre verejný poriadok“ ako dôvod na neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod v kontexte článku 7.

O práve byť vypočutý (článok 41 Charty EÚ) v kontexte smernice o návrate:

– Dva návrhy na začatie prejudiciálneho konania od francúzskych sudcov v tejto veci boli podané na jar 2013: vo veciach C-166/13 (Mukarubega) a C-249/13 (Boudjilida) (neukončené) bola Súdnemu dvoru predložená otázka, či sa právo byť vypočutý pred prijatím rozhodnutia podľa článku 41 ods. 2 charty vzťahuje na konania o návrate (Mukarubega), a aby určil presný rozsah tohto práva (Boudjilida).

Súdny dvor vo svojom rozsudku z 10. septembra 2013 vo veci C-383/13 PPU (G. a R.) potvrdil, že pri prijímaní rozhodnutia o predĺžení zaistenia sa musí dodržiavať právo na obhajobu. Objasnil, že nie každá nezrovnalosť pri dodržiavaní práva na obhajobu vedie k zrušeniu rozhodnutia. Takýto účinok nastane len vtedy, ak sa vnútroštátny súd domnieva, že predmetné porušenie by v skutočnosti viedlo k inému výsledku.

Časť V – Závery

Z tohto oznámenia vyplýva, že zavedenie *acquis* EÚ o návrate za posledné desaťročie viedlo vo všetkých členských štátoch k významným legislatívnym a praktickým zmenám. Smernica o návrate mala pozitívny vplyv na vnútroštátne právne predpisy a prax týkajúce sa dobrovoľného odchodu a podnietila zmenu v monitorovaní núteného návratu. Prispela k zjednoteniu – a celkovo aj k zníženiu – maximálnej dĺžky zaistenia v celej EÚ a konzistentným spôsobom sa začali zavádzať alternatívne riešenia k zaisteniu vo všetkých členských štátoch. Zároveň sa obmedzila kriminalizácia neoprávneného pobytu v členských štátoch a jej procesné záruky prispeli k väčšej právnej istote.

Obavy, ktoré vyjadrili niektoré členské štáty v čase jej prijatia, že jej ochranné ustanovenia ohrozia účinnosť konaní o návrate, sa nenaplnili: skúsenosti potvrdzujú, že postupy stanovené v smernici o návrate umožňujú rozhodné opatrenia. Hlavnými dôvodmi pre odmietnutie návratu sú *praktické* problémy pri zisťovaní totožnosti navrátených osôb a pri získavaní potrebných dokladov od orgánov krajín, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ.

Spoločná zodpovednosť za hlavné ciele politiky tejto novej politiky EÚ a ich podpora sa postupne vyvíjajú. Všetky členské štáty teraz spravidla akceptujú tieto ciele politiky:

- *dodržiavanie základných práv,*
- *spravodlivé a účinné postupy,*
- *obmedzenie prípadov, keď sú migranti ponechaní bez jasného právneho postavenia,*
- *prednosť dobrovoľného odchodu,*
- *podpora reintegrácie a presadzovanie alternatívnych riešení k zaisteniu.*

Ukázalo sa to počas nedávnych dialógov o politike s členskými štátmi, ktoré prebiehali v roku 2013. Tieto pozitívne zmeny potvrdila aj ôsma správa Komisie OSN pre medzinárodné právo o vyhostení cudzincov, v ktorej osobitný spravodajca OSN priznal, že smernica EÚ o návrate „obsahuje veľmi progresívne ustanovenia v týchto otázkach, ktoré sú oveľa pokročilejšie ako normy v iných častiach sveta.“

Napriek tomuto pozitívnemu vývoju a skutočnosti, že členské štáty vo všeobecnosti zabezpečili transpozíciu smernice o návrate do svojich vnútroštátnych právnych predpisov, ešte stále existuje priestor na zlepšenie praktického vykonávania smernice a politik návratu vo všeobecnosti, pri zabezpečení dodržiavania noriem základných práv (napr. podmienok zaistenia, účinných právnych prostriedkov nápravy) a účinnosti (napr. zrýchlenie postupov a vyššia miera – dobrovoľného – návratu).

Opatrenia uvedené v tomto oznámení sú zamerané na zabezpečenie riadneho a účinného vykonávania platných pravidiel, presadzovanie základných práv v praxi, spoluprácu medzi členskými štátmi, ako aj spoluprácu so štátmi, ktoré nie sú členmi EÚ. Týmto opatreniami sa zabezpečí lepšie vykonávanie a praktické uplatňovanie politik návratu, čím sa v nasledujúcich rokoch upevnia a prehĺbia úspechy politiky návratu EÚ pri plnom dodržiavaní neodňateľných práv a dôstojnosti všetkých ľudí bez ohľadu na ich migračné postavenie.