

Závěry Rady o budoucnosti návratové politiky

1. Rada opětovně potvrzuje, že soudržná, důvěryhodná a účinná politika týkající se navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, jež plně respektuje lidská práva a důstojnost dotčených osob, jakož i zásadu *nenavracení*, je základní součástí komplexní migrační politiky EU.

2. Rada vítá sdělení Komise o akčním plánu EU v oblasti navracení, který reaguje na výzvu Evropské rady ze zasedání konaného ve dnech 25. a 26. června 2015, kdy byla Komise vyzvána, aby zavedla specializovaný evropský návratový program. Akční plán[1], jakož i příručka k navracení osob[2], jež byly předloženy dne 9. září 2015, obsahují pragmatická a operativní opatření, jejichž cílem je posílit schopnost členských států navracet nelegální migranty a plně uznat potřebu posílit spolupráci se zeměmi původu a tranzitu a podporu poskytovanou těmto zemím.

3. Na zasedání Evropské rady ve dnech 25. a 26. června 2015 byl stanoven seznam opatření, která mají být přijata v oblasti navracení, zpětného přebírání a reintegrace. Rada vyzývá Komisi, aby do ledna 2016 vypracovala zprávu za účelem posouzení pokroku a určení nedořešených otázek. Rada dále vyzývá Komisi, aby na oznámení uvedená v akčním plánu EU v oblasti navracení urychleně navázala konkrétními opatřeními.

4. V zájmu větší účinnosti návratového systému EU a se zvláštním důrazem na podporu členských států, které jsou vystaveny silnému migračnímu tlaku, je třeba přidělit odpovídající finanční zdroje. Azylový, migrační a integrační fond bude významně podporovat činnost členských států v oblasti navracení; členské státy plánují, že v období let 2014–2020 vyčlení ve svých národních programech na navracení více než 800 milionů eur. Financování na podporu spolupráce v oblasti zpětného přebírání a reintegrace navracějících se osob, mimo jiné i mezi členskými státy a třetími zeměmi, by mělo být poskytnuto ze všech příslušných nástrojů, zejména z Nouzového svěřeneckého fondu pro stabilitu a řešení hlavních příčin nelegální migrace a vysídlených osob v Africe a z finančních programů EU. Rada rovněž vítá specializovanou facilitu pro budování kapacit v oblasti zpětného přebírání, kterou Komise zřídila v rámci Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF). Kromě toho by měly být přiděleny dostatečné zdroje agentuře Frontex, aby mohla podstatně posílit svou podporu, pokud jde o navracení.

5. EU a její členské státy musí v oblasti navracení vyvinout větší úsilí. Vyšší míry úspěšnosti navracení by měly odrazovat od nelegální migrace. Směrnice o navracení[3], která vstoupila v platnost v lednu roku 2009, by měla být uplatňována soudržným a účinným způsobem s cílem zajistit vysoké jednotné normy jejího prosazování a zachovat vysokou úroveň vzájemné důvěry mezi členskými státy. Rada naléhavě vyzývá Komisi, aby posoudila fungování a provádění směrnice o navracení a určila veškeré překážky bránící účinnému navracení, mimo jiné prostřednictvím schengenského hodnotícího mechanismu[4]. Na základě tohoto posouzení se Komise vyzývá, aby v případě potřeby předložila legislativní návrhy k odstranění těchto překážek. Měly by být lépe využívány stávající evropské informační systémy, zejména Schengenský informační systém (SIS), Vízový informační systém (VIS) a Eurodac, které jsou důležitými nástroji, jež je třeba dále posílit, aby pro účely navracení umožnily lepší shromažďování, sdílení a koordinaci informací mezi členskými státy. Rada se zájmem očekává další návrhy Komise vycházející ze studie proveditelnosti, jež mají co nejdříve v roce 2016 stanovit povinnost zadávat všechny zákazy vstupu a rozhodnutí o navracení do SIS, a to zejména s cílem umožnit jejich vzájemné uznávání a výkon. Úspěšnost navracení by se měla dále zvýšit na základě revidovaných právních předpisů o inteligentních hranicích, jež mají být předloženy do konce roku 2015, a to prostřednictvím vytváření záznamů o veškerých přeshraničních pohybech státních příslušníků třetích zemí. Rada vítá i návrhy Komise týkající se využívání systému Eurodac pro účely navracení. Kromě toho členské státy do konce roku 2015 zprovozní síť vnitrostátních kontaktních míst pro výměnu informací s cílem usnadnit odnímání povolení k pobytu, zejména v případě migrantů se záznamem v rejstříku trestů.

6. Rada uznává, že klíčovou roli při vytváření podmínek pro účinnou návratovou politiku EU hrají také vnitrostátní právní a správní rámce. Členské státy musí zejména vydávat rozhodnutí o navracení, přijímat veškerá nezbytná opatření k jejich výkonu a poskytovat odpovídající zdroje, včetně zdrojů finančních a personálních, jež identifikace a navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí vyžaduje. Aby bylo zajištěno účinné navracení nelegálních migrantů, musí být přijata veškerá opatření, včetně zajištění jakožto legitimního krajního opatření. Členské státy by měly především posílit své zajišťovací kapacity před vyhoštěním s cílem zajistit, že nelegální migranti budou fyzicky k dispozici pro vykonání navracení, a přijmout taková opatření, která zabrání zneužívání práv a postupů.

7. Pro zvýšení míry úspěšnosti navracení má zásadní význam praktická spolupráce mezi členskými státy v oblasti navracení. Členské státy se proto důrazně vyzývají, aby lépe využívaly odborných znalostí a systematictěji žádaly o služby, které jsou v současnosti nabízeny agenturou Frontex, tj. rozmísťování kontrolních týmů v rámci koordinovaných společných operací, pomoc při získávání cestovních dokladů migrantů, organizace společných návratových operací a odborná příprava vnitrostátního personálu zapojeného do návratových operací. Agentura Frontex by měla zvýšit veškeré své úsilí, aby plně využila svého současného mandátu pro pomoc členským státům při návratových operacích a dalších souvisejících činnostech. Členské státy jsou odpovědné především za výkon navracení, avšak okamžité zřízení úřadu agentury Frontex specializovaného na navracení by mělo umožnit posílení podpory poskytované touto agenturou členským státům s cílem mimo jiné usnadnit, organizovat a financovat návratové operace. Agentura Frontex musí i nadále pomáhat přímo jednotlivým členským státům a mít právo organizovat společné návratové operace z vlastního podnětu, s ohledem na potřeby členských států. Všechny členské státy a agentura Frontex budou s ohledem na návratové operace úzce spolupracovat a budou plnit obzvláště aktivní úlohu při vytváření a fungování tzv. *hotspotů*, jak zdůrazňují závěry Evropské rady ze dne 23. září 2015.

8. Rada vyjadřuje plnou podporu posílení agentury Frontex a se zájmem očekává legislativní balíček, který má Komise předložit v prosinci roku 2015. V tomto ohledu Rada vítá záměr Komise zvážit zřízení zásahových jednotek agentury Frontex pro rychlé navracení, které budou členským státům nabízet podporu při identifikaci, konzulární spolupráci se třetími zeměmi a organizaci návratových operací členských států, přičemž bude ve svém návrhu vycházet ze zkušeností s tzv. *hotspoty*.

9. Rada vítá záměr Komise podporovat a řídit integrovaný systém řízení návratů vytvářením součinnosti mezi evropským integrovaným přístupem k navracení do třetích zemí (EURINT), sítí evropského nástroje pro reintegraci (ERIN) a evropskou sítí styčných úředníků pro navracení (EURLO), jakož i evropskými styčnými úředníky pro otázky migrace (EMLO), styčnými úředníky pro přistěhovalectví (ILO) a styčnými úředníky agentury Frontex. Uvedené subjekty by se v práci měly vzájemně podporovat, a vyvarovat se tak překrývání činností s cílem zvýšit účinnost návratového systému EU. Jejich odbornost a zkušenosti by měly být dále sdíleny s členskými státy pro případná následná opatření. Všechny členské státy se vyzývají, aby zvážily aktivní účast v rámci těchto sítí. Agentura Frontex by měla zajistit koordinaci na operativní úrovni integrovaného systému řízení návratů.

10. V zájmu posílení spolupráce v oblasti navracení a zpětného přebírání musí být mobilizovány všechny nástroje. V rámci veškerých příslušných kontaktů na politické úrovni se zeměmi původu nelegálních migrantů budou členské státy, Komise a Evropská služba pro vnější činnost upřednostňovat zpětné přebírání, aby zajistily, že vůči těmto zemím je vysíláno konzistentní sdělení, mimo jiné o nezbytnosti plného a účinného provádění stávajících dohod o zpětném přebírání ve vztahu ke všem členským státům. Spolupráce se zeměmi původu se musí zaměřit na identifikaci nelegálních migrantů a vydávání cestovních dokladů. V této souvislosti má zásadní význam spolupráce s diplomatickými zastoupeními zemí původu a musí být upřednostněna. Pokud jde o vnitřní věci, bude se Rada dále zabývat souvislostí mezi dohodami o zjednodušení vízového režimu a dohodami o zpětném přebírání v rámci přepracovaného vízového kodexu, a to zejména tak, že zajistí, aby bylo zjednodušení vízového režimu, jak je uvedeno ve vízovém kodexu, povoleno pouze po posouzení spolupráce se všemi členskými státy v oblasti zpětného přebírání.

11. Rada zdůrazňuje, že zpětné přebírání vlastních státních příslušníků je podle mezinárodního obyčejového práva povinností a že všechny státy musí tuto povinnost plnit. Pokud jde o africké, karibské a tichomořské státy (AKT), je tato povinnost rovněž stanovena v článku 13 dohody z Cotonou[5], který všechny zúčastněné státy zavazuje ke zpětnému přebírání svých vlastních státních příslušníků bez dalších formalit. EU a její členské státy budou usilovat o zajištění účinného provádění všech závazků v oblasti zpětného přebírání, bez ohledu na to, zda jsou prováděny na základě formálních dohod o zpětném přebírání, dohody z Cotonou nebo jiných ujednání. Rada vyzývá Komisi, aby v úzké spolupráci s ESVČ urychleně zahájila dvoustranné dialogy, a posílila tak praktickou spolupráci se všemi příslušnými třetími zeměmi původu a tranzitu nelegálních migrantů, a to na základě zkušeností členských států EU, které v minulosti úspěšně prováděly návratové operace do těchto třetích zemí. Agentura Frontex spolu se sítěmi zaměřenými na navracení by měly poskytnout operativní a technickou podporu. Komise a ESVČ by měly pravidelně informovat o výsledcích těchto jednání a do června roku 2016 podat zprávu o dosaženém pokroku. Na základě výše uvedeného Rada vyzývá Komisi, aby předložila návrhy směrnic pro jednání o dohodách o zpětném přebírání s příslušnými zeměmi původu, v jejichž případě je nutné praktickou spolupráci formalizovat. Rada současně Komisi vyzývá, aby zajistila, že probíhající jednání o dohodách o zpětném přebírání budou urychlena a dohody budou uzavřeny co nejdříve.

12. Rada vítá zavedení zásady „více za více“ jakožto způsobu, jak zvýšit pákový efekt EU a členských států. K posílení spolupráce třetích zemí v oblasti zpětného přebírání a navracení by měla být použita zdravá rovnováha mezi pobídkami a nátlakem. Tato zásada se tedy musí uplatňovat obecněji a musí se používat aktivně a koordinovaně na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni, přičemž musí uvést do spojitosti zlepšení spolupráce při navracení a zpětném přebírání a výhody ve všech oblastech politiky a vycházet ze zkušeností s pilotními projekty v oblasti navracení. Rada vyzývá Komisi, aby společně s ESVČ do šesti měsíců navrhla komplexní a konkrétně uzpůsobené balíčky, jež by měly být uplatněny vůči třetím zemím s cílem napravit problémy zjištěné při provádění účinného zpětného přebírání. Tyto balíčky by měly být ihned poté provedeny. Ve vhodných případech by za účelem zlepšení spolupráce měla být uplatňována podmíněnost. V této souvislosti se členské státy vyzývají, aby určily pákový efekt v oblastech, které spadají do jejich vnitrostátní pravomoci.

Určení pákového efektu a posílení spolupráce při zpětném přebírání napomohou dialogy na vysoké úrovni vedené vysokou

představitelkou ve spolupráci s členskými státy a Komisí.

13. Základním předpokladem pro úspěšnost návratových operací je spolupráce se zeměmi původu a tranzitu. V krátkodobém horizontu bude EU zkoumat součinnost diplomacie EU přímo na místě prostřednictvím delegací EU, a to zejména prostřednictvím evropských styčných úředníků pro otázky migrace (EMLO), kteří budou do konce roku 2015 vysláni do Egypta, Maroka, Libanonu, Nigeru, Nigérie, Senegalu, Pákistánu, Srbska, Etiopie, Tuniska, Súdánu, Turecka a Jordánska.

14. Rada vyzývá Komisi, ESVČ a členské státy, zejména prostřednictvím jejich zastoupení mimo EU, aby v úzké spolupráci se styčnými úředníky uvedenými v bodě 9 podpořily průkazy EU (standardní cestovní doklady pro účely vyhoštění státních příslušníků třetích zemí)[6], které by se měly stát cestovními doklady pro účely návratu všeobecně uznávanými ze strany třetích zemí. Kromě toho jsou členské státy odhodlány při návratových operacích průkaz EU používat pravidelněji.

15. Uznává se, že podpora reintegrace není nezbytným předpokladem pro navrácení a pro zajištění udržitelnosti navrácení je zapotřebí dalšího úsilí v oblasti podpory reintegrace. Musí být posílena i praktická spolupráce s orgány domovského státu, aby se zlepšila jejich kapacita pro zpětné přebírání vlastních státních příslušníků, a to účinně a včas.

16. Programy dobrovolného návratu v řadě třetích zemí obvykle provádí vnitrostátní orgány. Členské státy by případně měly navrhnout a provádět společné reintegrační projekty, které by byly komplexnější a nákladově efektivnější díky úsporám z rozsahu. Členské státy mohou využít dostupných finančních prostředků, kromě prostředků Azylového, migračního a integračního fondu, které poskytuje Komise. Rada vítá záměr Komise sledovat a hodnotit prostřednictvím Evropské migrační sítě, zda by rozdíly mezi programy dobrovolného návratu a programy reintegrace mohly u členských států vést k tomu, že by migranti mířili cíleně do takových členských států, které nabízejí obzvláště výhodné návratové programy.

17. EU se bude zabývat rozvojem bezpečných a udržitelných přijímacích kapacit a zajištěním dlouhodobé perspektivy a náležitých postupů pro uprchlíky a jejich rodiny v regionech ve třetích zemích postižených migračním tlakem, dokud nebude možný návrat do jejich země původu. Po splnění podmínek stanovených ve směrnici 2013/32/EU[7], zejména zásady nenavrácení uvedené v jejím článku 38, mohou členské státy považovat žádosti těchto osob o azyl za nepřipustné vzhledem k bezpečné třetí zemi v souladu s článkem 33 zmíněné směrnice, po čemž může následovat urychlený asistovaný návrat. Souběžně s tím by měla být prozkoumána možnost využití obdobných regionálních kapacit pro urychlené navrácení osob, které kritéria pro získání mezinárodní ochrany nesplňují.

[1] Dokument 11846/15.

[2] Dokument 11847/15.

[3] V souladu s Protokolem č. 21 a 22, připojeným ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie, se tato směrnice se nevztahuje na UK, IE a DK.

[4] Nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 (Úř. věst. L 295, 6.11.2013, s. 27).

[5] Dohoda o partnerství mezi africkými, karibskými a tichomořskými státy na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé, podepsaná v Cotonou dne 23. června 2000, Úř. věst. L 317, 15.12.2000, s. 3–353.

[6] Doporučení Rady ze dne 30. listopadu 1994 o přijetí standardního cestovního dokladu pro vyhoštění státních příslušníků třetích zemí.

[7] V souladu s Protokolem č. 21 a 22, připojeným ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie, se tato směrnice se nevztahuje na UK, IE a DK.

Press office - General Secretariat of the Council of the EU

Rue de la Loi 175 - B-1048 BRUSSELS - Tel.: +32 (0)2 281 6319

press@consilium.europa.eu - www.consilium.europa.eu/press