

ASISTOVANÉ DOBROVOLNÉ NÁVRATY DO TŘETÍCH ZEMÍ

Komparace návratových systémů vybraných zemí EU a České republiky

SOZE 2010

Studie spolufinancovaná Evropským návratovým fondem v rámci projektu ENF 2008–08



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY



Obsah

1. Úvod.....	5
1.1 Metodologie.....	6
1.2 Rámec dobrovolných návratů.....	7
2. Pojem a definice dobrovolného návratu.....	9
2.1 Repatriace	9
2.2 Dobrovolný návrat.....	9
2.3 Asistovaný návrat	12
2.4 Navracení dle Návratové směrnice	13
2.5 Dobrovolný návrat v české legislativě.....	14
3. Mezinárodní kontext dobrovolných návratů	15
3.1 Role mezivládních organizací.....	16
3.2 Evropa a dobrovolné návraty	17
3.3 Právní rámec dobrovolných návratů.....	19
3.3.1 Legislativa EU	19
3.3.2 Mezinárodní dokumenty	22
3.3.3 Úmluva OSN o právech dítěte a dobrovolné návraty.....	24
3.3.4 Návratová směrnice a dobrovolné návraty.....	26
4. Dobrovolné asistované návraty v ČR.....	31
4.1 Historický kontext migrace v českých zemích	31
4.2 Migrační politika České republiky a dobrovolné návraty	32
4.3 Program dobrovolných návratů.....	33
4.4 Statistika dobrovolných návratů a realizovaných readmisí.....	35
4.4.1 Dočasně realizované projekty	35
4.4.2 Žadatelé o mezinárodní ochranu a zajištění cizinci	35
4.4.3 Program podpory při potírání nelegální migrace.....	36
4.4.4 Readmisní dohody.....	36
4.4.5 Celkový přehled dat	37
4.5 Dobrovolný návrat v české legislativě, definice	38
4.5.1 Cílová skupina, subjekty a programy v právním rámci ČR.....	39
4.6 Organizace AVR a poskytované asistenční služby	56
4.6.1 Nelegálně pobývající cizinci.....	56
4.6.2 Neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu	56
4.6.3 Dočasné projekty Dobrovolných návratů.....	58
4.6.4 Oběti obchodování s lidmi.....	59
4.6.5 Program podpory při potírání nelegální migrace.....	60
4.7 Reintegrace	60
4.7.1 Reintegrační opatření v rámci projektů EUF	60
4.7.2 Projekty v rámci zahraniční rozvojové spolupráce	61
4.8 Readmisní dohody	63
4.9 Shrnutí AVR v České republice.....	64
4.9.1 Kvalifikace pro AVR	64
4.9.2 Druhy asistenčních a reintegračních služeb	65

4.9.3 Rozsah rozvojové pomoci	68
4.9.4 Problematické aspekty AVR v České republice	69
5. Analýza vybraných zemí EU.....	75
5.1 Dánsko.....	76
5.1.1 Úvod	76
5.1.2 Právní rámec dobrovolných návratů.....	78
5.1.3 Dánský systém dobrovolných návratů.....	79
5.1.4 Pomoc při reintegraci.....	82
5.1.5 Programy na podporu návratu.....	83
5.1.6 Doporučení a perspektivy.....	88
5.1.7 Shrnutí a komparace s Českou republikou	89
5.2 Švédsko.....	94
5.2.1 Úvod	94
5.2.2 Asistovaný dobrovolný návrat – definice, právní rámec a institucionální zajištění	96
5.2.3 Obecně k dobrovolným návratům, typy návratů a cílové skupiny	98
5.2.4 Druhy poskytované asistence.....	100
5.2.5 Dobrovolné návraty	101
5.2.6 Navracení dobrovolné a vynucené	101
5.2.7 Podpora při znovuzачlenění/reintegraci v zemi původu.....	102
5.2.8 Reintegrace.....	103
5.2.9 Rozvojová spolupráce	104
5.2.10 Shrnutí a komparace s Českou republikou	105
5.3 Finsko.....	110
5.3.1 Úvod	110
5.3.2 Právní rámec dobrovolných návratů.....	113
5.3.3 Praxe dobrovolných návratů	116
5.3.4 Programy dobrovolných návratů	118
5.3.5 Pomoc při reintegraci.....	121
5.3.6 Nucené návraty	123
5.3.7 Zranitelné skupiny	124
5.3.8 Finská rozvojová politika.....	124
5.3.9 Shrnutí a komparace s Českou republikou	127
5.4 Německo	132
5.4.1. Úvod	132
5.4.2 Legislativní rámec.....	134
5.4.3 Readmisní dohody.....	138
5.4.4 Repatriační programy	138
5.4.5 Organizace AVR	142
5.4.6. Reintegrace.....	146
5.4.7 Zahraniční rozvojová spolupráce	150
5.4.8 Shrnutí a komparace s Českou republikou	151
5.5. Španělsko	155
5.5.1. Úvod	155
5.5.2 AVR – definice, legislativa.....	156
5.5.3 Readmisní dohody	158
5.5.4 Institucionální zajištění	158

5.5.5 Cílová skupina, subjekty, programy, projekty	159
5.5.6 Druhy asistenčních služeb a organizace AVR	162
5.5.7 Reintegrace.....	164
5.5.8 Zahraniční rozvojová spolupráce	165
5.5.9 Regularizace.....	166
5.5.10 Shrnutí a komparace s Českou republikou	168
5.6. Francie	171
5.6.1 Úvod	171
5.6.2 Dobrovolné návraty	173
5.6.3. Reintegrace.....	175
5.6.4. Rozvojová pomoc realizovaná mimo dobrovolné návraty.....	177
5.6.5. Činnost IOM.....	179
5.6.6 Legislativní úprava.....	181
5.6.7 Cílová skupina	182
5.6.8 Nucené návraty, readmisní dohody.....	189
5.6.9 Shrnutí a komparace s Českou republikou	189
6. Shrnutí komparace.....	199
6.1 Výchozí situace – obecný migrační kontext.....	199
6.2 Cílová skupina dobrovolných návratů včetně zranitelných skupin	201
6.3 Legislativní úprava a definice AVR.....	203
6.4 Návratová praxe a programy, institucionální zajištění, mechanismy spolupráce a zapojení NNO	205
6.5 Metody a aktivity v rámci dobrovolných návratů, asistence a reintegrace. Příklady dobré praxe	207
6.5.1 Repatriační zákon a Rada pro uprchlíky v Dánsku	208
6.5.2 Plánování návratu ve Švédsku	208
6.5.3 Dobrá praxe reintegrace legálních migrantů	209
6.5.4 Severská a mezinárodní spolupráce	209
6.7 Ostatní specifika a zkušenosti, readmisní dohody přístup k neregulérním cizincům, regularizace, rozvojová spolupráce a úspěšnost programů.....	210
6.7.1 Dvoustranné smlouvy nové generace	211
6.7.2 Regularizace vs. návratová směrnice.....	211
6.7.3 Transpozice návratové směrnice	212
6.7.4 Vztah readmise a dobrovolného návratu	213
6.7.5 Úspěšnost a účinnost návratových programů v Německu.....	213
6.7.6 Návaznost reintegračních projektů na rozvojovou pomoc	214
7 Syntéza doporučení a hodnocení metod použitelných v ČR	216
7.1 Kategorizace přístupu k AVR.....	217
7.2 Jednotlivá doporučení pro AVR ČR.....	219
7.3 Další doporučení a obecné principy	221
8. Závěr	225
9. Přílohy.....	227
8.1. Dánský repatriační zákon	227

1. Úvod

Obsahem studie je analýza právní úpravy, praxe a politik vybraných členských států EU a dalších nestátních subjektů v oblasti asistovaných dobrovolných návratů (dále také jako „AVR“) a současně jejich srovnání s právní úpravou, politikou a praxí České republiky. Výstupem je dále na základě provedené analýzy soubor doporučení osvědčených institutů, postupů a mechanismů z oblasti návratů přenositelných do českého prostředí. V úvodu je třeba říci, že předkládaná studie není z hlediska svého předmětu první, která byla na toto téma v ČR v rámci Evropského návratového fondu zpracována. Na podzim roku 2009 zahájilo práci na podobné studii sdružení Sociopolis. S ohledem na stejný předmět zkoumání tímto sdružením byla v naší studii zvolena odlišná komparanda – jednotlivé vybrané členské státy EU. Na hodnocení návratových systémů jednotlivých zemí EU v současné době rovněž intenzivně pracuje Evropská migrační síť, jako projekt Evropské unie zaměřený na shromažďování, výměnu a analýzu údajů a informací z oblasti azylu a migrace.¹ V prosinci 2009 se k problematice dobrovolných návratů vyjádřilo memorandum tria nastupujících předsednických zemí EU (Belgie, Španělsko a Maďarsko) a dalo si za cíl aktivně pracovat během svého předsednictví také na udržitelnosti návratů.² Podle tria by členské státy měly zajistit širší návratovou asistenci a poradenství za účelem zvýšení povědomí o dobrovolných návratech. Přístup EU k dobrovolným a udržitelným návratům by měl vycházet ze současných a doplňovaných zkušeností šířených napříč všemi členskými státy a měl by navracejícím se cizincům zajistit prospěch z týchž reintegračních aktivit nezávisle na tom, z které hostitelské země EU se navracejí. Dobrovolné návraty specifických skupin podporuje Evropský návratový fond, kam směřuje využití finančních prostředků EU. Návratová politika EU tak nyní výrazným způsobem ovlivňuje národní opatření v oblasti návratů a dává směr, ve kterém je politika v dané oblasti určována. Současně usnadňuje spolupráci členských států v dané oblasti.

Účel a cíl předložené studie je v zásadě trojího charakteru: Popsat aktuální systém (právo a praxi) asistovaných dobrovolných návratů ve vybraných členských zemích EU; na základě srovnání těchto zemí s Českou republikou identifikovat nedostatky české úpravy a navrhnout doporučení ke zvýšení efektivnosti asistovaných dobrovolných návratů v ČR. Součástí doporučení je rovněž návrh na výběr 2 analyzovaných zemí pro realizaci pracovní studijní cesty. Z hlediska členění se studie-sborník skládá z obecné a zvláštní části. Obecnou část tvoří vedle úvodu a metodologie také definice pojmu asistovaných dobrovolných návratů, právní úprava, mezinárodní kontext dobrovolných návratů a rovněž právní úprava a praxe AVR v České republice (comparatum). Zvláštní část je tvořena analýzou AVR vybraných členských zemí EU a jejich komparací s Českou republikou spolu doporučeními. Studie byla zpracována v rámci 2.výzvy k předkládání návrhů projektů pro roční program 2008 Evropského návratového fondu, priorita 2 Podpora na spolupráci mezi členskými státy v oblasti návratů, opatření č.6 Výměna zkušeností, osvědčených postupů a informací v oblasti návratů mezi členskými státy. Zpracovatelem studie je Sdružení občanů zabývajících se emigranty. Informace a data byla získána v období od 1. 2. 2010 do 30. 6. 2010 a vycházejí z právního stavu platného k 30. 6. 2010.

¹ European Migration Network. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=9C4724FC020A7CB06A847063715653E9?directoryID=123>

² Good Practices for a Europe of Protection a memorandum for the Trio of Spain, Belgium and Hungary, December 2009.

Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/publicaties/trio-memorandum.pdf>

1.1 Metodologie

Předmětem zkoumání této studie jsou právní i faktické přístupy k asistovaným dobrovolným návratům v České republice a vybraných šesti členských zemích EU. K této otázce je přistupováno z několika následujících hledisek: z hlediska platné právní úpravy a její aplikace státními i nestátními orgány, z hlediska aplikační praxe a dopadu práva a praxe na faktický přístup k AVR, v neposlední řadě i z hlediska zkoumání toho, jaká by právní úprava měla být, aby odpovídala žádoucí společenské situaci (právní úprava *de lege ferenda*). Prameny použité v této studii je možné rozdělit do tří základních skupin. První skupinu tvoří psané prameny právní povahy. Jedná se zejména o právní předpisy upravující pobyt cizinců na území členského státu, integraci a repatriaci, dále o příslušné akty orgánů státní správy (zákony, nařízení, rozhodnutí), předpisy EU v dané oblasti repatriace cizinců (směrnice a nařízení) a dále mezinárodní smlouvy a dokumenty (například Úmluva o právech dítěte). Studie si neklade za cíl jednotlivé prameny podrobně analyzovat, ale vnímá je v kontextu praxe příslušných orgánů, a tuto praxi zkoumá podrobněji. Druhou skupinu tvoří sekundární prameny obsažené v dokumentech právní i neprávní povahy. Jedná se o zdroje publikované ministerstvy jednotlivých zemí, mezivládními organizacemi, nevládními organizacemi a agenturami. Patří sem i dotazy na jednotlivé organizace. Třetí samostatnou skupinou zdrojů jsou materiály Mezinárodní organizace pro migraci, která se problematikou asistovaných dobrovolných návratů dlouhodobě zabývá a s jejímž zastoupením v Praze byly některé otázky konzultovány. Okrajově byly ve studii využity i poznatky získané rozhovory s cizinci a jejich postoji a motivy k dobrovolným návratům. Při volbě hodnotících kritérií se vycházelo ze stanovení standardu udržitelnosti návratů, který by měl ovlivňovat všechna hlediska zkoumání (platná právní úprava, aplikace příslušných norem státními a nestátními orgány, dopad právní i aplikační praxe na faktický přístup k AVR, právní úprava *de lege ferenda*). Ve studii byl v jednotlivých krocích analýzy, komparace s ČR a syntézy doporučení a hodnocení metod použitelných v ČR použit následující postup. Comparatem je Česká republika, plurálním comparandem jsou vybrané členské státy Evropské unie-Německo, Francie, Španělsko, Dánsko, Finsko a Švédsko a terciem comparationis jsou jednotlivé činnosti, praxe, programy, mechanismy, spolupráce, informace a informovanost, vnitrostátní právní úprava institutů, všechno v užším smyslu specifické části systému návratů. Konkrétně se jedná o následující kritéria:

1. Výchozí situace – obecný kontext v oblasti migrace dané země
2. Cílová skupina dobrovolných návratů včetně zranitelných skupin
3. Legislativní úprava a definice AVR
4. Návratová praxe a programy, subjekty, mechanismy, spolupráce, informovanost, úspěšnost programů, projekty IOM, zapojení NNO, neintegrace v zemi původu
5. Metody a aktivity v rámci dobrovolných návratů-asistence a reintegrace
6. Ostatní specifika např. historie návratů, zkušenosti, přístup k neregulérně pobývajícím cizincům, regularizace

Z provedené komparace jsou syntetickou metodou zvoleny nejvhodnější a aplikovatelné způsoby zvýšení efektivnosti realizace dobrovolných návratů v ČR. Podkladem pro výběr pro realizaci studijních pracovních cest je zejména aplikovatelnost vhodných postupů, institutů a činností z oblasti návratů, které by mohly prostřednictvím změn v stávajícím systému návratů v České republice přispět k pozitivním změnám.

Kriteria pro aplikaci v ČR:

- zajištění kontinuity realizace činností v oblasti návratů
- udržitelnost návratů
- zvýšení motivace pro cílové skupiny osob
- zvýšení efektivity již existujících programů v oblasti jak dobrovolných tak nařízených návratů
- rozšíření spolupráce v mezinárodním kontextu

1.2 Rámec dobrovolných návratů

Dobrovolné návraty je možné vymezit v následujícím rámci, jehož jednotlivé části mohou kvalifikovat či jinak ovlivnit vstup do programu návratu.

1. Integrace v cílové zemi – není možná z důvodu nesplnění některého z kritérií integrace (ekonomická soběstačnost, znalost jazyka, sociokulturní aspekty a vztahy s majoritou)
2. Transparentní vízová politika – nakolik dává přesnou informaci o možnostech legálně se dostat do cílové země
3. Efektivní azylová procedura – rychlost procedury včetně včasného odjezdu neúspěšných žadatelů
4. Existence pobídek pro návraty – asistence a reintegrace jako alternativa nelegálního pobytu při rozhodování cizince

Podíváme-li se na strukturu cizinců na území ČR (blíže viz část 4. Dobrovolné asistované návraty v ČR.), pak potenciální skupiny pro realizaci dobrovolného návratu tvoří cizinci nelegálně pobývající v souladu s povinností opustit území na základě uloženého správního vyhoštění, neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu (po jistou dobu část z nich rovněž neregulérně pobývajících), cizinci, jimž skončilo pracovní povolení a není šance na jeho obnovení. Dále je zde velká skupina neregulérně pobývajících cizinců pohybujících se v „šedé zóně“ nezahrnutá ve statistikách počtu cizinců. O jejich množství lze jen spekulovat, ale uvádí se v různých zdrojích, že jde o desítky tisíc osob. Potenciálně vhodnými osobami pro návrat jsou však vedle této skupiny všichni legálně pobývající cizinci včetně azylantů a osob s dočasnou ochranou na území. V rámci legálně či nelegálně pobývajících je třeba dále zmínit zranitelné skupiny cizinců, ať již jde o děti bez doprovodu, matky s dětmi, oběti obchodu s lidmi a různých forem vykořisťování. Pomineme-li nyní neregulérně pobývající cizince (tedy ty v „šedé zóně“), pak přímých kandidátů pro návrat je z celkového počtu cizinců na území ČR relativně malé množství. Důležité pro potlačení šedé zóny proto bude, zda a jakým způsobem motivovat pro dobrovolný návrat cizince v neregulérním postavení. Otázkou, kterou se doplňkově tato studie zabývá, je, komu jakou podporu a jak dlouho při reintegračním procesu poskytovat.

Jedním z účelů dobrovolné repatriace je prevence nelegálního pobytu cizinců po skončení platnosti jejich pobytového oprávnění a s tím spojených důsledků. Za výchozí stanovisko bereme takovou tezi, že s návratem do země původu je zapotřebí pomoci každému cizinci, který se pro něj sám rozhodne, ať již pobývá legálně či nelegálně, a současně nemá dostatek prostředků pro návrat; rovněž je zohledněna situace v zemi původu a místní trh práce. Měly by proto existovat programy, které mu takový návrat umožní. Související otázkou je, nakolik a kterým cizincům je zapotřebí při návratu asistovat a nakolik vytvářet pobídkové mechanismy pro vstup do takových programů. Již na počátku je však zřejmé, při řešení otázek nelegální a neregulérní migrace jsou dobrovolné návraty pouze jedním z komplexu žádoucích řešení.

2. Pojem a definice dobrovolného návratu

V souvislosti s dobrovolnými návraty se používá několik termínů, jako například repatriace, asistovaný návrat, dobrovolný návrat, které se níže pokusíme vysvětlit. Často jde o synonyma, která však samostatně či v jiném kontextu použita mohou mít svůj vlastní význam.³

Dle Mezinárodní organizace pro migraci Dobrovolné asistované návraty/Assisted Voluntary Returns (dále také jako „AVR“) jsou obecným pojmem používaným na úrovni mezinárodních organizací, který zahrnuje všechny typy programů dobrovolných návratů. Adjektivum „asistované“ pro to, že cizinci při návratu asistuje (což v praxi znamená, že pomáhá a kontroluje) stát či relevantní organizace.

Návratové programy se vztahují k podpoře návratu (např. finanční, organizační, poradenské) a většinou zahrnují reintegrační opatření poskytovaných navrátilci státem či třetí stranou, například mezinárodní organizací.

2.1 Repatriace

Repatriace se týká návratu legálně pobývajících uprchlíků do jejich domovských států. Podle organizace IOM:

This term has a strict legal meaning, recognized in international law, and refers to convention refugees returning to their places of origin, prisoners of war under the Geneva Conventions of 1949 and 1951, civilians in times (česky: Tento termín má přesně vymezený zákonný význam rozeznávaný v mezinárodním právu a odkazuje na úmluvy o uprchlících vracejících se zpět do míst původu, na Ženevské úmluvy z let 1949 a 1951 o válečných zajatcích.).⁴

Evropská migrační síť nedoporučuje tento termín v souvislosti s dobrovolnými návraty používat. V jednotlivých zemích má tento pojem různý význam a často vyjadřuje závazek/povinnost země původu přijmout svého občana.⁵

2.2 Dobrovolný návrat

V uplynulých letech diskutovaly národní i mezinárodní organizace definici a koncepci dobrovolných návratů. Dobrovolný návrat například v pojetí švédského Migračního úřadu (Migrationsverket) znamená:

³ V textu studie používáme rovnocenně termíny: asistovaný dobrovolný návrat, AVR, dobrovolný návrat, případně jen „návrat“ pokud je pojem použit v kontextu dobrovolného návratu.

⁴ IOM. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp>

⁵ European Migration Network: Asylum and Migration Glossary. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] https://dofi.ibz.be/fr/statistieken/EMN_GLOSSARY_Publication_Version_January_2010.pdf

[...] when a person with his/her own free will choose to return to his/her homecountry, a process which assumes that this person has a real opportunity to choose, it means that he or she has a resident permit.
(česky: [...] pokud si osoba podle vlastní vůle vybere návrat do své domovské země, tento postup předpokládá, že tato osoba má skutečnou možnost výběru, tzn., že má povolený pobyt.)⁶

Pojem je používán nejen pro migranty s povoleným pobytem (např. uprchlíci), ale také pro další kategorie migrantů.

Na evropské úrovni je používána následující definice dobrovolných návratů:

Return based on the voluntary decision of the individual. The concept of voluntary return requires more than an absence of coercive factors. A voluntary decision is defined by the absence of any physical, psychological, or material coercion but in addition, the decision is based on adequate, available, accurate, and objective information.
(česky: Návrat založený na dobrovolném rozhodnutí jednotlivce. Pojetí dobrovolných návratů vyžaduje více než nepřítomnost donucovacích faktorů. Dobrovolné rozhodnutí je definováno absencí jakéhokoliv fyzického, psychického nebo hmotného donucení, krom toho je založeno na adekvátních, dostupných, přesných a objektivních informacích.)

Kriterium dobrovolnosti je tedy velmi důležité obzvláště v souvislosti s kritikou, která občas přichází k programům AVR z některých zemí, které dobrovolné návraty označují jako diskriminační a porušující lidská práva.

Evropská rada pro uprchlíky a exulanty (ECRE) rozlišuje 3 druhy návratů:⁷

1) Dobrovolný návrat – „Voluntary repatriation“

- informované a svobodné rozhodnutí k návratu do země původu je činěno osobami s trvajícím oprávněním k pobytu v hostitelské zemi
- rozhodnutí k návratu je činěno bez nátlaku
- jsou dány a respektovány právní záruky

2) Nařízený (povinný návrat) – „Mandatory repatriation“

- rozhodnutí pro návrat činí osoba, která již nemá právo pobývat v zemi, kde hledala mezinárodní ochranu
- souhlas s návratem je dosažen upřednostněním návratu oproti volbě zůstat v ilegalitě nebo se podrobit nucenému vyhoštění
- souhlas s odjezdem je dosažen v důsledku sankcí nebo pobídkami

⁶ Nationella temagruppern asyl & integration, 2007: 8. IOM. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]
<http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp>

⁷ Discussion paper on sustainable return, which has been drafted by the ECRE Core Group on Returns. ECRE's Annual General Meeting 2009, 14–16 October, Madrid, Spain.

3) Nucený návrat – „*Forced return*“⁸

- osoba nesplňující pobyťová oprávnění odmítá vycestovat a je k vycestování přinucena zákonnými prostředky za použití omezení svobody

Podle Mezinárodní organizace pro migraci je nucený návrat protikladem dobrovolného návratu a je povinný.⁹

Na otázku návratové politiky je však třeba pohlížet v širším rámci a rozlišovat různé kategorie migrantů vyžadující odlišný přístup řešení. Stejně tak existují i různé situace, kdy lze aplikovat návrat do země původu. Podle UNHCR je dobrovolný návrat do země původu jednou z možností trvalých řešení situace uprchlíků vedle přesídlení a integrace v zemi, kde hledají útočiště. Návrat uprchlíků ze země azylu do země původu je jedním z dlouhodobých řešení, které je nicméně podmíněno existencí příznivé situace v zemi původu.

Tento přístup využívaný při řešení situace uprchlíků lze aplikovat také u dalších kategorií migrantů. ECRE zdůrazňuje udržitelnost dobrovolných návratů, přičemž je zkoumán dopad na sociální situaci navrátilců a politickou a sociální situaci země, která vrací se osoby přijímá. Na základě kasuistik ECRE je zřejmé, že situace navrátilců do země původu je mnohdy obtížná s ohledem na ztrátu sociálních vazeb, zaměstnání a ztrátu bydlení.¹⁰ Proto v rámci udržitelnosti návratů je třeba řešit otázku asistence při návratech, ať již před návratem nebo po něm, jako jeden z motivačních prvků návratových programů.

UNHCR definuje, že repatriace by měla být dobrovolná, což zahrnuje dva prvky: svoboda volby a informované rozhodnutí. Svoboda volby se přitom vztahuje k situaci v hostitelské zemi a informované rozhodnutí k situaci v zemi původu. Návrat by dále měl být realizován v podmínkách bezpečí a důstojnosti. Bezpečí a důstojnost se má uplatňovat jak při realizaci návratu tak po návratu. Jednou z náležitostí kritéria bezpečí je vedle právního a fyzického také materiální, zahrnující přístup k půdě a vlastnictví, prostředků pro živobytí, vzdělání pro děti atd. UNHCR musí být při realizaci návratu uprchlíků přesvědčena, že pozitivní pull faktory v zemi původu by měly tvořit převažující prvek při rozhodnutí o návratu, spíše než možné push faktory v hostitelské zemi nebo negativní pull faktory v zemi původu.¹¹

Obecně jsou u dobrovolné repatriace rozlišovány 2 metody, spontánní nebo organizovaný návrat. Organizovaný návrat je realizován prostřednictvím UNHCR a je spojen se zajištěním transportu a další asistence. Spontánní repatriaci si hradí navrátilce sám, nevylučuje však následnou asistenci v zemi původu. Často oba se oba typy repatriace mohou prolínat.¹²

⁸ Výzva v rámci níž je zpracována tato studie vylučuje ze zpracování cílovou skupinu osob, které odmítají vycestovat dobrovolně tedy problematiku nucených návratů. Touto cílovou skupinou a nucenými návraty se zabýváme v textu pouze jako hraniční oblastí dobrovolných návratů.

⁹ “Return that is not undertaken by the individual voluntarily”. IOM. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp>

¹⁰ Discussion paper on sustainable return, which has been drafted by the ECRE Core Group on Returns. ECRE’s Annual General Meeting 2009, s. 14–16 October, Madrid, Spain.

¹¹ Migrace je často analyzována pomocí faktorů „push-pull“ modelu. V tomto kontextu jde o faktory, které vyvolávají a ovlivňují rozhodnutí k migraci. Zatímco push faktory v zemích původu přimějí osoby k odchodu (například politická nestabilita), tak na druhé straně pull faktory v cílových zemích je naopak přitahují. Jde o podmínky nebo okolnosti jako například, ekonomický růst a příležitosti na trhu práce.

¹² UNHCR, Handbook on Voluntary Repatriation: International Protection.

2.3 Asistovaný návrat

Migranti přející si návrat domů obvykle potřebují určitou asistenci hostitelské země k dosažení úspěšného návratu. V tu chvíli je aplikován asistovaný návrat. IOM vysvětluje pojem asistovaný návrat takto:

occurs where financial and organizational assistance may be offered for the return, and sometimes for reintegration measures, to the individual by the State or by a third party; for example an international organization.

(česky: [K asistovanému návratu] dochází tam, kde může být jednotlivci ze strany státu nebo třetí strany, např. mezinárodních organizací, poskytnuta finanční a organizační asistence k návratu a někdy k reintegračním opatření.)¹³

Asistované dobrovolné návraty jsou zejména využívány u žadatelů o mezinárodní ochranu, azylantů a cizinců s jinou legální formou pobytu na území hostitelského státu. Existují však také programy dobrovolných návratů pro cizince v nelegálním postavení. V souladu s jejich povinností opustit území na základě rozhodnutí o vyhoštění mohou cizinci využít nabídku dobrovolného návratu spojeného s asistencí a vyhnout se tak nucenému návratu. Součástí asistence jsou reintegrační programy poskytované státem, nevládními organizacemi a Mezinárodní organizací pro migraci. Balíček služeb je často připraven na míru dle potřeb navrátilců v zemi návratu a obsahuje některá z následujících opatření:

- asistence při zahájení podnikání
- vzdělávání
- umístění na trh práce
- odborný trénink
- zdravotní péče
- investice do bydlení

Speciální opatření jsou zajišťována také pro péči o děti, zajištění krátkodobého ubytování a zajištění cesty do místa pobytu v zemi původu.¹⁴

Podle UNHCR návrat v bezpečí a důstojnosti nekončí překročením hranic země původu. V případě

¹³ V IOM. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp>

¹⁴ Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme, dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/workingwithus/workingwithasylum/assistedvoluntaryreturn/>

Více informací o dobrovolných návratech lze získat na:

Refugee council, dostupné online [cit. 20. 7. 2010] www.refugeecouncil.org.uk/voluntaryreturns

Voluntary Return Programme for non-EU Migrant Workers in Spain International Labour Organization, dostupné online [cit. 20.

7. 2010] http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=29

Schroth Jan, Dobrovolné asistované návraty jako forma pomoci migrantům v nouzi, dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/JSchroth_Dobrovolneasistovanenavraty.pdf

Od roku 1979, kdy program začal fungovat v Německu, jej celosvětově využilo přes 3,5 milionu osob. Programu AVR (asistovaných dobrovolných návratů, anglicky Assisted Voluntary Return) funguje celosvětově více než sto, jen v České republice byly realizovány vedle dlouhodobých programů i speciální pro Slovensko, Afriku, Kosovo nebo Gruzii. Programy jsou založené na společných principech, které umožňují migrantům vrátit se dobrovolně do země původu bez administrativních průtahů. Je však skutečností, na kterou poukazuje i IOM, že přístup České republiky je tvrdší než v některých jiných zemích. A že se přístupy jednotlivých zemí (a to i v rámci schengenského prostoru) k postihu cizinců, kteří vstoupí do návratových programů IOM, výrazně liší. Například ve Velké Británii cizinci postihováni zákazem pobytu nejsou. Zásadní je v této souvislosti i zmiňovaná minimální sedmidenní lhůta na návrat, kterou v případě České republiky směrnice nově zavádí. Při jejím využití nemusí být cizinci zákaz vstupu automaticky udělen.

uprchlíků však je realita taková, že uprchlíci se často vrací do země zničené konfliktem a stále rozdělenými komunitami. UNHCR klade při realizaci dobrovolných repatriací velký důraz na přeshraniční spolupráci s vládami zemí, mezivládními organizacemi a nevládními organizacemi. Spolupráce jednotlivých aktérů vychází z podmínek v zemi původu, její absorpční kapacity a připravenosti. Ochrana a asistenční aktivity realizované UNHCR při integraci jsou omezené jak časově, tak rozsahem a zapadají v dohodnutý reintegrační rámec jednotlivých aktérů. Rolí UNHCR a jeho partnerů při integraci je monitoring situace a asistence národním vládám.

Na Evropské úrovni byla důležitost asistovaných návratů zdůrazněna například v dokumentu Rady EU Spravedlnost a vnějškové věci z 12. 10. 2005. Podle tohoto dokumentu asistované návraty mohou zahrnovat asistenci při vyřízení cestovních náležitostí (úhrada nákladů, cestovní doklad, tranzit, přeprava zavazadel), asistenci v oblasti zdravotní péče, přijímání navrátilců v zemi návratu, předáním místním institucím, další přeprava do cílového místa v zemi návratu, přechodné ubytování v prvních dnech po návratu, pokrytí nezbytných počátečních výdajů po návratu, potřebný výcvik, rekvalifikaci (včetně zaměření na trh práce) a pomoc při hledání práce, limitovaná pomoc při zahájení podnikání (např. formou mikrokreditů), ponávratová asistence a poradenství.¹⁵

Návratové programy pro nelegálně pobývajících cizince nejsou tak komplexní a obecně neobsahují reintegrační asistenci, existují však výjimky pro znevýhodněné skupiny (například nezletilí bez doprovodu, oběti obchodu s lidmi).

2.4 Navracení dle Návratové směrnice¹⁶

Členské státy EU uplatňují v návratové politice odlišné přístupy a metody s různým stupněm využití motivačních prvků a zapojení cílové země do procesu návratu. Jednotný soubor pravidel pro členské státy EU v oblasti návratů nelegálně pobývajících cizinců zavádí tzv. návratová směrnice 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. (dále jen „návratová směrnice“ nebo „směrnice“).¹⁷

V preambuli směrnice je citováno prohlášení Evropské rady ze dne 4. a 5. listopadu 2004, která vyzvala k vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách pro navracení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti. Směrnice konstatuje, že dobrovolné návraty neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí mají být upřednostňovány před nuceným návratem. Členské státy by měly do 24. 12. 2010 zajistit, aby se ukončení jejich neoprávněného pobytu provádělo ve spravedlivém a průhledném řízení; současně rozhodnutí dle této směrnice by měla být přijímána individuálně a na základě objektivních kritérií a měla by zohledňovat i jiné skutečnosti než samotný neoprávněný pobyt.

Směrnice „navracením“ definuje proces navracení státního příslušníka třetí země jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucený návrat do země jeho původu, nebo do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Společenství nebo dvoustranně, nebo do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme; „Dobrovolným opuštěním území“ se ve směrnici rozumí splnění

¹⁵ Dokumentu Rady EU Spravedlnost a vnějškové věci ze setkání z 12. 10. 2005, 12645/05 (Tisk 247), str. 22–25; dostupné online [cit. 20. 7. 2010] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/86570.pdf

¹⁶ Návratová směrnice ve vztahu k AVR je podrobněji zpracována v části 3.3.4 Návratová směrnice a dobrovolné návraty.

¹⁷ Směrnice evropského parlamentu a rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úřední věstník Evropské unie L 348/98.

povinnosti návratu ve lhůtě stanovené k tomuto účelu v rozhodnutí o navrácení. Ve směrnici je pro dobrovolné opuštění území v rozhodnutí o navrácení poskytnuta přiměřená lhůta od 7 do 30 dnů.

2.5 Dobrovolný návrat v české legislativě

Český právní řád používá pojem dobrovolný návrat ve 2 případech na zákonné úrovni. Některé programy dobrovolných návratů jsou pak upraveny na vládní úrovni. Z hlediska obecného právního předpisu upravujícího postavení cizinců na území ČR (zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o pobytu cizinců“) je klíčovým ustanovení § 123a uvedeného zákona, které uvádí sice pojem dobrovolný návrat přímo v nadpisu ale následně pouze upravuje podmínky jeho využití. Zákon o azylu pojem dobrovolný návrat také blíže nespecifikuje, v ustanovení § 54a zákona o azylu nazvaným „dobrovolná repatriace“ je použita stejná formulace jako v ustanovení § 123a zákona o pobytu cizinců, tedy ustanovení pouze konstatuje, že Ministerstvo vnitra může nést náklady spojené s dobrovolným návratem/repatriací cizince ať už do země původu či do jiného státu. Konkrétní legální definice absentuje. Zákon tak pouze upravuje podmínky finanční spoluúčasti státu na dobrovolném návratu cizince, přičemž v dispozici zmíněného ustanovení je použit neurčitý právní pojem „veřejný zájem“.

3. Mezinárodní kontext dobrovolných návratů

Fenomén globalizace, zahrnující volný pohyb kapitálů, zboží a služeb napříč všemi světovými regiony, společně s růstem komunikačních technologií a rozvojem letecké dopravy přispěl k akceleraci moderních migračních toků. Celkové množství mezinárodních migrantů (regulérních, neregulérních, hledajících mezinárodní ochranu, uprchlíků, vyjma turistů a jiných krátkodobých cest) bylo v roce 1965 kolem 75 mil. osob. V roce 2001 již činil tento počet 150 mil. osob rezidentů žijících v zahraničí déle než 1 rok. V roce 2009 IOM uvádí 214 mil. osob žijících mimo svůj domov. Moderní migrační schémata stoupající měrou činí obtížným rozlišit jednotlivé pohybuující se skupiny. Migrační toky nejsou homogenní, ale smíšené, kombinované povahy. Zatímco bezprostřední příčiny například násilného vystěhování mohou být snadno identifikovatelné v důsledku například ozbrojeného konfliktu, tyto příčiny se však často překrývají nebo jsou vyvolány či zhoršeny dalšími faktory jako ekonomická marginalizace a bída, znehodnocení životního prostředí, populační exploze či selhávající vláda a administrativa dané země. Bez znalosti příčin migračních toků a identifikace motivů migrace, nelze migrační toky efektivně řídit a to se týká i zpětných toků do země původu migrantů. Žadatelé o mezinárodní ochranu a uznání uprchlíci mohou využívat stejných způsobů dopravy jako migranti bez dokumentů a uchýlit se nebo být zneužíváni kriminálními skupinami a překupníky. Současně jsou tyto kanály využívány osobami, které nesplňují kritéria mezinárodní ochrany, a to v naději získání přechodného či trvalého pobytu v zahraničí. Selhání při navrácení takových osob po zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu dává nesprávný signál o pravém účelu azylového systému. Problematiku dobrovolných návratů je proto třeba sledovat v širším rámci a různorodosti celosvětových migračních toků. Rozlišování ekonomických migrantů, žadatelů o mezinárodní ochranu, uznaných uprchlíků, neregulérních migrantů, obětí obchodu s lidmi, tedy skupin často se prolínajících a které nelze vždy jednoznačně identifikovat, je pro řízení migračních toků nezbytné. K největším výzvám, kterým jsou současné státy nuceny čelit při úpravě globálních migračních problémů, patří zamezení zneužívání azylových systémů pro imigraci do těchto zemí a na druhou stranu správné nastavení restriktivních nástrojů migrační politiky: vízové požadavky, detence, nucené návraty a vyhoštění ze země, takovým způsobem, aby nedocházelo k limitaci možnosti uprchlíků žádat o mezinárodní ochranu.

Podle statistik IOM bylo v roce 2009 mimo svůj domov odhadem již 214 mil. osob, což je 3,1 % světové populace. Z tohoto počtu 49 % tvoří ženy. Počet migrantů by tak obrazně mohl tvořit 5. nejlidnatější zemi světa. Z tohoto počtu osob dále například 27,1 mil. tvoří vnitřně přesídlené osoby a 16,3 mil. uprchlíků. Ekonomičtí migranti z rozvojových zemí často tvoří významný potenciál ekonomického růstu hospodářsky vyspělejších zemí.¹⁸ Naopak jejich finanční remitence do zemí původu tvoří významný prvek rozvojové pomoci. Na dobrovolné návraty je tak třeba pohlížet v širším rámci, nejen krátkodobě jako na způsob navrácení neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu či neregulérních migrantů, ale k řešení této otázky je třeba přistupovat s ohledem na udržitelnost návratů tedy aby se styl trvalými. V dokumentech Spojených národů se o návratech migrantů hovoří spíše v intencích rozvojové pomoci, kterou navrátilci znamenají pro zemi původu, ať se to týká přínosu zručností či kapitálu pro zahájení podnikání, při současné stimulaci domácí ekonomiky rozvojovými projekty. U dobrovolných návratů je zapotřebí rozlišovat povahu cílové skupiny navracejících se osob, včetně například zranitelných skupin, a také brát v úvahu stupeň porušení vnitrostátních pobytových předpisů. K jednotlivým kategoriím navracejících se osob je tak třeba přistupovat individuálně, stejně jako k možnostem řešení návratu konkrétního zájemce o dobrovolný návrat.

¹⁸ Dle OECD současná hospodářská krize na tomto faktu příliš nezmění.

Dlouholeté zkušenosti s dobrovolnými návraty má UNHCR, který hledá trvalá řešení pro uprchlíky hledající mezinárodní ochranu před pronásledováním. Jedním z těchto řešení je vedle přesídlování a integrace dobrovolný návrat do země původu. Dobrovolnost je základním principem mezinárodní ochrany navracejících se uprchlíků. Avšak pro dobrovolné návraty zranitelných skupin, jako jsou například matky s dětmi, děti bez doprovodu, oběti obchodu s lidmi, je třeba aplikovat další zásady jmenované v mezinárodních úmluvách. IOM například aktivně podporovala schválení Protokolu k obchodování s lidmi a převádění přes hranice přijatým ke Konvenci OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a pracuje s jednotlivými státy na implementaci programů v rámci tohoto protokolu. IOM má 2 primární cíle v oblasti boje proti obchodování s lidmi, jednak je to snaha potlačit aktivity obchodníků s lidmi a převaděčů přes hranice a současně chránit práva migrantů zachycených v tomto systému včetně návratu a reintegrace v zemi původu.¹⁹

Role a odpovědnost UNHCR v oblasti dobrovolných návratů se v průběhu let vyvíjela a mandát se rozšířil od počáteční pouhé odpovědnosti končící překročením hranic navrátilců, po značnou pomoc a asistenci v zemi původu. V roce 1985 výkonný výbor OSN přijal usnesení 40 (XXXVI), které výrazně rozvinulo doktrínu v oblasti dobrovolných návratů takovým způsobem aby se návraty staly trvalým řešením. Role UNHCR v zemích původu se rozšířila na monitorování navrátilců, jejich reintegraci a rehabilitaci – spolupráci na obnově státní správy země.

3.1 Role mezivládních organizací

Dobrovolné návraty jsou realizovány společným úsilím mezivládních organizací, jednotlivých vlád a nevládních organizací. V rámci OSN hrají důležitou roli při realizaci Dobrovolných návratů UNHCR, Úřad pro koordinaci humanitárních činností (OCHA), Rozvojový program OSN (UNDP), Dětský fond organizace spojených národů (UNICEF).

Zatímco UNHCR je klíčovou agenturou OSN v oblasti dobrovolných návratů uprchlíků, v rámci nichž pomáhá vládám a nevládním organizacím v procesu repatriace. Mimo systém Spojených národů má ústřední roli Mezinárodní organizace pro migraci (IOM), která spolupracuje na dobrovolných návratech všech kategorií migrantů.

UNHCR a IOM vytvořilo dlouhodobé partnerství za účelem koordinovanějšího přístupu k situacím vyvolaným migračními toky a spadajícími pod mandát obou organizací.

Například lze uvést spolupráci na včasném odjezdu odmítnutých žadatelů o mezinárodní ochranu do země původu. To může přispět k předání informace o reálné situaci a odradit neregulérní migranty jak v zemi původu, tak v tranzitních zemích. Návraty jsou nejen součástí životaschopné migrační politiky ale mohou také přispět k celistvosti institutu mezinárodní ochrany – tím že podají jasnou informaci o jeho skutečném účelu.

Mezivládní organizace tedy hrají klíčovou roli procesu repatriace, často ve vztahu ke zranitelným skupinám. UNHCR a IOM také zajišťují informovanost vlád a nevládních organizací a jejich expertní činnost je využívána ve všech stádiích dobrovolných návratů.

Následující data a informace ukazují na odlišnou situaci uprchlíků pod mandátem UNHCR oproti jiným kategoriím migrantů. UNHCR v roce 2008 v rámci hledání trvalých řešení asistoval při dobrovolných

¹⁹ Refugee protection and migration control: Perspectives from UNHCR and IOM. dostupné online [cit. 20. 7. 2010]
http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/nuevo_sitio/2010/conferencia/3.%20Background%20Information%20on%20Mixed%20Migration/Identifying%20and%20Providing%20International%20Protection%20to%20Refugees%20and%20Asylum%20Seekers/UNHCR%20Global%20Consultation%20on%20International%20Protection.pdf

návratech přibližně 604 tis. uprchlíků. (v roce 2007 to bylo 731 tis.). Počty repatriovaných osob od roku 2004 postupně klesaly a údaj z roku 2008 je druhým nejnižším za posledních 15 let. To jen ukazuje, že rozsáhlé zpětné repatriační toky z konce minulého století se zpomalily. Celosvětově je odhadováno, že v posledních 10 letech bylo repatriováno přibližně 11 mil. uprchlíků, z toho 68 % s asistencí UNCHR.

Mezi hlavními návratovými zeměmi v roce 2008 jsou: Afghánistán (278 500), Burundi (95 400), Súdán (90 100), Demokratická republika Kongo (54 000), Irák (25 600) a Angola (13 100). Největší skupiny uprchlíků se dobrovolně vrátili z Pákistánu (274 200), Tanzanie (110 800) a Ugandy (66 800).

Afghánistán zůstává s 278 500 navrátilci dlouhodobě hlavní návratovou zemí. Více než 5 mil afghánských uprchlíků – 1/5 populace – se vrátilo od roku 2002. Většina Afghánců se navracela do oblastí, odkud uprchli, ale navrátilci v poslední době musí čelit při návratech různým těžkostem, neboť absorpční kapacita země dosahuje svých mezí. Tisíce uprchlíků se nemohly vrátit do svých vesnic kvůli trvajícím nedostatkům bezpečnosti, nedostatku půdy, absence přístřeší a základních služeb včetně nedostatku pracovních příležitostí. Tyto problémy byly doprovázeny nedostatkem potravin a velkými suchem.²⁰

3.2 Evropa a dobrovolné návraty

Parlamentní shromáždění Rady Evropy se zásadně vyjádřilo k dobrovolným návratům neregulérních migrantů v dokumentu Implikace lidských práv pro politiku dobrovolných návratů.²¹ Podle Rady Evropy se v EU nachází 5,5 mil. neregulérních migrantů. V Rusku je to dalších 8 mil, proto je žádoucí prozkoumat všechny možnosti, jak neregulérní migraci čelit. Na základě konsenzu rady je efektivní návratová politika pro neregulérní migranty nezbytná. Podle Rady jejich návrat může být realizován 2 způsoby. Prvním je nucený návrat a druhý je prostřednictvím asistovaných dobrovolných návratů.

Rada ministrů Rady Evropy se k tématu nucených návratů vyjádřila ve 20 bodech v květnu 2005 a konstatovala, že dobrovolný návrat je třeba upřednostňovat před nuceným. Současně konstatovala, že pokud tedy platí závěr, že dobrovolný návrat je žádoucí i u neregulérních migrantů, pak chybí programy pro jejich návrat s řešením všech specifík jejich situace v důsledku pohybu v šedé zóně.

Přestože bylo zpracováno mnoho definic, příruček/návodů a dobré praxe, žádné z nich nebyly přijaty jako obecný standard. Je nezbytné vyhodnotit současnou praxi a analyzovat její silné a slabé stránky při vědomí implikací lidských práv. Při zkoumání dobrovolných návratů existuje dle Rady několik prvků, které je třeba brát v úvahu:

- informování a propagace dobrovolných návratů
- poradenství v oblasti AVR a potřeba informovaného rozhodnutí
- dobrovolnost rozhodnutí migranta (nezaměňovat s dobrovolností zainteresovaných států účastnit se na návratových programech)
- dostatečná příprava na návraty a reintegraci
- potřeba asistence v návratovém procesu, od předodjezdové přípravy, tranzitu, příjezdu do země návratu, doprava v místě.
- pobídky a finanční asistence návratů
- asistence při reintegraci (pokrývající ekonomickou, administrativní, sociální a lékařskou asistenci)

²⁰ 2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>

²¹ Human rights implications for voluntary return policies and programmes for irregular migrants, 7. ledna 2008.

Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11483.pdf>

Při vyjasňování odpovědí na dané okruhy témat se dle Rady objevují související otázky:

- nakládání se zranitelnými skupinami v návratovém procesu (např. děti, staré osoby, rodiče samoživitelé, oběti obchodu s lidmi)
- nakládání se zajištěnými osobami a dobrovolnost jejich návratu
- otázky nad efektivností jednotlivých prvků reintegrační asistence a otázky jakou podporu a jak dlouho poskytovat při reintegračním procesu.
- stanovení role a odpovědnosti země/společnosti návratu
- zkoumání možností větší spolupráce a koordinovaného postupu prostřednictvím mezinárodních partnerů a občanské společnosti
- zůstává nevyřešen okruh právních otázek, včetně ukládání zákazu pobytu

Trio současných předsednických zemí EU Španělsko, Belgie a Maďarsko si v memorandu Dobré praxe dalo za cíl aktivně pracovat během svého předsednictví také na udržitelnosti návratů. Připomíná preferenci dobrovolných návratů v Návratové směrnici. Ačkoliv se celá směrnice zaměřuje pouze na nucené návraty a jejich implementaci členské státy by měly zajistit širší návratovou asistenci a poradenství za účelem zvýšení povědomí o návratech. Ve směrnici však chybí zmínka o otázce udržitelnosti návratů, která znamená úspěšnou reintegraci navrátilce v zemi původu. Projekty na podporu dobrovolných návratů a jejich udržitelnosti byly sice zahájeny v různých členských státech, ale podstatně se liší, druhem a množstvím asistence poskytnuté navrátilcům stejně tak jako poskytovatelům těchto služeb. Důsledkem je to, že navrátilci do stejných zemí původu přicházející z různých zemí EU nemají stejné příležitosti k reintegraci. Podle tria předsednických zemí by proto přístup EU k dobrovolným a udržitelným návratům měl vycházet ze současných a doplňovaných zkušeností šířených napříč všemi členskými státy a měl by navracejícím se cizincům zajistit prospěch z týchž reintegračních aktivit nezávisle na tom, z které hostitelské země EU se navracejí.²²

Problematikou dobrovolných návratů v EU se dále aktuálně velmi intenzívně zabývá Evropská migrační síť jako projekt Evropské unie zaměřený na shromažďování, výměnu a analýzu údajů a informací z oblasti azylu a migrace.²³ Výstupy Evropské migrační sítě mají podobu analytických zpráv o vývoji v oblasti azylové a migrační politiky a jejích statistikách v členských státech, studií na přesně vymezená témata, společné informační databáze. Jednotlivé země EU, jejichž přístup k dobrovolným návratům byl dosud zpracován jsou dostupné na webu této instituce.

Návratová politika EU výrazným způsobem ovlivňuje národní opatření v oblasti návratů a dává směr, ve kterém je politika v dané oblasti určována. Současně usnadňuje spolupráci členských států v dané oblasti. Evropská návratový fond podporuje dobrovolné návraty specifických skupin, ke kterým směřuje využití finančních prostředků EU. Fond byl zřízen rozhodnutím Rady 575/2007 ES a má podporovat úsilí členských států o zlepšení řízení návratů. V preambuli (odst. 22) je uvedeno, že na podporu dobrovolných návratů osob, by měly být stanoveny pobídky pro vracející se osoby – např. rozšířená pomoc při návratu. Již dříve se problematikou dobrovolných návratů zabýval Evropský uprchlický fond založený Rozhodnutím Rady a Evropského parlamentu 573/2007/ES, který přispívá k financování technické pomoci v řadě oblastí, jako jsou podmínky přijímání uprchlíků a azylové řízení, integrace azylantů, mj. slouží i k financování poradenství ohledně možného výsledku azylového řízení, včetně dobrovolných návratů (čl. 3 odst. 2 písm. d).

²² Good Practices for a Europe of Protection a memorandum for the Trio of Spain, Belgium and Hungary, December 2009 Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/publicaties/trio-memorandum.pdf>

²³ The European Migration Network (EMN) zřízena Rozhodnutím rady EU č. 2008/381/ES. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=9C4724FC020A7CB06A847063715653E9?directoryID=123>

3.3 Právní rámec dobrovolných návratů

Právo na návrat do země původu je zakotveno ve Všeobecné deklaraci lidských práv v čl. 13 odst. 2.: „Každý má právo opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní, a vrátit se do své země.“

Ačkoliv Deklarace je pouhým usnesením Valného shromáždění, a tedy ne závaznou úmluvou, tak přesto stanovuje kód praxe a slouží jako referenční bod pro všechny univerzální úmluvy a lidsko-právní instrumenty následně přijaté. Právo na návrat bylo následně přijato v závazných mezinárodních a regionálních lidsko-právních dokumentech. Toto právo je také obsaženo v čl. 10 odst. 2 úmluvy o právech dítěte:

[...] státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uznávají právo dítěte a jeho rodičů opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní, a vstoupit do své vlastní země.

Negativní definice jako **zásada nenavrácení** je formulována v **Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků**. Čl. 33 zakazuje vyhoštění a navrácení do země, kde by byly ohroženy život nebo osobní svoboda uprchlíka, z důvodů rasy, náboženství.

3.3.1 Legislativa EU

Návratová politika a legislativa EU ovlivňuje národní opatření jednotlivých členských zemí v oblasti návratů. V tomto ohledu je upřednostňován dobrovolný návrat oproti nucenému návratu, na jeho realizaci jsou vyčleňovány komunitární finanční prostředky. Rovněž je kladen důraz na posilování spolupráce mezi členskými státy. Vzhledem k její důležitosti se níže v části 3.3.4 Návratová směrnice a dobrovolné návraty podrobněji zabýváme návratovou směrnicí.

Nejdůležitější předpisy:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008

o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Návratová směrnice)

- Obsahuje normy a postupy při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.
- Stanovuje formální základ dobrovolných návratů neoprávněně pobývajících osob. Směrnice stanoví, že dobrovolný návrat by měl být upřednostněn před nuceným návratem (odst. 10 Preambule). Dobrovolné opuštění území – čl. 7 (V rozhodnutí o navracení se poskytuje přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území)

Směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí, nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Kvalifikační směrnice)

- Stanoví velmi obecně, že členské státy mohou poskytnout podporu osobám, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status podpůrné ochrany a které si přejí se navrátit (čl. 34)

Směrnice Rady 2001/40/ES o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí

- účelem je umožnit uznání rozhodnutí o vyhoštění vydaného příslušným orgánem jednoho členského státu vůči příslušníkovi třetí země, který se nachází na území jiného členského státu.
- V čl. 3 je specifikováno, v jakých případech vyhoštění se týká tato směrnice: a) hrozba veřejnému pořádku nebo ochraně a bezpečnosti státu a b) nedodržování vnitrostátních předpisů pro vstup nebo pobyt cizinců
- Směrnice nerozděluje dobrovolné a nucené návraty.

Rozhodnutí Rady 2004/191/ES o kritériích a praktických opatřeních k vyrovnaní finančních nevyvážeností vzniklých v souvislosti s používáním směrnice 2001/40/ES o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí

- Použití směrnice 2004/191/ES může způsobit finanční nevyváženosti, pokud rozhodnutí o vyhoštění nemohou být uskutečněna na náklady dotyčných státních příslušníků třetích zemí.
- Toto rozhodnutí stanoví kritéria pro finanční vyrovnaní mezi členskými státy.

Směrnice Rady 2003/110/ES o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou

- zjednodušuje realizaci vyhoštění leteckou cestou. Pokud členský stát nemůže použít při vyhoštění přímý let do země určení, může požádat jiný členský stát o tranzit leteckou cestou. Je stanovena maximální délka trvání „tranzitní operace“ – 24 hodin (čl. 5)
- Směrnice nerozděluje dobrovolné a nucené návraty.

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 573/2004/ES o organizaci společných letů za účelem vyhoštění státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální příkaz k vyhoštění

- Účelem je koordinovat společné návraty leteckou cestou státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální rozhodnutí o vyhoštění.
- Hlavní cíl: podpora uceleného řízení návratů na úrovni členských států. Každý stát určí zvláštní orgán, jehož prostřednictvím bude probíhat koordinace společných letů.

Rozhodnutí Rady 575/2007 ES o zřízení Evropského návratového fondu na období 2008 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků

- Tímto rozhodnutím je zřízen Evropský návratový fond, který má podporovat úsilí členských států o zlepšení řízení návratů
- V preambuli (odst. 22) je uvedeno, že na podporu dobrovolných návratů osob, by měly být stanoveny pobídky pro vracející se osoby – např. rozšířená pomoc při návratu.

Rozhodnutí Rady a Evropského parlamentu 573/2007/ES o zřízení Evropského uprchlického fondu na období 2008 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků

- Fond přispívá k financování technické pomoci v řadě oblastí, jako jsou podmínky přijímání

uprchlíků a azylové řízení, integrace azylantů, mj. slouží i k financování poradenství ohledně možného výsledku azylového řízení, včetně dobrovolných návratů (čl. 3 odst. 2 písm. d).

Listina základních práv Evropské unie

- Stát musí při realizaci návratů do třetích zemí vzít v úvahu nově i Listinu základních práv Evropské Unie. Jestli navrácením uprchlíka do třetí země nedojde k porušení Listiny.
- Čl. 19 odst. 2: *Nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*

Readmisní smlouvy

Readmisní smlouvy jsou významným mechanismem realizace návratové politiky na národní i evropské úrovni, neboť jsou jedním z předpokladů úspěšného boje s nelegální migrací. Upravují podmínky předávání a přebírání jak vlastních občanů, tak občanů třetích států, kteří nelegálně překročili hranice států smluvních stran, nebo na jejich území nelegálně pobývají a odmítají využít možnosti dobrovolného návratu.

Smyslem spolupráce mezi státy v oblasti readmisí je přebírat na své území zpět vlastní občany a cizince ze třetích zemí, kteří na území smluvního státu vstoupili neoprávněně z území druhého smluvního státu. Účelem těchto dohod je usnadnit a urychlit proces readmise. Readmisi tvoří řada kroků – zjištění totožnosti, prokázání vstupu na území, vystavení dokladu, předání.²⁴ **Země původu by měla kooperovat přijetím závazku přijmout svého státního příslušníka či osobu s trvalým pobytem.** Při readmisích by měly být respektovány následující zásady:

1. Ochrana existujících rodinných vazeb
2. Ochrana osobních údajů – zejména vzhledem k žádosti o mezinárodní ochranu
3. Zákaz svévolného zbavení občanství zejména pokud by vedlo k apatridismu

Na úrovni EU jsou uzavřeny readmisní dohody s těmito státy

Dohoda mezi Evropským Společenstvím a vládou Zvláštního administrativního území Čínské Lidové republiky Hongkong o předávání a přebírání neoprávněně pobývajících osob: *platnost od 1. 3. 2004*

Dohoda mezi Evropským Společenstvím a vládou Zvláštního administrativního území Čínské Lidové republiky Macao o předávání a přebírání neoprávněně pobývajících osob: *platnost od 1. 6. 2004*

Dohoda mezi Evropským Společenstvím a Demokratickou socialistickou republikou Srí Lanka o předávání a přebírání neoprávněně pobývajících osob: *platnost od 1. 5. 2005*

Dohoda mezi Evropským Společenstvím a Albánskou republikou o předávání a přebírání neoprávněně pobývajících osob: *platnost od 1. 5. 2006*

Dohoda mezi Evropským společenstvím a Ruskou federací o readmisi: *platnost od 1. 6. 2007*

Dohoda mezi Evropským společenstvím a Ukrajinou o předávání a přebírání osob: *platnost od 1. 1. 2008*

Dohoda mezi Evropským společenstvím a Moldavskou republikou o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob: *platnost od 1. 1. 2008*

Dohoda mezi Evropským společenstvím a Republikou Srbsko o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob: *platnost od 1. 1. 2008*

²⁴ Readmisní politika, dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.mvcr.cz/clanek/migrace-novy-clanek-890951.aspx?q=Y2hudW09OQ%3D%3D>

Dohoda mezi Evropským společenstvím a Republikou Černá Hora o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob: *platnost od 1. 1. 2008*

Dohoda mezi Evropským společenstvím a Bývalou jugoslávskou republikou Makedonie o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob: *platnost od 1. 1. 2008*

Dohoda mezi Evropským společenstvím a Bosnou a Hercegovinou o zpětném přebírání neoprávněně pobývajících osob: *platnost od 1. 1. 2008*

Byla podepsána readmisní dohoda s Pákistánem, ale dosud nevešla v platnost. O uzavření readmisní dohody se jedná s Tureckem, Marokem, Alžírskem, Čínou, Gruzii a s Kapverdskou republikou.

Readmise či spolupráce při kontrole a prevenci ilegální imigrace je okrajově zmíněna i v jiných dohodách a smlouvách, kterých je stranou EU:

- dohoda zakládající asociaci mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Republikou Chile na straně druhé.
- čl. 46: „Strany souhlasí, že na žádost uzavřou dohodu upravující specifické závazky týkající se readmise mezi Chile a členskými státy...“
- dohoda o obchodu, rozvoji a spolupráci mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně jedné a Jihoafrickou republikou na straně druhé
- společné prohlášení k dohodě: „Smluvní strany, uznávající význam spolupráce při prevenci a kontrole nelegální imigrace, vyhlásují svou připravenost k řešení těchto problémů v oblasti obchodu v rámci Rady spolupráce.“

Podobná ustanovení jsou dále například v:

- dohodě o spolupráci mezi Evropským společenstvím a Lidovou demokratickou republikou Laos
- dohodě o spolupráci mezi Evropským společenstvím a Socialistickou republikou Vietnam
- dohodě o přidružení mezi ES a Egyptem (čl. 69), Jordánskem (čl. 80), Tuniskem (čl. 69), Izraelem (čl. 57), Alžírskem (čl. 84), Libanem (čl. 68, 69)

3.3.2 Mezinárodní dokumenty

Mezinárodní dokumenty v oblasti dobrovolných návratů se nejčastěji týkají zranitelných skupin a často se vymezují v rámci principu nenavrácení.

Úmluva OSN o právech dítěte (1989)

- v čl. 3 je stanoveno, že zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, osudy, správními nebo zákonodárnými orgány.
- Například v preambuli Návratové směrnice je uvedeno, že státy při jejím provádění v první řadě zvažují zájem dítěte v souladu s Úmluvou OSN o právech dítěte (odst. 22)

Úmluvě OSN o právech osob se zdravotním postižením

- v čl. 18 odst. 1 je stanoveno, že státy zajistí, aby osoby se zdravotním postižením:
 - nebyly zbavovány způsobilosti získat, vlastnit a využívat doklady prokazující jejich státní příslušnost...nebo využívat příslušných úředních postupů, jako je například imigrační řízení, které by jim mohly usnadnit uplatnění práva na svobodu pohybu (písm. b)
 - mohly opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní (písm. c)
 - nebyly zbavovány práva vstoupit do své vlastní země (písm. d)

Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků

- k nedobrovolným návratům se vztahuje čl. 32 a 33. Čl. 32 zakazuje vyhoštění uprchlíka, který se na jejich území nachází zákonně, kromě případů odůvodněných státní bezpečností nebo veřejným pořádkem. Čl. 33 zakazuje vyhoštění a navrácení do zemí, kde by byly ohroženy život nebo osobní svoboda uprchlíka, z důvodů rasy, náboženství.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

- obecně je nutné vzít v úvahu, zda návratem cizinců do třetí země nedojde k porušení závazků, které pro stát plynou z této Úmluvy
- uprchlíci mají právo na zacházení v souladu s touto Úmluvou
- v preambuli Návrátové směrnice je uvedeno, že v souladu s Úmluvou by členské státy měly při provádění směrnice zohlednit zejména respektování na rodinný život (odst. 22)

Úmluva Rady Evropy proti obchodování s lidmi (Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 2008)²⁵

Repatriace a návrat obětí je popsána v čl. 16

- čl. 16, odst. 1: Smluvní strana přijme zpět oběť, která je jejím státním příslušníkem nebo osobu s právem trvalého pobytu, a usnadní její návrat, bez zbytečných nebo nepřiměřených průtahů a s ohledem na práva této osoby, její bezpečnost a důstojnost.
- odst. 2: Při návratu oběti do jiného státu by měl být brán ohled na práva, bezpečnost a důstojnost navrácené osoby zejména také na skutečnost probíhaného soudního řízení týkajícího se oběti obchodování. Návrat by měl být přednostně dobrovolný
- odst. 5: Každá smluvní strana přijme legislativu nebo jiná opatření nezbytná pro zřízení návratových programů, na nichž se budou podílet jak mezinárodní, tak národní vládní a nevládní subjekty. Takové programy by měly zabránit re-viktimizaci obětí a dále reintegraci obětí do společnosti v zemi návratu, včetně reintegrace v rámci vzdělávacího systému a trhu práce. A to hlavně prostřednictvím získání a zdokonalení profesních zručností. U dětských obětí by programy měly zahrnovat využití práva na vzdělání a opatření zajišťující adekvátní péči nebo sloučení rodiny nebo vhodné náhradní péče.
- odst. 6: Každá smluvní strana přijme opatření ke zpřístupnění kontaktních informací na asistující organizace v zemi návratu poskytující právní a sociální poradenství (úřady vymáhání práva, nevládní organizace, právní poradenství a sociální úřady), které mohou obětem pomoci.
- odst. 7: Dětské oběti nebudou vráceny do státu, pokud po zvážení rizik a bezpečnosti existují náznaky, že takovýto návrat není v nejlepším zájmu dítěte

Úmluva OSN proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (1984)

- s návraty souvisí jen obecně. Je relevantní ze stejných důvodů jako Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Při realizaci návratů je nutné zohlednit, zda nedojde k porušení práv přiznaných uprchlíkovi touto Úmluvou.

Protokol k prevenci, potlačení a potrestání pašování lidí, zejména žen a dětí, doplňující Úmluvu OSN

²⁵ Není žádný oficiální překlad, Česká republika k úmluvě zatím nepřistoupla. Anglická verze dostupná online [cit. 20. 7. 2010] <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm>

proti organizovanému nadnárodnímu zločinu²⁶

- čl. 8 Protokolu se zabývá repatriací. Uvádí, že stát, jehož státní příslušník nebo osoba s právem trvalého pobytu byla obětí pašování s lidmi, usnadní a přijme návrat této osoby bez zbytečných a nepřiměřených průtahů. Při takovém návratu by měl být brán zřetel na bezpečnost a upřednostněn by měl být dobrovolný návrat.
- protokol proti pašování přistěhovalců po zemi, po moři a letecky, doplňující Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu
- čl. 18: odst. 1: strany se zavazují přijmout zpět osobu, která má státní občanství nebo právo trvalého pobytu v dotyčném státě, a která byla předmětem jednání specifikovaného v čl. 6 (pašování migrantů, padělání průkazů totožnosti, umožňování osobě, zůstat nelegálně v dotyčném státě...) a usnadnit tento návrat.
- odst. 5: každá strana, která je nějakým způsobem zapojena do návratu osoby, která byla obětí pašování, zajistí, aby návrat proběhl řádně s ohledem na bezpečnost a důstojnost této osoby.

Úmluva o postavení osob bez státní příslušnosti (1954)

- čl. 31: osoby bez státní příslušnosti nebudou vyhoštěny kromě případů, kdy tak vyžadují důvody z oblasti národní nebo veřejné bezpečnosti. Vyhoštění může obecně proběhnout jen na základě rozhodnutí učiněného v rámci řádného právního postupu. V závěrečných ustanoveních Úmluva uvádí, že obecně přijímaným principem je *non-refoulement* v případě existence rizika pronásledování.

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

- čl. 3: žádný stát, který je smluvní stranou této Úmluvy, nevypoví, nevrátí či nevydá osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm hrozilo nebezpečí mučení
- čl. 8: vydávání podezřelých/pachatelů

3.3.3 Úmluva OSN o právech dítěte a dobrovolné návraty

Preamble Návratové směrnice uvádí, že státy při jejím provádění v první řadě zvažují zájem dítěte v souladu s Úmluvou OSN o právech dítěte.

Úmluva o právech dítěte ratifikovaná všemi členy EU, dává nejvýznamnější právní rámec a ochranu týkající se dětí. Je důležité aby budoucí evropská legislativa a politika ustanovila, že děti mohou být navraceny pouze ve shodě s mezinárodními závazky dle Úmluvy a všechny aktivity související s návraty musí upřednostňovat nejlepší zájem dítěte. Dle Úmluvy se zásada nejlepšího zájmu musí vztahovat bez diskriminace na všechny děti, tedy včetně nelegálně pobývajících.

Za účelem posouzení zda návrat do země původu je v nejlepším zájmu dítěte je třeba zvážit dle organizace Save the Children řadu navzájem spojených kritérií:²⁷

1. Bezpečí
2. Sloučení rodiny
3. Přání dítěte a dobrovolný návrat

²⁶ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html#Fulltext>

²⁷ Save the Children and The Separated Children in Europe Programme Position Paper on: Returns and Separated Children. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] http://www.savethechildren.net/separated_children/publications/reports/index.html

4. Názor opatrovníka a pečovatele
5. Socioekonomické podmínky v zemi původu
6. Stupeň integrace dítěte v hostitelské zemi
7. Věk a zralost dítěte

- ad 1) Základní úvahou je, že dítě bude při návratu v bezpečí. To neznamená pouze, že země návratu je určena jako bezpečná. Rozhodující orgány musí vzít v úvahu fakt, že dítě nebude v ohrožení pronásledováním, újmou, vykořisťováním, zneužíváním a obchodováním s lidmi včetně represálií z jejich strany.
- ad 2) Sloučení rodiny je nejdůležitějším faktorem pro návrat. Naopak pokud sloučení rodiny není v nejlepším zájmu dítěte je stejně tak významný argument proti návratu, např. pokud dítě bylo prodáno. Proto proces navracení dětí bez doprovodu musí začít posouzením schopnosti a ochoty rodiny přijmout dítě zpět.
- ad 3) Podle Úmluvy je názor dítěte klíčový, pokud je schopno zformovat a vyjádřit svůj postoj k otázkám, jež se jej dotýkají. To se týká i otázky, zda návrat je v nejlepším zájmu dítěte. V ideálním případě by se měl odehrát návrat dítěte vždy na bázi dobrovolnosti, a to bez ohledu na jeho status. Tam kde je předpoklad výjimečných okolností rozhodnutí o návratu dítěte bez doprovodu proti jeho vůli, rozhodnout by měl raději soud než správní orgán.
Návrat bude více realistický, pokud bude dobrovolný, neboť dítě na něm bude spolupracovat, což umožní jeho lepší přípravu a plánování a zajistí trvalejší řešení. Bez ohledu na míru podpory ze strany organizací podporujících děti bez doprovodu, pokud těmto dětem hrozí nedobrovolný návrat, mohou se rozhodnout neúčastnit se oficiální procedury a hrozí jim sklouznutí do šedé zóny, kde je vyšší riziko jejich újmy a zneužití. Nucený návrat nepovede k trvalým řešením. Pokud dítě odmítne návrat, pravděpodobně bude usilovat o vstup do jiné země. Dalším potenciálním negativním důsledkem nucených návratů je skutečnost, že dítě po návratu doma není vítáno a je ohroženo odmítnutím, poškozováním, zneužitím a dalším obchodováním. Současně je to faktor k dalšímu odchodu ze země původu. Obecně návrat je efektivnější, pokud není vynucený a předcházela mu vhodná příprava. Návrat nemůže být považován za skutečně dobrovolný, pokud dítě souhlasí s návratem jednoduše proto, že nemá jinou alternativu hostitelského státu. To může nastat v případě zajištění dítěte nebo nemožnosti získat pobytové oprávnění v zemi. Dítě bez doprovodu si může přát návrat, ale přitom může být ovlivněno svým okolím. V případech, kdy očekávání rodiny může vést k odmítnutí návratu, i v případech, kdy by si přálo se vrátit, je zapotřebí informovat rodinu o reálné situaci dítěte v hostitelské zemi.
- ad 4) Jelikož opatrovník a ošetřovatel konají v nejlepším zájmu dítěte, měl by být jejich názor započítán při rozhodování, zda je navracení dítěte pro něj to nejlepší.
- ad 5) Socioekonomické podmínky v zemi původu mohou být také vzaty do úvahy při rozhodování o navracení dítěte. Jedná se především o zhodnocení situace rodiny a oblasti ve které rodina žije. Dále je hodnoceno, zda mu budou umožněny základní životní jistoty jako: dostatek jídla, bydlení, oblečení, zdravotní péče, sociální ochrana, vzdělání a další. Důležitým prvkem je, zda nebude od těchto jistot odděleno na základě diskriminace. Do zvažování o navracení dítěte se promítá i aktuální situace co se války nebo občanského konfliktu týče.
Socioekonomické podmínky ovšem nesmí být nikdy rozhodujícím faktorem při rozhodnutí

o navrácení dítěte, pokud dítě žádá, aby bylo posláno zpět, nebo pokud by to znamenalo oddělení dítěte od rodiny. Jedinou výjimkou je situace, kdy by mohl být přímo ohrožen život dítěte.

- ad 6) To, do jaké míry se dítě integrovalo ve společnosti hostitelské země, se započítává do hodnocení o navrácení dítěte několika faktory. Důležité je, jak dlouho už dítě v hostitelské zemi žije, protože může mít již omezené vzpomínky na rodnou zemi. Čím delší dobu strávilo v hostitelské zemi, tím lépe se integrovalo, navázalo emocionální vazby a tím větší může být sociální a kulturní šok při navrácení. Pokud by tyto faktory nebyly dobře zváženy, může se stát, že děti navrácené do svých rodných zemí budou čelit izolaci, osamění, rasismu, nebezpečí drog, prostituci a nezákonným činnostem.
- ad 7) Věk a vyzrálost dítěte se projevují ve váze vlastního přání dítěte ohledně navrácení se do rodné země. Čím mladší dítě je, tím je pro něj lepší být se svojí rodinou, naopak čím je dítě starší a vyzrálejší, tím více se bere do úvahy názor samotného dítěte.

3.3.4 Návratová směrnice a dobrovolné návraty

Směrnice o společných normách a postupech členských států při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „Návratová směrnice“ nebo „Směrnice“) ze dne 16. prosince 2008 byla publikována 24. prosince 2008 v Úředním věstníku Evropské unie. Směrnice stanoví pro jednotlivé členské státy EU 24 měsíční transpoziční lhůtu pro dosažení souladu s jejich vnitrostátními předpisy. Podle Andrease Beckmana z Evropské Komise je „cílem návratové směrnice stanovit jednotné standardy pro hodnověrnou návratovou politiku prostřednictvím rychlé a účelné návratové procedury respektující lidská práva navrátilců“²⁸

Předmětem směrnice je stanovení společných norem a postupů, které jsou v členských státech používány při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v souladu se základními právy jakožto obecnými zásadami práva Společenství i s mezinárodním právem, včetně závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv.

Věcná a osobní působnost směrnice je v této studii vymezena v části Cílové skupiny dobrovolných návratů.

Směrnice upravující navracení neoprávněně pobývajících cizinců řeší současně také problematiku dobrovolných návratů těchto osob, jejichž dobrovolný návrat upřednostňuje před nuceným návratem.²⁹ Směrnice přinese v určitých oblastech příznivější podmínky než doposud. Důležitým prvkem pro funkčnost systému dobrovolných návratů neoprávněně pobývajících cizinců je možnost oddělování rozhodnutí o navracení (čl. 6) od rozhodnutí o zákazu vstupu (čl. 11) a vlastního fyzického vyhoštění (čl. 8). Rozhodnutí o navracení osob vymezených směrnici mají být spojena se zákazem vstupu pouze v případě, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, nebo jestliže nebyla splněna povinnost návratu. Lhůta k dobrovolnému opuštění území přitom nemusí být udělena (nebo udělena kratší než sedm dní) pouze v případě, pokud hrozí nebezpečí skrývání se nebo pokud byla žádost o oprávněný pobyt zamítnuta jakožto zjevně nedůvodná nebo podvodná anebo pokud dotčená osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost.

²⁸ Zdroj: General Directors' Immigration Services Conference (GDISC), Return Conference, Visegrád Hungary 28-30 October 2009.

²⁹ Definice navracení dle Směrnice se nachází v úvodní části studie.

3.3.4.1 Preambule směrnice

Preambule v odst. 10, stejně jako text samotné směrnice (čl. 7 odst. 1, 2) jednoznačně preferuje umožnění dobrovolného návratu cizince před realizací nuceného vycestování. Dále v odst. 22 by při provádění směrnice měl být zvážen „nejlepší zájem dítěte“ dle Úmluvy o právech dítěte a v souladu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod zohledněno respektování práva na rodinný život. Dle odst. 14 preambule by při rozhodování o zákazu vstupu měla být zohledněna skutečnost, zda se již na dotyčného státního příslušníka třetí země vztahovalo více než jedno rozhodnutí o navracení či rozhodnutí o vyhoštění.

3.3.4.2 Zranitelné skupiny

Směrnice v článku 3 odst. 9 definuje zranitelné osoby, kterými jsou nezletilé osoby, nezletilé osoby bez doprovodu, zdravotně postižené osoby, starší lidé, těhotné ženy, rodiče, samoživitelé s nezletilými dětmi a osoby, které byly mučeny, znásilněny nebo vystaveny jiné závažné formě psychického, fyzického nebo sexuálního násilí.

Pro případ neukončeného návratu dle čl. 14 směrnice členské státy zajistí zohlednění zvláštních potřeb zranitelných osob. Dle čl. 6 odst. 4 může být ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů rozhodnuto o udělení povolení k pobytu a v tom případě se rozhodnutí o navracení nevydává. Dále dle čl. 9 odst. 2 písm. a) může být vyhoštění odloženo o přiměřenou dobu podle okolností jednotlivých případů; zohledněny jsou zejména tělesný stav nebo duševní způsobilost osob.

3.3.4.3 Rozhodnutí o navracení

Rozhodnutí o navracení je dle čl. 3 odst. 4 chápáno jako správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu. Členské státy vydají rozhodnutí o navracení každému státnímu příslušníkovi, který pobývá neoprávněně na jejich území. Toto ustanovení se týká také osoby s platným povolením v jiném členském státu EU, pokud neodejdou zpět na území tohoto státu dobrovolně. Rozhodnutí o návratu se nemusí uplatnit, pokud je osoba převzata jiným členským státem dle dvoustranných dohod (pravděpodobně tedy readmisní dohody v rámci EU) a rozhodnutí o návratu vydá členský stát, který cizince přijal. Výjimkou, kdy rozhodnutí o návratu nemusí být uloženo, jsou v čl. 6 odst. 4 uvedené solidární, humanitární nebo jiné důvody, a státy mohou rozhodnout o udělení autonomního povolení k pobytu osobě neoprávněně pobývajícím na jejich území. Směrnice však dále dle odst. 6 nebrání v přijetí rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu společně s rozhodnutím o navracení či rozhodnutím o vyhoštění nebo o zákazu vstupu v rámci jednoho správního nebo soudního rozhodnutí nebo aktu na základě svých vnitrostátních předpisů.

3.3.4.4 Dobrovolné opuštění území

Dle čl. 7 odst. 1 by členské státy EU měly poskytnout odpovídající lhůtu na dobrovolný odjezd v rozpětí mezi 7 a 30 dny. Členské státy mohou stanovit, že tato lhůta je poskytnuta pouze na žádost. Směrnice také předpokládá možnost dodatečného prodloužení lhůty k dobrovolnému vycestování z území. Po dobu běhu lhůty k dobrovolnému opuštění území lze uložit některé povinnosti jako hlášení se orgánům,

složení přiměřené finanční záruky, odevzdání dokladu, nebo povinnosti pobývat na určitém místě. Cílem těchto opatření je předcházení nebezpečí skrývání se před spravedlností. Omezení zásady dobrovolného návratu je pouze v případech dle čl. 7 odst. 4, pokud hrozí nebezpečí skrývání se nebo pokud byla žádost o oprávněný pobyt zamítnuta jako zjevně nedůvodná nebo podvodná nebo pokud dotčená osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek nebo národní bezpečnost. Lhůta pro dobrovolné opuštění území nemusí být v těchto případech poskytnuta nebo pouze kratší než 7 dnů.

3.3.4.5 Vyhoštění a jeho odklad

Vyhoštěním směrnice rozumí dle čl. 3 odst. 5 výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotčeného členského státu, a to v případě, pokud nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, nebo jestliže povinnost návratu nebyla během lhůty pro dobrovolné opuštění území splněna. Rozhodnutí o navrácení (vyhoštění) může být vykonáno až po uplynutí lhůty pro dobrovolné opuštění území, byla-li poskytnuta. Členské státy mohou přijmout samostatné správní nebo soudní rozhodnutí, kterým se vyhoštění nařizuje. Členské státy mají dále za povinnost zavést systém monitorování nucených návratů, stejně tak vyhoštění odloží, pokud by jím byla porušena zásada nenavrácení nebo dokud se uplatňuje odkladný účinek. Vyhoštění může být odloženo o přiměřenou dobu podle konkrétních okolností jednotlivých případů zejména zohlednit tělesný stav nebo duševní způsobilost státního příslušníka třetí země, technické důvody, například nedostatečnou dopravní kapacitu nebo neúspěšné vyhoštění z důvodu nedostatečně zjištěné totožnosti.

3.3.4.6 Zákaz vstupu

Zákazem vstupu se rozumí správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států a který je spojen s rozhodnutím o navrácení. Rozhodnutí o navrácení jsou spojena se zákazem vstupu, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo jestliže nebyla splněna povinnost návratu. V ostatních případech mohou být rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu. Délka zákazu vstupu se stanoví po řádném uvážení všech významných okolností jednotlivého případu a v zásadě nepřekročí pět let. Délka pěti let může být překročena, představuje-li dotčený státní příslušník třetí země vážné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti. Členské státy zváží zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu, může-li dotčený státní příslušník třetí země, na kterého se vztahuje zákaz vstupu vydaný v důsledku nesplnění povinnosti návratu prokázat, že opustil území členského státu plně v souladu s rozhodnutím o navrácení.

Členské státy mohou v individuálních případech nebo v určitých kategoriích případů zrušit či pozastavit zákaz vstupu z jiných důvodů.

Na oběti obchodování s lidmi, které obdržely povolení k pobytu podle směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány, se zákaz vstupu nevztahuje a za předpokladu, že dotčený státní příslušník třetí země nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost

3.3.4.7 Navrácení a vyhoštění nezletilých osob bez doprovodu

Rozhodnutí o vydání rozhodnutí o navrácení nezletilých osob bez doprovodu vyžaduje dle čl. 10 respektovat zájmy dítěte a zajistit pomoc vhodných subjektů jiných než orgánů vykonávajících vyhoštění.

Navracení lze realizovat pouze pokud nezletilá osoba bude navracena členu své rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení ve státě návratu.

V případě neukončeného návratu směrnice opravňuje k přístupu ke vzdělání a dalším právům zajištěným Úmluvou o právech dítěte (dále také „Úmluva“), což vyplývá jak z Úmluvy samotné, tak z článku 14 směrnice. Děti jsou beneficianty speciálních práv dle řady mezinárodních a regionálních úmluv. Úmluva o právech dítěte ratifikovaná všemi členy EU dává nejvýznamnější právní rámec a ochranu týkající se dětí. Děti mohou být navraceny pouze ve shodě s mezinárodními závazky dle Úmluvy a všechny aktivity související s návraty musí upřednostňovat nejlepší zájem dítěte. Dle Úmluvy se zásada nejlepšího zájmu musí vztahovat bez diskriminace na všechny děti, tedy včetně nelegálně pobývajících.

3.3.4.8 Procesní ochrana a prostředky právní nápravy

Cizincům náleží proti rozhodnutí o navracení, rozhodnutí o zákazu vstupu a rozhodnutí o vyhoštění právo účinného opravného prostředku ve formě odvolání nebo návrhu na jeho přezkum soudním nebo správním orgánem, jehož členové jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena. Článek 13 odst. 2 směrnice připouští možnost odkladného účinku takového opravného prostředku, pro naplnění závazku ČR vyplývajícího z článku 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a judikovaného Evropským soudem pro lidská práva³⁰ tak bude nezbytné, aby měl odkladný prostředek odkladný účinek. K zajištění plné transpozice směrnice, mimo jiné i odst. 6 preambule směrnice by měl zákon obsahovat řešení pobytové situace cizince, který sice splňuje podmínky pro vydání rozhodnutí o navracení či vyhoštění, nicméně realizaci tohoto navracení brání existence mezinárodního závazku ČR³¹. Oprávnění z čl. 8 EÚLP není podmíněno legálním pobytem cizince na území. Směrnice potom v článku 6 odst. 5 ukládá členským státům umožnit setrvání na území cizinci, který se nachází v neregulérním postavení, nicméně je účastníkem nově podané žádosti, která může jeho pobyt na území legalizovat. Podle Andrease Beckmana z Evropské komise „přidanou hodnotou Návrátové směrnice je harmonizace a zlepšení návratových standardů ve shodě s Evropským soudem pro lidská práva a umožnění implementace kontrolních mechanismů společenství k zajištění souladu s právem EU“.³²

3.3.4.9 Zajištění

Nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navracení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že hrozí nebezpečí skrývání se nebo se dotčený státní příslušník třetí země vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje. Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění. Zajištění nařizují správní nebo soudní orgány. Zajištění se nařizuje písemně s uvedením věcných a právních důvodů. Pokud zajištění nařídily správní orgány, členské státy buď zajistí rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění, o kterém se rozhodne co nejdříve po začátku zajištění, nebo dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země zaručí právo zahájit rychlé soudní řízení ve věci přezkumu zákonnosti zajištění, ve kterém bude rozhodnuto co nejdříve po zahájení řízení. V takovém případě členské státy bezodkladně uvědomí dotčeného státního příslušníka třetí země o možnosti zahájit takové řízení. Pokud je zajištění nezákonné, musí být dotčený

³⁰ Rozhodnutí ESLP ve věci Salah Sheekh v. Nizozemí ze dne 11. 1. 2007, článek 153.

³¹ Typicky čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv.

³² Zdroj: General Directors' Immigration Services Conference (GDISC), Return Conference, Visegrád Hungary 28-30 October 2009

státní příslušník třetí země okamžitě propuštěn. V každém případě je zajištění přezkoumáváno v přiměřených časových odstupech na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země nebo z moci úřední. V případě dlouhodobého zajištění podléhá tento přezkum soudnímu dohledu. Ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat jeho podmínky (nebezpečí skrývání, vyhýbání se návratu), ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.

Zranitelné skupiny – zajištění nezletilých osob a rodin

Nezletilé osoby bez doprovodu a rodiny s nezletilými dětmi jsou zadržovány pouze v případě, že neexistuje jiná možnost, a na co nejkratší přiměřenou dobu. Zajištěným rodinám se až do vyhoštění poskytuje samostatné ubytování zaručující přiměřené soukromí. Zajištěné nezletilé osoby mají možnost provozovat volnočasové aktivity, včetně her a odpočinkových činností přiměřených jejich věku, a mají, v závislosti na délce pobytu, přístup ke vzdělávání. Nezletilé osoby bez doprovodu jsou v rámci možností ubytovány v zařízeních, které mají k dispozici personál a vybavení zohledňující potřeby osob jejich věku. V souvislosti se zajištěním nezletilých osob, které mají být vyhoštěny, je v první řadě zvažován nejvlastnější zájem dítěte.

4. Dobrovolné asistované návraty v ČR

4.1 Historický kontext migrace v českých zemích³³

V rámci širšího kontextu pohledu na problematiku migrace a repatriace není nezajímavé podívat se na vlastní zkušenost s migrací a návraty osob z českých zemí. Lze vysledovat, že odchody a návraty do země jsou nejčastěji kombinací vnitřních a vnějších faktorů. Důležité jsou ekonomické faktory, nesvoboda a pociťovaný nedostatek seberealizace doma v kombinaci s příležitostmi ekonomické a osobní seberealizace v jiné zemi. Návraty pak byly motivovány nejčastěji změnou politické situace doma a pravděpodobně životním cyklem a také změnou situace v zemi emigrace.

České země mají s emigrací a návraty vlastních občanů bohaté zkušenosti. Zvýšený pohyb obyvatelstva se zde objevoval téměř vždy s ohledem na určitá kritická období. České země jako součást rakousko-uherské monarchie sledovaly trend vystěhovalectví, který platil pro celou střední Evropu 19. století. Lidé se stěhovali jednak východním směrem do Ruska a dále, tak západním směrem, především do USA. Silná byla také migrace po území Rakouska-Uherska. Co se počtu vystěhovalců týče, do 1. světové války odešlo z českých zemí 1,2 milionů obyvatel, z toho 1 milion Čechů. V rámci Rakouska-Uherska se přitom toto číslo blížilo 700 tisíc obyvatel, do USA emigrovalo asi 400 tisíc lidí, menší skupiny čítající několik desítek tisíc lidí emigrovaly do Ruska. Co se týče migrace do USA, návratnost vystěhovalců zpět na území Rakouska-Uherska se pohybovala kolem 30 %. První větší návratová vlna českých občanů, která převážila vystěhovalectví, se uskutečnila po vzniku Československého státu v roce 1918. Navraceli se především lidé z jiných částí bývalého rakousko-uherského prostoru. Dále ovšem také početná skupina z Ruska, kteří byli ovlivněni bolševickou revolucí. Postupně tyto příchody slábly.

S příchodem velké hospodářské krize opět převážila emigrace československých občanů, tentokrát (kvůli zavedení omezeného počtu možných emigrantů do USA) se vlna emigrace zaměřila na Kanadu, Jižní Ameriku, Francii a další. Počty odcházejících se ovšem díky restriktivní imigrační politice mezi válkami pohybovaly maximálně okolo 10 tisíc lidí za rok.

V roce 1938 v souvislosti s Mnichovskou dohodou došlo k další emigrační vlně, která ovšem nebyla natolik významná, co se počtů osob týče. V roce 1945 přišly dvě významné události v rámci migrace na českém území. Zaprvé byli vyhnáni němečtí obyvatelé z pohraničí – jednalo se o více než 2 800 000 osob. Zadruhé stejně jako po první světové válce došlo k návratové vlně českých, slovenských ale i dalších slovanských osob. Tyto návraty byly nejdříve spontánní, později organizované a podporované v rámci tzn. úřední přesídlovací akce. Navráťivší se lidé měli jednak obsadit vysídlené pohraničí a také zvýšit poměr slovanského etnika na území státu. Celkový počet osob, které se vrátili na naše území v období 1945–1950 dosahoval podle odhadů až 200 tisíc. V tomto období přijelo také kvůli občanské válce v Řecku asi 13 tisíc Řeků a ze Slovenska migrovalo na naše území (především do pohraničí) kolem 20 tisíc „cikánů“. V tomto období také ovšem dochází k zásadní emigraci z politických důvodů. Od roku 1948 do roku 1953 z těchto důvodů emigrovalo kolem 45 tisíc osob. Další vlnu politické emigrace registrujeme po srpnu 1968–127 tisíc osob.

³³ Tato část byla zpracována dle Barša P., Baršová A., Přistěhovalectví a liberální stát, s.205–221, MU Brno.

Mezi lety 1950–1989 až na výjimky zůstávaly hranice naší země uzavřené a migrace se omezovala pouze na občany spřátelených zemí komunistického bloku. V 80. letech trvale žilo na našem území kolem 28 tisíc cizinců. Výjimkou byly dočasné pracovní migrace od 60. a především v 70. letech s občany socialistických států. Jednalo se především o občany Polska – v roce 1974 šlo o cca 20 tisíc osob. Od roku 1974 přijížděli občané Vietnamu, aby se vyučili na našich učilištích s tím, že se poté vraceli zpátky do vlasti. Posléze se tato spolupráce projevovala také v zaměstnávání občanů Vietnamu v průmyslu. Celkový počet žáků a stážistů na našem území byl 8 700 žáků a 23 000 stážistů a praktikantů. Nejvyšší počet pracovníků v průmyslu byl v roce 1983, kdy zde pracovalo 27 100 osob. Podobné smlouvy byly uzavřeny také s dalšími zeměmi Asie a Afriky, ovšem počty osob nebyly zdaleka tak vysoké. Po roce 1990 byly tyto dohody ukončeny a počet těchto osob se velmi rychle snižoval. Ovšem především občané Vietnamu položili základ pro jejich budoucí migraci na naše území.

Poslední velká návratová vlna následovala po revolučním roku 1989. Od roku 1990 do roku 1999 se přistěhovalo 131 400 osob a vystěhovalo se 43 700 osob. Jednalo se především o dobrovolné návraty osob z vyspělých západních zemí, ale také ze starších migračních vln z východního prostoru a Balkánu. Vláda tyto dobrovolné návraty podporovala.

Výraznější návraty Čechů zpět do vlasti v podstatě skončili s rokem 2000. Od té doby do současnosti se pohybuje počet návratů do 2 000 osob za rok. Významnější ovšem je problematika dobrovolných návratů cizinců z našeho území zpět do vlasti. Počty cizinců, navracejících se do vlasti převyšuje počet vracejících se Čechů již od 90. let.

4.2 Migrační politika České republiky a dobrovolné návraty³⁴

Od vzniku samostatné České republiky prošla situace v oblasti migrace zásadním vývojem. S politickou změnou a otevřením společnosti se novým fenoménem ukázal institut azylu, ekonomická migrace, turistika a s nimi spojené příchody do země. Ze země zdrojové na počátku 90. let minulého století přes období velkého přílivu žadatelů o mezinárodní ochranu a tranzitujících cizinců na přelomu 20. a 21. století se **Česká republika v posledních letech stala zemí, která je pro cizince migrující za prací a obchodem cílovou zemí pro dlouhodobé či trvalé usazení.** Při porovnání počátečního stavu v roce 1993, kdy na území České republiky pobývalo s různými formami pobytu necelých 80 000 cizinců, a nejaktuálnějších údajů k 31. 5. 2010, kdy v České republice žije již téměř 426 749 cizinců s různými typy povolení k pobytu, je patrné, že mezinárodní migrace a cizinci samotní včetně důležitých aspektů repatriace jsou a musí být jedním z pečlivě řešených témat.³⁵

Většina cizinců (přibližně ¾) zde pobývá z důvodu zaměstnání, menší část tvoří jejich rodiny, tj. partneři a nezletilé děti. Nebezpečnou skupinu tvoří zahraniční studenti, studující na českých vysokých

³⁴ Zpracováno s využitím Zprávy o situaci v oblasti migrace na území České republiky v roce 2008. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.mvcr.cz/azyl-migrace-a-integrace.aspx>

Dále na základě zprávy Evropské migrační sítě pro ČR Programy a strategie členských států EU podporující asistovaný návrat a reintegraci do třetích zemí. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=9C4724FC020A7CB06A847063715653E9?directoryID=123>

³⁵ Dle ČSÚ Ředitelství služby cizinecké policie MV ČR v České republice evidovalo 426 749 cizinců, z toho 184 724 cizinců s trvalým pobytem, 242 025 cizinců s některým z typů dlouhodobých pobytů nad 90 dnů (tj. přechodné pobyty občanů EU a jejich rodinných příslušníků, dále víza nad 90 dnů a povolení k dlouhodobému pobytu občanů zemí mimo EU). K 31. 5. 2010 byli v ČR nejčastěji zastoupeni občané Ukrajiny (128 636 osob, 30 %) a Slovenska (71 392 osob, 17 %). Dále následovala státní občanství: Vietnam (60 931 osob, 14 %), Rusko (31 037 osob, 7 %) a Polsko (18 572 osob, 4 %). Data dostupná online [cit. 20. 7. 2010] http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu

školách, kterých bylo v roce 2007 okolo 25 000. Další skupiny jsou mnohem méně četné a spíše okrajové. Ekonomicky aktivní cizinci se dělí na zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné. Zaměstnanci početně výrazně převažují, v roce 2008 tvořili 75 % všech pracovně činných migrantů. Zbytek cca 69 000 cizinců (22 %) tvořili živnostníci a podnikatelé (ČSÚ, 2009).³⁶

Již v roce 2003, usnesením č. 55 ze dne 13. ledna 2003, přijala vláda České republiky základní koncepční materiál v oblasti migrace, Zásady politiky vlády v oblasti migrace. Tento materiál v šesti základních bodech vymezuje směr migrační politiky České republiky. Znění jednotlivých zásad vyjadřuje vůli České republiky aktivně a zodpovědně se za respektování závazků plynoucích z mezinárodních úmluv, smluv a doporučení zabývat migrační politikou. **Prioritou vnitrostátních aktivit v oblasti migrace je formulace účinných opatření, která budou podporovat řízenou legální migraci a zároveň minimalizovat migraci nelegální.** V oblasti potírání nelegální migrace je realizována řada menších projektů. Významný segment zaměřený na prevenci nelegální migrace je obsažen zejména v projektech Zahraniční rozvojové spolupráce, ale i dalších projektech finančně podpořených ze strany státu.

Vstupem do Evropské unie v květnu 2004 je národní migrační politika ve značné míře řešena v konsensu s partnerskými zeměmi a s využitím instrumentů evropského práva.

Nedílnou součástí migrační politiky je také politika návratová, kdy Česká republika, stejně jako ostatní země Evropské unie, vždy preferuje možnost dobrovolného návratu před návratem nuceným, tedy vyhoštěním.

4.3 Program dobrovolných návratů

Problematiku asistovaných dobrovolných návratů cizinců dlouhodobě řeší Ministerstvo vnitra u neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, dále pak u cizinců, kterým bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění a byla jim stanovena lhůta k vycestování z území České republiky, případně těch cizinců, kteří byli v souvislosti s vydaným rozhodnutím o správním vyhoštění umístěni v zařízení pro zajištění cizinců. S platností od 21. prosince 2007 je cizincům, kterým bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, kteří nedisponují cestovním dokladem a nejsou schopni nést náklady spojené s vycestováním z území České republiky z vlastních prostředků dána možnost požádat Ministerstvo vnitra o úhradu nákladů spojených s jejich vycestováním. V případě, že Ministerstvo vnitra takové žádosti vyhovějí a náklady spojené s realizací návratu uhradí, vzniká současně cizinci povinnost dodatečně uhradit ministerstvu vnitra částku odpovídající polovině takto vzniklých nákladů. Do doby, kdy cizinec tuto částku uhradí, maximálně však po dobu šesti let, je zařazen do evidence nežádoucích osob. To znamená, že mu nemůže být umožněn vstup na území České republiky. Cizinci obracející se na Ministerstvo vnitra s žádostí o úhradu nákladů spojených s vycestováním musí mimo jiné splňovat podmínku, že nedisponují platným cestovním dokladem. V případě vyhovění takové žádosti současně vzniká na straně ministerstva potřeba zajistit pro dotčeného cizince doklady nezbytné pro jeho vycestování. Jedná se zejména o náhradní cestovní doklad, vydávaný orgány země původu cizince. Pro účely zajištění potřebných dokladů a další nezbytné předodjezdové asistence pro cizince, jejichž žádosti bylo vyhověno, vytvořilo Ministerstvo vnitra Program dobrovolných návratů. Asistenční služby poskytované v rámci tohoto programu zajišťuje pro Ministerstvo vnitra Mezinárodní organizace pro migraci (IOM). Poskytovaná asistence je zaměřena zejména na získání potřebného cestovního dokladu, komunikaci se zastupitelskými úřady dotčených zemí a zajištění ekonomicky nejvýhodnějšího vycestování cizince z území ČR. Veškeré služby, s výjimkou přepravních nákladů (polovinu přepravních nákladů musí cizinec uhradit

³⁶ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2210418>

dodatečně), poskytované cizincům v rámci Programu dobrovolných návratů jsou bezplatné.

Od roku 2003 je dále realizován program dobrovolných návratů pro oběti obchodu s lidmi. V průběhu roku 2009 byl realizován návratový program v souvislosti s dopadem hospodářské krize na propouštění zahraničních pracovníků. Projekt pomáhal cizincům, kteří se v důsledku krize ocitli bez finančních prostředků a možnosti pracovního uplatnění. Dobrovolný návrat byl nabízen zejména jako preventivní opatření před možným propadem do ilegality a následným nuceným vyhoštěním, v neposlední řadě také jako humanitární opatření. Před blížící se zimou mnoho cizinců přišlo o střechu nad hlavou, neboť po propuštění z práce přišli o možnost ubytování na podnikových ubytovnách.

Projekt umožnil cizincům vrátit se zpět do země původu za humanitárních podmínek a bez toho, aniž by se tímto rozhodnutím zbavovali možnosti v budoucnu do České republiky opět přicestovat.

Dalším z postupů boje proti nelegální migraci a jejím organizátorům v rámci Evropské unie je vytvoření agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU – Frontex, jejímž úkolem je mimo jiné pomáhat členským státům v oblasti návratu nelegálních migrantů. V roce 2008 pokračoval rozvoj aktivit agentury Frontex, do kterých se zapojují také státy uplatňující Schengenské standardy. Stejně jako ostatní státy i Česká republika zaznamenala zvýšený nárůst aktivit v celé šíři své působnosti. Odpovědným za spolupráci s agenturou Frontex je PČR Služba cizinecké policie.

Cílovou skupinou dalšího projektu byli státní příslušníci třetích zemí neoprávněně pobývajících na území České republiky, kteří na území vstoupili legálně, nicméně platnost jejich pobytového oprávnění již vypršela nebo kteří neoprávněně vstoupili na území a nadále zde pobývali v rozporu s platnou právní úpravou. Projekt byl určen jak pro cizince propuštěné ze zaměstnání, kteří se již ocitli v nelegálním postavení, tak pro všechny ostatní cizince, kteří se v České republice nacházejí bez platného pobytového oprávnění

Pro účely zajištění potřebných dokladů a další nezbytné předodjezdové asistence pro cizince, jejichž žádosti o úhradu nákladů spojených s vycestováním bylo vyhověno, vytvořilo Ministerstvo vnitra Program dobrovolných návratů. Asistenční služby poskytované v rámci tohoto programu zajišťovalo pro Ministerstvo vnitra Mezinárodní organizace pro migraci (IOM). Poskytovaná asistence byla zaměřena zejména na získání potřebného cestovního dokladu, komunikaci se zastupitelskými úřady dotčených zemí a zajištění ekonomicky nejvýhodnějšího vycestování cizince z území ČR. Projekt byl jednorázově realizován v roce 2009 od 15. září do 15. prosince.

V rámci tohoto projektu Česká republika nabídla úhradu nákladů spojených s vycestováním leteckou cestou, možnost ubytování na poslední noc před odletem z České republiky a přesně stanovenou délku doby správního vyhoštění, které bylo uděleno za předchozí pobyt na území bez pobytového oprávnění. Registrace do projektu byla možná na všech inspektorátech cizinecké policie.

V oblasti repatriace Ministerstvo vnitra úzce spolupracuje s dalšími resorty, státními a nestátními organizacemi včetně organizací mezinárodních. Ve spolupráci s policií a Mezinárodní organizací pro migraci se podílí na vypracování repatričních programů a přímo zajišťuje repatriace (dobrovolné návraty) cizinců do zemí jejich původu. Usnesením vlády ze dne 23. července 2008 č. 979 byla ke dni 1. 8. 2009 Ministerstvu vnitra znovu svěřena role hlavního koordinátora realizace Konceptu integrace cizinců na území České republiky.

Důležitou součástí řízení migrační politiky a prevence nelegálního pobytu je readmisní politika. Přestože je u neoprávněně pobývajících cizinců preferován dobrovolný návrat, je třeba aby v případech kdy je cizincem odmítán, byly zajištěny mechanismy umožňující realizovat vyhoštění takových osob z území.

Mechanismem pro realizaci návratů osob, které odmítají využít možnosti dobrovolného návratu, jsou readmisní dohody.

Hlavním účelem těchto dohod je usnadnit a maximálním možným způsobem urychlit proces readmise. Readmisí pak není jen samotný akt předání, ale řada kroků, které mu musí předcházet, počínaje zjištěním

totožnosti a státního občanství dané osoby, popř. prokázání vstupu na území jedné smluvní strany z území druhé smluvní strany, vystavení dokladu až po skutečné předání. Podmínky, po jejichž splnění jsou smluvní strany povinny dotčené osoby přijmout, stanovují právě readmisní dohody.

4.4 Statistika dobrovolných návratů a realizovaných readmisí

4.4.1 Dočasně realizované projekty

4.4.1.1 Projekt dobrovolných návratů pro nelegálně pobývajících cizince

Realizace 1. fáze projektu byla zahájena 16. února 2009 a ukončena 24. července 2009, 2. fáze trvala od 27. července do 15. prosince. Legálně pobývajících cizinci v ČR dostali v první fázi příspěvek 500 eur (asi 13 100 Kč) a zaplacenou letenku do vlasti. V druhé fázi už byl příspěvek snížen na 300 eur (asi 7 880 korun). V první části, která byla určena pro 2000 zájemců, se přihlásilo 1871 cizinců. Ve druhé, do které se mohlo přihlásit dalších 2000 cizinců (celkem v obou fázích se tedy počítalo s počtem 4000 cizinců), to bylo jen 218. Vláda na návraty uvolnila ze státního rozpočtu 85 milionů korun, skutečné náklady ministerstvo vyčíslilo na 67 milionů korun.

4.4.1.2 Projekt dobrovolných návratů pro nelegálně pobývajících cizince

Tento projekt byl realizován v období od 15. září do 15. prosince 2009. Možnosti návratu využilo 169 zájemců. Motivací pro dobrovolný vstup do projektu bylo to, že získali možnost vrátit se do Česka v kratší době než v případě, kdy by byli vyhoštěni (sankce zákazu pobytu). Nedostali však již motivační příspěvek, jen zaplacenou letenku.

4.4.2 Žadatelé o mezinárodní ochranu a zajištění cizinci

Ze statistik vyplývá, že nejvíce využívaným ze stálých programů je program návratů žadatelů o mezinárodní ochranu a dobrovolné návraty zajištěných cizinců s asistencí IOM, u ostatních dobrovolných návratů se jedná spíše o jedince ročně. Za rok 2008 byl uskutečněn návrat 172 osob – v letech 2004–2006 se jednalo o 600–700 osob ročně. Početně tyto návraty ovšem jednoznačně převyšují počty návratů v rámci aktuálních dočasných projektů Dobrovolných návratů, jak je uvedeno výše.

Do statistiky jsou však zahrnuty i návraty občanů EU – žadatelů o mezinárodní ochranu, neboť migrace občanů Slovenska – žadatelů o mezinárodní ochranu zejména romské národnosti – představovala v minulosti závažný problém, který byl řešen právě v rámci obecného programu návratů neúspěšných žadatelů o azyl organizovaného SUZ ve spolupráci s IOM. Ve statistikách jsou zahrnuty dále i občané Bulharska a Rumunska, jejich počty však jsou ve srovnání s občany Slovenska zanedbatelné. Z celkového počtu 2 308 návratů za referenční období se jednalo v 701 případech o občany Slovenska – tvořili tedy takřka jednu třetinu návratů žadatelů o mezinárodní ochranu, což údaje značným způsobem zkresluje. Dále to byli občané Ruska (214 osob), Ukrajiny (114) a v letech 2006–2007 v rámci migrační vlny občané

Egypta (116). Často se navracejí také občané Mongolska (69) a Kyrgyzstánu (35) a Gruzie (32). Převládají navrátilci z řad mužů nad ženami. U věkového rozdělení je početnější skupina navrátilců starších 18 let, byť v některých letech, zejména na počátku referenčního období, není rozdíl v počtech až tak výrazný. V roce 2008 již však navrátilci ve věku do 18 let tvořili méně než pětinu návratů žadatelů.

4.4.3 Program podpory při potírání nelegální migrace

Výsledky činnosti programu se osvědčily jako účelné a efektivní doplnění stávajících legislativních nástrojů boje s nelegální migrací, vykazující pozitivní výsledky jak v oblasti preventivní, tak v oblasti represivní. V průběhu pilotní etapy programu r. 2007–2008 bylo na OAMP postoupeno celkem 146 podnětů týkajících se cizinců, kteří by mohli disponovat kriminálně relevantními informacemi pro případné potřeby trestního řízení souvisejícího s nedovoleným přistěhovalectvím. Z uvedené počtu se podařilo detekovat 9 osob, které poskytují či již poskytly spolupráci orgánům činným v trestním řízení v předmětné trestní věci v procesním postavení významného svědka. Ve zkušebním období bylo všem detekovaným cizincům průběžně poskytováno deklarované poradenství zaměřené zejména na právní úpravu pobytu cizinců na území České republiky, na možnosti jejich legálního vstupu či dobrovolného návratu apod. K 31. 12. 2008 využilo nabídky dobrovolného návratu do země původu 14 osob.

4.4.4 Readmisní dohody

Politiku návratů nelegálních migrantů do zemí jejich původu považuje Česká republika, stejně jako další země Evropské unie, za jeden z prvořadých zájmů. Hlavním nástrojem této politiky, jak je výše uvedeno, jsou readmisní dohody.

V roce 2008 bylo podle readmisních dohod se sousedními státy na všech úsecích státních hranic vyžádáno převzetí celkem 1 415 osob (oproti předchozímu roku to byl nárůst o 296 osob, tj. 26,5 %). Stejně jako v minulých letech výrazně převládal počet osob, jejichž převzetí si vyžádaly sousední státy. Sousední státy požadovaly na české straně převzít celkem 1 323 osob (nárůst o 307 osob, tj. 30,2 %) a strana ČR od orgánů sousedních států vyžádala převzetí 92 osob (pokles o 11 osob, tj. -10,7 %). Převzato bylo 1 374 osob, tedy 97,1 % z celkového počtu vyžádaných převzetí osob. Česká strana převzala 1 283 osob, sousední státy převzaly 91 osob.

V případech, kdy předávající strana nedostatečně prokázala, že osoby nelegálně vstoupily na její území z území druhé smluvní strany, nebo kdy přebírající strana odmítla osoby převzít v rámci readmisních dohod, ale odkazovala na ustanovení Dublinského nařízení, docházelo k odmítnutí převzetí (41 osob, z toho odmítnuto stranou ČR 40 osob).

V celkovém objemu se také v roce 2008 provádění readmisních dohod na hranicích České republiky se sousedními státy týkalo v naprosté převaze cizinců ze států, které s Českou republikou nesousedí (tj. občanů tzv. třetích států). Jednotlivé úseky státních hranic České republiky byly však svým způsobem specifické.

Nejvíce bylo od orgánů sousedních států v rámci readmisního řízení převzato státních příslušníků Vietnamu (385 osob; nárůst o 34 osob oproti roku 2007, tj. 9,7 %), Ukrajiny (328 osob; nárůst o 190 osob, tj. 94,2 %) a Ruska (117 osob; nárůst o 104, tj. 800,0 %). Nejvyšší nárůst je vykázán u státních příslušníků Ukrajiny a Ruska. Státní příslušníci Vietnamu a Ruska byli nejčastěji přebíráni od orgánů SRN, státní příslušníci Ukrajiny od orgánů Polska.

Nejvíce bylo orgánům sousedních států v rámci readmisního řízení předáno státních příslušníků Polska (16 osob) a Ukrajiny (16 osob).

Nejvíce osob (69,8 %) bylo stranou ČR *převzato* v rámci readmisních dohod od policejních orgánů SRN (895 osob; nárůst o 205 osob, tj. 29,7 %). Důvodem takového nárůstu byl vstup ČR do schengenského prostoru, kdy cizinci na území SRN vstupovali s národním vízem České republiky. Největší meziroční procentuelní nárůst byl vykázán u readmise s Polskem (373 osob; nárůst o 349 osob, tj. 1 454,2 %), což je důsledek neuznávání výjezdního příkazu polskou stranou (týká se především státních příslušníků Ukrajiny). Nejvíce osob (59,3 %) bylo stranou ČR *předáno* v rámci readmisních dohod orgánům Polska (54 osob; nárůst o 34 osob, tj. 170,0 %).

4.4.5 Celkový přehled dat

Bez zahrnutí dočasných a speciálních programů dobrovolných návratů lze obecně shrnout, že počty návratů cizinců realizované v ČR v období let 2004–2008 mají od roku 2005 klesající tendenci – z 1 800 návratů uskutečněných v roce 2005 na 750 návratů v roce 2008. Od roku 2005 do roku 2007 tvořily dobrovolné návraty necelou jednu třetinu všech návratů a nucené návraty zbývající dvě třetiny, v roce 2008 ale dobrovolné návraty představovaly již méně než jednu čtvrtinu všech návratů. Pro srovnání počty realizovaných **nucených návratů** jsou poměrně stabilní, patrná je spíše pouze mírně klesající tendence – v letech 2004–2006 se jednalo o zhruba 1 tis. osob ročně, poslední dva roky referenčního období je to pak každoročně přes 500 cizinců ročně. V závislosti na daném roce návraty na základě soudního vyhoštění mírně či až trojnásobně převládají nad nucenými návraty na základě správního vyhoštění zajištěných cizinců bez asistence IOM.

Počet správních vyhoštění v letech 2000–2004 stabilně narůstal až na 15 194 udělených správních vyhoštění v roce 2004. Od tohoto roku – vstupu ČR do EU – počty nicméně stabilně klesají – v roce 2007 to bylo 4 629 správních vyhoštění a v roce 2008 celkem 2 909.

U dobrovolných návratů je tedy patrný stabilní pokles v počtu navrátilců za celé sledované období – ze 700 osob v roce 2004 na 172 osob v roce 2008. Zde je ovšem nutné zdůraznit, že – jak je uvedeno výše – od roku 2009 mohli cizinci využívat projektů Dobrovolných návratů, které jim nabízely v mnoha případech výhodnější podmínky návratu než standardní návratový program (motivační příspěvek ve formě finanční hotovosti apod.). To je zřetelné zejména v zájmu o návraty nezajištěných cizinců se správním vyhoštěním (dle § 123a, odst.1, písm. b) – dá se předpokládat, že kdyby nebyly realizovány projekty Dobrovolných návratů, počty osob by se, zejména počínaje rokem 2009, silícím vlivem hospodářské krize navýšily. Počty realizovaných dobrovolných návratů se velmi liší v závislosti na kategorii návratů, tj. dle pobytového statusu cizince – účastníka návratového programu. Početně jednoznačně v rámci dobrovolných návratů převládají návraty neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, které tvoří více než polovinu všech dobrovolných návratů – v roce 2004 to bylo dokonce více než tři čtvrtiny všech dobrovolných návratů. I u žadatelů je ale v průběhu referenčního období patrný pokles v absolutních počtech návratů – z 550 návratů v roce 2004 na 96 za rok 2008. Druhou nejčetnější kategorií dobrovolných návratů jsou návraty zajištěných cizinců navracejících se dobrovolně s asistencí IOM, ty prakticky tvoří zbytek dobrovolných návratů, neboť u zbývajících dvou dalších kategorií návratů – návratů nezajištěných cizinců se správním vyhoštěním a návratů obětí obchodování s lidmi – se jedná každoročně pouze o jednotlivce. Návraty zajištěných cizinců s asistencí IOM tvoří tedy méně než polovinu dobrovolných návratů, v roce 2008 to byla takřka pouze jedna třetina, v roce 2004 pak méně než jedna čtvrtina. I u těchto návratů je od roku 2005 patrný v absolutních počtech klesající trend – ze 150 osob v roce 2004 na 60 osob v roce 2008.

Statistiky nelegálně pobývajících cizinců zahrnují cizince s uděleným správním vyhoštěním a jsou v souladu s kategorizací rozděleny na dvě podskupiny navrátilců – na cizince, kteří zajištění nebyli a kteří zároveň nemají cestovní doklady, a na zajištěné cizince.

- a) Návraty pro první skupinu cizinců byly explicitně umožněny až novelizací cizineckého zákona z konce roku 2007 – z tohoto důvodu jsou uváděny statistiky pouze za rok 2008 – 18 žádostí a 6 realizovaných návratů. Počty osob navracejících se v rámci tohoto programu byly nepochybně v roce 2009 ovlivněny dočasnými programy návratů.
- b) Druhá skupina navrátilců, tj. pro návraty zajištěných cizinců, kteří se dobrovolně rozhodli k návratu a jejichž návrat je realizován prostřednictvím IOM. Ze statistiky plyne, že mezi navrátilci převládají muži nad ženami – ženy tvoří v průměru pouze jednu třetinu až jednu čtvrtinu všech navrátilců. U zajištěných cizinců nejčastější věkovou kategorií navrátilců je 20–34 let, s velkým početním odstupem následovaná kategorií 35–64 let. Žádný z navrátilců nebyl ve věku nad 65 let a u návratů cizinců do 19 let se jednalo vždy pouze o několik osob ročně. V členění navrátilců dle státní příslušnosti převažují dlouhodobě občané Vietnamu, Číny, Mongolska, Ruska, Běloruska a Moldavska.

V roce 2008 byl zaznamenán nárůst obětí obchodování s lidmi za účelem nucené práce. Identifikováno bylo 16 obětí obchodování s lidmi za účelem nucené práce a 8 obětí za účelem sexuálního vykořisťování. Ukazuje se, že oběťmi obchodování s lidmi se stávají také čeští občané, proto jsou nezbytné preventivní a osvětové aktivity také na území České republiky ve spolupráci s dalšími institucemi a organizacemi. Účast v programu byla v 9 případech ukončena repatriací do země původu, jedna Češka byla repatriovaná z Dánska. V průběhu roku 2008 bylo ukončeno setrvávání v programu 19 obětí. Nadále setrvává v programu 5 obětí identifikovaných v roce 2008. OPK koordinuje a hradí dobrovolné návraty obětí obchodování s lidmi a tím jim umožňuje navrátit se důstojně, bezpečně a bezplatně do země původu. Ve sledovaném roce bylo realizováno 10 návratů (3 do Brazílie, 1 na Ukrajinu, 1 na Slovensko, 4 do Rumunska, 1 z Dánska do Čech).

4.5 Dobrovolný návrat v české legislativě, definice

Český právní řád používá pojem dobrovolný návrat ve 2 ustanoveních. V právním předpisu upravujícího postavení cizinců na území ČR (zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o pobytu cizinců“) je klíčovým ustanovení § 123a uvedeného zákona, které uvádí sice pojem dobrovolný návrat přímo v nadpisu ale následně pouze upravuje podmínky jeho využití. Zákon o azylu pojem dobrovolný návrat také blíže nespecifikuje, v ustanovení § 54a zákona o azylu nazvaným „dobrovolná repatriace“ je použita stejná formulace jako v ustanovení § 123a zákona o pobytu cizinců, tedy ustanovení pouze konstatuje, že Ministerstvo vnitra může nést náklady spojené s dobrovolným návratem/ repatriací cizince ať už do země původu či do jiného státu. Konkrétní legální definice absentuje. Zákon tak pouze upravuje podmínky finanční spoluúčasti státu na dobrovolném návratu cizince, přičemž v dispozici zmíněného ustanovení je použit neurčitý právní pojem „veřejný zájem“.

4.5.1 Cílová skupina, subjekty a programy v právním rámci ČR

4.5.1.1 Evropský návratový fond (ENF)

Návratová politika EU výrazným způsobem ovlivňuje národní opatření v oblasti návratů a dává směr ve kterém je politika v dané oblasti určována. Současně usnadňuje spolupráci členských států v dané oblasti. ENF podporuje dobrovolné návraty specifických skupin kam směřuje využití finančních prostředků EU.

Evropský návratový fond se zaměřuje na osoby z následujících kategorií (dle Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 575/2007/ES):

- a) státní příslušníci třetích zemí, jejichž žádost o mezinárodní ochranu v členském státě dosud nebyla pravomocně zamítnuta a kteří se mohou rozhodnout využít možnosti dobrovolného návratu, pokud nezískali novou státní příslušnost a neopustili území tohoto členského státu;
- b) státní příslušníci třetích zemí, kteří požívají mezinárodní ochrany ve smyslu směrnice 2004/83/ES nebo dočasné ochrany ve smyslu směrnice 2001/55/ES v členském státě a kteří se rozhodnou využít možnosti dobrovolného návratu, pokud nezískali novou státní příslušnost a neopustili území tohoto členského státu;
- c) státní příslušníci třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky pro vstup a pobyt v členském státě a kteří v souladu s povinnostmi opustit území tohoto členského státu využijí dobrovolného návratu;
- d) státní příslušníci třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky pro vstup a pobyt v členském státě.

V rámci výzvy ENF, v níž je zpracovávána tato studie, jsou zahrnuty kategorie spadající do bodů a) žadatelé a neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu, b) azylanté a osoby s dočasnou ochranou, c) osoby jimž bylo vydáno rozhodnutí o návratu. Vyloučena je tedy kategorie d) osob v neregulérním postavení cizinců ze 3 zemí, kteří nesplňují podmínky pro vstup a pobyt (nebylo jim dosud uloženo rozhodnutí o vyhoštění/návratu, neboť se pohybují v ilegalitě). Tato studie neřeší problematiku nuceného návrat těchto osob, ale zabývá se touto skupinou pokud se sami přihlásí a dostanou rozhodnutí o návratu (pak již spadají do skupiny označené jako c)). Obecně jsou tedy cílovou skupinou této studie osoby, které chtějí dobrovolně vycestovat nebo souhlasí s nařízeným návratem.

4.5.1.2 Návratová směrnice

Důležitou změnu do české praxe představuje implementace směrnice 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Směrnice se vztahuje pouze na kategorii c), případně a) dle struktury cílových skupin ENF, tj. osob s povinností vycestovat na základě rozhodnutí o návratu a neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu. Ve své preambuli, stejně tak jako v textu (čl. 7, odst. 1, 2) jednoznačně preferuje umožnění dobrovolného návratu cizince před realizací nuceného vycestování.

Oblast působnosti směrnice

Věcná působnost směrnice je dána neoprávněností pobytu cizince, která je dále blíže vymezena osobní působností směrnice.

Směrnice „neoprávněným pobytem“ rozumí přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu. Zahrnuje tedy například žadatele o mezinárodní ochranu po skončení řízení, osoby, které nevystoupaly po skončení platnosti víza nebo jiné osoby bez povolení k pobytu, které ovšem nepřekročily neoprávněně hranice. Poslední uvedená skupina dle úvahy členského státu může, ale také nemusí být z působnosti vyloučena – viz dále. Směrnice se dle svého čl. 2 vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu, přičemž členské státy mohou rozhodnout, že tuto směrnici nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí,

- a) jimž byl odepřen vstup v souladu s článkem 13 Schengenského hraničního kodexu nebo kteří byli zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice členského státu po zemi, po moři nebo vzduchem a následně neobdrželi v tomto členském státě povolení k pobytu či oprávnění k pobytu;
- b) jejichž návrat je trestněprávní sankcí nebo důsledkem trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva nebo kterých se týká vydávací řízení. Směrnice se nevztahuje na osoby požívající práva Společenství na volný pohyb, jak je stanoveno v čl. 2 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu.

Z působnosti směrnice jsou tedy vyloučeny osoby, kterým byl soudem uložen trest vyhoštění, nebo neoprávněně překročily hranice členského státu a následně nedostali povolení k pobytu.

Směrnice dále definuje jako „státního příslušníka třetí země“ osobu, která není občanem Unie ve smyslu čl. 17 odst. 1 Smlouvy a která není osobou požívající práva Společenství na volný pohyb ve smyslu čl. 2 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu;

4.5.1.3. Zákon o pobytu cizinců

Cílovou skupinu dobrovolných návratů dle zákona o pobytu cizinců tvoří cizinci zajištění za účelem správního vyhoštění nebo cizinci, kterým byla rozhodnutím o správním vyhoštění stanovena lhůta k vycestování z území a kteří současně nemají platný cestovní doklad. O žádostech cizinců pro vstup do programu rozhoduje OAMP MV ČR. U zajištěných cizinců vracejících se jak nuceně tak dobrovolně je klíčová role Služby cizinecké policie police ČR. Realizace návratů probíhá prostřednictvím služeb Mezinárodní organizace pro migraci.

Zákon o pobytu cizinců stanovuje svoji osobní působnost obecně pro cizince v § 1 v návaznosti na přímo použitelný právní předpis Evropských společenství. Upravuje podmínky vstupu a vycestování cizince z území České republiky. Přičemž cizincem rozumí fyzickou osobu, která není občanem České republiky včetně občana Evropské unie. Úprava vycestování občana EU se vztahuje i na občana státu, který je vázán mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropským společenstvím, a na občana státu, který je vázán Smlouvou o Evropském hospodářském prostoru, pokud uvedená smlouva nestanovuje jinak. **Zákon o pobytu cizinců** se nevztahuje na cizince, který a) požádal ČR o mezinárodní ochranu formou azylu nebo doplňkové ochrany, a azylanta nebo osobu požívající doplňkové ochrany, pokud není stanoveno jinak ve zvláštním předpise, b) pobývá na území ČR na základě zvláštního právního předpisu upravujícího přechodný pobyt cizích ozbrojených vojsk na území, c) požádal ČR o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území, nebo již dočasnou ochranu obdržel.

Osobní působnost dobrovolných návratů je v zákoně o pobytu cizinců speciálně vymezena v § 123a. Toto ustanovení upravuje dobrovolný návrat dvou kategorií cizinců, a to cizinců zajištěných za účelem správního vyhoštění, případně cizinců, jimž byla rozhodnutím o správním vyhoštění stanovena lhůta

k vycestování z území a kteří nemají platný cestovní doklad. Za účelem správního vyhoštění může být cizinec zajištěn z důvodu výslovně uvedených v ustanovení § 124 a § 124a zákona o pobytu cizinců, které tento druh zajištění upravuje. Smyslem tohoto ustanovení o dobrovolném návratu je zejména usnadnění realizace správního vyhoštění za participace cizince. Za účelem správního vyhoštění může být cizineckou policií ve smyslu § 124 zákona zajištěn cizinec starší 15 let jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění nebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto, je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména je-li zjištěno, že cizinec

- a) se dopustil jednání uvedeného v § 119 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) bodu 6 anebo 7,
- b) je evidován v evidenci nežádoucích osob (§ 154), nebo
- c) je nežádoucí osobou zařazenou do informačního systému smluvních států. Podle ustanovení § 124a zákona je pak cizinecká policie oprávněna za účelem správního vyhoštění zajistit cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně nebo podal žádost o mezinárodní ochranu, jestliže již bylo o jeho vyhoštění pravomocně rozhodnuto nebo je řízení o správním vyhoštění zahájeno z důvodů podle § 119 odst. 1 písm. a), anebo § 119 odst. 1 písm. b) bodu 6 nebo 7.

V každém případě je zřejmé, že výše uvedený dobrovolný návrat ve smyslu § 123a se vztahuje na osoby, které nějakým způsobem narušily pobytový režim, případně v jejich případě alespoň probíhá řízení o správním vyhoštění. Samotnou podstatou ustanovení o dobrovolném návratu je skutečnost, že Ministerstvo vnitra ČR může rozhodnout o tom, že bude nést náklady spojené s návratem výše uvedených kategorií cizinců. Cizinec je do jisté míry pak motivován ku uhrazení alespoň poloviny přepravních nákladů, jinak je až do uhrazení a maximálně 6 let veden v evidenci nežádoucích osob, bez ohledu na platnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Rozhodnutí o tom, že ministerstvo ponese náklady dobrovolného návratu rozhodnutí, je podmíněno tím, aby tato skutečnost byla ve veřejném zájmu.

Žádost se podává u policie v době zajištění za účelem správního vyhoštění případně ve lhůtě stanovené k vycestování. Rozhodnutí ve věci je však ve výlučné působnosti Ministerstva vnitra. Toto by o žádosti mělo rozhodnout bezodkladně. Z procesního hlediska je nutné upozornit na ustanovení § 168, podle kterého se na rozhodování nepoužijí ustanovení správního řádu o správním řízení. Z toho důvodu není rozhodující orgán vázán lhůtami dle správního řádu. Přesto správní orgán povinen respektovat základní zásady veřejné správy, vyjádřené v ustanoveních §2–§8 správního řádu. Vzhledem k absenci vlastní procesní úpravy by se správní řád měl použít analogicky. Díky vyloučení § 168 tedy již ne subsidiárně.

Jak již plyne z výše uvedeného právní úprava dobrovolného návratu, je v zákoně o pobytu cizinců včleněna do úpravy nuceného vycestování v rámci realizace správního vyhoštění a v tomto ohledu nejde o dobrovolný návrat v pravém slova smyslu, ale spíše o spolupráci s policií a Ministerstvem vnitra na realizaci nařízeného návratu. V rámci této spolupráce je vyhoštěnému cizinci poskytnuta asistence při vyřízení cestovního dokladu, úhrada nákladů návratu a zakoupení letenky, popřípadě asistence při odletu. Tito cizinci jsou považováni z hlediska typologie návratů za dobrovolně se navracející, jde o souhlas s nařízeným návratem. V řadě případů je obtížné zajištění cizince vyhostit, nemají-li cestovní doklad a země původu je odmítá přijmout.

V případě odmítnutí dobrovolné spolupráce na realizaci nařízeného návratu na základě rozhodnutí o vyhoštění cizince nastupuje realizace nuceného návratu – fyzického vyhoštění s eskortou. Souhlas s dobrovolnou realizací nařízeného návratu či jeho odmítnutí a nástup nuceného návratu má pro navracejícího se cizince velký význam. Při dobrovolné realizaci správního vyhoštění navracející se osobou se o jejím porušení pobytových předpisů v zemi z níž se navrácí v zemi původu nikdo nedozví. V opačném případě při jeho nuceném převozu s eskortou je předán místním orgánům se všemi důsledky jež z takového předání mohou plynout.

4.5.1.4 Právní úprava zákona o pobytu cizinců de lege ferenda ve vztahu k dobrovolným návratům

Implementace Návratové směrnice

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, zajišťuje mimo jiné transpozici Návratové směrnice.³⁷

V návaznosti na úkoly vyplývající z usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2009 č. 171 k zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize, jsou do návrhu zákona rovněž zapracovány legislativní změny týkající se zvýšení spoluodpovědnosti zaměstnavatele za řešení situace cizince, kterému v České republice poskytl zaměstnání, po skončení platnosti jeho pobytového oprávnění a stanovení přesných podmínek pro pobyt cizinců spojený s výkonem podnikatelských aktivit tak, aby byla zajištěna efektivní kontrola ze strany státu.

Směrnice vychází ze základního principu, že navrácení by mělo fungovat především na základě dobrovolnosti – tzn. přednost má dobrovolné splnění povinnosti návratu a až v případě nesplnění této povinnosti by měla nastat fáze vynucení si návratu ze strany státních orgánů. K zajištění cizince má být přistupováno až v případě, kdy nebylo možné využít alternativních mírnějších donucovacích opatření.

Novelizace upravuje nový institut rozhodnutí o povinnosti opustit území. Toto rozhodnutí bude vydáváno cizincům pobývajícím na území České republiky neoprávněně, pokud jsou držiteli oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem EU, nebo cizincům, kteří nevyužili možnosti dobrovolné repatriace podle zákona o azylu, nebo cizincům neoprávněně pobývajícím na území České republiky, kteří mají být na území jiného státu předáni na základě mezinárodní smlouvy. Rozhodnutí o povinnosti opustit území není spojeno se zákazem opětovného vstupu na území České republiky.

Nově bude policie před vydáním rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění povinna posoudit, zda nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování cizince z území, která mají být mírnější alternativou k využití institutu zajištění. Zvláštními opatřeními jsou povinnost cizince oznámit policii adresu místa pobytu, hlásit každou jeho změnu a pravidelně ve stanovené lhůtě se policii osobně hlásit nebo složení finanční záruky. V rozhodnutí o zajištění bude policie povinna stanovit dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy vycestování cizince, tuto dobu bude možné dalším rozhodnutím prodloužit. Doba trvání zajištění je zásadně omezena na 180 dnů od okamžiku omezení osobní svobody, prodloužení zajištění nad tuto dobu bude v souladu se směrnicí umožněno ve výjimečných případech (cizinec zmařil výkon správního vyhoštění nebo uvádí nepravdivé údaje nezbytné pro zajištění cestovního dokladu). Stanoví se povinnost soudu rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí o zajištění do 7 pracovních dnů od doručení spisu.

Změna §123a

§ 123a

Dobrovolný návrat

(1) Ministerstvo může nést, je-li to ve veřejném zájmu, náklady spojené s dobrovolným návratem cizince,

a) který je zajištěn za účelem správního vyhoštění, ~~nebo~~

*b) kterému byla rozhodnutím o správním vyhoštění stanovena lhůta k vycestování z území a ~~který nemá platný cestovní doklad,~~ **nebo***

c) který na území pobývá bez platného oprávnění k pobytu, pokud se osobně dostavil na policii, hodlá

³⁷ Navrhované znění zákona v souvislosti s transpozicí Návratové směrnice týkající se dobrovolných návratů je v příloze studie.

dobrovolně opustit území a bylo mu následně vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění,
do země, jejímž je občanem, nebo do jiného státu, který cizinci umožní vstup na své území.

(2) Cizinec je povinen ministerstvu dodatečně uhradit přepravní náklady v poloviční výši; do doby uhrazení bude cizinec zařazen do evidence nežádoucích osob [§ 154 odst. 4 písm. b)].

(3) Žádost o dobrovolný návrat je cizinec oprávněn podat policii **nebo ministerstvu**

a) v době svého zajištění v zařízení, nebo

~~b) ve lhůtě stanovené k vycestování z území rozhodnutím o správním vyhoštění.~~

b) po nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění za podmínky, že dosud neuplynula lhůta stanovená k vycestování.

(4) O žádosti cizince o dobrovolný návrat ministerstvo rozhodne bez zbytečného odkladu.

Za označení hlavy XI se vkládají nové § 123b a 123c, které včetně nadpisů znějí:

„§ 123b

HLAVA XI

ZAJIŠTĚNÍ CIZINCE

ZVLÁŠTNÍ OPATŘENÍ ZA ÚČELEM VYCESTOVÁNÍ CIZINCE Z ÚZEMÍ A ZAJIŠTĚNÍ CIZINCE

§ 123b

Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území

(1) Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území (dále jen „zvláštní opatření za účelem vycestování“) lze uložit, je-li důvodné nebezpečí, že cizinec v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění k vycestování z území nevycestuje.

(2) O druhu a způsobu výkonu zvláštního opatření za účelem vycestování rozhoduje policie. Při rozhodování o uložení zvláštního opatření policie zkoumá, zda jeho uložení neohrozí výkon správního vyhoštění a přihlíží k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

(3) Policie zvláštní opatření za účelem vycestování neuloží, jde-li o nezletilého cizince bez doprovodu.

(4) Výrok o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování je zpravidla součástí rozhodnutí o správním vyhoštění. Odvolání proti výroku o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování nemá odkladný účinek.

(5) Cizinec je povinen splnit povinnost uloženou mu v rozhodnutí o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování a vycestovat z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění.

(6) Zvláštním opatření za účelem vycestování je

a) povinnost cizince oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a pravidelně se osobně hlásit policii ve lhůtě stanovené policií, nebo

b) složení peněžních prostředků ve volně měnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním (dále jen „finanční záruka“) cizincem, kterému je zvláštní opatření za účelem

vycestování uloženo; peněžní prostředky za cizince může složit státní občan České republiky nebo cizinec s povoleným dlouhodobým anebo trvalým pobytem na území (dále jen „složitel“).

(7) V případě, že cizinec závažným způsobem poruší povinnost uloženou mu rozhodnutím o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování nebo v době k vycestování stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění nevycestuje, policie takového cizince zajistí. V případě, že splnění povinnosti zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec povinen povinnost splnit neprodleně po zániku těchto důvodů.

§ 123c **Finanční záruka**

(1) Finanční záruka se skládá na účet policie a je vratná po vycestování cizince z území nebo poté, co mu byl povolen dlouhodobý anebo trvalý pobyt nebo pobyt podle zvláštního právního předpisu²⁾, uděleno dlouhodobé vízum nebo vydáno povolení k přechodnému pobytu. Policie se s cizincem nebo složitelem dohodne na způsobu vrácení finanční záruky. Náklady na vrácení finanční záruky nese složitel nebo cizinec.

(2) Cizinec nebo složitel je po splnění podmínek stanovených v odstavci 1 oprávněn do 5 let ode dne složení finanční záruky policii požádat o vrácení finanční záruky.

(3) V případě, že cizinec z území vycestoval, je povinen žádost podat osobně prostřednictvím zastupitelského úřadu ve státě, jehož je občanem, ve státě, ve kterém má povolen pobyt, nebo ve státě, který není členským státem Evropské unie nebo smluvním státem^{5a)}. Složil-li finanční záruku složitel, je cizinec, za kterého byla finanční záruka složena, povinen se bez zbytečného odkladu po vycestování z území osobně ohlásit na zastupitelském úřadě ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém má povolen pobyt; zastupitelský úřad policii potvrdí ohlášení se cizince na zastupitelském úřadě.

(4) Policie zamítne žádost o vrácení finanční záruky, jestliže

a) cizinec z území nevycestoval a nebyl mu povolen dlouhodobý anebo trvalý pobyt nebo pobyt podle zvláštního právního předpisu,^{2, 3a)}

b) cizinec žádost nepodal osobně,

c) cizinec žádost nepodal prostřednictvím zastupitelského úřadu ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém má povolen pobyt, nebo

d) cizinec se osobně neohlásil na zastupitelském úřadě ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém má povolen pobyt, žádá-li o vrácení finanční záruky složitel.

Odvolání proti zamítnutí žádosti nemá odkladný účinek.

(5) Policie je oprávněna finanční záruku použít na úhradu nákladů spojených se správním vyhoštěním cizince z území, jestliže cizinec nevycestuje ve stanovené době a pobývá na území neoprávněně.

(6) Finanční záruka připadne státu, jestliže cizinec nebo složitel ve lhůtě do 5 let ode dne složení finanční záruky nepožádal o její vrácení.

(7) O důvodech, pro které finanční záruka může být použita na úhradu nákladů spojených se správním vyhoštěním nebo připadnout státu, musí být cizinec nebo složitel poučen před jejím složením.

(8) Případne-li finanční záruka státu, bude připsána na účet policie jako částka, která není součástí příjmových a výdajových účtů státního rozpočtu.

Za § 50 se vkládá nový § 50a, který včetně nadpisu a poznámky pod čarou č. 37 zní:

**„§ 50a
Rozhodnutí o povinnosti opustit území**

(1) Pobývá-li cizinec, který je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie, na území neoprávněně, policie mu vydá rozhodnutí o povinnosti opustit území.

(2) Postup podle odstavce 1 se nepoužije, pokud by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit bezpečnost státu nebo veřejný pořádek.

(3) Rozhodnutí o povinnosti opustit území policie vydá dále

a) cizinci staršímu 15 let, který nevyužil možnosti dobrovolné repatriace podle zvláštního právního předpisu³⁷⁾, za účelem opuštění území, jestliže

1. nepodal žádost o udělení mezinárodní ochrany, ačkoliv k tomu byl vyzván,

2. nevycestoval po pravomocném ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany z území ve lhůtě stanovené výjezdním příkazem nebo ve lhůtě do 30 dnů, nebyl-li cizinci výjezdní příkaz udělen, nebo

3. mu uplynula doba oprávnění k pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany (§ 124b), nebo

b) cizinci, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území a má být předán podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství³⁷⁾ (§129).

(4) Policie v rozhodnutí podle odstavců 1 a 3 stanoví dobu k opuštění území, a to v rozmezí 7 až 60 dní. Pokud by podle rozhodnutí podle odstavců 1 a 3 měla doba k opuštění území začít běžet v době trvání zajištění cizince, začíná tato doba běžet ode dne ukončení zajištění. Pokud v průběhu doby k opuštění území je cizinec zajištěn, běh této doby se zajištěním přerušuje.

³⁷⁾ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.“

Novela zákona dále řeší v § 123 nově úhradu nákladů spojených se správním vyhoštěním, které v odstavci 1 definuje, a dále řeší posloupnost subjektů nesoucích tyto náklady.

Na prvním místě ten kdo zaměstnal cizince bez povolení k zaměstnání, nebo platného povolení k pobytu, zaměstnavatelem jako subdodavatelem dohody, v rámci jejíhož plnění zaměstnavatel cizince zaměstnával, nebo každý, kdo na základě svých existujících obchodních smluvních vztahů věděl nebo vědět měl a mohl o zaměstnávání cizinců bez povolení k zaměstnání nebo platného oprávnění k pobytu u zaměstnavatele. V ostatních případech neuvedených je povinen náklady spojené se správním vyhoštěním uhradit cizinec, který má být vyhoštěn na základě rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud tyto náklady nebyly uhrazeny z finanční záruky složené cizincem nebo složitelem podle § 123c.

Dále postupně osoba, která se k tomu zavázala v pozvání ověřeném policií, nebo jde-li o výzkumného pracovníka, výzkumná organizace, která se k tomu písemně zavázala; výzkumná organizace uhradí náklady spojené se správním vyhoštěním vzniklé do 6 měsíců ode dne skončení platnosti dohody o hostování, ten, kdo cizinci zprostředkoval zaměstnání bez povolení k zaměstnání. Dále ten, kdo zaměstnal cizince a pracovní poměr byl skončen z některého v zákoně vyjmenovaných důvodů

uvedených v zákoníku práce § 52 písm. a) až e) zákoníku práce, nebo ten kdo zprostředkoval zaměstnání a pracovní poměr byl skončen z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce anebo dohodou z týchž důvodů nebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce před uplynutím doby, na kterou bylo cizinci vydáno povolení k zaměstnání, zelená karta nebo modrá karta EU, pokud tento cizinec po zrušení platnosti oprávnění k pobytu za účelem zaměstnání z území nevystěhoval; to neplatí, pokud věrohodně prokáže, že cizinci zajistil úhradu nákladů spojených s vycestováním do státu, jehož je občanem, nebo do státu, ve kterém má povolen pobyt, dále dopravce, který nesplnil povinnost podle § 104.

Policie nebo ministerstvo rozhodnutím stanoví, kdo v pořadí posloupnosti a v jaké lhůtě a výši je povinen náklady spojené se správním vyhoštěním nebo jejich zbývající část uhradit. Rozhodnutí nabývá právní moci oznámením. Nebyly-li náklady spojené se správním vyhoštěním uhrazeny jmenovaným subjekty, nese tyto náklady policie, jde-li o cizince zajištěného podle zvláštního právního předpisu, nebo ministerstvo v ostatních případech.

4.5.1.5 Zákon o azylu

Cílovou skupinu dobrovolných návratů dle zákona o azylu tvoří žadatelé o mezinárodní ochranu a neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu a rovněž cizinci, kteří sice učinili prohlášení o mezinárodní ochraně, ale v zákonem stanovené lhůtě o MO nepožádali. O žádostech cizinců pro vstup do programu rozhoduje OAMP MV ČR. Realizátorem je SUZ ve spolupráci s IOM.

Zákon v ustanovení § 54a odst. 1 popisuje celkem tři základní skutkové situace, za kterých žadatel může požádat o finanční spoluúčast³⁸ pro úhradu nákladů spojených s dobrovolným návratem.

- a) Cizinec, který nepodal žádost o udělení mezinárodní ochrany (dále jen „MO“) ve lhůtě dle § 10 zákona o azylu, je oprávněn podat žádost o repatriaci v průběhu této lhůty definované ustanovením § 10, kdy by jeho pobytovým statutem mělo být vízum k pobytu za účelem podání žádosti o MO, jehož úprava je zakotvena v ustanovení § 3c písm. a) zákona o azylu. V takovém případě by pak o finanční spoluúčasti na repatriaci mělo ministerstvo rozhodnout do doby skončení platnosti víza, jehož maximální délku zákon vymezuje na 90 dnů.
- b) o repatriaci může požádat žadatel o MO, tedy účastník řízení o MO jehož pobytovým titulem by tak mělo být vízum udělované dle § 72 zákona o azylu
- c) Ustanovení § 54a odst. 1 písm. c) stanoví, že cizinec je oprávněn požádat o repatriaci po dobu běhu lhůty k podání žalobě proti negativnímu rozhodnutí ministerstva

4.5.1.7 Dočasně realizované projekty³⁹

Legálně pobývajícím cizincům propuštění ze zaměstnání v důsledku ekonomické krize a nelegálně pobývajícím cizincům. Program byl v roce 2009 realizován OAMP MV ČR ve spolupráci s SCP PČR, SUZ, IOM a nevládními organizacemi.

³⁸ Žádost o to, aby ministerstvo neslo náklady spojené s dobrovolným návratem cizince, bude pro účely tohoto textu označována jako „žádost o repatriaci“, třebaže samotná repatriace je zcela svobodným dispozičním úkonem cizince, je mimo jiné i vyjádřením jeho práva pobývat ve své vlasti, jako taková není vázána na žádné povolení ze strany orgánů veřejné správy ČR.

³⁹ Zpracováno s využitím zprávy Evropské migrační sítě pro ČR Programy a strategie členských států EU podporující asistovaný návrat a reintegraci do třetích zemí. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=9C4724FC020A7CB06A847063715653E9?directoryID=123>

a) Dobrovolný návrat při propuštění ze zaměstnání z důvodu ekonomické krize doprovázené úhradou cesty do země původu MV ČR a finanční dotací navrátilcům. Na základě usnesení vlády ČR ze dne 9. února 2009 č. 171 k zajištění bezpečnostní situace ČR v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize a usnesení vlády ČR ze dne 4. 5. 2009 č. 558 o projektu Dobrovolné návraty – II. fáze⁴⁰

Cílem tohoto jednorázového projektu bylo řešit obtížnou situaci cizinců propuštěných v důsledku ekonomické krize. V rámci projektu mohli o realizaci návratu požádat cizinci, kteří splňovali všechny následující podmínky:

- byli občany třetích států legálně pobývajícími na území ČR,
- měli platné pobytové oprávnění nebo měli v platnosti výjezdní příkaz vydaný po zrušení platnosti pobytového oprávnění,
- nebylo jim vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění,
- nebyli schopni si hradit náklady na cestu z vlastních prostředků
- byli propuštěni ze zaměstnání v důsledku ekonomické krize

Platným pobytovým oprávněním se pro účely projektu rozumělo vízum k pobytu nad 90 dnů nebo k dlouhodobému pobytu, a to za účelem buď zaměstnání, podnikání nebo účasti v právnické osobě. Dále byl bez rozlišení účelu pobytového oprávnění umožněn vstup do projektu také rodinným příslušníkům těchto cizinců.

Vstup pak naopak umožněn nebyl cizincům s vízem k pobytu do 90 dnů, žadatelům o mezinárodní ochranu, cizincům s trvalým pobytem či residentům EU, kteří přechodně pobývali na území ČR, a občanům EU.

b) Speciální program dobrovolných návratů pro nelegálně pobývajících cizince, kterým dosud nebylo správně vyhoštění uděleno. Na základě usnesení vlády ČR ze dne 4. května 2009 č. 587 o projektu Dobrovolné návraty nelegálně pobývajících cizinců.⁴¹

Jednalo se rovněž o jednorázový projekt návratů nelegálně pobývajících cizinců. V rámci projektu mohli o návrat požádat cizinci:

- občané třetích států, pobývajících v ČR neoprávněně, tj. osoby, které na území ČR vstoupily legálně, ale platnost jejich pobytového oprávnění již vypršela, nebo
- občané třetích států, kteří neoprávněně vstoupili na území ČR a nadále zde pobývají v rozporu s platnou právní úpravou.

Cizinci museli současně splňovat tyto podmínky:

⁴⁰ „Usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2009 č. 171 k zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize.“ Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010]
[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/813889E9A7A4AA9EC125755B00460A14/\\$FILE/171%20uv090209.0171.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/813889E9A7A4AA9EC125755B00460A14/$FILE/171%20uv090209.0171.pdf)

„Usnesení vlády České republiky ze dne 4. května 2009 č. 588 o projektu Dobrovolné návraty – II. fáze.“ Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010]
[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6DFE372AE0102BC7C12575A8004335A7/\\$FILE/588%20uv090504.0588.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6DFE372AE0102BC7C12575A8004335A7/$FILE/588%20uv090504.0588.pdf)

⁴¹ „Usnesení vlády České republiky ze dne 4. května 2009 č. 587 o projektu Dobrovolné návraty nelegálně pobývajících cizinců.“ Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010]
[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6DFE372AE0102BC7C12575A8004335A7/\\$FILE/587%20uv090504.0587.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6DFE372AE0102BC7C12575A8004335A7/$FILE/587%20uv090504.0587.pdf)

- být držiteli platných cestovních pasů,
- dosud jim nebylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, ani s nimi nebylo toto řízení zahájeno,
- nebyli zajištěni v zařízení pro zajištění cizinců,
- nebylo jim vydáno rozhodnutí o trestu vyhoštění ani s nimi aktuálně neprobíhá trestní řízení,
- nebyli odsouzeni za spáchání úmyslného trestného činu na území ČR ani není aktuálně takové řízení proti nim vedeno.

Projekt rozdělil cizince do dvou kategorií – kategorie A, kde náklady spojené s vycestováním cizince hradí stát, a kategorie B, kde si náklady spojené s vycestováním hradí cizinec z vlastních prostředků. Podle zařazení do kategorie je pak cizinci uděleno správní vyhoštění za jeho předchozí nelegální pobyt na území s tím, že pro kategorii B je délka doby, po kterou nemůže být cizinci umožněn vstup na území, významně zkrácena.

4.5.1.8 Oběti obchodování s lidmi⁴²

Program podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi. Obětem-účastníkům programu je nabízena možnost návratu, bez ohledu na státní příslušnost. V rámci aktivit programu je zahrnuto jako jedno z možných řešení pobytového statusu pro tyto cizince možnost dobrovolného návratu do země původu. Odpovědným orgánem za program je Odbor prevence kriminality MV ČR. Na realizaci návratů spolupracuje IOM a nevládní organizace (Ls Strada ČR a Arcidiecézní charita Praha).

Do programu mohou být zařazeny oběti obchodu s lidmi, kteří byli obchodováni za účelem nucené práce nebo prostituce. Možnost vstoupit do programu dobrovolného návratu je otevřena všem účastníkům tohoto programu, bez rozdílu státní příslušnosti – tedy nejen občanům třetích zemí, ale i občanům EU včetně občanů ČR.

Program je realizován včetně své pilotní fáze od roku 2003, funguje na základě *Metodického návodu prvního náměstka ministra vnitra k fungování programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi v České republice a jeho institucionální zabezpečení*. Tento návod ze dne 2. srpna 2005 ukotvuje cíle programu, pracovní definice obětí obchodu s lidmi, zúčastněné subjekty programu a jejich činnosti v jeho rámci, fáze programu a podmínky pro zařazení oběti do programu. Dále jím je stanovena nabídka služeb v rámci programu a důvody pro ukončení účasti či vyřazení oběti z programu.

4.5.1.9 Subjekty realizující dobrovolné návraty⁴³

V rámci členění ústředních orgánů státní správy je problematika migrace, a tedy i dobrovolných návratů, svěřena OAMP MV ČR. Co se týče realizace **návratů neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu**, zde je zásadní role SUZ. U dobrovolných **návratů nelegálních cizinců**, kteří nebyli zajištěni, je odpovědným OAMP MV ČR. U zajištěných cizinců, a to jak nuceně, tak dobrovolně se navracujících, je klíčová role SCP

⁴² Zpracováno s využitím zprávy Evropské migrační sítě pro ČR Programy a strategie členských států EU podporující asistovaný návrat a reintegraci do třetích zemí. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=9C4724FC020A7CB06A847063715653E9?directoryID=123>

⁴³ Tamtéž.

PČR. Jak u návratů nelegálně pobývajících cizinců, tak neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, je potom nepostradatelným partnerem IOM Praha. Ten je servisní organizací při realizaci těchto programů, neboť vzhledem ke svému statutárnímu rámci mezivládní organizace a síti zastoupení v hostitelských zemích i zemích původu je vhodnou organizací pro výkon těchto aktivit. Z jeho specifického statusu plyne i jeho další důležitá role, a to rozvíjení spolupráce jednotlivých zemí a organizací a výměny zkušeností v této oblasti.

Dočasné projekty Dobrovolných návratů jsou realizovány OAMP MV ČR ve spolupráci s SCP PČR, SUZ, IOM a NNO. Resortním gestorem návratů v rámci Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi je Odbor prevence kriminality (OPK) MV ČR, do programu jsou zapojeny také z nevládního sektoru prozatím dvě nevládní organizace (La Strada ČR a Arcidiecézní charita Praha) a IOM. OPK koordinuje a hradí dobrovolné návraty pro oběti obchodování s lidmi. Jak již bylo zmíněno, při popisu institucionálního zabezpečení klíčovou roli sehrává IOM Praha, která v oblasti dobrovolných návratů s MV ČR, SUZ a SCP PČR dlouhodobě spolupracuje. IOM realizuje návraty na základě principu informovanosti, dobrovolnosti, důstojnosti, hospodárnosti a udržitelnosti. IOM se zabývá návraty v celé jejich šíři – podílí se na návratech jak neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, tak nelegálních cizinců a aktuálně také na návratech v rámci dočasných projektů dobrovolných.

4.5.1.10 Zranitelné skupiny

Při realizaci asistovaných dobrovolných návratů je zapotřebí respektovat specifické potřeby tzv. zranitelných osob, které jsou definovány například v čl. 3 odst. 9 Návratové směrnice. Také jednotlivé programy a aktivity v rámci finanční podpory Evropského návratového fondu by měly zohledňovat zvláštní situaci těchto osob. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o zřízení Evropského návratového fondu ve svém článku 5 odst. 2 definuje zranitelnými osobami nezletilé, nezletilé bez doprovodu, zdravotně postižené, staré osoby, těhotné ženy, rodiče samoživitele s nezletilými dětmi a všechny, kteří byli mučení, znásilněni nebo vystaveni jinému závažnému fyzickému, psychickému nebo sexuálnímu násilí.⁴⁴

4.5.1.10.1 Právo a praxe ČR

V právní úpravě zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců není u dobrovolných návratů zvláštní přístup ke zranitelným skupinám stanoven. V praxi realizace dobrovolných návratů je však ze strany jednotlivých realizujících subjektů aplikován. To se projevuje ve způsobu nakládání s těmito osobami a přístupu k nim s ohledem na jejich zvláštní potřeby. Zejména je to zohledněno při poradenství pro tyto osoby a v rámci jednotlivých projektů, výzkumů a seminářů. Dlouhodobě je v České republice realizován program pro asistované návraty obětí obchodu s lidmi a program podpory při potírání nelegální migrace. V roce 2009 byl dále uskutečněn projekt dobrovolných návratů pro cizince propuštěné ze zaměstnání v důsledku ekonomické krize a dále program pro neregulérní migranty.

Zranitelné skupiny jsou výslovně zmíněny pouze v § 82 zákona o azylu, který usnadňuje těmto skupinám vstup do přijímacího střediska na území.⁴⁵ Zákon o azylu také upravuje specifika řízení o mezinárodní

⁴⁴ Čl. 5 odst. 2 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 575/2007/ES ze dne 23. května 2007 o zřízení Evropského návratového fondu na období 2008 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků.

⁴⁵ Jedná-li se o nezletilou osobu bez doprovodu, o rodiče nebo rodinu s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi nebo o cizince s vážným zdravotním postižením, o těhotnou ženu, o osobu, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí

ochraně pro nezletilé bez doprovodu, kde upravuje ustanovení opatrovníka (§ 89 zákona o azylu), jehož role pokračuje i po skončení řízení o mezinárodní ochraně. Zákon o azylu rovněž upravuje kritérium pro vyhledávání rodinných příslušníků dítěte (§88b zákona o azylu), které je důležité pro hledání nejlepšího zájmu dítěte. Při posuzování právní úpravy zranitelných skupin je dále třeba brát v úvahu Úmluvu o právech dítěte a příslušná ustanovení Návrátové směrnice.

4.5.1.10.2 Nezletilí bez doprovodu

Děti bez doprovodu přicházejí do EU ze všech částí světa. Některé prchají před pronásledováním, jiné se do EU dostanou za pomoci převaděčů nebo jsou obětmi obchodu s lidmi, nucené prostituce nebo nucené práce. Roste počet těch, jejichž lidská práva jsou porušována (dětská prostituce, zneužívání dětí žijících na ulici, děti donucené vstupovat do manželského svazku, otroctví a nábor dětských vojáků).⁴⁶

Pokud nezletilému bez doprovodu nebyl udělen azyl, ani subsidiární forma ochrany, mělo by co nejdříve po potvrzení negativního rozhodnutí následovat posouzení všech možných řešení, která jsou v jeho nejlepším zájmu. Veškeré další ohledy, jako například boj s ilegální migrací, by měly být druhotné. To se týká i situace, kdy nezletilé dítě starší 15 let bylo zajištěno (a posléze umístěno po 90 dnech do Zařízení pro děti-cizince⁴⁷) nebo bylo policií zadrženo „na ulici“, případně se to týká dětí, které v České republice sice žily společně s rodiči, ale v současnosti se o ně rodiče nemohou postarat (v obou posléze uvedených případech je dítě umístěno do Zařízení pro děti). Umístění do Zařízení pro děti-cizince je realizováno na základě návrhu orgánu sociálně-právní ochrany dětí na vydání předběžného opatření případně již na základě rozhodnutí o ústavní výchově. Ve většině případů je nejlepším řešením sloučení dítěte s rodinou.⁴⁸

Dříve, než se nezletilý bez doprovodu vrátí do země původu, je však třeba učinit následující opatření. Především zjistit, zda v případě jeho návratu existuje osoba, která je schopná a ochotná převzít zodpovědnost za dítě a poskytnout mu vhodnou ochranu a péči (rodiče, jiní příbuzní, vládní organizace nebo organizace poskytující péči dětem) a ještě před jeho návratem zprostředkovat kontakt s takovou osobou. Pokud taková osoba neexistuje, nelze návrat do země původu považovat za opatření sledující nejlepší zájem dítěte. V případě, že není v nejlepším zájmu dítěte navrátit jej do země původu z výše uvedených důvodů, nelze rozhodnutí o správním vyhoštění ani případný dobrovolný návrat realizovat. Česká republika je povinna zajistit nezletilému odpovídající pomoc a ochranu.⁴⁹ Více ke kritériím posouzení zda návrat do země původu je v nejlepším zájmu dítěte je popsáno v části 3.3.1 Evropská legislativa. Jedná se o následující kritéria (bezpečí, sloučení rodiny, přání dítěte a dobrovolný návrat, názor opatrovníka a pečovatele, socioekonomické podmínky v zemi původu, stupeň integrace dítěte

⁴⁶ Zdroj IOM projekt ARGO Výměna informací a poznatků o nejlepší praxi při přijímání, ochraně a péči o nezletilé cizince bez doprovodu zákonného zástupce. Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010] <http://www.iom.cz/>

⁴⁷ Zařízení pro děti-cizince MŠMT ČR je zařízením ústavní výchovy a je určeno výlučně pro nezletilé cizince. Svou činnost zahájilo v červnu 2004 (od 15. června 2004 začal fungovat Diagnostický ústav pro děti-cizince v Praze na Hájích a následně v září 2004 i Dětskou domov se školou a Výchovný ústav pro děti-cizince ve Vestci u Příbrami). Fungování tohoto zařízení je upraveno zákonem č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, a prováděcí vyhláškou č. 334/2003 Sb., kterou se upravují podrobnosti výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy ve školských zařízeních. Péče v Zařízení pro děti-cizince odpovídá péči poskytované českým dětem v obdobných zařízeních s některými službami navíc, jako je například využívání služeb tlumočnicků nebo zvýšený počet vyučovacích hodin českého jazyka. Do tohoto zařízení jsou dříve či později umísťováni všichni nezletilí cizinci bez doprovodu, kteří se nacházejí na území ČR (tzn. nezletilí žadatelé o mezinárodní ochranu bez doprovodu i nezletilí cizinci, kteří nežádají o udělení ochranného statusu). Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010] <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2229036>

⁴⁸ Kopuleťá, G: Postavení a ochrana nezletilých cizinců bez doprovodu v České republice. Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010] <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2229036>

⁴⁹ Tamtéž.

v hostitelské zemi, věk a zralost dítěte).⁵⁰

Nezletilí bez doprovodu mladší 15 let, kteří byli svěřeni na základě soudního rozhodnutí do náhradní výchovy, jsou oprávněni pobývat na území České republiky. Po dosažení zletilosti mohou nezletilí bez doprovodu, kterým byla před dosažením zletilosti nařízena ústavní výchova, nebo byli na základě předběžného opatření v péči zařízení pro výkon ústavní výchovy (v případě, že nejsou současně žadateli o mezinárodní ochranu), požádat do 60 dnů po dosažení zletilosti o povolení k trvalému pobytu z humanitárních důvodů. Zároveň musí prokázat, že se úspěšně integrují do české společnosti (to lze doložit např. smlouvou o ubytování v Zařízení pro děti-cizince, potvrzením o nařízení ústavní výchovy, potvrzením o studiu apod.).⁵¹

Pro cílovou skupinu nezletilých bez doprovodu IOM Praha realizoval v letech 2006–2008 projekt ARGO Výměna informací a poznatků o nejlepší praxi při přijímání, ochraně a péči o nezletilé cizince bez doprovodu zákonného zástupce.⁵²

4.5.1.10.3 Program a projekty návratů obětí obchodu s lidmi

Jeden z okruhů zranitelných osob tvoří přímo cílovou skupinu programu realizovaného v České republice od roku 2004 zaměřeného na oběti obchodování s lidmi.⁵³ Do programu mohou být zařazeny oběti obchodu s lidmi, kteří byli obchodováni za účelem nucené práce nebo prostituce. Obětem-účastníkům programu je nabízena možnost návratu, bez ohledu na státní příslušnost. V rámci aktivit programu je zahrnuta jako jedno z možných řešení pobytového statusu pro tyto cizince možnost dobrovolného návratu do země původu. Možnost vstoupit do programu dobrovolného návratu je otevřena všem účastníkům tohoto programu, bez rozdílu státní příslušnosti – tedy nejen občanům třetích zemí, ale i občanům EU včetně občanů ČR. IOM Praha v rámci tohoto programu zajišťuje dobrovolné návraty obětí do zemí původu a jejich reintegraci. Vedle toho se zabývá prevencí a výzkumem a účastní se pravidelných setkání v rámci Programu. Prvotním projektem IOM Praha v této oblasti byla informační kampaň, zaměřená na potenciální oběti obchodování za účelem nucené prostituce. Dále se IOM zaměřuje na výměnu informací mezi relevantními odborníky, na země původu obětí obchodu, informační kampaně cílené nejen na rizikové skupiny, ale i na širší veřejnost.

V roce 2008 byl nevládními organizacemi realizován projekt v rámci dotačního programu OPK „Prevence obchodování s lidmi a pomoc obětem“. (La Strada ČR, Arcidiecézní charita Praha a Organizace pro pomoc uprchlíkům).

Na základě zkušeností z pilotního projektu prevence zaměřené na zákazníky prostituce byla zahájena v roce 2007 informační kampaň proti obchodu s lidmi. Tato kampaň pokračovala i v roce 2008. Kampaň se zaměřuje na cílovou skupinu zákazníků prostituce a nepřímo na oběti obchodu s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování. Partnerské organizace vytvořily pro účel kampaně platformu nazvanou „Spolu proti obchodu s lidmi“. Slogan kampaně zní „**Neboj se to říct za ni.**“ Během kampaně jsou využívány

⁵⁰ Save the Children in Returns and Separated Children. Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010]

http://www.savethechildren.net/separated_children/publications/reports/index.html

Dále materiál IOM „Projekt EUAM–Výměna informací a poznatků o nejlepší praxi při přijímání ochrany a péči o nezletilé bez doprovodu zákonného zástupce.“ Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010]

http://iom.adeeo.at/files/EUAM_doplňková_zpráva_nezletilí_bez_doprovodu_CZ1.doc

⁵¹ Kopuleťá, G: Postavení a ochrana nezletilých cizinců bez doprovodu v České republice. Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010] <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2229036>

⁵² Zdroj IOM projekt ARGO Výměna informací a poznatků o nejlepší praxi při přijímání, ochraně a péči o nezletilé cizince bez doprovodu zákonného zástupce. <http://www.iom.cz>

⁵³ Viz část. 5.4 Oběti obchodování s lidmi.

webové stránky v českém, anglickém a německém jazyce (www.rekni-to.cz; www.sage-es.cz; www.say-it.cz). U partnerských organizací byly zřízeny také telefonní linky.

V roce 2008 podpořil dále odbor prevence kriminality v rámci dotačního titulu „Prevence obchodování s lidmi a pomoc obětem“ státní dotací nestátní neziskovou organizaci La Strada ČR o. p. s. v projektu, který se zabývá prací v terénu se zaměřením na cizince/cizinky pracující v českých továrnách jako zaměstnanci zprostředkovatelských agentur, se zvláštním zřetelem na vietnamskou komunitu. V započaté aktivitě chce za podpory Ministerstva vnitra La Strada ČR o. p. s. i nadále pokračovat.

OPK připravil dvojjazyčnou brožuru o Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi, která je určena odborné i široké veřejnosti. Cílem je zvýšit informovanost v oblasti obchodování s lidmi a seznámit veřejnost s tímto programem. Zástupci OPK se i v roce 2008 účastnili přednáškových a vzdělávacích aktivit ve spolupráci se státními institucemi a nevládním sektorem a zároveň pořádali vzdělávací semináře zaměřené na problematiku obchodování s lidmi. Cílem seminářů je informovat o aktivitách OPK v oblasti obchodování s lidmi a o fungování Programu. V roce 2008 se podařilo Ministerstvu vnitra navázat spolupráci se zástupci státní vysoké školy v Brně, Univerzitou obrany. Pořádané semináře jsou zaměřeny na problematiku obchodování s lidmi pro potřeby Armády ČR a vědecké činnosti ve prospěch resortu Ministerstva obrany. V uvedeném roce se uskutečnila jedna z přednášek, na kterou bylo navázáno i v roce 2009 pravidelným pořádáním seminářů pro vojáky v rámci vyšší důstojnické školy a generálního štábu. Zástupci OPK se aktivně podílí na spolupráci s různými mezinárodními organizacemi v uvedené problematice (např. OSN – UNODC, Rada Evropy, orgány Evropské unie atd.).

Odbor prevence kriminality byl dále odpovědným za mezinárodní projekt „Mezinárodní referenční mechanismus pro oběti obchodování s lidmi v zemích zdrojových a cílových“, který koordinuje ICMPD. Cílem projektu bylo propojení existujících národních koordinačních mechanismů pro ochranu a pomoc obětem obchodu s lidmi, sjednocení standardů služeb poskytovaných obětem a především posílení mezinárodní a bilaterální spolupráce v oblasti repatriace a reintegrace obětí. Hlavním výstupem tohoto projektu bylo stanovení principů péče o oběti obchodování s lidmi a jejich navrácení do země původu. Garantem projektu byla Itálie, vedle České republiky dále spolupracovalo Portugalsko, Bulharsko, Rumunsko, Albánie, Maďarsko, Makedonie a řada neziskových organizací. ICMPD bylo odpovědné za implementaci celého projektu. Projekt trval 18 měsíců (květen 2008–říjen 2009). Za účelem implementace projektu vytvořil OPK národní realizační tým složený ze zástupců OPK a odboru bezpečnostní politiky, neziskových a mezivládních organizací, policie a justice, kteří se podíleli na plnění jednotlivých projektových cílů. Tito experti se dále účastnili pravidelných setkání realizačního týmu podle stanoveného harmonogramu a fází projektu.

V roce 2008 byl OPK schválen projektový záměr na programové dílo „Informační systém Obchodovaná osoba“; do této doby vedl OPK evidenci obětí zařazených do Programu manuálně. Jedná se o softwarovou databázi určenou pro sběr údajů od klientů zařazených do Programu a to v režimu osvědčení pro sběr osobních údajů vydaného ÚOOÚ. Spuštění bylo plánováno na léto 2009. Přístup k databázi mají pouze zástupci Ministerstva vnitra.

Cílem „Informačního systému Obchodovaná osoba“ je utříděně shromažďovat údaje k obětem obchodování s lidmi zařazených do Programu, nebo kterým byl umožněn dobrovolný návrat do země původu. Registr by měl být schopen poskytovat výstupy a třídění na základě různých filtrů a zpracovat údaje ve formě statistických souhrnných výstupů. Mimo uvedeného existuje v České republice řada dalších aktivit, jejichž komplexní přehled je detailně zpracován mj. v materiálu nazvaném „Zpráva o stavu obchodování s lidmi v ČR za rok 2008“.

IOM Praha realizoval na přelomu roku 2004 a 2005 pilotní výzkum mezi zákazníky komerčních sexuálních

služeb ve dvou příhraničních regionech České republiky. Strana poptávky je v problematice boje proti obchodu s lidmi jedním z nejméně známých aspektů. Jako jeden z účinných způsobů potírání obchodu s lidmi se jeví pojmání zákazníků prostituce nejen jako těch, kdo vytvářejí poptávku po obchodovaných ženách a dětech, ale mohou být také využiti jako cenný zdroj informací, a tím i pomoci obětem obchodu s lidmi.

IOM Praha dále v roce 2004 a 2005 realizoval pilotní výzkum prostředí obchodu s lidmi na území České republiky, podle zadání Odboru bezpečnostní politiky MV ČR. Výzkum byl zaměřen zejména na nucenou práci a jiné formy obchodování než za účelem sexuálního vykořisťování.⁵⁴

V průběhu roku 2001 IOM Praha, La Strada, Česká katolická charita a Ministerstvo vnitra České republiky přispěly v rámci výzkumného programu odpovídajícími a potřebnými statistickými informacemi pro Aplikovatelný výzkum a sběr dat týkajících se obchodovaných a sexuálně zneužívaných žen a dětí do, skrz a z balkánského regionu (ARTB). Studie vznikla na základě spolupráce IOM Vídeň a OSCE/ODIHR a zahrnuje relevantní data z 28 evropských zemí.

IOM Praha realizovala v ČR v roce 1999 – 2000 za podpory Vlády USA informační kampaň o prevenci obchodování se ženami. Projekt se skládal z přípravné fáze a výzkumu, dále pak fáze vlastního šíření pravdivých a nezkreslených informací mezi cílovou skupinou prostřednictvím celoplošných a informačních médií. Dalšími výstupy projektu, které mají dlouhodobější charakter, byla edukační brožura, manuál a dokumentární film. Na základě dohody mezi IOM Praha a ministerstvem školství se tyto nástroje staly součástí učebních osnov.⁵⁵

4.5.1.10.4 Neregulární migrace a cizinci propuštění ze zaměstnání

Vymezení rozsahu zranitelných skupin v rozhodnutí o zřízení Evropského návratového fondu⁵⁶ by bylo do určité míry žádoucí rozšířit i na neregulární migranty, jimž dosud nebylo uloženo rozhodnutí o návratu. Tito jsou sice cílovou skupinou ENF nejsou však považováni za zranitelné skupiny vyžadující zvláštní přístup.⁵⁷ I v této kategorii osob neregulárních migrantů se však nachází nezletilé osoby bez doprovodu, těhotné ženy, rodiče samoživitelé, osoby různým způsobem zneužívané atd. Neregulární migranti přitom tvoří velmi zranitelnou skupinu svého druhu. Uspokojují poptávku nelegálního trhu práce a často jsou doslova v područí svých zaměstnavatelů. Je pravidlem, že dostávají jen velmi nízkou mzdu, pracují v nevyhovujících podmínkách a není výjimkou, že jsou ze strany svých zaměstnavatelů či zprostředkovatelů podváděni a vydíráni. Nemají zdravotní pojištění a nelegální zaměstnávání má také negativní dopad na trh práce, nehledě k tomu, že stát přichází o peníze z daní. Navíc v době ekonomické recese, kdy je poptávka po pracovní síle menší, je i pro levné nelegální pracovníky stále těžší práci sehnat a jejich situace je mnohdy kritická.

Pro neregulární migranty byl v České republice v roce 2009 realizován projekt dobrovolných návratů, jako jednorázové opatření, které dávalo cizincům žijícím u nás bez platného povolení možnost vrátit se domů.⁵⁸ Podle odhadů odborníků takových lidí u nás žije desítky tisíc. S ekonomickou recesí je pro cizince riziko ztráty zaměstnání a pádu do nelegality ještě větší než v předchozích letech. Na to reagovalo MV ČR rovněž pilotním projektem dobrovolných návratů pro cizince propuštěné ze zaměstnání v důsledku ekonomické krize.⁵⁹

⁵⁴ Zdroj IOM, <http://www.iom.cz/>

⁵⁵ Zdroj IOM: „Informační kampaň o prevenci obchodování se ženami.“ <http://www.iom.cz/>

⁵⁶ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 575/2007/ES ze dne 23. května 2007 o zřízení Evropského návratového fondu na období 2008 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků

⁵⁷ Neregulární cizinci nejsou cílovou skupinou výzvy v rámci níž je zpracovávána tato studie.

⁵⁸ Viz část 4.6.7 Dočasně realizované projekty.

⁵⁹ Zmiňované programy v této kapitole jsou podrobněji popsány v části 4.6.7 Dočasně realizované projekty.

4.5.1.10.5 Program podpory při potírání nelegální migrace⁶⁰

Základním cílem programu je zajistit efektivní spolupráci mezi osobami, které obdržely pomoc k nedovolenému přistěhovalectví, orgány činnými v trestním řízení a dalšími zainteresovanými subjekty při odhalování a objasňování a zároveň předcházení předmětné trestné činnosti, a to za současného zajištění nezbytné péče pro dotčené osoby a případně i pro jejich rodinné příslušníky nacházející se na území České republiky se zásadním důrazem na jejich osobní bezpečnost. Za tímto účelem byl v rámci Programu nastaven systém součinnosti jednotlivých zúčastněných subjektů, jehož první fáze je zaměřena na detekování případných svědků, kterým jsou průběžně poskytovány ucelené informace o Programu, právní poradenství a popř. potřebná sociální a psychologická pomoc tak, aby svá rozhodnutí ke spolupráci s orgány činnými v trestním řízení nebo k dobrovolnému návratu činili v maximálně objektivních podmínkách. Druhá fáze je pak orientována na bezproblémový průběh trestního řízení a podporu svědků cílenou na jejich možnou sociální integraci a zapojení do běžného života. Na vytvořeném systému participují příslušné orgány činné v trestním řízení, neziskové nevládní organizace, Mezinárodní organizace pro migraci, Služba cizinecké policie Policie České republiky, Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky a v neposlední řadě OAMP, který je současně hlavním koordinátorem činností v rámci Programu.

4.5.1.10.6 Reintegrační služby⁶¹

Reintegrační opatření pro zranitelné skupiny navrátilců byla realizována SUZ jako součást návratových projektů v rámci EUF v letech 2007 a 2008 – tato opatření byla cílena na návraty kategorie navrátilců z řad neúspěšných žadatelů o azyl. Původní návrh projektu počítal s vyplácením reintegračního příspěvku všem žadatelům o dobrovolný návrat, nicméně rozhodnutím odpovědného orgánu OAMP MV ČR bylo poskytování tohoto příspěvku omezeno pouze na ohrožené skupiny. Výše příspěvků byla uvažována individuálně, přičemž při stanovení tohoto příspěvku bylo cílem vycházet z potřeb jednotlivého žadatele – příslušníka zranitelné skupiny (s každým žadatelem byl veden sociální pohovor, v jejich rámci byla zjišťována socioekonomická situace žadatele).

Materiální vybavení pro příslušníky zranitelných skupin

Dalším z motivačních faktorů zaměřených na jedince s komplikovanou prognózou reintegrace (např. těhotné matky, matky samoživitelky apod.) byla možnost zakoupení nezbytných potřeb (ošacení apod.) před vlastní realizací návratu do cílové destinace.

Podmínkami schváleného projektu bylo poskytnutí příspěvku omezeno pouze na klienty ze zranitelných skupin.

⁶⁰ Zpracováno s využitím Zprávy o situaci v oblasti migrace na území České republiky v roce 2008. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.mvcr.cz/azyl-migrace-a-integrace.aspx>

⁶¹ Zdroj Správa uprchlických zařízení.

Typologie příslušníka ohrožené skupiny	Výše příspěvku (Kč)
Kategorie I.	4000
<ul style="list-style-type: none"> – nezletilý bez doprovodu – senior (nad 60 let) – těhotná bez doprovodu – rodina s jedním dítětem (do 18 let) – rodina s těhotnou ženou – osoba s fyzickým nebo psychickým handicapem (vč. osob vyžadujících zdravotní péči) – osoba, která se stala obětí mučení, znásilnění nebo jiné závažné formy psychického, fyzického nebo sexuálního násilí 	
Kategorie II.	6000
<ul style="list-style-type: none"> – samotný rodič s jedním dítětem – rodiče se dvěma dětmi 	
Kategorie III.	8000
<ul style="list-style-type: none"> – samotný rodič se dvěma dětmi – rodiče se třemi nebo čtyřmi dětmi 	
Kategorie IV.	10000
<ul style="list-style-type: none"> – samotný rodič se třemi a více dětmi – rodiče s pěti a více dětmi 	

4.6 Organizace AVR a poskytované asistenční služby⁶²

Programy asistovaného dobrovolného návratu jsou v současné době v ČR nabízeny odděleně pro jednotlivé kategorie navrátilců – státních příslušníků třetích zemí, pro tyto jednotlivé kategorie platí specifická pravidla a je jim v závislosti na jejich odlišných potřebách daných odlišným pobytovým statutem poskytována specifická asistence. Zejména je rozlišováno mezi programy pro legálně a nelegálně pobývajícími cizinci.

4.6.1 Nelegálně pobývající cizinci

Pro účely realizace dobrovolných návratů neúspěšných žadatelů a současně nelegálně pobývajících cizinců má MV uzavřenu smlouvu s IOM. Na základě této smlouvy poskytuje IOM zájemcům z řad státních příslušníků třetích zemí jednak návratové poradenství a dále osobní asistenci při vyřizování potřebných dokladů. U programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi se může se jednat i o občany EU, včetně občanů ČR.

Pro státní příslušníky třetích zemí, kterým bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění⁴² a stanovena lhůta pro vycestování z území, ale kteří nebyli zajištěni, je možnost dobrovolného asistovaného návratu nabízena ze strany MV ČR prostřednictvím IOM, kde se tito cizinci mohou přímo do programů hlásit. Dle § 123a odst. 1 písm. b) je navíc vyžadována jako další podmínka absence cestovního dokladu. Oproti tomu dobrovolné návraty pro státní příslušníky třetích zemí umístěné v zařízeních pro zajištění cizinců jsou realizovány v rámci PČR. Obě tyto složky státní správy ovšem velmi úzce spolupracují a v praxi se tak konkrétní postupy v řadě úkonů shodují.

Zajištění cizinci jsou o možnosti využít dobrovolného návratu všichni informováni. V případě, že se takovýto cizinec do programu rozhodne vstoupit, je jeho vycestování realizováno pracovníky IOM, tj. státní příslušník třetí země přijíždí na letiště pouze v doprovodu pracovníka IOM, v cestovním dokladu má vyznačen výjezdní příkaz a v zemi původu nejsou úřady informovány o jeho příjezdu.

4.6.1.1 Informační kampaň

Zajištění cizinci jsou o možnosti využít dobrovolného návratu všichni informováni – v rámci zajištění je každému státnímu příslušníkovi třetí země možnost návratu nabídnuta. Propagace možnosti návratů pro nelegálně pobývajících cizince, kteří nejsou zajištěni, probíhá formou informací šířených na internetu a v informačních letáčcích.

4.6.2 Neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu

Specifický program je nabízen SUZ pro zájemce z řad žadatelů o mezinárodní ochranu, a to včetně neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu. Náklady spojené s tímto druhem dobrovolných návratů

⁶² Zpracováno s využitím zprávy Evropské migrační sítě pro ČR Programy a strategie členských států EU podporující asistovaný návrat a reintegraci do třetích zemí. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=9C4724FC020A7CB06A847063715653E9?directoryID=123>

může, je-li to ve veřejném zájmu, nést MV ČR, a to v jejich plné výši s tím, že po cizinci není následně vyžadována jejich úhrada.

Do roku 2006 tj. do zahájení realizace projektů v rámci EUF byly v rámci dobrovolných návratů poskytovány pouze základní služby tj. pořízení letenky/jízdenky, pomoc se zajištěním náhradních cestovních dokladů a případně poradenství.

Tyto služby zajišťuje zejména IOM v podobě poradenství související s dobrovolným návratem, před odjezdovou asistencí, v jejímž rámci je také poskytována asistence při vyřízení cestovních dokladů (cestovní pasy, příkazy k vycestování, tranzitní víza apod.), zajišťuje ekonomicky nejvýhodnější způsob vycestování cizince z území ČR a v případě potřeby zajišťuje též tranzitní asistenci. IOM se také podílí na informačních kampaních a významným způsobem na reintegračních komponentách návratových programů.

Projekty SUZ spolufinancovaných z EU umožnily rozšíření základního rozsahu služeb o dopravu v zemi návratu, balné a nadváhu zavazadel. Dále materiální vybavení reintegrační příspěvek – hotovost pro zranitelné skupiny a reintegrační služby včetně skills-auditů účastníků. Klíčové prvky projektů SUZ počítající s aktivní stimulací potenciálních repatriantů a vazbou na reintegrační asistenci v zemi návratu, nebyly v českých podmínkách dosud vyzkoušeny.

4.6.2.1 Informační kampaň

- a) Prvotní informace týkající se repatriace jako formy důstojného návratu do země původu (nebo do jiné země) obdrží každý žadatel v azylovém zařízení již při vstupním pohovoru, což je uvedeno i v „Záznamu o vstupním pohovoru“. V momentě prvního rozhodnutí v řízení o udělení mezinárodní ochrany je žadatel vždy kontaktován s dotazem, zda nemá zájem využít možnosti hrazené repatriace a dále i v dalším průběhu azylového řízení. Je jim podrobně vysvětleno jak repatriace probíhá, že mají reálnou možnost ve kterékoliv fázi azylového řízení této možnosti využít. V rámci této kampaně jsou seznámeni nejen s problematikou návratu do země původu, ale jsou vedeny pohovory i o jejich nejbližší budoucnosti.
- b) Veškeré podrobné informace o repatriaci jsou rovněž k dispozici na informativních letácích v různých jazykových mutacích, které jsou vyvěšeny na nástěnkách v azylových zařízeních dostupných všem cizincům.
- c) Cizinci se mohou dané informace dozvědět také i od NNO, které dlouhodobě spolupracují se SUZ při zajištění repatriací – NNO získávají informace ohledně těchto návratů od SUZ průběžně dle individuálních případů – telefonicky a osobně a dále pomocí letáků.
- d) Probíhá průběžné konání schůzek s cizinci s cílem opětovně je informovat o nabídce dobrovolné repatriace. Většinou za pomoci tlumočníka jsou seznámeni s nabídkou programu dobrovolného návratu.
- e) Webové stránky www.dobrovolnynavrat.cz – stránky popisují možnosti a postup při realizaci dobrovolného návratu, obsahují informace o projektu. Stránky slouží ke sdílení informací a prezentaci projektu. Cizinci pobývající mimo azylová zařízení mají možnost se o těchto informacích dozvědět z těchto webových stránek. Webová stránka současně představuje optimální způsob propagace projektu i pro laickou a odbornou veřejnost.

4.6.3 Dočasné projekty Dobrovolných návratů

Jsou realizovány buď pro legálně nebo nelegálně pobývajících cizince, přičemž první projekt byl organizován prozatím ve dvou fázích.

4.6.3.1 Projekt dobrovolných návratů legálně pobývajících cizinců – I. Fáze

Cizinci se v rámci této fáze projektu mohli do projektu hlásit na inspektorátech cizinecké policie dle jejich volby, bylo jim – prostřednictvím IOM – poskytnuto zajištění vycestování z území ČR a úhrada nákladů tohoto vycestování a dále tzv. motivační příspěvek. Tento příspěvek je vnímán jako finanční obnos určený na zajištění nezbytných životních nákladů bezprostředně po příjezdu do země návratu. S ohledem na možnosti státního rozpočtu byl motivační příspěvek stanoven ve výši 500 euro na osobu a u dětí mladších 15 let pak 250 euro. Tento příspěvek byl cizincům předáván na letišti před odletem. Cizincům, kteří projevíli zájem o účast v projektu a byli v tíživé situaci, bylo také poskytováno ubytování a strava, a to prostřednictvím SUZ. Výhradně cizincům, kteří se přihlásili do projektu, pak byla zajištěna nezbytná a neodkladná zdravotní péče. MV ČR dále prostřednictvím NNO a IOM poskytovalo sociální a právní poradenství vzhledem k účasti cizinců v projektu. To se týkalo i zajišťování tlumočnicků, neboť podrobné informace na inspektorátech byly podávány pouze v českém jazyce. Vzhledem k vysokému zájmu o registraci do projektu, přetrvávajícím růstu nezaměstnanosti a tedy stále nízké možnosti cizinců najít na území ČR pracovní uplatnění, byla připravena jeho II. fáze.

4.6.3.2 Projekt dobrovolných návratů legálně pobývajících cizinců – II. Fáze

Na realizaci II. fáze se podílí stejné orgány a organizace a poskytován je obdobný rozsah služeb a asistence jako v I. fázi, s následujícími výjimkami:

- do druhé fáze je možno se přihlásit pouze na místně příslušných inspektorátech cizinecké policie, a to dle místa hlášeného pobytu cizince (v první fázi bez omezení);
- ubytování je zajišťováno pouze na poslední noc před odletem (v první fázi i na dobu od registrace do odletu);
- finanční příspěvek je snížen na 300 euro na osobu a pro děti do 15 let na 150 euro, a to s ohledem zejména na možnosti státního rozpočtu a motivaci cizinců opustit území ČR s tím, že existuje předpoklad, že pokud by byla výše finančního příspěvku zachována ve stejné výši, cizinci by mohli nabýt dojmu, že se jedná nikoliv o mimořádné opatření, ale o projekt, který bude opakovaně prodlužován za totožných podmínek.

4.6.3.3 Projekt dobrovolných návratů pro nelegálně pobývajících cizince

Tento projekt je určen pro všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří na území ČR pobývají v neregulérním postavení. Program rozlišuje zájemce o registraci do dvou kategorií podle toho, zda si náklady vycestování hradí cizinec sám nebo mu jsou hrazeny státem. V závislosti na tom, do jaké kategorie cizinec patří, je mu pak uděleno správní vyhoštění za jeho předchozí nelegální pobyt – cizincům, kteří si svůj návrat hradí sami, je toto správní vyhoštění uděleno na podstatně kratší dobu. Realizátorem projektu je opět MV ČR v úzké spolupráci s SCP PČR a s IOM (zejména zajištění přepravy) a NNO – šíření informací o projektu, oslovování a vyhledávání zájemců. Rozsah poskytované asistence je obdobný jako

u projektu dobrovolných návratů pro legálně pobývajících cizince s jedním významným rozdílem – v rámci těchto návratů není poskytován motivační příspěvek. Hlavním benefitem pro cizince je v tomto projektu úhrada letenky pro návrat a jistota, že přesně vědí, po jakou dobu se nebudou moci na území ČR vrátit. Registrace do projektu byla možná na všech inspektorátech cizinecké police, bylo poskytováno poradenství a asistence s případným vyřizováním cestovních dokladů, úhrada nákladů vycestování (letenka), ubytování je obdobně jako ve II. fázi projektu pro legální cizince poskytováno pouze na poslední noc před odletem.

4.6.3.3.1 Informační kampaň

V rámci realizace obou těchto projektů bylo šíření informací o projektech primárně zajištěno prostřednictvím partnerů, a to jak NNO a IOM, tak pracovníky SCP, kteří realizovali několik informačních akcí, kdy policisté šířili letáky o projektech v terénu. Pro projekt dobrovolných návratů nelegálně pobývajících cizinců pak byla realizována samostatná informační kampaň v jejímž rámci byl informační leták o projektu šířen formou placené inzerce, a to jednak v tištěných médiích – 2 časopisy vydávané vietnamskou komunitou a 1 periodikum vydávané ukrajinskou komunitou. Dále prostřednictvím internetu – webové stránky mongolské komunity v ČR. Informace o projektu byla dále šířena formou vývěsu v dopravních prostředcích – metro (Praha), tramvaje, trolejbusy a autobusy v 11 městech ČR.

4.6.4 Oběti obchodování s lidmi

V rámci Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi je aplikován následující postup při zařazení oběti do programu – zařazení do programu je nutnou podmínkou pro nabídku návratu v rámci tohoto programu. Nejprve je příslušnými úřady či organizacemi identifikována oběť obchodování s lidmi a je podán návrh na její zařazení do programu.

Po zařazení do programu může být – v případě potřeby až po dobu 60 dnů – oběti poskytována krizová intervence, oběť se v jejím průběhu musí rozhodnout, zda bude spolupracovat s orgány činnými v trestním řízení. Po uplynutí této lhůty je „nespolupracující oběť“ nabídnut program dobrovolného návratu do země původu, „spolupracující“ oběti je uděleno vízum za účelem strpění pobytu podle ustanovení § 33 cizineckého zákona nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území podle ustanovení § 42e. Po skončení trestního řízení může oběť využít možnosti dobrovolného návratu do země původu nebo požádat o trvalý pobyt z důvodů hodných zvláštního zřetele.

4.6.4.1 Informační kampaň

Informační kampaň specificky pro návratovou část programu není organizována, oběti jsou informovány individuálně při vstupu do programu.

4.6.5 Program podpory při potírání nelegální migrace

Opatření nelegislativního charakteru schválené usnesením vlády České republiky č. 502 ze dne 16. května 2007 (ve znění pozdějších změn a doplňků) zaměřené na oblast boje s nelegální migrací, vychází ze základních premis „Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou obětmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví, a kteří spolupracují s příslušnými orgány“, a souvisejících právních předpisů České republiky. V rámci programu jsou rovněž realizovány dobrovolné návraty.

Jeho základním cílem je zajistit efektivní spolupráci mezi osobami, které obdržely pomoc k nedovolenému přistěhovalectví, orgány činnými v trestním řízení a dalšími zainteresovanými subjekty při odhalování a objasňování a zároveň předcházení předmětné trestné činnosti, a to za současného zajištění nezbytné péče pro dotčené osoby a případně i pro jejich rodinné příslušníky nacházející se na území České republiky se zásadním důrazem na jejich osobní bezpečnost. Za tímto účelem byl v rámci Programu nastaven systém součinnosti jednotlivých zúčastněných subjektů, jehož první fáze je zaměřena na detekování případných svědků, kterým jsou průběžně poskytovány ucelené informace o Programu, právní poradenství a popř. potřebná sociální a psychologická pomoc tak, aby svá rozhodnutí ke spolupráci s orgány činnými v trestním řízení nebo k dobrovolnému návratu činili v maximálně objektivních podmínkách.

Druhá fáze je pak orientována na bezproblémový průběh trestního řízení a podporu svědků cílenou na jejich možnou sociální integraci a zapojení do běžného života. Na vytvořeném systému participují příslušné orgány činné v trestním řízení, neziskové nevládní organizace, Mezinárodní organizace pro migraci, Služba cizinecké policie Policie České republiky, Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky a v neposlední řadě OAMP, který je současně hlavním koordinátorem činností v rámci Programu.

4.7 Reintegrace

Specifické reintegrační programy v zemích původu pro cizince využívající programů dobrovolného asistovaného návratu v ČR komplexně a větším měřítku doposud realizovány nebyly. Nicméně několik projektů uskutečňovaných v rámci EUF v sobě zahrnovalo reintegrační části a také jsou/byly v této souvislosti realizovány projekty v rámci zahraniční rozvojové spolupráce ČR – jedná se zejména o projekty v Gruzii, Moldavsku a Arménii.

4.7.1 Reintegrační opatření v rámci projektů EUF⁶³

Reintegrační opatření pro zranitelné skupiny navrátilců byla realizována SUZ jako součást návratových projektů v rámci EUF v letech 2007 a 2008 – tato opatření byla cílena na návraty kategorie navrátilců z řad neúspěšných žadatelů o azyl. Tři projekty v rámci EUF 2006 realizované v roce 2007, které se od

⁶³ Zpracováno s využitím zprávy Evropské migrační sítě pro ČR Programy a strategie členských států EU podporující asistovaný návrat a reintegraci do třetích zemí. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=9C4724FC020A7CB06A847063715653E9?directoryID=123>

sebe odlišovaly dle země původu cizinců-navrátilců v členění podle kontinentu (Evropa, Asie, Afrika), umožňovaly poskytnout repatriované osobě buďto reintegrační příspěvek nebo služby v cílové zemi. Dle zkušeností pracovníků SUZ byl v praxi prvek reintegračních služeb ze strany klientely v porovnání s reintegračním příspěvkem, který byl ve stejné nominální hodnotě, vypláceným v hotovosti před odletem/odjezdem, málo preferovaným. Ani důkladná prezentace těchto služeb neměla očekávaný pozitivní efekt – cizinci upřednostňovali příspěvek vyplácený v hotovosti. Realizace služeb je podmíněna existencí partnerů v cílové zemi, proto je jejich zajištění obtížné. Na velice konkrétní dotazy potenciálních repatriantů ohledně případných služeb po návratu do vlasti nebylo často možné poskytnout přesnou odpověď, což bylo způsobeno i odlišností tohoto projektu oproti návratovému modulu v mezinárodním prostředí (prostředky pokrývající vstup misí byly ve srovnání s mezinárodní praxí poloviční i menší). Problematickým se ukázal fakt, že nabízené reintegrační služby byly často v dané cílové zemi nedostupné či místně nerelevantní – tyto asistenční služby mohly být poskytnuty v drtivé většině případů z metropole, cílová destinace repatriovaných osob však byla geograficky vzdálená. Možnost reintegračních opatření byla propagována na informačních letáčích vytvořených v rámci projektů těchto návratů.

V oblasti reintegračních opatření se dlouhodobě angažuje IOM – jeho česká pobočka v rámci programů asistovaných dobrovolných návratů nabízí mimo jiné i asistenci na případném tranzitním letišti a na žádost cizince také asistenci při návratu v zemi původu. V rámci programu dobrovolných návratů realizovaných IOM Praha se v oblasti neintegrace IOM Praha snaží nabízet i různé typy reintegračních programů po návratu, jejichž cílem je zajištění udržitelného návratu. Tyto programy jsou zaměřeny například na pracovní poradenství, podporu v začátcích drobného podnikání, rekvalifikační kurzy aj.

4.7.2 Projekty v rámci zahraniční rozvojové spolupráce⁶⁴

Problematika asistovaných dobrovolných návratů byla částečně řešena také v rámci projektů zahraniční rozvojové spolupráce. V rámci tohoto programu byly v některých projektech, které realizovalo MV ČR v sektoru migrace a bezpečnost, aplikovány prvky reintegrační pomoci poskytované několika gruzínským navrátilcům. Dále byly v letech 2000–2007 prostřednictvím partnerů z řad nevládních a mezivládních organizací vybraných ve výběrových řízeních realizovány aktivity zaměřené na stabilizaci obyvatelstva a prevenci možné neregulární migrace. Tyto projekty byly realizovány v Arménii, Gruzii, Moldavsku a na Ukrajině.

4.7.2.1 Gruzie

Jednalo se o projekty implementované ve spolupráci s IOM, v rámci kterých se v letech 2004 až 2008 poskytla reintegrační asistence celkem 95 Gruzínům. Projekty MV ČR v Gruzii financované z prostředků MV ČR na zahraniční rozvojovou spolupráci se zpočátku zaměřovaly zejména na reintegraci navrátilců na místní trh práce, ale po čase se ukázalo, že tato individuální či skupinová reintegrace není podpořena žádným udržitelným neintegračním mechanismem samotné gruzínské státní správy. V Gruzii totiž neexistují žádné úřady práce či soukromé agentury, které by se zabývaly pracovním poradenstvím či zprostředkováním práce.

Z tohoto důvodu začalo MV ČR podporovat rozvoj reintegračních kapacit gruzínské státní správy

⁶⁴ Zpracováno s využitím zprávy Evropské migrační sítě pro ČR Programy a strategie členských států EU podporující asistovaný návrat a reintegraci do třetích zemí. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?jsessionid=9C4724FC020A7CB06A847063715653E9?directoryID=123>

a organizovat ve spolupráci s IOM i výměnu zkušeností s českými experty na poli integrace gruzínských uchazečů o zaměstnání na místní trh práce. Projektové aktivity MV ČR se tak dlouhodobě zaměřují na poskytování asistence gruzínské administrativě v podpoře rozvoje reintegračních mechanismů, což je zejména s ohledem na současnou ekonomickou krizi velmi vítáno. Na druhou stranu je tato podpora důležitá i jako preventivně migrační opatření, kdy podporou umístění lidí (ohrožených ekonomickou migrací) na místní trh práce je možné do určité míry omezit jejich migraci do zahraničí.

Vyvrcholením těchto několikaletých aktivit pak bylo založení pracovně poradenských a zprostředkovatelských center v Tbilisi (rok 2007) a v Batumi (rok 2008), jejichž hlavním cílem bylo vyplnit volný prostor v gruzínskou státní správou nabízených službách pro uchazeče o zaměstnání. Obě centra poskytují své služby nejenom navrátilcům, vnitřně vysídleným osobám (IDPs), ale i široké populaci Gruzie ohrožené migrací, čímž nabývají i preventivně migrační rozměr. Spolupráce ve sféře pracovního poradenství, profesní orientace a zprostředkování práce vede k podpoře profesního vývoje a efektivního zaměstnávání obyvatelstva, které následně přispívá ke stabilizaci potenciální migrace v Gruzii a odstraňuje tlak k emigraci. Obě centra byla založena při odborně vzdělávacích centrech gruzínského ministerstva školství, které také pro účely těchto center poskytlo volné prostory. Tato spolupráce s gruzínským ministerstvem školství, ale i s dalšími institucemi a partnery, nadále umožňuje rozvíjet reintegrační mechanismy v Gruzii a komplexně tak přispívat k řešení této problematiky na celém jižním Kavkaze.

4.7.2.2 Moldavsko

Dalším z projektů hrazených OAMP MV ČR v rámci Zahraniční rozvojové spolupráce ČR je v průběhu roku 2009 realizovaný Reintegrační projekt pro moldavské migranty včetně zvyšování povědomí o možnostech převodů remitencí a zvyšování finanční gramotnosti. Je realizován IOM Praha ve spolupráci s IOM Kišiněv a národní agenturou zaměstnanosti Ministerstva ekonomiky Moldavska. Jedním z cílů tohoto projektu je přispět k udržitelné reintegraci moldavských občanů, kteří v současnosti přebývají v ČR a jsou ochotni se navrátit do Moldavska. Reintegrační asistence je klíčovým prvkem tohoto projektu – navrátilcům je v různých regionech Moldavska nabízeno profesní poradenství a reintegrační asistence s možností získání příspěvku až do výše 700 USD pro dospělou osobu.

Významným byl i projekt z roku 2008 „Podpora migračního managementu v Moldavsku s důrazem na pracovní migraci“ realizovaný IOM Praha. Cílem implementace rozvojového záměru projektu bylo posílit kapacity migračních organizačních struktur Moldavska, a to prostřednictvím sdílení zkušeností s českými experty v oblasti migračního managementu se zvláštním důrazem na pracovní migraci, dále v oblasti sběru dat a jejich analýzy a podpory aktivní politiky zaměstnanosti. Projekt měl tímto přispět k odstranění tlaku k emigraci a napomoci udržitelně reintegrovat navrátilce na moldavský trh práce.

4.7.2.3 Arménie, Moldavsko a Ukrajina – prevence nelegální migrace

V letech 2005–2007 byl v Arménii realizován projekt Prevence neregulérní migrace z Arménie formou odborné výuky a vytvářením pracovních příležitostí. Obdobný projekt – s názvem Pomoc při stabilizaci potenciálních migrantů a prevence neregulérní migrace nezletilých – Moldávie byl realizován také v Moldavsku. Přestože tyto projekty nemají s reintegrací navrátilců v rámci programů dobrovolných návratů přímou souvislost, jsou významné v kontextu prevence nelegální migrace, čímž významným způsobem ovlivňují samotnou potřebu realizace dobrovolných návratů a případných navazujících reintegračních opatření. Cílem obou projektů bylo snížení neregulérní migrace prostřednictvím podpory

ekonomické integrace a vytvářením pracovních příležitostí pro sociálně slabé studenty, kteří ukončují arménské a moldavské internátní školy. V Moldavsku se projekt zaměřoval na odborné kurzy šití, tkalcovství a tradiční rukodělné výroby, ale také na počítačové kurzy, a to včetně poskytování materiální podpory pro sociálně nejslabší studenty, v Arménii byla šíře odborné výuky ještě rozmanitější. Projekt byl financován OAMP MV ČR v rámci Zahraniční rozvojové spolupráce a realizován IOM Praha ve spolupráci s IOM Jerevan a IOM Kišiněv.

Obdobně orientovaný projekt byl ve spolupráci s dalšími realizován také na Ukrajině – jednalo se o zapojení do realizace dvou multilaterálních projektů, zaměřených na posilování migračního a pohraničního managementu na Ukrajině – GDISC ERIT program pro Ukrajinu v rámci komunitárního fondu AENEAS 2006 a dále Posilování kapacit a kooperace při identifikaci padělaných a pozměněných dokumentů na Ukrajině pod garancí ICMPD.

4.8 Readmisní dohody

Readmisní dohody jsou dvoustranné mezinárodní smlouvy zavazující smluvní strany přebírat na své území zpět vlastní občany a cizince ze třetích zemí, kteří na území smluvního státu vstoupili neoprávněně z území druhého smluvního státu. Sjednané jsou smlouvy mezi ČR a 3. zemí nebo mezi Evropským společenstvím a třetích zemí.

Vzhledem k tomu, že tato „ad hoc“ spolupráce prostřednictvím zastupitelských úřadů příslušných států probíhá na různé úrovni, usiluje MV ČR o sjednání readmisních smluv, a to zejména s těmi státy, které buď produkují nejvíce nelegálních migrantů anebo při vracení nelegálních migrantů příliš nespolupracují. Na úseku sjednávání readmisních smluv vyvíjí ČR aktivity dvěma směry. Jednak se věnuje sjednávání dvoustranných readmisních smluv, jednak se spolupodílí na práci Komise EU při sjednávání komunitárních readmisních dohod s vybranými třetími státy.

Aktuálně má ČR sjednány readmisní smlouvy s 14 státy. Jedná se o všechny sousední státy (Německo, Polsko, Rakousko a Slovensko) a dále o Slovinsko, Maďarsko, Bulharsko, Rumunsko, Chorvatsko, Moldávii, Vietnam, Kanadu, Francii a Švýcarsko. S Francií byla smlouva sice podepsána, v důsledku neexistence prováděcího protokolu však dosud nevstoupila v platnost. Se Švýcarskem musí ještě na obou stranách proběhnout ratifikace. S dalšími zdrojovými státy jsou vedena jednání o readmisních dohodách na komunitární úrovni – pro ČR je významný zejména vstup v platnost readmisní dohody s Ruskem, Ukrajinou a státy západního Balkánu.

Ze své podstaty jsou readmisní smlouvy prevencí nelegálního pobytu v cílové zemi a velmi často pouze státy, s nimiž jsou tyto smlouvy uzavřeny, cizince zpět přijímají. Přestože by státy měly uznávat zásadu, dle které je každý stát povinen umožnit návrat vlastnímu občanovi na své výsostné území, není tato zásada v praxi vždy zcela naplňována. Někdy je problematická neochota příslušné země přispět ke ztotožnění osoby i přesto, že takto zajištěný cizinec spolupracuje a poskytuje všechny údaje a veškerou součinnost se správními orgány, nedochází ke ztotožnění a tím ani provedení readmise.⁶⁵ Vyhoštění cizince je tak v praxi v těchto případech neproveditelné. Cizinec je proto ze zařízení pro zajištění cizinců po uplynutí maximální doby pro zajištění (180 dní) propuštěn s výjezdním příkazem a jeho nelegálnímu pobytu po uplynutí doby stanovené k vycestování příkazem nelze zabránit. Tato skutečnost také do určité míry ovlivňuje přístup těchto cizinců k dobrovolným návratům, neboť v důsledku faktu, že cizinci

⁶⁵ Na druhou stranu, některé osoby vědomě uvádí falešnou totožnost a neposkytují součinnost správním orgánům k jejich ztotožnění, což realizaci správního vyhoštění komplikuje ještě závažněji.

jsou jen obtížně a v málo případech nuceně navraceni, a cizinci jsou si této skutečnosti vědomi, preferuje řada z nich raději nelegální pobyt v ČR před dobrovolným návratem.

Efektivní ztotožnění osoby prostřednictvím intervence správních orgánů nebo asistence osobě zůstává tedy otázkou další efektivnější úpravy, kdy si lze představit minimálně zvýšený tlak ze stran členských zemí Evropských společenství na jednotlivé třetí státy (např. Ruská federace), se kterými má EU uzavřené smlouvy, aby postup těchto zemí nepřinášel závažné obstrukce a v konečném důsledku bezdůvodné a dlouhotrvající zbavení svobody osob čekajících na realizaci readmise a správního vyhoštění.

4.9 Shrnutí AVR v České republice

4.9.1 Kvalifikace pro AVR

4.9.1.1 Typologie návratů do země původu nebo do třetí země.

1. Neasistovaný dobrovolný návrat – cizinec odjíždí spontánně bez vstupu do návratového programu
2. Asistovaný dobrovolný návrat – dobrovolně na základě žádosti a vstupu do programu
3. Nucený návrat – po uložení správního vyhoštění a odmítnutí účasti v programu dobrovolného návratu pro zajištěné cizince

V legislativě České republiky lze v rámci dlouhodobých a dočasných návratových programů vymezit 6 skupin cizinců, pro něž jsou, nebo v minulosti byly realizovány návratové programy v rámci jednotlivých kategorií návratů (neasistované dobrovolné návraty, dobrovolné asistované návraty).

1. Neoprávněně pobývajícím cizincům ze třetích zemí, jimž bylo vydáno rozhodnutí o návratu
2. Neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu
3. Cizinci propuštěni ze zaměstnání v důsledku hospodářské krize (pilotní projekt v roce 2009)
4. Nelegálně pobývajícím cizincům (dosud bez rozhodnutí o návratu), kteří se sami přihlásili do programu
5. Cizinci jako oběti obchodování s lidmi
6. Cizinci navracející se v rámci programu při potírání nelegální migrace

4.9.1.2 Subjekty odpovědné za realizaci AVR

V rámci členění ústředních orgánů státní správy je problematika migrace a tedy i dobrovolných návratů svěřena OAMP MV ČR. Na realizaci všech programů se organizačně a logisticky podílí IOM. Co se týče realizace **návratů neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu**, zde je zásadní role SUZ. U dobrovolných **návratů nelegálních cizinců**, kteří nebyli zajištěni, je zásadní role OAMP MV ČR. U zajištěných cizinců, a to jak nuceně, tak dobrovolně se navracejících, je klíčová role SCP PČR. Dočasné **projekty Dobrovolných návratů** jsou realizovány OAMP MV ČR ve spolupráci s SCP PČR, SUZ,

IOM a NNO. Odpovědným za **návraty v rámci Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi** je Odbor prevence kriminality (OPK) MV ČR, do programu jsou zapojeny také z nevládního sektoru prozatím dvě nevládní organizace (La Strada ČR a Arcidiecézní charita Praha) a IOM.

Tab. 1 Typologie dobrovolných návratů v ČR				
Dobrovolné neasistované návraty	Dobrovolné asistované návraty	Pobyťový status/cílová skupina	Odpovědný orgán/realizátor	Typ programu
	Legální pobyt	žadatelé o mezinárodní ochranu	SUZ/IOM	Dlouhodobý
		cizinci propuštění ze zaměstnání	OAMP, PČR/IOM	Dočasný
	Nelegální pobyt	cizinci zajištění za účelem správního vyhoštění	PČR/IOM	Dlouhodobý
		správní vyhoštění, cizinci bez cestovního dokladu	OAMP/IOM	Dlouhodobý
		správním vyhoštěním stanovena lhůta k vycestování	OAMP/IOM	NOVELA –dlouhodobý
		správní vyhoštění až základě dobrovolného vstupu do programu	OAMP, PČR/IOM	Dočasný
		oběti obchodu s lidmi	OPK MV/IOM,NNO	Dlouhodobý
		správní vyhoštění až základě dobrovolného ohlášení se na policii	OAMP, PČR/IOM	NOVELA –dlouhodobý
		osoby navracející se v rámci programu při potírání nelegální migrace	OAMP, PČR, IOM, NNO	Dlouhodobý

4.9.2 Druhy asistenčních a reintegračních služeb

Programy asistovaného dobrovolného návratu jsou v současné době v ČR nabízeny odděleně pro jednotlivé kategorie navrátilců- státních příslušníků třetích zemí, pro tyto jednotlivé kategorie platí specifická pravidla a je jim v závislosti na jejich odlišných potřebách daných odlišným pobyťovým statutem poskytována specifická asistence. Zejména je rozlišováno mezi programy pro legálně a nelegálně pobývajícími cizinci. Největší asistence je poskytována neúspěšným žadatelům o mezinárodní ochranu, kde kromě základní asistence (pořízení plné ceny letenky/jízdenky, pomoc se zajištěním náhradních cestovních dokladů a poradenství) je poskytována i doprava zemi původu. Pouze u této skupiny cizinců lze hovořit o reintegračních službách, které byly poskytovány v rámci pilotních projektů financovaných EUF. U finančního příspěvku pro cizince propuštěné ze zaměstnání v důsledku ekonomické krize nelze jednoznačně říci, zda jde o příspěvek na integraci, spíše lze považovat za motivační pro vstup

do programu úhradu dalších nákladů souvisejících s návratem. Základní asistence je poskytována u všech skupin cizinců, pro něž je umožněn vstup do programu dobrovolného návratu, existují však drobné odchylky pro jednotlivé skupiny jak je možno vidět z tabulky asistenčních služeb.

Tab. 2 Typologie asistenčních služeb, informační kampaň a reintegrace				
Dobrovolné asistované návraty	Pobytový status/cílová skupina	Druh asistence	Informační kampaň programu	Reintegrace
Legální pobyt	žadatelé o mezinárodní ochranu	<ul style="list-style-type: none"> – návratové poradenství – úhrada přepravních nákladů – vyřizování cestovního dokladu, tranzitního víza – tranzitní asistence – doprava v zemi návratu 	<ul style="list-style-type: none"> – poučení při vstupním pohovoru v azylovém řízení – kontaktování žadatele při 1 rozhodnutí v řízení a také v dalším průběhu řízení vč.motivačního rozhovoru o budoucnosti – informační letáky v azylových zařízeních – v rámci poradenství v NNO – webové stránky www.dobrovolnynavrat.cz 	<ul style="list-style-type: none"> – reintegrační služby nebo reintegrační příspěvek – audit zručností – asistence IOM na tranzitním letišti – asistence IOM při návratu v zemi původu (na žádost) Další programy IOM po návratu: <ul style="list-style-type: none"> – pracovní poradenství – drobné podnikání – rekvalifikační kurzy
	cizinci propuštění ze zaměstnání	<p>1. fáze projektu</p> <ul style="list-style-type: none"> – návratové poradenství – úhrada nákladů na vycestování – motivační příspěvek 500 Euro/os.dítě do 15 let 250 Euro/os. – ubytování a strava od registrace do odjezdu – zdravotní péče do odjezdu – tlumočení <p>2. fáze projektu se liší:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ubytování pouze 1 noc před odjezdem – motivační příspěvek 300 Euro/ 150 Euro děti do 15 let 	<ul style="list-style-type: none"> – informační akce NNO/IOM/SCP 	<ul style="list-style-type: none"> – finanční příspěvek

Nelegální pobyt	cizinci zajištění po uložení správního vyhoštění	<ul style="list-style-type: none"> – návratové poradenství – vyřizování cestovního dokladu, tranzitního víza – úhrada ½ přepravních nákladů – tranzitní asistence 	<ul style="list-style-type: none"> – písemné poučení MV ČR při zajištění – informace je také podávána v zajištění pracovníky IOM a NNO 	
	správní vyhoštění (rozhodnutí o návratu), cizinci bez cestovního dokladu	<ul style="list-style-type: none"> – návratové poradenství – vyřizování cestovního dokladu, tranzitního víza – úhrada ½ přepravních nákladů – tranzitní asistence 	<ul style="list-style-type: none"> – informační letáky – internet – IOM/NNO 	
	Správním vyhoštěním stanovena lhůta k vycestování	<ul style="list-style-type: none"> – návratové poradenství – vyřizování cestovního dokladu, tranzitního víza – úhrada ½ přepravních nákladů – tranzitní asistence 	NOVELA	
	správní vyhoštění uloženo až na základě dobrovolného vstupu do programu	<ul style="list-style-type: none"> – návratové poradenství – vyřizování dokladů, tranzitního víza – úhrada přepravních nákladů⁶⁶ – snížení sazby vyhoštění 	<ul style="list-style-type: none"> – informační akce NNO/IOM/SCP – placená inzertní tištěná média (UKR,MNG) a web mongolské komunity v ČR – vývěs letáků v dopravních prostředcích 11 měst ČR 	
	správní vyhoštění až základě dobrovolného ohlášení se na policii	<ul style="list-style-type: none"> – návratové poradenství – vyřizování cestovního dokladu, tranzitního víza 	NOVELA	

⁶⁶ Cizincům, kteří si hradí přepravní náklady sami získávají výhodu snížení sazby správního vyhoštění. Viz příloha.

		<ul style="list-style-type: none"> – úhrada ½ přepravních nákladů – tranzitní asistence 		
	oběti obchodu s lidmi	<ul style="list-style-type: none"> – krizová intervence- 60dnů – vyřizování cestovního dokladu, tranzitního víza – úhrada přepravních nákladů 	Informační kampaň specificky pro návratovou část programu není organizována, oběti jsou informovány individuálně při vstupu do programu.	
	Cizinci navracející se v rámci programu při potírání nelegální migrace -oběti pašování	<ul style="list-style-type: none"> – právní poradenství – sociální a psychologické poradenství – vyřizování cestovního dokladu, tranzitního víza – úhrada přepravních nákladů 	Informační kampaň specificky pro návratovou část programu není organizována, oběti jsou informovány individuálně při vstupu do programu.	

4.9.3 Rozsah rozvojové pomoci

Problematika asistovaných dobrovolných návratů je řešena také v rámci projektů zahraniční rozvojové spolupráce. V rámci těchto programů byla realizována také reintegrační pomoc. V letech 2000-2007 byly také realizovány aktivity zaměřené na stabilizaci obyvatelstva a prevenci možné neregulární migrace. Pro udržitelnost dobrovolných návratů je zahraniční rozvojová spolupráce se svými aktivitami zaměřenými také na navrátilce vhodným doplňkem zvyšujícím účinnost návratových programů. Ze své podstaty jde o programy nákladné a dlouhodobé a proto je možné je realizovat pouze výběrově a doplňkově. Rovněž jejich výsledky je možné sledovat v dlouhodobém horizontu a žádoucí bude výměna informací o realizovaných programech mezi členskými státy EU pro efektivnější realizaci dobrovolných návratů a reintegraci.

Tab. 3 Projekty zahraniční rozvojové spolupráce České republiky				
Země	Období	Realizátor	Cíl	Aktivity
Gruzie	2004 – 2008	MV ČR/IOM	<ul style="list-style-type: none"> – Reintegrační asistence – Rozvoj neintegračních kapacit gruzínské státní správy a 	<ul style="list-style-type: none"> – reintegrace navrátilců na trh práce, – poskytování asistence gruzínské

			výměna zkušeností s českými experty v oblasti integrace gruzínských uchazečů o zaměstnání na místním trhu práce – preventivně migrační opatření	administrativě v podpoře rozvoje reintegračních mechanismů – založení pracovních poradenských a zprostředkovatelských center v Tbilisi a Batumi (pracovní poradenství, profesní orientace, zprostředkování práce)
Moldavsko	2009	OAMP MVČR/ IOM Praha a IOM Kišiněv	– Udržitelná reintegrace moldavských občanů vracejících se z ČR – zvyšování povědomí o možnostech převodů remitencí a zvyšování finanční gramotnosti	– reintegrační asistence – profesní poradenství – neintegrační příspěvek do výše 700 USD
	2008		– posílení kapacity migračních organizačních struktur Moldavska – odstranění tlaku k emigraci a napomoci udržitelně neintegrovat navrátilce na moldavský trh práce	– sdílení zkušeností s českými experty v oblasti migračního managementu s důrazem na pracovní migraci – sběr dat a jejich analýza – podpora aktivní politiky zaměstnanosti
Arménie Moldavsko Ukrajina	2005 – 2007	OAMP MVČR/IOM	– prevence neregulární migrace z Arménie – stabilizace potenciálních migrantů – prevence neregulární migrace nezletilých-Moldávie – posilování migračního a pohraničního managementu na Ukrajině – posilování kapacit a kooperace při identifikaci padělaných a pozměněných dokumentů na Ukrajině	– podpora ekonomické integrace – odborná výuka a vytváření pracovních příležitostí pro sociálně slabé studenty – odborné kurzy šití, tkalcovství a tradiční rukodělné výroby – počítačové kurzy – materiální podpora pro sociálně slabé studenty

4.9.4 Problematické aspekty AVR v České republice

- **Absence definice dobrovolného návratu a právního zakotvení práv a povinností dobrovolně se vracejících osob**
- **Organizace AVR**

Na realizaci jednotlivých programů se podílí více rozdílných subjektů, což v případě jejich spolupráce je pro realizaci návratů přínosné. Na druhé straně jednotná koordinace a vedení může vést k větší flexibilitě a efektivnosti programů. Žádoucí by tedy byla jednotná koordinace návratové politiky ustavením jednoho zastřešujícího subjektu a sjednocení právní úpravy v oblasti návratů

– **Cílové skupiny**

Rozšíření cílových skupin pro realizaci dobrovolného návratu a dlouhodobější koncepty pro jednotlivé kategorie cizinců (dočasně realizovaných projektů). Dlouhodobě se pracuje zatím pouze s neúspěšnými žadateli o mezinárodní ochranu a cizinci zajištěnými za účelem správního vyhoštění (případně s nezajištěnými cizinci s vyhoštěním bez dokladů). V návratovém systému nejsou systematicky zařazeni legálně pobývajícím cizinci včetně azylantů a osob s dočasnou ochranou na území. Cílovou skupinu Dobrovolných návratů částečně rozšiřuje novela zákona pobytu cizinců (navracející se osoby se správním vyhoštěním s cestovními doklady a neregulérně pobývajícím cizinci).

– **Vztah readmise a dobrovolného návratu**

V rámci úprav a doplnění je velice vhodné zamyslet se nad explicitním zakotvením přednosti dobrovolného návratu před realizací readmise. Tím by došlo k odstranění nejednoznačnosti v interpretaci. Rovněž v § 123a je vhodné explicitně nezmiňovat jenom osoby zajištěné za účelem správního vyhoštění, ale také zajištěné za účelem vycestování (§ 124b) a předání (§ 129). Jako vhodné se pak jeví stanovit, že se toto oprávnění nevztahuje na osoby zajištěné za účelem průvozu, jelikož nutnost průvozu vyplývá ze svrchovaného rozhodnutí jiného státu a Česká republika jej pouze provádí. V tomto bodě odkazujeme na přetrvávající nevhodnou praxi v detenci Břeclav-Poštorná. Není zcela jisté, zda jsou v konkrétních případech zajišťování cizinci za účelem správního vyhoštění či za účelem readmise. S tím souvisí také problematika uvedená níže, odepření vstupu do řízení o udělení mezinárodní ochrany právě u těch cizinců, zajištěných za účelem předání či průvozu. Zákon o azylu jim totiž výslovně odírá možnost učinit nezbytné kroky k zahájení řízení o mezinárodní ochraně

– **Identifikace cílových skupin, zranitelné skupiny**

Zejména je to obtížné u neregulérních migrantů a dalších zranitelných skupin (oběti obchodu s lidmi).

– **Absence samostatného pobytového titulu pro zranitelné skupiny zejména s ohledem na implementaci směrnice**

– **Nevztažení správního řádu na dobrovolné návraty**

Zejména chybí přesné procesní lhůty, správní řád by se měl přes subsidiární vyloučení na dobrovolné návraty vztahovat analogicky a pokud jej orgány státní správy neaplikují jedná se o postu v rozporu s ústavním pořádkem, což jen potvrzuje nutnost přesné zákonné úpravy, která tolik absentuje.

– **Monitoring udržitelných návratů**

V systému návratů rovněž není sledována udržitelnost dobrovolných návratů.

– **Udržitelnost dobrovolných návratů a hodnocení úspěšnosti návratových programů**

Jsou poskytovány až na výjimky pouze základní asistenční služby a minimum reintegrační asistence projektech v rámci EUF a ENF (neúspěšní žadatelé o MO).

Pro efektivní realizaci projektů zaměřených na asistovaný dobrovolný návrat a možné inovace v této oblasti je nezbytné vyhodnocení projektů, které jsou v této oblasti realizovány a dále vyhodnocení celkové národní úpravy v této oblasti. Toto vyhodnocení by se mělo zaměřit na nastavení obecných podmínek, na realizaci projektů jako celku a následně pak každý z projektů, respektive každou z realizovaných činností vyhodnotit samostatně a to zejména s ohledem na její dopad na cílovou skupinu, vztah k ostatním činnostem, atp.

Záměrem hodnocení by bylo získání ucelené informace o efektivitě jednotlivých činností, která bude sloužit jako podklad pro veškeré další aktivity plánované v oblasti návratů. Cílem je rovněž zajistit komplexní vyhodnocení oblasti dobrovolných návratů, které bude sloužit jako jeden z výchozích materiálů pro další opatření v této oblasti.

– **Mezinárodní spolupráce**

Česká republika dále nevyužívá spolupráce s dalšími zeměmi EU v oblasti asistovaných návratů, takováto spolupráce by mohla mít pozitivní vliv na efektivnost a udržitelnost návratových programů při nižších nákladech.

– **Motivace pro vstup do programů AVR**

Na základě zkušeností získaných při realizaci programů dobrovolných asistovaných návratů v minulých letech lze konstatovat, že pro úspěšnou realizaci asistovaných dobrovolných návratů je nezbytné vytvořit systém motivačních pobídek, které podpoří zájem státních příslušníků třetích zemí o takový návrat. Při realizaci návratu státních příslušníků třetích zemí do země návratu je třeba zohlednit mimo jiné také délku doby, po kterou pobývali mimo území této země a okolnosti, za kterých území opouštěli. Tyto skutečnosti by měly být zohledněny také při výběru vhodné podpory, která bude konkrétnímu státnímu příslušníkovi třetí země nabídnuta.

– **Přednost readmise před právem požádat o MO**

4.9.4.1 K rozšíření cílových skupin AVR

Pravděpodobně není důvod rozlišovat mezi zajištěnými a nezajištěnými cizinci a tím, zda mají či nemají k dispozici cestovní doklad a také je možné zvažovat přístup neregulérních cizinců do návratových programů zvýšením atraktivnosti programů spolu s dalšími opatřeními. Obě skupiny byly zahrnuty do novely příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců.

V mnoha případech se osoby, kterým bylo uděleno správní vyhoštění, nechaly zajistit, jelikož nebyly schopny si samy uhradit náklady spojené s vycestováním ani náklady spojené s vystavením cestovních dokladů zastupitelským úřadem země původu. Asistence při návratech v této oblasti se jeví jako potřebná. Za žádoucí lze proto považovat požadavek na vytvoření institutu, který by umožňoval dobrovolný návrat nelegálně pobývajícím cizincům s cestovním dokladem, kteří zatím nebyli zajištěni za účelem správního vyhoštění. Dle současné právní úpravy dobrovolných návratů ve smyslu § 123a CZ je omezen program dobrovolných návratů, tedy základní asistence při návratu, pouze na výše uvedené 2 okruhy osob. Ostatní, pokud by chtěli využít dobrovolného návratu (a asistence s tím spojené) a měli platný cestovní doklad, by se museli nechat také zajistit. To je spatřováno jako limitující a bylo by žádoucí rozšířit možnost dobrovolného návratu, a tedy asistencí s tím spojenou, i na skupinu cizinců, jimž bylo uloženo vyhoštění, aniž by byli zajištěni a aniž by neměli k dispozici cestovní doklad.

4.9.4.2 K návratům neoprávněně pobývajících cizinců, kteří dosud neobdrželi rozhodnutí o návratu (správní vyhoštění)

Je žádoucí poskytnutí základní asistenční služby pro všechny nelegálně pobýající cizince zvažující dobrovolný návrat. Tento návrh se již objevil v novele cizineckého zákona. Bylo by však také třeba vyhodnocení programu realizovaného v loňském roce. (Dobrovolný návrat neregulérních cizinců byl roce

2009 realizován v samostatném projektu na základě usnesení vlády ČR č. 587 ze dne 4. května 2009 o projektu Dobrovolné návraty nelegálně pobývajících cizinců). Jako vhodnější se jeví zvýšit atraktivnost pro vstup do programu návratů s ohledem na účel, který je sledován. Ideální by byl přístup umožňující vycestování neregulérně pobývajících cizinců bez dalšího uložení sankce v podobě zákazu vstupu, který cizince odradí od vstupu do programu. Cílová skupina neoprávněně pobývajících bez rozhodnutí o návratu je přitom definována jako jedna z cílových skupin Evropského návratového fondu (státní příslušníci třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky pro vstup a pobyt v členském státě), proto by bylo žádoucí se zamyslet nad vhodným způsobem jejich motivace pro vstup do programu návratů. Zatím neexistuje vhodná alternativa, jak by mohl cizinec pobývající na území ČR neregulérně území opustit, aniž by čelil sankcím za snahu vycestovat dobrovolně. Přitom programy dobrovolných návratů stanovují často velice striktní programové podmínky, které jsou schopni naplnit jenom omezené počty cizinců, kteří by i měli zájem jej využít.

Na zvážení je tedy možnost přehodnotit aplikovaný koncept vyhošťování. Na místo sankce (opatření) za nelegální pobyt upřednostnit vycestování cizince bez dalšího. Rovněž je na zvážení učinit trvalým koncept uplatněný při realizaci pilotního projektu jímž byla poměrně snížena sankce zákazu vstupu dle délky nelegálního pobytu a ochoty uhradit si náklady návratu. Byla by tak posílena motivace nelegálně pobývajících cizinců k návratu. Tento postup by byl rovněž v souladu s návratovou směrnicí.

4.9.4.3 Readmise a dobrovolný návrat

Jak již bylo uvedeno, část cizinců umístěných v zařízeních pro zajištění cizinců čekají na realizaci readmise. V této souvislosti se jeví jako problematická, snad pouze dočasná praxe, kdy je poukazováno na přednost readmisního řízení a nedává se osobám zajištěným podle § 129 možnost požádat o dobrovolný návrat ve smyslu § 123a. Opět je zapotřebí zmínit nevhodnou praxi z detence v Břeclavi-Poštorné. Z hlediska dalšího zlepšení praxe se jeví jako žádoucí změnit legislativu takovým způsobem, aby expressis verbis umožňovala požádat o dobrovolný návrat i osobám v readmisním řízení. Nelze celkem souhlasit se závěrem, kterým bývá zdůvodňována současná praxe, kdy se mluví o readmisi jako o mezinárodním závazku České republiky. Spíše třeba říct, že readmisní smlouvy zakotvují povinnost druhé smluvní strany cizince převzít, nikoliv však povinnost ČR uplatňovat readmisi ve všech případech, které ji opravňují k předání cizince. Dobrovolný návrat se jeví vhodnějším prostředkem zejména u cizinců, kteří disponují platným cestovním dokladem, a tudíž není potřeba ztotožnění orgány druhé smluvní strany readmisní smlouvy. Vhodnost tohoto postupu je dána zejména z hlediska hospodárnosti (šetření nákladů zajištění, náklady eskorty atp.) tak důstojnosti cizince. Je tedy žádoucí uzavírat nové readmisní smlouvy ať již na národní či komunitární úrovni a rovněž je žádoucí v nich řešit re-emigrační toky zejména ekonomických migrantů po zániku pracovních míst. Jako vhodné se jeví propojení migrační politiky s rozvojovou pomocí viz jednání v Seville.

4.9.4.4 Přednost readmise před právem požádat o MO

Institut zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu (§ 129) je pak nejvíce problematický a to pro svou spojitost s ustanovením § 3a odst. 4 zákona č. 325/1999 Sb. v platném znění („zákon o azylu“), který cizincům zadrženým na základě kautely § 129 zákona o pobytu cizinců odnímá možnost požádat o mezinárodní ochranu. Na základě ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců jsou zadrženi cizinci za účelem předání do jiného členského státu EU či do třetí země na základě readmisní dohody. Pokud pomineme předání do jiného členského státu EU, je vzhledem k tomu, že ČR má podepsané readmisní

dohody s řadou států, jejichž počínání na poli respektu k lidským právům je přinejmenším pochybné (Moldávie, Vietnam, Rusko – na úrovni EU), je docela dobře možné, že zajištěním a neumožněním cizinci požádat v ČR o mezinárodní ochranu poruší ČR nejen Úmluvu o právním postavení uprchlíků (článek 33, princip non-refoulement), článek 3 Evropské úmluvy o lidských právech, New Yorskou úmluvu proti mučení a Směrnice Rady 2004/83/ES, nýbrž i vlastní ústavní pořádek, jelikož právo na azyl je zakotveno v článku 43 Listiny základních práv a svobod.

Důsledkem tohoto postupu a problematického vypořádání se s non-refoulement se ČR vystavuje velice reálnému riziku porušení mezinárodních závazků. Možným řešením je aby rozhodování o existenci překážek vycestování § 179 zákona o pobytu cizinců bylo včleněno do rozhodování o readmisi (při udělení správního vyhoštění) a vznikla tak povinnost správního orgánu si v řízení opatřit a v odůvodnění citovat přesné a aktuální informace z různých zdrojů týkající se obecné situace v zemi původu cizince podle článku 8 odst. 2 písm. b) procedurální směrnice (Směrnice Rady 2005/85/ES), aby tak byla zajištěn plný soulad s mezinárodně právními a právními závazky ČR vůči EU.

5. Analýza vybraných zemí EU

5.1 Dánsko

5.1.1 Úvod

Dánské království je skandinávská země, která kromě samotného Dánska zahrnuje ještě Faerské ostrovy a Grónsko. Dánsko je členem Evropské unie, OECD, NATO, OSCE a řady dalších organizací. Dánsko bylo označeno za nejšťastnější místo na zemi⁶⁷ a státem s druhou nejnižší mírou korupce.⁶⁸ Je taky jednou z nejvyspělejších ekonomik světa s rozsáhlým modelem welfare státu. V rámci dánského sociálního systému je pro cizince zdarma dostupná řada služeb, například zdravotní péče a vzdělávání.⁶⁹

5.1.2.1 Počet a struktura obyvatel

Celkový počet obyvatel Dánska je 5 511 451 (březen 2010⁷⁰), Téměř 1/3 z nich žije v aglomeraci hlavního města Kodaně. Další velká města s vysokým počtem cizinců jsou Århus, Odense a Aalborg.

Dánská společnost je poměrně homogenní. Byť v posledních letech stoupá příliv imigrantů do Dánska, tito stále tvoří pouze necelých 10 % z celkového počtu obyvatel (v roce 2009 tvořili přistěhovalci a jejich potomci 9,1 % dánské populace).⁷¹

Cizinci, kteří přicházejí do Dánska, pocházejí nejčastěji z jiných severských zemí, členských států EU a ze Spojených států amerických. Z evropských zemí pochází celých 54 % všech přistěhovalců. Nejvíce přistěhovalců podle země původu je pak z Turecka, Německa a Iráku.⁷²

Nejvýznamnější menšiny jsou polská (asi 15 tisíc osob), německá (necelých 5 tisíc na jihu Jutského poloostrova), čínská (4,5 tisíce) a přibližně třítisícové jsou menšiny pocházející z Ukrajiny, USA a Indie.⁷³

5.1.3.2 Přistěhovalectví

5.1.3.2.1 Historický přehled

Po celá padesátá léta emigrace ze země převažovala nad imigrací v důsledku poměrně vysoké nezaměstnanosti. Přistěhovalci v této době pocházeli převážně z Norska, Švédska, Velké Británie a Spojených států. Až koncem šedesátých let začali imigranti převažovat, a to v důsledku ekonomického růstu a změn na trhu práce. Začal příliv zahraniční pracovní síly hlavně z Jugoslávie, Turecka a Pákistánu. Vzhledem k důsledkům ropné krize byla imigrace v roce 1973 pro občany mimo evropský hospodářský

⁶⁷ ABC News: *Denmark: The Happiest Place on Earth*, January 2007. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://abcnews.go.com/2020/story?id=4086092&page=1>

⁶⁸ Transparency International: *Corruption Perceptions Index 2009*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

(http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table)

⁶⁹ The official website of Denmark. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://www.denmark.dk/en/menu/AboutDenmark/ProfileSheets/?WBCMODE=AuthoringPreview>

⁷⁰ The official website of Denmark. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.denmark.dk/en/menu/About-Denmark/Denmark-In-Brief/Facts-about-Denmark.htm>

⁷¹ The official website of Denmark. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.denmark.dk/en/menu/About-Denmark/Denmark-In-Brief/Facts-about-Denmark.htm>

⁷² Statistics Denmark: *Statistical Yearbook 2010*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/15198/sy2010.pdf>, s. 25–26.

⁷³ Danish Immigration Service: *Statistical Overview 2008. Migration and Asylum 2009*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/B219C8ED-CF9C-4C11-8ECF-81E6C2898B90/0/StatisticalOverview2008.pdf>

prostor zastavena. Od té doby Dánsko uděluje povolení k pobytu v případech v souvislosti s žádostmi o azyl a sloučení rodiny.

V roce 1990 se zvýšil počet uprchlíků ze Somálska a dalších afrických zemí. Během posledních let přistěhovalci pocházejí převážně z jiných zemí Evropské unie, Severní Ameriky a Asie. Počet přistěhovalců z Afriky se snížil.⁷⁴

5.1.3.2.2 Dánská přistěhovalecká politika v současnosti

V posledních letech se objevily sílící anti-imigrační nálady, které se projevily ve zpřísnění imigračních zákonů po zvolení středo-pravicové koaliční vlády vedené premiérem Rasmussenem v roce 2001. Nová vláda pak roku 2002 představila jedny z nejprísnejších imigračních zákonů v Evropě.⁷⁵ Striktní dánská pravidla týkající se přijetí rodinných příslušníků za účelem sloučení rodiny kritizoval i Evropský soudní dvůr.⁷⁶

Nejvíce žádostí o sloučení rodiny podali v roce 2008 žadatelé z Turecka, Thajska, Filipín a Číny. Naopak klesl počet žadatelů ze Somálska a Afghánistánu. Nejvíce žadatelů o azyl pocházelo v roce 2008 z Iráku, Afghánistánu, Iránu a Ruska. O dánské občanství usilují zejména osoby pocházející z Turecka, Iráku, Afghánistánu a Bosny a Hercegoviny.⁷⁷

5.1.3.2.3 Dánská účast na společné vízové, azylové a imigrační politice EU

Dánsko je členem EU od roku 1973. Byť vítá ekonomickou spolupráci, staví se negativně k hlubší politické integraci. V roce 1992 Dánové v referendu odmítli Maastrichtskou smlouvu, což vymezilo hranice dánské účasti v EU. Dánsko se neúčastní na společné obraně, společné měně euro, na společném evropském občanství a zachovává si plnou suverenitu v právní a policejní oblasti.⁷⁸

Tato specifika byla zakotvena v Dohodě z Edinburgu z prosince 1992. Amsterodamská smlouva edinburské výjimky potvrdila. Dánsko při jejím přijímání například nesouhlasilo s přesunem některých oblastí z třetího pilíře do pilíře prvního (hraniční kontrola, azyl, imigrace). V těchto oblastech tedy není vázáno evropskou legislativou. Výjimku tvoří pouze dánská účast na vízové spolupráci.⁷⁹ Dánsko je v důsledku toho mj. jediným členským státem, který se nepodílí na ERF (Evropský fond pro uprchlíky – European Refugee Fund).⁸⁰

Výjimky v oblasti justice a vnitřních záležitostí zůstaly pro Dánsko v platnosti i po přijetí Lisabonské smlouvy.⁸¹

⁷⁴ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/europe/nordic-and-baltic-countries/denmark>

⁷⁵ BBCNews: *Denmark's immigration isme*. February 2005. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4276963.stm>

⁷⁶ Eubusiness: *EU court ruling threatens Denmark's immigration policy*. September 2008. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://www.eubusiness.com/news-eu/1220245322.26>

⁷⁷ Statistical overview 2008, s. 38–44.

⁷⁸ Euroskop: *Dánsko v Evropské unii*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] <http://www.euroskop.cz/510/sekce/dansko-v-evropske-unii/>

⁷⁹ Tamtéž.

⁸⁰ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/refugee/refugee_1104_cs.pdf

⁸¹ Viz Protokol č. 22 *O postavení Dánska Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění změn přijatých Lisabonskou smlouvou*.

5.1.2 Právní rámec dobrovolných návratů

Mezi základní předpisy upravující přistěhovalectví patří **cizinecký zákon**⁸² – (Aliens Act), který byl přijat v roce 1983 a prošel řadou novel. Upravuje vstup a pobyt cizinců, jejich možnosti práce, platnost a zrušení platnosti povolení k pobytu a pracovního povolení, vyhoštění, výkon pravomocných správních rozhodnutí, která učiní orgány ostatních zemí Schengenu nebo členských států Evropské unie o návratu cizinců atd., pravidla pro povolení k pobytu, vyhoštění a odepření vstupu, kontrolu vstupu, pobytu a odjezdu, výměnu informací mezi imigračními orgány a zpravodajskými službami atd., soudní řízení o správním vyhoštění a možnosti odvolání.

Dále na zákon navazuje také **Cizinecké nařízení**⁸³ – (Aliens Order), které upravuje cestovní pasy nebo jiné cestovní doklady, vstupní a výstupní kontrolu, víza, povolení k pobytu, pracovní povolení atd. **Nařízení o pobytu cizinců podle pravidel EU**⁸⁴ (the EU Residence Order) a **integrační zákon**⁸⁵ – (the Integration Act), který upravuje integraci cizinců v Dánsku. Některé další předpisy týkající se práva upravujícího migraci jsou dostupné na stránce IOM.⁸⁶

Co se týče dobrovolných návratů cizinců, tak nejvýznamnějším předpisem je **repatriační zákon**.⁸⁷

5.1.2.1 Dánský repatriační zákon

Klíčovým nástrojem pro provádění dobrovolných návratů je repatriační zákon.^{88,89} Dne 2. června 1999 přijal dánský parlament první dánský zákon o repatriaci, který vstoupil v platnost dne 1. ledna 2000. Překlad zákona z dánštiny je v příloze studie.

Repatriace je tímto zákonem chápána jako dobrovolný návrat cizince do jeho rodné země nebo do země posledního trvalého bydliště s cílem trvalého usazení (čl. 2).

Účelem zákona je podle úvodních ustanovení poskytnout cizincům co nejlepší podporu při jejich rozhodování o repatriaci a poskytnout jim pomoc při samotném návratu do vlasti.

Zákon se vztahuje na uprchlíky, cizince s povolením k pobytu a přistěhovance, ačkoli jsou mezi nimi z hlediska požadavků a práv některé rozdíly. Také jsou zde zahrnuty osoby, kterých se týká sloučení rodiny na základě rodinných vazeb k cizincům spadajícím pod jednu z těchto tří kategorií. Občané ze severských zemí, Evropské unie a zemí Evropského hospodářského prostoru, jsou výslovně vyloučeni z působnosti tohoto zákona. Také se nevztahuje se na občany zemí, s nimiž byla zrušena vízová povinnost (čl. 3).

⁸² Dostupné online v anglickém jazyce [cit. 20. 7. 2010]: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/C2A9678D-73B3-41B0-A076-67C6660E482B/0/alens_consolidation_act_english.pdf

⁸³ Dostupné online v anglickém jazyce [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/C7BF20A8-307F-4F31-BB11-9909B43A0CF1/0/Udlbkgnr270af220310gb.pdf>

⁸⁴ Dostupné online v anglickém jazyce [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/42CF236D-A334-4A40-A2B6-9AA0C4ABB61A/0/euopholdsbekendtgørelsen322af21.pdf>

⁸⁵ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/105C4108-2914-4BCB-B5CE-5023B5EF62F7/0/act_on_integration_2005.pdf

⁸⁶ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://www.imldb.iom.int/search.do?action=search&LinkItem=dl&languageId=en&classDescription=NationalInstruments&searchType=advanced&Country=Denmark>

⁸⁷ Dostupný zatím jen v originále jako Bekendtgørelse af repatrieringsloven LBK nr 4 af 05/01/2006.

⁸⁸ Bekendtgørelse af repatrieringsloven LBK nr 4 af 05/01/2006.

⁸⁹ Předpisy související s návraty Dostupné online v angličtině [cit. 20. 7. 2010]

<http://www.nyidanmark.dk/enus/legislation/legislation.htm>

Zákon upravuje poskytování poradenství, rozsah poskytované finanční pomoci i způsob pomoci při reintegraci cizince v jeho zemi původu. Detailněji budou tato ustanovení rozebrána níže.

5.1.3 Dánský systém dobrovolných návratů

5.1.3.1 Repatriace obecně

Návrat do vlasti je v Dánsku považován za dobrovolnou záležitost. Aby byl návrat do země původu úspěšný, tak musí být pečlivě připraven. Rozhodnutí o návratu není nikdy snadné, ale často se jedná o zdoluhavý proces pro jednotlivce, který musí zvážit mnoho aspektů a musí být o všech těchto aspektech dobře informován.

Současný režim poskytuje uprchlíkům a přistěhovalcům, kteří se chtějí dobrovolně vrátit, možnost žádat o finanční podporu na náklady na cestu a přesídlení do jejich rodné země nebo bývalých zemí bydliště. Návratový program obsahuje také pevné termíny pro právo na návrat uprchlíků.

5.1.3.2 Koho se repatriace týká

Podpora při dobrovolném návratu se podle repatriačního zákona týká cizinců s povolením k pobytu v Dánsku (uprchlíků a přistěhovalců), kteří jsou způsobilí získat finanční podporu určenou k jejich dobrovolnému návratu do země původu. Tuto způsobilost specifikuje repatriační zákon (viz 5.1.2.1 Dánský repatriační zákon).

Osobní rozsah určuje repatriační zákon ve svém čl. 3. Podle tohoto ustanovení se poskytovaná pomoc vztahuje na uprchlíky, jejich rodinné příslušníky a rodinné příslušníky jiných přistěhovalců. Kromě toho může určitou pomoc při repatriaci získat i cizinec, který stáhne svou žádost o azyl, nebo cizinec, jehož žádost byla zamítnuta.⁹⁰

5.1.3.3 Podpora cizincům při repatriaci

Cizinci, kteří se rozhodnou vrátit se do země původu či země posledního trvalého pobytu, mají jednak možnost využít poradenství týkající se praktického průběhu návratu, poskytnuté pomoci či informací o jejich zemi původu. Při zvažování dobrovolného návratu mohou využít možnosti odjet do země původu a přesvědčit se o místních podmínkách (tzv. „go and see“ návštěvy). V případě, že se rozhodnou dobrovolně se do země původu vrátit, mají nárok na vyplacení finanční podpory – repatriačních dávek a reintegračního příspěvku (podrobněji níže). V neposlední řadě se mohou do 1 roku od repatriace vrátit zpět do Dánska.

5.1.3.3.1 Poradenství

Poradenství je další významná podpora pro cizince. Je určeno pro všechny cizince, tedy nejen těm, kteří zvažují dobrovolný návrat. Zahrnuje informace o důsledcích repatriace, o povolení k pobytu v Dánsku a informace o situaci v zemi původu. Cílem je vytvořit co nejlepší možný základ pro rozhodování a zajištění pomoci, aby ti, kteří se chtějí navrátit, byli dobře informováni a připraveni. Za poskytování individuálního poradenství je zodpovědné Ministerstvo pro uprchlíky, přistěhovalce a integraci, které výkonem poradenství pověřilo dánskou Radu pro uprchlíky.

⁹⁰ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.nyidanmark.dk/en-us/dictionary/glossary.htm>

5.1.3.3.2 „Go and see“ návštěvy

Cizinec, který plánuje návrat do země původu na limitovanou dobu za účelem tréninku nebo „go-and-see“ návštěvy, může získat sociální příspěvky po dobu, kterou stráví v rodné zemi. Obec si však musí vyžádat stanovisko dánské Rady pro uprchlíky před přijetím rozhodnutí o této žádosti.⁹¹

5.1.3.3.3 Finanční podpora – repatriační dávky

Repatriační zákon upravuje také finanční podporu při dobrovolném návratu. Čl. 7 specifikuje okruh možné finanční pomoci. Cizinci může být podpora na repatriaci poskytnuta jen jednou a jen v případě, že cizinec na návrat nemá dostatek vlastních finančních prostředků. Nebere se v potaz majetek cizince do výše 20 000 dánských korun u svobodných osob a 40 000 u manželů (čl. 7 odst. 7). Stát proplácí 75 % nákladů, které obec vynaloží na repatriační dávky.

Po podání žádosti, mohou obce udělit cizinci repatriační dávky, jejichž výše se liší v závislosti na cizincových vlastních prostředcích. Podpora na repatriaci zahrnuje (výše dávek je uvedena informativně):

- náklady na cestu z Dánska do rodné země nebo do země posledního pobytu
- náklady na přepravu osobního majetku do 2 metrů³ na osobu
- podporu na usazení se v rodné zemi do výše 25 000 dánských korun na osobu, která dovršila 18 let, a do 8 000 dánských korun na osobu, která nedovršila 18 let
- náklady do výše 11 615 dánských korun na nákup zařízení potřebného k vykonávání profese cizince a náklady do výše 15 000 korun na přepravu tohoto zařízení
- náklady na zdravotní pojištění v rodné zemi po dobu 1 roku
- náklady na léky předepsané lékařem na dobu maximálně 1 roku
- náklady na potřebné osobní pomůcky na dobu maximálně 1 roku nebo jiné pomůcky do výše nejvýše 5 000 dánských korun a náklady na potřebné očkování v Dánsku.

Podpora na usazení se vyplácí dvakrát, a to tak, aby při návratu byla vyplacená suma do 15 000 dánských korun na osobu, která dovršila 18 let, a do 5 000 korun na osobu, která ještě nedovršila 18 let. V případě cizince, který má právo návratu, se druhá část podpory vyplatí po vypršení lhůty pro možný návrat (více viz níže). V případě ostatních cizinců se vyplatí druhá část podpory 12 měsíců po vycestování z Dánska.

Pokud v zemi návratu není možné, nebo je velmi obtížné zdravotní pojištění zabezpečit, může komunální úřad rozhodnout o vyplacení sumy do 5 000 korun.

Cizinci, kteří přicházejí do Dánska na základě sloučení rodiny, mají nárok na repatriační dávky pouze tehdy, pokud se navrátí spolu s osobou, za kterou přišli. To však neplatí v případě rozvodu, úmrtí osoby, nebo pokud osoba, která se chce navrátit, přišla do Dánska jako nezletilá za účelem sloučení s rodiči.

Ve zvláštních případech, kdy se jeden člen rodiny vrací do domovské země před ostatními, může být zbývajícím členům rodiny v Dánsku poskytnut příspěvek na bydlení, dokud se sami nenavrátí. Taková výhoda je omezena na dobu nejvýše 12 měsíců.

Komunální úřad může také rozhodnout o vrácení podpory na repatriaci v případě, že se cizinec reálně nepokusil o repatriaci, nebo pokud v žádosti o podporu na repatriaci uvedl nesprávné nebo zavádějící informace. Podporu není možné vyplatit cizinci, který se vědomě vyhýbá trestnímu stíhání nebo výkonu trestu v Dánsku.

Proti zamítavému rozhodnutí obce při žádosti o podporu lze podat žalobu k Sociální odvolací komisi (Social Appeal Board). Komise sama má možnost z vlastního podnětu zkoumat věci, které považuje za zvlášť významné.

⁹¹ European Reintegration Networking. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.reintegration.net/europa/bonn/11.htm>

5.1.3.3.4 Právo na návrat do Dánska

Uprchlíci, kteří se dobrovolně vrátili do země původu, ale přejí si vrátit se do Dánska, tak mohou učinit do 1 roku od návratu. Dánské Ministerstvo pro uprchlíky, imigranty a integraci je zodpovědné za poskytnutí individuálního poradenství uprchlíkům a přistěhovalcům, kteří se chtějí vrátit do země původu.⁹²

Osoby, jejichž povolení k pobytu je založeno na sloučení rodiny s uprchlíky, mají také právo vrátit se do Dánska během prvního roku po návratu do vlasti, avšak za předpokladu, že toto právo je vykonáváno spolu s uprchlíky.

Pokud se navrátilcec vrací do Dánska, může obec v určitých případech vyžadovat vrácení veškeré finanční podpory, která mu byla poskytnuta. Zaměstnaní navrátilci, kteří se chtějí vrátit do Dánska, jsou navíc povinni uhradit si veškeré náklady spojené s návratem.

5.1.3.4 Organizace repatriace – institucionální zajištění

5.1.3.4.1 Ministerstvo pro uprchlíky, přistěhovalce a integraci

Ministerstvo je zodpovědné za poskytování individuálního poradenství pro uprchlíky a přistěhovalce, kteří si přejí se navrátit. Podle repatričního zákona poskytuje individuální poradenství cizincům, kteří jsou usazení v Dánsku a kteří projeví vůli vrátit se do své rodné země (čl. 4). Ministerstvo realizaci této své funkce svěřilo **dánské Radě pro uprchlíky**, která toto poradenství poskytuje.

5.1.3.4.2 Rada pro uprchlíky (Refugee Council)

Dánská Rada pro uprchlíky (Refugee Council) poskytuje poradenství k usnadnění rozhodnutí o tom, zda se vrátit do země původu či nikoli. Poradenství zahrnuje mj. informace o následcích repatriace, o povolení k pobytu v Dánsku, o situaci v domovské zemi, atd. Dále Rada poskytuje pomoc týkající se repatriace, např. opatření při vyřizování cesty, pasu, letenek, odbavení na letišti...⁹³ Působí také jako ústřední orgán pro různé repatriční projekty a poskytuje poradenství v souvislosti s projekty a návrhy, které jsou prováděné jinými organizacemi.

Pracuje ve více než 30 zemích po celém světě a její financování pochází od soukromých a institucionálních dárců, rovněž z prodeje poradenské a konzultační služby vztahující se k humanitární pomoci. Také každoročně obdrží paušální částku z Ministerstva.

Členy Rady pro uprchlíky je řada organizací.⁹⁴ Nejvyšším orgánem je Rada, která se skládá z nejvýše tří zástupců z každé členské organizace, šesti zástupců dobrovolných skupin a uprchlických poradenských organizací spolupracujících s Radou pro uprchlíky a s výkonným výborem.⁹⁵

Kdykoli je to nutné, tak Rada pro uprchlíky rovněž pomáhá cizincům v jejich vztazích s obcemi. Tato pomoc zahrnuje kontakty s místními orgány, týkající se jednotlivých případů, jakož i pomoc při navrhování a předkládání žádostí o finanční podporu jménem cizinců.

Ti, kteří chtějí využít repatričního systému, se mohou obrátit na azylové oddělení Rady pro uprchlíky

⁹² European Reintegration Networking. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.reintegration.net/europa/bonn/11.htm>

⁹³ European Reintegration Networking. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.reintegration.net/europa/bonn/11.htm>

⁹⁴ Seznam členů dostupný online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.drc.dk/about-drc/member-organisations/>

⁹⁵ Danish Refugee Council. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.drc.dk/>

a využít tak možnost poradenství. Kontaktování Rady pro uprchlíky nevyžaduje žádné povinnosti a žadatel se také nemusí nutně konečně rozhodnout.

Azylové oddělení pro poradenství poskytuje:

poradenství o návratu do země původu a právu k návratu

- návod a pomoc s urovnáním záležitostí v Dánsku
- pomocný plán cesty a obstarání potřebných cestovních dokladů a víz
- informování o podmínkách v rodné zemi, pomoc s osobními problémy a vztahy v práci, ubytování apod.
- informování o probíhajících příslušných projektech.

5.1.3.4.3 Obce

Zatímco Rada pro uprchlíky pomáhá s poradenstvím, místní obce zaplatí za jednotlivce náklady na repatriaci. Mají ve své kompetenci správu finanční stránky dle repatriačního zákona. Přijímají žádosti o finanční podporu od cizinců a rozhodují o jejím udělení. Jsou tedy zodpovědné za poskytování finanční podpory na repatriaci a reintegraci cizince v zemi původu či zemi posledního trvalého pobytu. Také poskytují informace v oblasti integrace či o možnostech pomoci při repatriaci (čl. 5 repatriačního zákona).

5.1.4 Pomoc při reintegraci

5.1.4.1 Finanční pomoc – reintegrační příspěvek

Na základě žádosti mohou komunální úřady udělit měsíčně vyplácený reintegrační příspěvek cizinci, který:

- nemá prostředky, které by pokryly potřeby související s reintegrací
- chce se vrátit do rodné země nebo do země posledního pobytu s cílem trvale se zde usadit
- má povolení k trvalému pobytu v Dánsku
- má povolení k pobytu v Dánsku po dobu nejméně 5 let
- v době repatriace dosáhl 60 let, splňuje podmínky pro pobírání předčasného důchodu nebo dosáhl věku 50 let a ze zdravotních nebo jiných důvodů musí být považován za neschopného vykonávat práci v zemi návratu.

Tento příspěvek je možné vyplácet maximálně po dobu 5 let. Místo tohoto průběžného a maximálně pětiletého příspěvku může cizinec požádat o pobírání průběžného měsíčního doživotního příspěvku, který představuje 80 % výše měsíčního příspěvku, který by byl vyplácen po dobu 5 let. Pokud by cizinec v zemi návratu pobíral důchod, odečítá se jeho výše od výše reintegračního příspěvku. Výši příspěvku stanovuje Ministerstvo pro uprchlíky, přistěhovalce a integraci, a to na základě výše životního nákladů v jednotlivých zemích. Celkovou výši nákladů hradí obcím stát.

Příspěvek se ruší v případě, že se cizinec vědomě vyhýbá výkonu trestu nebo je ve vyšetřovací vazbě.

5.1.4.2 Další reintegrační asistence

Cizinci, kteří se chtějí vrátit, mají možnost požádat o práci v rozvojových, reintegračních nebo rekonstrukčních projektech v jejich zemi, pokud takové projekty existují.⁹⁶ Za tímto účelem musí Ministerstvo zahraničních věcí informovat Ministerstvo integrace a Radu pro uprchlíky o všech nových projektech iniciovaných dánskými úřady v těchto zemích.

5.1.5 Programy na podporu návratu

Na speciálních programech se podílí Rada pro uprchlíky společně s odbornými institucemi, organizacemi, obcemi a sdruženími pro uprchlíky, které jsou zapojeny do různých projektů zaměřených na podporu návratu a opětovného začlenění navrátilců z Dánska.

Je důležité si uvědomit, že podle repatriačního zákona se návrat považuje za dobrovolnou záležitost. I když se cizinec zapojí do projektu, jehož cílem je podporovat návrat, tak ho to k návratu nezavazuje.

Různé projekty byly rozšířeny tak, aby zahrnovaly rovněž projekty zaměřené na specifické skupiny uprchlíků, jako např. starších lidí, dále projekty na zajištění odborného vzdělávání a projekty, které poskytují zvláštní podporu v souvislosti s rekonstrukcí bydlení a obchodních prostorů. Programy na podporu návratu se zaměřují primárně na uprchlíky. V Dánsku se jednalo především o uprchlíky z Bosny a Hercegoviny, Somálska, Afghánistánu a Iráku.

5.1.5.1 Návratový program pro uprchlíky z Bosny a Hercegoviny

Tento program byl spuštěn na podporu a pomoc uprchlíkům z Bosny a Hercegoviny v reakci na situaci na Balkáně. V rámci tohoto programu byla vyvíjena řada aktivit. Byl vydáván časopis pro bosenské uprchlíky v Dánsku, zřízena horká linka, navázána spolupráce s místním bosenským rádiem, byl navázán dialog mezi bosenskými odborníky v exilu a v Bosně a Hercegovině s cílem zajistit výměnu odborných zkušeností. V letech 1996–1999 byly podporovány go-and-see návštěvy bosenských uprchlíků v Bosně. Taktéž byla spuštěna řada vzdělávacích projektů.

5.1.5.1.1 Vydávání periodik

Mezi lednem 1996 a lednem 2002 dánská Rada pro uprchlíky vydávala časopis pro bosenské uprchlíky v Dánsku. Cílem bylo poskytnout relevantní informace pro uprchlíky v Dánsku a podpořit jejich kvalifikované rozhodování ve vztahu k repatriaci.

Časopis obsahoval například popis dánského repatriačního systému, seznam volných pracovních míst, statistiky a informace o situaci v Bosně a Hercegovině, zprávy o repatriaci z praxe a o go-and-see návštěvách, rozhovory či oznámení o kurzech, setkáních apod.

Některé články obsahovaly speciální témata, např. poslední vývoj příslušných právních předpisů. Zdroje informací byly velmi často od Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) a dalších organizací, které jsou přítomné v dané zemi. Mnoho

⁹⁶ European Reintegration Networking. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.reintegration.net/europa/bonn/11.htm>

zpráv od zpravodajů z různých nevládních organizací bylo přijato a použito v případě, že byly považovány za relevantní a spolehlivé. Tato činnost byla financována Evropskou komisí a Ministerstvem vnitra.

5.1.5.1.2 Hot-line

Dánská Rada pro uprchlíky zprovoznila telefonní linku v bosenském jazyce. Linka byla otevřena dvakrát týdně a řídili ji vyškolené, bosensky mluvící osoby. Tato činnost byla financována Evropskou komisí a Ministerstvem vnitra.

5.1.5.1.3 Kooperace s místním rozhlasem

Dánská Rada pro uprchlíky spolupracovala také s místním bosenským rádiem v Dánsku, kterému poskytovala potřebné informace pro repatriaci uprchlíků. Cílem projektu bylo šíření a výměna příslušných informací, které by mohly podpořit dialog mezi uprchlíky a jejich krajany v Bosně a Hercegovině, a tím podpořit dobrovolné návraty a usnadnit proces reintegrace. Tato činnost byla financována Evropskou komisí a Ministerstvem vnitra.

5.1.5.1.4 Odborné síť

Jedním z prvních projektů, které zahájila Rada pro uprchlíky v souvislosti s repatriací, bylo vytvoření odborné sítě v Dánsku mezi vzdělanými bosenskými uprchlíky a vzdělanými osobami v Bosně a Hercegovině. Cílem projektu bylo navázat dialog mezi odborníky v exilu a odborníky v Bosně a Hercegovině a zajistit pokračující výměnu odborných zkušeností. Projekt zahrnoval semináře v Dánsku, kde se setkávali různí odborníci, např. lékaři, zdravotní sestry, učitelé, inženýři, novináři a právníci. Projekt byl financován Ministerstvem vnitra.

5.1.5.1.5 Go-and-see návštěvy uprchlíků

Od roku 1996 do roku 1999 podporovala Rada pro uprchlíky go-and-see návštěvy Bosny a Hercegoviny pro jednotlivé bosenské uprchlíky, kteří se vyjádřili, že si přejí návrat. Uprchlíci si tak sami mohli shromáždit informace o situaci v mateřské zemi a o možnosti návratu. Go-and-see návštěvy poskytovaly účastníkům příležitost vidět na vlastní oči jejich bývalý domov a setkat se s lidmi, kteří se buď vrátili, nebo kteří zůstali doma po celou dobu. Účastníci takých návštěv byli povinni k šíření informací o Bosně v Dánsku. Dělali rozhovory pro místní uprchlická rádia, účastnili se setkání s různými sdruženími pro uprchlíky a měli napsat zprávu, která pak byla prezentována v bosenském časopisu. Go-and-see návštěvy byly financovány Ministerstvem vnitra.

5.1.5.1.6 Spolupráce sdružení zabývajících se uprchlíky

V roce 1999 Rada pro uprchlíky zahájila projekt s cílem vytvořit spolupráci s bosenskými sdruženími uprchlíků, které zastupovaly bosenské uprchlíky a vyjádřily vůli podílet se na repatriaci. Byly zorganizovány konference, kterých se zúčastnili kromě zástupců sdružení pro uprchlíky také různé nevládní organizace a orgány z Bosny a Hercegoviny, Norska, Švédska a Dánska. Tématem konferencí bylo otevřít dialog o možnostech a překážkách menšin ve vztahu k návratu do vlasti. Také se uskutečnila větší setkání ve městech, kde se uprchlíci setkali s představiteli obcí, místních vlád a místními zástupci Úřadu vysokého komisaře.

Tato činnost byla financována Evropskou komisí a Ministerstvem vnitra.

5.1.5.1.7 Odborné vzdělávací projekty

Business School

Dánská Rada pro uprchlíky zařídila kurzy na Business School pro bosenské uprchlíky, kteří zvažovali založit svůj vlastní podnik v rámci repatriace. Hlavním cílem těchto kurzů bylo pomoci účastníkům získat potřebné znalosti a dovednosti o hospodářském životě, aktuálních podmínkách a podpořit jednotlivé účastníky při vytváření a realizaci jejich individuálních obchodních plánů. Kurzy byly financovány Evropskou komisí, později byly financovány z různých dánských obcí, odkud byli účastníci programů.

AOF-Ølgod, Business School

V roce 1999 AOF-Ølgod školicí středisko zahájilo projekt vzdělávání zaměřený na bosenské uprchlíky v Dánsku. Cílem projektu bylo poskytnout pomoc a poradenství uprchlíkům, kteří se chtějí vrátit do Bosny a Hercegoviny. Hlavním cílem bylo pracovat na celkovém řešení situace jednotlivých uprchlíků, snaha vyřešit nebo pomoci při řešení několika základních problémů, tj. obstarání živobytí, bydlení, osobní dokumentace, integrace dětí a vytvoření sociální sítě.

Projekt byl prováděn po dobu jedenácti měsíců a zahrnoval:

- 8 týdnů přípravy v Dánsku, které poskytly účastníkům základní znalosti o založení vlastního podnikání, seznámení se s pracovními podmínkami, bosenskými právními předpisy a příslušnými sociálními podmínkami v Bosně a Hercegovině
- 8 týdnů pobytu v Bosně s cílem posoudit rozhodné podmínky a vytvořit akční plán v souvislosti s případnou repatriací
- 8 týdnů přípravy v Dánsku, během kterých byl zájemcům o návrat vytvořen podrobný repatriační plán a časový harmonogram, včetně všech aspektů týkajících se repatriace
- 20 týdnů realizace repatriace a reintegrace, během kterých účastníci absolvovali odborné přípravy v rámci podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti – během této doby byly také kontaktovány různé společnosti v Bosně a dánské společnosti, které v Bosně a Hercegovině zakládaly podnikání, s cílem zajistit pro navrátilce pracovní místa.

Projekt byl financován Evropskou unií a Ministerstvem vnitra.

5.1.5.1.8 Projekty zaměřené na specifické skupiny – starší bosenští uprchlíci

Velkému počtu starších lidí a nemocných bosenských uprchlíků žijících v Dánsku se nedařilo úspěšně se integrovat do dánské společnosti a toužili proto po návratu. Někteří z nich však doma neměli žádné příbuzné či někoho, kdo by se o ně mohl postarat. Návrat byl pro ně tedy prakticky nemožný.

5.1.5.1.8.1 Pomoc při dobrovolném návratu

V roce 2000 Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) zahájila projekt, jehož cílem byl návrat a opětovné začlenění starších bosenských uprchlíků ze severských zemí. Projekt poskytoval individuální a odbornou pomoc, která zahrnovala také právní a sociální podporu účastníkům po návratu do Bosny. Podpora se vztahovala na zabezpečení cesty či poskytnutí sociálních dávek. Také byla garantována následná zdravotní služba. Dánská Rada pro uprchlíky nabízela rady a informace pro seniory v Dánsku a dánské části projektu byly financovány Ministerstvem vnitra.

5.1.5.1.8.2 Dům s pečovatelskou službou pro seniory

Rada pro uprchlíky zahájila projekt zaměřený na tyto specifické skupiny. Projekt zahrnoval rekonstrukci domova pro seniory v Sarajevu, přípravu starších uprchlíků a odbornou přípravu mladších bosenských uprchlíků s příslušným zázemím a zkušenostmi, které by jim poskytly kvalifikaci pro práci v tomto domě. Prioritou projektu bylo vytvořit spolupráci mezi obcemi v Dánsku a Bosně a Hercegovině a také navázat odbornou spolupráci mezi institucemi, která by přetrvala i do budoucna. Tato činnost byla financována Evropskou komisí a Ministerstvem vnitra.

5.1.5.1.9 Specifické a individuální podpory při rekonstrukci

V roce 2000 Rada pro uprchlíky zahájila projekt zaměřený na bosenské uprchlíky, kteří projeví zájem o repatriaci, ale kteří potřebovali zvláštní podporu, tj. přestavbu domů, přestavbu dílen či garáží nebo profesionální vybavení pro zahájení soukromého podnikání. Většina z nich byli uprchlíci, kteří se zúčastnili kurzů odborného vzdělávání v Bosně a Hercegovině a chtěli se tam dobrovolně vrátit a uskutečnit své obchodní plány.

Dánská Rada pro uprchlíky vyhodnotila každý jednotlivý případ přestavby nebo zbudování domů pro uprchlíky nebo obchodních prostor. Prostřednictvím tohoto projektu získala podporu řada rodin. Tento projekt je financován Ministerstvem zahraničí.

5.1.5.2 Rekonstrukční a reintegrační projekty – Somálsko

5.1.5.2.1 Somálsko-skandinávské sdružení (SOMSCAN)

V roce 1999 velký počet somálských rodin s bydlištěm ve Švédsku založil sdružení zaměřené na přípravu návratu a reintegrace. Hlavní myšlenkou bylo koupit pozemek v severní části Somálska a vytvořit komunitu pro navrátilce. Síť se rychle šířila od Somálců ve Velké Británii, Dánsku a Norsku a SOMSCAN nyní zahrnuje sedm somálských sdružení ze čtyř zemí a 330 somálských rodin. Organizace sídlí v Kodani. V roce 2000 zástupci SOMSCAN odjeli do Somálska, aby posoudili možnosti návratu. Rozhodli se zakoupit pozemek v blízkosti města Burao, což je druhé největší město v Somálsku. Na projektu výstavby se kromě SOMSCAN podílela i Rada pro uprchlíky a Evropská komise.

5.1.5.2.2 Homecoming kurz 2002

Homecoming kurz 2002 byl založen skupinou somálských uprchlíků, kteří žijí v Esbjerg v Dánsku. Spolu s uprchlíky z dánské organizace Care4You vypracovali repatriační systém, který bude podporovat začlenění uprchlíků v jejich domovských zemích a budovat důvěru v jejich schopnosti překonat ekonomické a sociální překážky.

Projekt nabízí intenzivní a cíleně zaměřenou pomoc týkající se maloobchodu a obchodních podniků, jako jsou šití a oděvní výroba, alternativní zdroje energie, zemědělství, komerční rybolov a následné zpracování produktů, jako jsou mléko, máslo, sýry. Obsah kurzů je plánován ve spolupráci s účastníky, díky čemuž je zaručena jejich vysoká motivace. Účastníci se na kurzech seznámí s moderními nástroji a příležitostmi ve vybraných obchodech nebo povoláních. Tento projekt je financován z prostředků Evropské komise, Care4You, dánského ministerstva vnitra a obce Esbjerg. V poslední době projekt získal finanční prostředky z Ministerstva pro uprchlíky, přistěhovalce a integraci.

5.1.5.3 Projekty zaměřené na Afghánistán

Dánské centrum pro lidská práva se zaměřuje na vzdělané Afghánce v Dánsku a snaží se navázat dialog mezi Afghánci v Dánsku a jejich krajany v Afghánistánu s cílem podpořit demokratizační proces v Afghánistánu a podporovat dobrovolný návrat uprchlíků.

Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) zahájila projekt zaměřený na afghánské uprchlíky ve skandinávských zemích. Cílem projektu „**Návrat kvalifikovaných státních příslušníků**“ (Return of Qualified Nationals, RQN) je poskytovat dočasné zaměstnání v Afghánistánu pro vzdělané/zaškolené Afghánce vracející se z exilu, a tím podpořit rozvoj afghánské společnosti a podporovat repatriaci. Dánská Rada pro uprchlíky byla zapojena do tohoto projektu v rozsahu šíření informací a poskytování poradenství.

5.1.5.4 Návrat a reintegrace do Iráku – projekt IRRIM⁹⁷

V rámci tohoto projektu IOM poskytovala návratové poradenství a informace o reintegračních službách pro irácké přistěhovalce v Dánsku, které jim pomohou učinit informovaná rozhodnutí týkající se dobrovolného a trvalého návratu do Iráku. Celkovým cílem projektu bylo vytvořit informační propojení mezi Dánskem a Irákem, prohlubovat celkovou spolupráci a společné plánování aktivit zaměřené na cílové skupiny v obou zemích.

5.1.5.4.1 Základní údaje o projektu

Cílem projektu bylo zajistit důkladné informace a také podporu v návratovém poradenství poskytovaném iráckým přistěhovalcům v Dánsku dánskými úřady a dalšími partnery projektu a dále zabezpečit pomoc při návratu migrantů. Tento projekt trval od 1. října 2007 do 31. prosince 2008 (15 měsíců). Primární cílovou skupinu tvořili iráckí imigranti, kteří se chtěli vrátit dobrovolně z Dánska do Iráku (především neúspěšní žadatelé o azyl). Sekundární cílovou skupinu tvořili partneři projektu a dánské úřady. Co se týče samotné projektové činnosti, tak její aktivity zahrnovaly:

- toll-free arabskou a kurdskou linku pomoci (IOM v Helsinkách)
- sběr písemných informací v reakci na žádosti o informace od navrátilců a návratových poradců
- uspořádání come-and-tell návštěv Iráčanů z Iráku v Dánsku, kteří sdílejí své zkušenosti ze života v Iráku
- produkce písemných informačních materiálů a listin

5.1.5.4.2 Východiska a cíle

Iráckí státní příslušníci tvoří jednu z nejpočetnějších skupin neúspěšných žadatelů o azyl v Dánsku. Dne 1. června 2007 přijal dánský parlament změny cizineckého zákona, které přiznávají neúspěšným iráckým žadatelům o azyl, kteří se vracejí dobrovolně z Dánska do Iráku, nárok na finanční podporu, jakož i opětovnou pomoc poskytovanou IOM v Iráku. Celkovým cílem této podpory je udržitelný návrat iráckých přistěhovalců do Iráku.

Tento informační projekt je součástí širšího úsilí dánských úřadů, aby iráckým migrantům v Dánsku byla poskytnuta rozšířena pomoc před, během i po návratu.

5.1.5.4.3 Partneři projektu a financování

⁹⁷ Information on Return and Reintegration for Iraqi Migrants in Denmark (IRRIM). Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://iom.fi/files/information_sheets/info_sheet_irrim_english_feb2008.pdf

IOM realizuje tento projekt ve spolupráci s dánským Ministerstvem pro uprchlíky, dánskou imigrační službou, dánským Červeným křížem a organizací Care4You. Před odjezdem poskytoval přípravu a poradenství iráckým migrantům dánský Červený kříž⁹⁸ a Care4You. Financování tohoto projektu mělo na starost Ministerstvo pro uprchlíky, imigraci a integraci.

5.1.6 Doporučení a perspektivy

V posledních letech Dánsko zaznamenalo rostoucí pozitivní přístup a informovanost o problémech s repatriací jak v dánské společnosti obecně, tak i v místních komunitách. Některé organizace, instituce, obce a uprchlické komunity jsou zapojené do práce a repatriace je nyní považována za jednu z reálných možností pro jednotlivce dnes i do budoucnosti.

Jak je patrné z předchozího textu, tak se tento vývoj odráží v řadě projektů, aktivit a počtu zainteresovaných subjektů včetně zájemců o dobrovolné návraty. Zvláště místní obce projevily značnou spolupráci a zájem o různé projekty realizované dánskou Radou pro uprchlíky. Podpořily například projekty v souvislosti s kurzy odborného vzdělávání a několik obcí se také aktivně zapojilo do projektů pro starší lidi.

Rozhodnutí o repatriaci není mnohdy pro cizince snadné rozhodnutí a nelze je učinit ze dne na den. Také to není jen otázka jednosměrného lístku z Dánska. Elementy času a možnost důkladné přípravy mají pro možnost návratu zásadní význam. Ukázalo se, že velkou hodnotou je schopnost poskytnout kontinuitu repatričních aktivit a projektů, kterými se podpořila kvalifikace a schopnosti navrátilců reintegrovat se v jejich domovských zemích.

Na základě zjištění a následných hodnocení se ukázalo, že je důležité, aby byly repatriční projekty stanoveny na základě potřeb uprchlíků a v důsledku pokračující intenzity spolupráce a informačního úsilí. Situace v mateřské zemi musí být také vzata v úvahu, a to jak ve vztahu k bezpečnosti, tak i ve vztahu k možnosti založení nové existence, poté co byly zpřetrhány původní vazby. Také se ukázalo, jak velmi důležitá jsou přímá jednání mezi uprchlíky v exilu a jejich spoluobčany. Přínos spočívá především v tom, že se otevírají možnosti pro vytvoření trvalého dialogu, který má zásadní význam pro budování mostů a získávání vzájemného porozumění, které je významné pro úspěšnost procesů repatriace.

Možnost pro uprchlíky setkat se s krajany, poradit se se starými sousedy, přáteli a příbuznými poskytuje uprchlíkům nejlepší obraz o situaci a atmosféře v zemi obecně a má značný vliv na kvalifikované rozhodnutí o repatriaci.

Repatričním projektům, ať už se jedná o pracovní přípravné kurzy se zaměřením na zahájení dialogu, nebo zaměřené na specifické skupiny obyvatelstva, musí být poskytnut dostatek času na prokázání úspěšnosti a provedení případných úprav tak, aby se v mateřské zemi ujaly. Repatriace totiž zahrnuje všechny aspekty života, tj. zaměstnání, bydlení, vzdělávání, sociální zabezpečení atd.

Na základě zkušeností s různými projekty nemůže být pochyb o tom, že možnost provádění komplexních projektů, v nichž se zrcadlí řada aspektů pro rozhodnutí o návratu do vlasti a vytvoření kooperace s různými partnery v uprchlické oblasti, má zásadní význam pro podporu a propagaci dobrovolné repatriace.

⁹⁸Danish Red Cross. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.drk.dk/dansk+rode+kors+-+forside>

5.1.7 Shrnutí a komparace s Českou republikou

5.1.7.1 Definice dobrovolného návratu

V Dánsku dobrovolný návrat upravuje repatriační zákon. Dánsko je jedinou ze sledovaných zemí, kde jsou dobrovolné návraty upraveny ve zvláštním právním předpise. Používá termín repatriace, čímž je myšlen dobrovolný návrat cizince do jeho rodné země nebo do země posledního trvalého bydliště s cílem trvalého usazení. Návrat je považován za dobrovolnou záležitost.

Česká definice dobrovolných návratů pouze vymezuje možnost finanční spoluúčasti státu na dobrovolném návratu cizince, je-li to ve veřejném zájmu. Úprava dobrovolných návratů v České republice se vztahuje pouze na osoby, kterým je návrat uložen (správní vyhoštění nebo neúspěšní žadatelé o azyl, popřípadě cizinci v nelegálním postavení, jimž dosud návrat nebyl uložen). Mohou se alespoň rozhodnout pro jeho dobrovolnou realizaci a vyhnout se tak nucenému návratu.

Organizace AVR

Ačkoliv je za dánský systém dobrovolných návratů primárně odpovědné **Ministerstvo pro uprchlíky, přistěhovalce a integraci**, samotný výkon je delegován na dánskou **Radu pro uprchlíky** a také na jednotlivé **obce**, které mají podle repatriačního zákona na starosti realizaci finanční stránky repatriace.

Rada pro uprchlíky tak poskytuje individuální poradenství pro uprchlíky a přistěhovalce, kteří si přejí se navrátit se do své země původu. Rada pro uprchlíky dále pomáhá organizovat zpáteční cestu. Za tuto práci obdrží roční paušální částku z Ministerstva. Rada působí také jako ústřední orgán pro různé repatriační projekty a činnosti v Dánsku.

Rada funguje jako zastřešující orgán pro přibližně 30 nevládních organizací zabývajících se cizineckou problematikou. Na řízení Rady se podílejí zástupci ze všech členských organizací. Aktivita nevládních organizací z Dánska jsou tak v zahraničí koordinovány prostřednictvím jedné zastřešující organizace, což se zdá být úspěšným modelem a Česká republika by se tímto mohla inspirovat.

Zajímavou roli mají při organizaci AVR v Dánsku také obce. Místní obce platí za jednotlivce náklady na repatriaci. Mají ve své kompetenci správu finanční stránky podle repatriačního zákona. Přijímají žádosti o finanční podporu a rozhodují o jejím udělení. Také poskytují informace v oblasti integrace či o možnostech pomoci při repatriaci.

Na některých větších projektech se účastní (především finančně) Evropská komise a Ministerstvo vnitra. Od roku 2009 se na nových projektech podílí také IOM.

V České Republice jsou za jednotlivé kategorie navracujících se osob odpovědné různé složky (OAMP, SUZ, PČR), což odpovídá jejich kompetencím. Pravděpodobně by však bylo žádoucí upravit komplexním způsobem kompetence a povinnosti zúčastněných subjektů a koordinaci dobrovolných návratů podřadit pod jeden zastřešující subjekt. Taktéž by se Česká republika mohla inspirovat dánským modelem zapojení obcí do procesu dobrovolných návratů.

5.1.7.2 Cílová skupina

Co se týče návratového systému a rozdělení do cílových skupin, tak repatriační zákon se vztahuje na uprchlíky, cizince s trvalým pobytem a přistěhovalce, kteří jsou způsobilí k finanční podpoře určené k jejich dobrovolnému návratu do země původu. Jsou sice mezi nimi určité právní rozdíly, ale zásadně se přístup dle zákona neliší. Také jsou zde zahrnuty osoby, které mají nárok na pomoc v rámci sloučení

rodiny na základě rodinných vazeb k cizincům spadajícím pod jednu z těchto tří kategorií.

Jak uvádí dánský cizinecký zákon, finanční pomoc pro dobrovolný návrat do země původu může být poskytnuta i cizincům, kteří pobývají na území Dánska a podali žádost o povolení k pobytu a zatím povolení nemají. Jejich žádost o tuto pomoc musí být schválena Ministerstvem pro uprchlíky, přistěhovalce a integraci.

Cizinec, který stáhne svou žádost o azyl, nebo jehož žádost byla zamítnuta, má také možnost získat určitou finanční pomoc k jeho dobrovolnému návratu do země původu. Protože se však jen relativně malý počet legálně pobývajících cizinců rozhodne vrátit do vlasti nebo vyjádří přání vrátit se, programy na podporu návratu se v Dánsku zaměřují primárně na neúspěšné žadatele o mezinárodní ochranu včetně těch, kteří řízení o MO zastavili na vlastní žádost.

V ČR je dobrovolný návrat podle cizineckého zákona určen pro cizince, kteří jsou zajištěni za účelem správního vyhoštění, nebo jim bylo uloženo správní vyhoštění a nemají cestovní doklad, a podle zákona o azylu také pro neúspěšné žadatele o mezinárodní ochranu. Na legálně pobývajících osoby byl zaměřen pouze jednorázový projekt v roce 2009 pro osoby propuštěné ze zaměstnání v důsledku ekonomické krize. Dobrovolný návrat legálně pobývajících osob zákon o pobytu cizinců ani zákon o azylu neznají (kromě zmiňovaných žadatelů o mezinárodní ochranu). Systematická úprava návratu legálně pobývajících migrantů tak chybí.

5.1.7.3 Poskytovaná pomoc

Cizinci, kteří zvažují dobrovolný návrat do vlasti, mají nárok na bezplatné poradenství týkající se praktického průběhu návratu, poskytnuté pomoci či informacích o zemi původu. Mají také možnost využít go-and-see návštěvy. V případě, že se poté rozhodnou vrátit se do své země původu, mohou také požádat o finanční podporu – repatriační dávka a reintegrační příspěvek.

5.1.7.3.1 Repatriační dávka

Repatriační dávka má sloužit k pokrytí nákladů souvisejících s návratem samotným a může být poskytnuta pouze jednou. Zahrnuje například:

- náklady na cestu z Dánska do rodné země nebo do země posledního pobytu
- náklady na přepravu osobního majetku
- náklady do výše 11 615 dánských korun (cca 1500 Euro) na přepravu zařízení potřebného pro vykonávání profese cizince nebo jeho rodiny v zemi návratu⁹⁹
- podporu na usazení se v rodné zemi do výše 25 000 dánských korun (cca 3300 Euro) na osobu, která dovršila 18 let a do 8 000 dánských korun (1000 Euro) na osobu, která nedovršila 18 let.

Ve zvláštních případech, kdy se do rodné země vrací celá rodina, ale jeden člen uskuteční návrat před ostatními, může být zbývajícím členům rodiny, kteří přechodně zůstávají v Dánsku, poskytnut příspěvek na bydlení. Komunální úřad může také rozhodnout o vrácení podpory na repatriaci v případě, že se cizinec reálně nepokusil o repatriaci, nebo pokud v žádosti o podporu na repatriaci uvedl nesprávné nebo zavádějící informace. Proti zamítavému rozhodnutí obce o podporu lze podat žalobu k Sociální odvolací komise (Social Appeal Board). Komise sama má možnost z vlastního podnětu zkoumat věci, které považuje za zvlášť významné.

⁹⁹ 1 DKK je přibližně za 3,40 Kč.

Uprchlíci, kteří se dobrovolně vrátili do země původu, ale přejí si vrátit do Dánska, tak mohou učinit do 1 roku od návratu. Pokud se navrátilce vrací do Dánska, může obec v určitých případech vyžadovat vrácení veškeré finanční podpory, která mu byla poskytnuta. Zaměstnaní navrátilci, kteří se chtějí vrátit do Dánska, jsou navíc povinni uhradit si veškeré náklady spojené s návratem.

Finanční příspěvek je možné udělit i u nařízených návratů skupin cizinců, kteří nemají povolení k pobytu v Dánsku a souhlasí s návratem do země původu, a sice na základě ustanovení čl. 43b cizineckého zákona. O poskytnutí této podpory rozhoduje ministr pro uprchlíky a uděluje ji v případech, kdy se to zdá vhodné. Toto ustanovení se asi nejvíce blíží znění § 123a cizineckého zákona.

V České republice může Ministerstvo vnitra nést náklady spojené s dobrovolným návratem cizince, kterému je uloženo správní vyhoštění, pokud je to ve veřejném zájmu. Cizinec je však povinen Ministerstvu dodatečně uhradit přepravní náklady v poloviční výši. Do doby uhrazení je veden v evidenci nežádoucích osob. V případě neúspěšných žadatelů o azyl může nést Ministerstvo náklady spojené s dobrovolným návratem, je-li to ve veřejném zájmu. Finanční spoluúčast není vyžadována.

Dánsko využívá finanční podporu i jako motivační nástroj k dobrovolnému návratu. Cizinci, který se rozhodne dobrovolně se vrátit, je uhrazena zpáteční cesta a určitá kategorie osob pak má dokonce nárok na měsíční reintegrační dávky. Podmínkou k vyplacení dávek není veřejný zájem, jako v případě ČR. Česká republika motivační systém v podobě finančních příspěvků nemá.

5.1.7.3.2 Reintegrační příspěvek

K podpoře při reintegraci cizinců v zemi původu slouží **reintegrační příspěvek**. Na žádost cizince jej udělují obecní úřady. Jde o měsíčně vyplácenou částku, která je vyplácena po dobu max. 5 let, případně doživotně, potom se ale výše měsíční částky snižuje na 80 %. Nárok na tento příspěvek má cizinec, který nemá vlastní prostředky ke krytí nákladů spojených s reintegrací, má povolení k trvalému pobytu v Dánsku po dobu nejméně 5 let a v době repatriace dosáhl nejméně 60 let. Výši příspěvku stanovuje Ministerstvo pro uprchlíky na základě životních nákladů v jednotlivých zemích.

Česká republika program podpory při reintegraci systémově upraven nemá. V rámci návratových projektů EUF v letech 2007 a 2008 byl poskytován reintegrační příspěvek neúspěšným žadatelům o mezinárodní ochranu. Byl však omezen pouze na zranitelné skupiny. Žadatelé byli rozděleni do několika kategorií (I. nezletilí bez doprovodu, těhotné ženy, osoby s psychickým nebo fyzickým handicapem, oběti mučení, znásilnění nebo jiné závažné formy násilí; II. samotný rodič s dítětem, rodiče se dvěma dětmi; III. samotný rodič se dvěma dětmi, rodiče se třemi nebo čtyřmi dětmi; IV. samotný rodič se třemi nebo více dětmi, rodiče s pěti a více dětmi) a na každou z kategorií se vztahovala odlišná výše příspěvku (kategorie I: 4000 Kč, II. 6000Kč, III. 8000Kč, IV. 10 000 Kč).

5.1.7.3.3 Zvláštní pomoc

V rámci konkrétních projektů dobrovolných návratů je pak poskytována i další, **zvláštní pomoc**. Jedná se například o:

1. vydávání časopisů k lepší informovanosti o podmínkách k návratu
2. hot-line (telefonní linky s odborným poradenstvím)
3. spolupráce s místním rozhlasem v případě větších komunit
4. zprostředkování společných informačních akcí v odborných kruzích (uprchlíků a lidí ze země původu)

5. go-and-see návštěvy
6. rozvoj spolupráce mezi sdruženími v různých zemích s podobným zaměřením
7. odborné vzdělávací programy s cílem přípravy navrátilců k zapojení se do hospodářského procesu (podnikání nebo jiná výdělečná činnost)
8. zřízení domů s pečovatelskou službou pro seniory v zemi původu (speciální projekt)
9. individuální odborná pomoc při reintegraci pro seniory (speciální projekt)
10. individuální podpory při rekonstrukci domů a podnikatelských prostor.

5.1.7.4 Programy na podporu návratu

Dánská Rada pro uprchlíky spolu s odbornými organizacemi, obcemi a sdruženími pro uprchlíky organizují různé projekty zaměřené na podporu návratu a opětovného začlenění navrátilců z Dánska. I když se cizinec zapojí do projektu, jehož cílem je podpora návratu, k návratu samotnému ho to nezavazuje, neboť návrat je Repatriačním zákonem považován za dobrovolnou záležitost.

Různé projekty byly rozšířeny tak, aby se vztahovaly na některé specifické skupiny osob – například starší lidi. Dále vznikla řada projektů zaměřených na zajištění odborného vzdělávání a řada projektů, které poskytují zvláštní podporu v souvislosti s rekonstrukcí bydlení a obchodních prostorů. Tyto programy na podporu návratu se zaměřují primárně na uprchlíky. Pro Dánsko byli prioritní uprchlíci z Bosny a Hercegoviny, Somálska, Afghánistánu a Iráku.

V rámci jednotlivých programů byla uprchlíkům poskytována řada služeb, například go-and-see návštěvy, zřízení horké linky, vydávání informačních periodik, odborné vzdělávací projekty či dům s pečovatelskou službou pro seniory.

V České republice byl na legálně pobývajících osobách zaměřen pouze jednorázový projekt v roce 2009 pro osoby propuštěné ze zaměstnání v důsledku ekonomické krize.

5.1.7.4.1 Rozvojová pomoc

Mezi priority dánské rozvojové pomoci pro roky 2007–2011 je zařazeno budování kapacit, které budou sloužit uprchlíkům v rozvojových zemích, aby bylo zajištěno, že se s uprchlíky bude zacházet v souladu s mezinárodními úmluvami. O vyřešení problému s přílivem uprchlíků má být usilováno na obou stranách hranice zemí, kterých se problém týká. Dánská rozvojová politika problém uprchlíků reflektuje. Mezi prioritní země pro léta 2010–2014 je zařazen Afghánistán, Somálsko či Pákistán, tedy země, ze kterých do Dánska přichází nejvíce žadatelů o mezinárodní ochranu.

Česká republika obdobně realizuje podobné projekty do vybraných zemí, žádoucí je však mezinárodní spolupráce a koordinace rozvojových aktivit.

5.1.7.5 Dobrá praxe

Dánsko má jako jediná ze zkoumaných zemí upraveny dobrovolné návraty zvláštním zákonem – repatriačním zákonem. Díky tomu mají dobrovolné návraty systematický rámec, jsou jasně vymezené pravomoci a odpovědnost a je zajištěna koordinace aktivit.

Za dobrou praxi lze považovat dále činnost Rady pro uprchlíky, která působí jako zastřešující orgán pro

nevládní organizace z Dánska, které se zabývají uprchlickou problematikou. Radu řídí zástupci jednotlivých členských organizací. Může tak působit jako nástroj koordinace aktivit členských organizací v jednotlivých zemích, ve kterých působí.

Vzorovým příkladem úspěšného návratového projektu může být návratový program pro uprchlíky z Bosny a Hercegoviny. Byl pojat opravdu komplexně a zahrnoval široké spektrum služeb pro danou cílovou skupinu (bosensští uprchlíci). V jeho rámci byl vydáván časopis pro bosenské uprchlíky v Dánsku, zřízena horká linka, navázána spolupráce s bosenským místním rádiem, dialog mezi bosenskými odborníky v exilu a v Bosně s cílem zajistit výměnu informací. Dále byly organizovány go-and-see návštěvy bosenských uprchlíků do Bosny. Taktéž byla spuštěna řada vzdělávacích projektů, například program zaměřený na zakládání vlastního podniku. Některé dílčí projekty pak byly zaměřeny na určité specifické skupiny – starší bosenské uprchlíky, kteří měli problém s integrací do dánské společnosti a toužili po návratu. Jednak byl spuštěn projekt s cílem pomoci při jejich integraci do společnosti v severských zemích a v rámci dalšího projektu byl zrekonstruován dům s pečovatelskou službou pro seniory v Sarajevu.

Česká republika zatím žádný takto komplexně pojatý projekt snad s výjimkou projektu v Gruzii neuskutečnila, nicméně právě tento dánský projekt pomoci návratu bosenským uprchlíkům může být považován za modelový projekt. Přestože se týkal specifické skupiny osob, jeho organizační schéma a široký rozsah aktivit může být použit jako manuál pro to, jak organizovat projekty dobrovolných návratů, které by byly udržitelné.

5.2 Švédsko

5.2.1 Úvod

Švédsko je největší ze severských zemí jak svojí rozlohou, tak i počtem obyvatel (9 359 742 obyvatel k 30. 4. 2010).¹⁰⁰ S tímto počtem obyvatel se řadí mezi menší státy Evropské unie, jejímž členem je od r. 1995. Švédsko je jedním z nejřidčeji zalidněných států Evropy a díky přívětivým podmínkám pro imigranty (vysoká tolerance vůči cizincům ze strany Švédů, štědrá sociální a integrační politika) patří mezi nejoblíbenější cílové státy pro přistěhovalce.

Podle studie *Migration Integration Policy Index* (MIPEX), která vznikla ve spolupráci dvaceti organizací pod vedením British Council, jsou ze všech zemí EU pro cizince ty nejlepší podmínky k životu právě ve Švédsku. Na základě údajů z roku 2006 Švédsko získalo 100% skóre v přístupu na pracovní trh, v oblasti sjednocení rodin; v možnosti účasti na politice nebo antidiskriminace bylo třeba jen malých úprav k dosažení nejvyššího hodnocení.¹⁰¹

Cizinci tu mají nejsnazší přístup na pracovní trh – s alespoň ročním povolením k pobytu mohou pracovat ve většině sektorů nebo začít podnikat.¹⁰² Stát pro nezaměstnané cizince pořádá školení a jazykové kurzy, cizincům, kteří v zemi alespoň dva roky pracují nebo se starají o děti, umožňuje studovat za finanční podpory. Při ztrátě zaměstnání neztrácejí cizinci automaticky právo na pobyt, ale mají možnost hledat si jiné zaměstnání, rovněž mohou práci libovolně měnit.

Švédsko vyniká i v dalších hodnocených oblastech jakými jsou např. právo na sloučení rodiny, možnost získání trvalého pobytu nebo státního občanství. Cizinec, který v zemi pobývá tři roky, smí volit a být volen v místních volbách. Nejlepší podmínky má Švédsko i v oblasti antidiskriminačních opatření – zákon zde cizincům dává právo bránit se proti přímé i nepřímé diskriminaci ve veřejném a privátním sektoru z důvodů rasových, náboženských a národnostních. Specializované agentury poskytují obětem diskriminace nezávislé právní služby.¹⁰³

Podle oficiálních statistik bylo v roce 2009 ve Švédsku evidováno 602 893 cizinců (nárůst oproti roku 2005 o cca 123 000), nejvíce jich pocházelo z Finska, Iráku, Polska, Íránu, Bosny a Hercegoviny, Německa, Dánska, Norska a Turecka.¹⁰⁴

V letech 2008 a 2009 přijalo Švédsko okolo 90 000 imigrantů (osob zamýšlejících zůstat ve Švédsku po delší dobu).¹⁰⁵ Podíl v cizině narozených rezidentů na celkové švédské populaci v letech 2000–2009

¹⁰⁰ Statistika centralbyran: Startpage. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] http://www.scb.se/default_2154.aspx

¹⁰¹ Migrant Integration Policy Index, Jan Niessen, Thomas Huddleston and Laura Citron in cooperation with Andrew Geddes and Dirk Jacobs, 2007, British Council and Migration Policy Group, s. 170.

¹⁰² Migrant Integration Policy Index, Jan Niessen, Thomas Huddleston and Laura Citron in cooperation with Andrew Geddes and Dirk Jacobs, 2007, British Council and Migration Policy Group, s. 172.

¹⁰³ Migrant Integration Policy Index, Jan Niessen, Thomas Huddleston and Laura Citron in cooperation with Andrew Geddes and Dirk Jacobs, 2007, British Council and Migration Policy Group, s. 172–174.

¹⁰⁴ Population statistics: Population statistics Summary of Population Statistics 1960–2009. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_26041.aspx#Fotnoter

¹⁰⁵ Statistika centralbyran: Population, Table: Number of births, deaths, immigrants, emigrants and population size. Year 2008–2110. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]

<http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/Visavar.asp?yp=tansss&xu=C9233001&omradekod=BE&huvudtabell=BefPrognosOversikt&omradetext=Population&tabelltext=Number-of-births%2C+deaths%2C+immigrants%2C+emigrants+and+population+size%2E+Year+2008%2D2110&preskat=O&prodid=BE0401&deltabell=&deltabellnamn=%D6versikt+%F6ver+antal+%F6dda%2C+d%F6da%2C+f%F6delse%F6verskott%2C+invandrade%2C+utvandrade%2C+invandrings%F6verskott%2C+folk%F6kning+sam+folk%4ngd%2E+Prognos%2E+2008+%2D+2110&innehall=Doda&starttid=2008&stopptid=2110&Fromwhere=M&lang=2&langdb=2>

narostl z 11,3 % na 14,3 %.¹⁰⁶ Počty žadatelů o azyl se v letech 1998–2007 každoročně pohybovaly v rozmezí 11 231 až 36 370 osob.¹⁰⁷ Z těchto dat není možné vysledovat trend nárůstu nebo poklesu žádostí v uvedeném období, ve státech sledovaných OECD však počty žadatelů v posledních letech spíše klesají.

Cizinci se nejčastěji usazují ve velkých městech, jakými jsou např. Göteborg, Malmö či Stockholm. Udržují si vyšší míru porodnosti než etničtí Švédové, lze tedy předpokládat, že podíl populace s cizími kořeny v budoucnosti nadále poroste. Sociální ukazatele vypovídají i o tom, že je mezi přistěhovalci vyšší míra nezaměstnanosti (rozdíl v nezaměstnanosti mezi švédskými občany a občany ze zemí mimo EU v roce 2005 činil 27,6 %)¹⁰⁸ a jsou častěji než domácí občané závislí na sociálních dávkách.

5.2.1.1 Historický kontext

Nárůst počtu přistěhovalců po druhé světové válce úzce souvisel se zkracováním pracovní doby a zvyšující se poptávkou po pracovní síle. Nejvíce přistěhovalců přicházelo ze sousedních severských zemí, zejména z Finska. Tato přistěhovalcká vlna začala opadat po roce 1967, kdy Švédsko zavedlo imigrační kontroly.¹⁰⁹

Od poloviny 70. let 20. století se ve Švédsku začala vyvíjet politika integrace cizinců. Mezi její hlavní principy patří svoboda volby (cizinec se může rozhodnout, zda si ponechá svoji vlastní kulturní identitu nebo přijme švédskou), stát proto umožňuje imigrantům rozvíjet své kulturní a lingvistické tradice – jedním z prostředků je výuka mateřského jazyka na školách. Švédsko je jedinou zemí v Evropě, kde zákon zaručuje dětem přistěhovalců hodiny rodného jazyka na základních i středních školách. Vyučuje se tu zhruba šedesát jazyků (nejčastěji arabština, bosenština, finština a albánština). Podporu ostatních aktivit (etnická média, spolky přistěhovalců atd.) musel stát v rámci snižování veřejných výdajů omezit.

Od 70. let 20. století rostl podíl uprchlíků a osob, které do Švédska přicházely za účelem sjednocení rodin. Tito přistěhovalci nejčastěji pocházeli ze zemí Středního východu a Latinské Ameriky. Další vlnu přistěhovalců lze datovat do 90. let minulého století, kdy Švédsko přijalo množství uprchlíků ze zemí bývalé Jugoslávie.

Moderní imigrační éru lze rozdělit do 4 etap, přičemž každá je reprezentovaná rozdílnými typy imigrantů:

1. uprchlíci ze sousedních států (1938–1948),
2. pracovní imigrace z Finska a jižních zemí (1979–1971),
3. uprchlíci z rozvojových států a za účelem sjednocení rodin (1972–1989),
4. žadatelé o azyl z jihovýchodní a jižní Evropy (1990–současnost).¹¹⁰

¹⁰⁶ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_26041.aspx

¹⁰⁷ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/37/43185374.xls>

¹⁰⁸ Migrant Integration Policy Index, Jan Niessen, Thomas Huddleston and Laura Citron in cooperation with Andrew Geddes and Dirk Jacobs, 2007, British Council and Migration Policy Group, s. 170.

¹⁰⁹ Immigration to Sweden. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immi.se/migration/control.htm>

¹¹⁰ Migration Information Source: Country profiles: Restrictive Immigration Policy and Multiculturalism (Restrictive Immigration Policy and Multiculturalism).

5.2.2 Asistovaný dobrovolný návrat – definice, právní rámec a institucionální zajištění

V cizineckém zákoně bychom definici asistovaného dobrovolného návratu hledali marně. Dobrovolný návrat v pojetí Migračního úřadu (Migrationsverket) znamená návrat osoby s možností volby do země původu. Takováto osoba má ve Švédsku povolený pobyt a sama se rozhodne k návratu domů. Obvykle je k úspěšnému návratu domů nutná asistence hostitelské země. V tu chvíli je aplikován asistovaný návrat. Ani v tomto případě zákon nedefinuje pojem „asistovaný návrat“. Dle IOM k asistovanému návratu dochází tam, kde může být jednotlivci ze strany státu nebo třetí strany, např. mezinárodních organizací, poskytnuta finanční a organizační asistence k návratu a někdy i pomoc k získání reintegračních opatření.

5.2.2.1 Právní rámec

Základním právním předpisem upravujícím přistěhovalectví je **cizinecký zákon** (Aliens Act 2005:716) z roku 2006, který nahradil předchozí zákon z roku 1989. Důsledkem této změny bylo zejména ustanovení nových procesních a jurisdikčních pravidel, jejichž cílem bylo zkvalitnění právní úpravy a posílení motivace osob k dobrovolnému návratu. Zákon obsahuje obecná ustanovení, definice základních pojmů, podmínky, za kterých může cizinec do země vstoupit, pobývat zde a pracovat, upravuje problematiku víz, pobytů a další.

Na zákon navazuje **cizinecké nařízení** (Aliens Ordinance 2006:97), které obsahuje ustanovení týkající se cestovních dokladů, víz, povolení k pobytu, pracovních povolení a další. Dalším pramenem je vládní návrh (Govt. Bill 1996/97:25), který zdůraznil potřebu plánování dobrovolných návratů a vyzdvihl důležitost nevládních organizací v implementaci programů dobrovolných návratů. V září roku 2005 schválil parlament vládní návrh (Govt. Bill 2004/05:170), který vedl k nahrazení odvolacích komisí migračními soudy.

Vedle výše uvedených pramenů se v dané oblasti dále aplikuje např. soudní řád správní a správní řád, který obsahuje určitá společná základní pravidla pro všechny správní úřady.

Další zákonná pravidla a pokyny pro zpracování asistovaných dobrovolných návratů, kontakty na ambasády, pravidla cestovní spolupráce a obdobné záležitosti lze nalézt v manuálu Migračního úřadu pro migrační případy.

5.2.2.2 Readmisní dohody

Readmisní dohody jsou v některých případech předpokladem realizace návratů do země původu. Švédsko vstoupilo do readmisních dohod se všemi významnými azylovými zeměmi původu a v současnosti má uzavřeno 17 bilaterálních readmisních dohod, které regulují postupy a kritéria pro readmisi osob, které nemají právo pobývat ve Švédsku. Švédsko dále uzavřelo dohodu (Memorandum o porozumění) s Irákem, který je dominantní zemí původu žadatelů o azyl. Dále existuje celkem 11 dohod v rámci EU. Dohody upravují postupy při vyhošťování cizinců a při neexistenci cestovních dokladů ze Srbska, Černé Hory, Bosny a Hercegoviny, Makedonie, Ruska a Ukrajiny, přičemž nejčastěji bývá aplikována dohoda se Srbskem. Ostatní, např. s Albánií, Srí Lankou, Hong Kongem, Makaem či Moldavskem, nejsou aplikovány ve větší míře. Tyto dohody se v praxi osvědčily, potíže bývají jen v případech, kdy není zřejmá identita a občanství osob.

5.2.2.3 Institucionální zajištění

Centrálním správním orgánem pro oblast migrace je **Migrační úřad** – oprávnění mu náležející vyplývají zejména z cizineckého zákona a podmínky jeho činnosti určuje vláda. Činnost úřadu směřuje k zajištění udržitelné migrační politiky, která chrání právo na azyl a v mezích regulí usnadňuje volný pohyb přes hranice. Cílem činnosti je rozvíjení azylové politiky a evropské a mezinárodní spolupráce na poli migrace.

Úřad v roce 2008 přijal Akční plán asistovaných návratů a ustanovil Koordinační skupinu – výsledkem bylo navýšení počtu úředníků pracujících v oblasti asistovaných návratů, strukturovanější postupy ke zjišťování identity, vytvoření postupů ke sledování jednotlivých případů, rozvoj interní i externí spolupráce – např. s Národním policejním úřadem, Vězeňskou a probační službou a nevládními organizacemi. Migrační úřad dále podporuje uzavírání dohod se švédskými, cizími a mezinárodními organizacemi (např. s IOM). Pro rok 2009 bylo prioritou úřadu prozkoumávání azylových žádostí, návraty a implementace nových pravidel v oblasti pracovní migrace, **pro oblast asistovaných návratů bylo cílem zvýšení procenta asistovaných dobrovolných návratů realizovaných v zákonem stanovené lhůtě a zkrácení doby mezi rozhodnutím a odjezdem ze země.**

Úlohou Migračního úřadu je motivování osob k dobrovolnému návratu a poskytování asistence s cestovními lístky a získáváním dokladů. Migrační úřad má mnoho dalších oprávnění, může zajistit nebo vykonávat dohled nad osobou, která při návratu nespolupracuje.

Další orgány, úřady a instituce, které se různými způsoby podílejí na řešení problematiky návratů, jsou v různých fázích tohoto procesu ambasády a konzuláty v zahraničí, policie, Vězeňská a probační služba, migrační soudy a odvolací migrační soud, městské a místní úřady a nevládní organizace.

5.2.2.3.1 Vliv evropské politiky a legislativy

Švédské právo je již dnes harmonizováno s pravidly stanovenými „návratovou“ **Směrnicí 2008/115/EC** z 16. 12. 2008, která obsahuje společná pravidla a postupy členských států pro návraty ilegálně pobývajících občanů třetích zemí. Tato směrnice bude od 24. 12. 2010 závazná pro všechny země EU.

V oblasti migrace existuje celá řada směrnic, z nichž jmenujme např. **Směrnici rady 2001/40/EC** týkající se vzájemného uznávání rozhodnutí o vykázaní občanů třetích států. Účelem je umožnit uznání rozhodnutí o vykázaní občana třetího státu vydané jedním členským státem na území jiných členských států. Nedostatkem je obtížná aplikovatelnost směrnice v praxi, neboť neexistuje vyvinutý informační systém zaznamenávající takováto rozhodnutí – navíc jsou na Švédsko kladeny další požadavky k odeslání těchto občanů do země původu, proto je jednodušší na základě Dublinského nařízení požádat jiný členský stát o převzetí odpovědnosti za jejich vyhoštění.

V souladu se **Směrnicí rady 2004/191/EC** si musí členské státy vzájemně kompenzovat finanční imbalance vyplývající z aplikace předchozí směrnice, což přináší spoustu další práce a administrativy – je proto nejisté, zda Švédsko bude kdy plně tuto směrnici aplikovat.

Účelem **Tranzitní směrnice 2003/110/EC** je určení rozsahu asistence mezi kompetentními orgány na tranzitních letištích v členských státech při provádění vyhoštění – ve Švédsku ji aplikuje Migrační úřad, hlavní výhoda spočívá v tom, že Švédsko nemusí doprovázet vyhošťovaného do tranzitní země a tato osoba tak *může* cestovat sama.

The European Return Fund Directive CD 575/2007/EC se týká projektů zaměřených na zvyšování počtu

asistovaných dobrovolných návratů. Tyto projekty byly kofinancovány z prostředků Evropského návratového fondu. Jednalo se o projekty zaměřené na asistované návraty a zvyšování jejich počtu, dále na zvyšování povědomí a meziresortní spolupráce ve sféře asistovaných dobrovolných návratů, asistované návraty a reintegraci Somálců, znovusjednocení rodin a zvyšování schopností žadatelů před jejich návratem domů.

5.2.3 Obecně k dobrovolným návratům, typy návratů a cílové skupiny

5.2.3.1 Obecně k návratům

Klíčovou roli pro úspěšnost návratu hraje jeho příprava. Rozhodnutí o návratu není nikdy snadné, často se jedná o zdoluhavý proces, během něhož musí jednotlivec zvážit mnoho aspektů a musí být o všech těchto aspektech dobře informován. Současný režim dává uprchlíkům a přistěhovalcům, kteří se chtějí dobrovolně vrátit, možnost žádat o finanční příspěvek na náklady na cestu, možnost žádat o pomoc v reintegraci či poskytování poradenství před odchodem.

5.2.3.2 Typy návratů

Švédsko rozlišuje mezi zpětnou migrací a asistovanými návraty.

Zpětná migrace je termín používaný pro návraty osob, které ve Švédsku legálně pobývají (uprchlíci nebo osoby s potřebou ochrany).

Asistovaný návrat je koncipován pro ty osoby, které požádaly o povolení k pobytu a svoji žádost vzaly zpět nebo bylo-li rozhodnuto o jejich návratu či přemístění a vybraly si návrat do země původu. Účelem asistovaných návratů je umožnění návratu v lidských a důstojných podmínkách, vždy se zvažují individuální podmínky a samotné návraty jsou realizovány ve spolupráci s cizincem.

Klíčovými součástmi asistovaných návratů jsou ztotožnění cizince a existence a platnost jeho cestovních dokladů. Migrační úřad předpokládá, že žadatel je osobně odpovědný za prokázání své totožnosti a za poskytování pravdivých a kompletních podrobností k žádosti. Žadatel je informován o azylovém procesu ihned po svém příchodu a je mu také dána příležitost připravit se na možný návrat. Těm, jejichž žádost byla zamítnuta, je poskytován komplexní servis, jehož účelem je návrat osoby do země původu do dvou měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí o návratu. Pokud se žadatel skrývá a vyhýbá, je jeho případ předán policii k *nucenému návratu*, pokud existují obavy, že by se skrývat mohl, je nad ním vykonáván *dohled*, nebo může být věc předána policii a žadatel může být *umístěn do detence nebo zadržovací vazby*.

Typy návratů:

1. Občan třetí země, který má platné povolení nebo oprávnění k pobytu v členském státě, se dobrovolně vrátí do země původu.
2. Občan třetí země, který nemá platné oprávnění nebo povolení k pobytu v členském státě, se vrátí do země předtím, než je objeven a zadržen – „ilegální imigrace“. Tento fenomén je skrytý před očima veřejnosti, nelze určit, kolik lidí do státu vkročilo a kolik vystoupilo.
3. Žadatel o azyl, který neuspěl se svojí žalobou proti zamítavému rozhodnutí, si dobrovolně vybere návrat do země původu.
4. Obdobně jako u bodu 3, ale povinnost k návratu musí být vynucena fyzickým transportem z členského státu.

Podíl asistovaných návratů na celkových návratech zůstává v období let 2004–2008 konstantní s výjimkou roku 2006, kdy byla aplikována dočasná legislativa vedoucí k nárůstu pobytových povolení. Počet případů asistovaných návratů se pohyboval od 8200 v r. 2004, přes 2800 v r. 2007, až po téměř 4900 v r. 2008, přičemž délka celého procesu se snížila na 82 dnů v roce 2008. V roce 2004 směřovalo nejvíce návratů do balkánských zemí, v r. 2008 do Iráku, Srbska, Somálska a Libanonu.

Výše uvedené kategorie návratů lze rozdělit do jednotlivých subkategorií podle toho, jakým způsobem jsou realizovány a kdo se na nich podílí. Rozeznáváme tak např. repatriaci, dobrovolné, asistované, nucené či spontánní návraty. Termín „repatriace“ (někdy také dobrovolná návratová migrace) je dále třeba odlišovat od termínu „návrat“. Repatriace se aplikuje na nešvédské občany s povoleným pobytem, kteří se dobrovolně a samostatně rozhodnou navrátit do země původu nebo do jiné země, zatímco „návrat“ se používá pro osoby, které nesplňují podmínky pro povolení k pobytu. V zemi existují zvláštní programy a projekty Migračního úřadu zaměřené na repatriaci a asistenci v repatriaci, které jsou realizovány ve spolupráci s městskými úřady a nevládními organizacemi (např. švédský Červený kříž). Úkolem Migračního úřadu je usnadnit návrat do země původu poskytováním různých forem podpory a informovat osoby, které mají chuť se vrátit, takovým způsobem, aby byly schopny si samy určit, zda a kdy se vrátí do země původu. Pokud se rozhodnou vrátit, mohou si zažádat o cestovní a jiné finanční příspěvky k pokrytí počátečního období v zemi původu. Kontaktní kanceláře se nacházejí v Göteborgu, Malmö a ve Stockholmu.

V jednotlivých případech se na návratech podílí Migrační úřad, deportace řídí policie, jejich samotný výkon pak uskutečňuje Vězeňská a probační služba.

Další okolností, podle níž lze návraty rozlišovat, je *míra jejich dobrovolnosti*. Pouze repatriace je považována za dobrovolnou v tom smyslu, že je výsledkem individuálního samostatného rozhodnutí legálně pobývajících osoby, která se rozhodne pro návrat do země původu či do jiné země. Druhý stupeň rozlišuje, zda přistěhovalec souhlasí s rozhodnutím o návratu a podvolí se mu, nebo nesouhlasí a jeho návrat je pak více či méně vynucen. Také nucený návrat může být vykonán více způsoby – s asistencí nebo bez, nedobrovolně, ale i *dobrovolně*.

5.2.3.3 Kategorie navrátilců¹¹¹

Navrátilce je možné rozdělit do dvou základních kategorií a několika podkategorií. Dvě hlavní kategorie navrátilců jsou:

- osoby, kterým je odmítnuto jejich právo na pobyt,
- osoby, které získaly právo k pobytu ve Švédsku a následně si vybraly návrat do země původu nebo do třetí země.

První kategorii je potom možné rozdělit do minimálně pěti podkategorií, kterými jsou zejména:

- žadatelé o azyl, jejichž žádost byla zamítnuta,
- legální rezidenti, jejichž povolení vypršelo nebo bylo zrušeno,
- ilegální přistěhovalci či rezidenti,

¹¹¹ Return – The Swedish Approach, Department of Eurasian Studies Uppsala University, Anna Jonsson and Dominika Borg, ISSN 1103-3541, 2006, str. 19–22.

- přistěhovalci, kteří nepožádali o azyl,
- oběti obchodu s lidmi a oběti pašování.

Výše uvedené důvody návratu mají dopad na rozsah poskytované asistence při návratech.

Druhou kategorii zahrnující dobrovolně se vracející přistěhovalce lze rozdělit do nejméně tří podkategorií podle poskytované asistence a vybrané destinace na:

- osoby, které se vracejí do země původu bez jakékoliv asistence,
- osoby, které se vracejí do země původu s asistencí země jejich současného pobytu,
- osoby, které odcházejí do třetí země s asistencí nebo bez ní.

5.2.3.4 Návrat do jiné země než země původu

5.2.3.4.1 V rámci EU

Pokud se prokáže, že žadatel požádal o azyl v jiné zemi EU, nebo že mu bylo uděleno vízum k návštěvě jiného členského státu EU, pak tato země musí prozkoumat žádost o azyl, jak je to ujednáno mezi členskými státy EU a zformulováno v Dublinském nařízení. *Dublinské transfery žadatelů o mezinárodní ochranu spadají do kategorie nucených transferů v rámci určení země odpovědné za vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu.* Délka těchto řízení ve sledovaném období (tj. 2004–2008) zůstává stabilní, roste však počet osob ukrývajících se anebo unikajících před výkonem rozhodnutí.

5.2.3.4.2 Jiný stát, než stát určený rozhodnutím

Hlavním pravidlem je, že se žadatel vrací do státu určeného v rozhodnutí o zamítnutí vstupu nebo v rozhodnutí o deportaci. Obvykle je to země, jíž je osoba státním občanem. Může se vrátit také do jiné země než země určené v rozhodnutí, pokud prokáže, že zde bude přijat – měl by mít platný pas a povolení k pobytu v této zemi. S pořízením cestovních dokladů může vypomoci Migrační úřad.

Preferuje se, aby osoba nesla výdaje spojené se zpáteční cestou, pokud tyto prostředky nemá, lístek objedná a zaplatí Migrační úřad.

5.2.4 Druhy poskytované asistence

Způsoby či druhy poskytované asistence se liší podle toho, zda se vážou k návratové migraci (repatriaci) nebo k návratům vyvolaným předchozím rozhodnutím. V prvním případě jsou programy prováděny systematicky ve spolupráci Migračního úřadu a nevládních organizací. Zaměřují se na poskytování poradenství, ale i finanční pomoci pokrývající cestovní náklady a počáteční období v přijímající zemi. V některých případech je poskytována pomoc v reintegraci spočívající v pomoci s nastartováním vlastního podnikání, poskytování odborného či vzdělávacího tréninku, či zprostředkování zaměstnání. Podpora cizinců zahrnuje mj. výuku švédštiny a přípravu na zaměstnání v podobě výuky profesních dovedností.

5.2.4.1 Podpora v souvislosti s repatriací

V souvislosti s repatriací je možné požádat o příspěvek na cestu a finanční podporu pro počáteční období v domovském státě. Výčet toho, co se před přiznáním podpory zvažuje, vzešel z jednání Migračního úřadu a švédského Červeného kříže, Caritas Švédsko, The Social Mission, Švédské asociace místních úřadů a regionů a Stockholmského městského návratového úřadu.

V roce 2008 o tyto příspěvky požádalo 91 osob a 59 z nich byly uděleny (nicméně podstatně větší počet osob se do země původu vrátil nezávisle). V roce 2009 bylo podpořeno celkem 115 žadatelů a 73 osobám byly přiděleny příspěvky na cestu a finanční podpora, dotace na repatriaci byly poskytnuty 5 osobám z Bosny a Hercegoviny, 3 z Chile, 4 z Kolumbie, 7 z Ekvádoru, 38 z Iráku, 1 z Íránu, 5 z Ruska, 3 ze Somálska, 1 z Ugandy a 1 ze Zimbabwe.

5.2.4.2 Severská a mezinárodní spolupráce

Vlády severských států mají konzultační skupinu pro uprchlíky (NSHF) v rámci které funguje pracovní skupina, jejímž hlavním úkolem je práce na repatriacích do zemí jako Somálsko a Irák.

Zvláště významná je spolupráce Migračního úřadu s Červeným křížem a UNHCR.

5.2.4.3 Informační aktivity

Důležitým prvkem repatriace jsou informace. Ty mohou být zaměřeny jak na jednotlivé cizince, tak i na zvyšování povědomí jiných subjektů, které s nimi vstupují do kontaktu (veřejné orgány, obce, krajské úřady, nevládní organizace a vlastní přistěhovalecké organizace a asociace). Informační vstupy jsou získávány studiemi, průzkumy na místě a sběrem faktických informací v terénu.

5.2.5 Dobrovolné návraty

Jestliže se cizinec dobrovolně rozhodne navrátit, nebo alespoň akceptuje rozhodnutí, které mu nedovoluje zůstat ve Švédsku a je připraven se mu podrobit a aktivně se spolupodílet na navrácení, mluvíme o dobrovolném návratu.

Takováto osoba může v určitých případech požádat o různé druhy podpory a pomoci pro opětné začlenění. V závislosti na tom, kam se vrací, má možnost:

- kontaktovat organizace ve Švédsku, které jí mohou poskytnout informace o situaci v zemi původu a upřednostnit podporu takového návratu,
- požádat o příspěvek na reintegraci,
- kontaktovat organizace v zemi původu, které jí mohou poskytnout podporu po návratu zpět.

5.2.6 Navrácení dobrovolné a vynucené

Pokud žadatel obdržel rozhodnutí o zamítnutí vstupu nebo o deportaci a rozhodnutí se stalo pravomocným, je od něj vyžadováno, aby opustil Švédsko. Očekává se, že se rozhodnutí podřídí a

v nejlepším případě si cestu zařídí sám včetně zajištění platných identifikačních a cestovních dokladů. Pokud potřebuje pomoc v přípravách a organizaci cesty může kontaktovat své příjímací oddělení. Je na zvážení každého, zda opustí Švédsko s pomocí Migračního úřadu (dobrovolný návrat) nebo zda jeho zpáteční cesta bude vyžadovat zásah policie (vynucený návrat). Pouze v prvním případě však bude mít možnost požádat o podporu ve znovuzачlenění a některé další druhy podpory.

5.2.6.1 Plánování návratu

Jakmile rozhodnutí o zamítnutí vstupu nebo deportaci nabude právní moci, je žadatel předvolán k setkání se svým úředníkem k projednání návratu a podání informací o dalších možnostech. Pokud si nedokáže cestu zařídít sám, společně sepiší plán toho, co kdo udělá – žadatel tak např. může kontaktovat svou ambasádu a obstarat si pas, zatímco Migrační úřad může provádět úpravy cesty, pokud je žadatel nucen během zpáteční cesty měnit plány.

Pokud byl zamítnut vstup, cizinecký zákon stanoví, že žadatel musí opustit zemi do 2 týdnů, ledaže je stanoveno jinak. Pokud má být vyhoštěn, musí zemi opustit do 4 týdnů a pokud ji v této lhůtě neopustí, Migrační úřad je oprávněn předat případ policii.

5.2.7 Podpora při znovuzачlenění/reintegraci v zemi původu

Tato podpora je zaměřena na podporu navrátilců do zemí, kde jsou podmínky pro opětovné začlenění do společnosti velmi omezené. Schéma pomoci v současné podobě bude platit do konce roku 2010.

5.2.7.1 Podmínky pro získání podpory

- je-li žádost o azyl zamítnuta nebo vzata zpět,
- plánuje-li žadatel dobrovolný návrat zpět do země původu a tato země nabízí jen omezené možnosti ke znovuzачlenění,
- pokud se zdá pravděpodobné, že bude v zemi, do které si přeje se vrátit, přijat.

Pokud žadatel ví, že jeho země původu je jednou ze zemí, které v současnosti umožňují žádat o tuto podporu, může se obrátit na svého úředníka. Nejen samotný žadatel, ale také jeho rodinní příslušníci (manžel/ka, nezletilé dítě) a jiní příbuzní mohou získat podporu, nicméně v jejich případě je poskytnutí podmíněno předchozím životem ve Švédsku.

Žádost o podporu musí být předložena Migračnímu úřadu nejpozději do dvou měsíců po obdržení oznámení o zamítnutí žádosti, ten pak posoudí, zda žadatel podporu obdrží nebo ne.

Platba se provádí po návratu domů jednorázově paušální částkou.

Ve většině zemí, kde se podpora poskytuje, spolupracuje Migrační úřad s organizací IOM, která peníze vyplácí po návratu žadatele zpět do země původu. Žadateli je před odjezdem předáno telefonní číslo na IOM spolu s nejbližším datem, kdy má IOM kontaktovat. IOM platbu provede nejpozději do tří měsíců po návratu do země původu. IOM není zastoupena v několika málo zemích, kde navrátilci mohou být oprávněni přijmout podporu, v takových případech je platba obvykle prováděna před odjezdem ze Švédska.

Příspěvky jsou co do výše omezeny – na dospělého osobu částkou 30 000 SEK¹¹² (cca 3000 euro), na nezletilého 15 000 SEK (cca 1500 euro) a na rodinu v celkové výši 75 000 SEK (cca 7500 euro). V roce 2008 bylo poskytnuto 1071 takovýchto příspěvků, z toho 1031 bylo určeno Iráčanům.

Pokud žadatel poskytne nepravdivé informace, může po něm být podpora vyžadována zpět – Migrační úřad určí, zda má být podpora vrácena celá nebo jen její část, pokud:

- žadatel úmyslně poskytl chybné informace nebo jinak způsobil, že podpora byla vyplacena chybně, např. zatajil informace o tom, že se nevrací dobrovolně, anebo se nelegálně vrátil zpět do Švédska,
- proti rozhodnutí o podpoře není odvolání možné (nařízení 2008:778).

5.2.7.2 Občané kterých zemí jsou oprávněni k získání podpory

V tuto chvíli se jedná o Afghánistán, Angolu, Burundi, Středoafričskou republiku, Čad, Demokratickou republiku Kongo, Eritreu, Guineu, Guineu-Bissau, Irák, Pobřeží Slonoviny, Kosovo (etnickí Albánci ze severního Kosova – severní Mitrovica, Leposavic, Zubin Potok, Zvecan a Strpce, stejně tak i Srbové pocházející z jiných než jmenovaných oblastí Severního Kosova), dále Libérii, Mali, Niger, Rwandu, Dagestán, Ingušsko, Čečensko, Sierra Leone, Somálsko, osoby bez státní příslušnosti z pásma Gazy a západního břehu, občany Súdánu, Toga, Ugandy a Jemenu.

5.2.8 Reintegrace

Reintegrační aktivity jsou realizovány v rámci množství projektů různými odděleními Migračního úřadu.

5.2.8.1 Reintegrace legálních migrantů

Osoby s trvalým pobytem se mohou volně rozhodnout, zda se vrátí zpět do země původu. Projekty zpětných migrací (repatriací) jsou určeny především subjektům, které ve Švédsku působí na cizince – jedná se o veřejné agentury, obecní úřady, nevládní a imigrační organizace a asociace.

Informační materiály jsou sestavovány na základě shromážděných faktů ze zemí původu, například organizace Ghana Union vycestovala do Ghany, aby zjistila fakta týkající se trhu práce, bydlení, zdravotní péče, vzdělání a podmínek k nastartování podnikání, švédský Červený kříž pro změnu získává současné informace z Iráku a Afghánistánu.

Od roku 2000 bylo implementováno mnoho dalších projektů zaměřených na legální migranty z Afghánistánu, Bosny a Hercegoviny, Burundi, Eritrey, Etiopie, Ghany, Iráku, Demokratické republiky Kongo, Libérie, Makedonie, Srbska, Somálska, Súdánu a východního Turecka.

5.2.8.2 Současné projekty podpory pro navrátilce

Mnoho organizací nabízí různé druhy podpor osobám, které se vracejí zpět do země původu, tato podpora může spočívat např. v poskytování poradenství a informací k návratům nebo v realizaci dlouhodobých vzdělávacích programů na podporu reintegrace v zemi původu.

¹¹² 1 SEK je přibližně 2,60 Kč.

V současné době probíhá podpora následujících projektů:

Návraty do Afghánistánu – pomocná linka IOM k návratům do Afghánistánu. Byla zřízena v lednu roku 2009 ve spolupráci IOM Helsinky a švédského Migračního úřadu. Linka slouží k poskytování informací o dobrovolných návratech, reintegrační asistenci a dalších možnostech dobrovolně se vracejících (vyplácení příspěvků k opětovnému začlenění). Informace jsou poskytovány v jazyce Dari, v paštunském jazyce a angličtině.

Návraty do Afghánistánu – reintegrační projekt organizace IOM v Afghánistánu. Po přeletu do Afghánistánu se navrátilci na letišti setkají s představiteli IOM Kábul, kteří vypomohou s imigračními procedurami. Navrátilcům je nabídnuto poradenství, transport do konečné destinace, dále – pokud je třeba – dočasné ubytování v Kábulu a lékařská pomoc. Bývá nabídnuta také asistence v reintegraci, která spočívá v možnosti obrátit se na některou z kanceláří IOM v Afghánistánu, kde je navrátilci nabídnuta možnost volby pomoci: pomoc v nastartování vlastního podnikání, poskytnutí odborného nebo vzdělávacího tréninku, zprostředkování zaměstnání díky doporučení. Reintegrační asistence je nabídnuta afghánským občanům, kteří ve Švédsku požádali o azyl a jsou ochotni se do Afghánistánu vrátit před 30. 6. 2010.

Návraty do Srbska – poradenské služby pro vracející se ze Švédska.

Návraty do Iráku – v období od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010 nabízí IOM a Migrační úřad speciální návratový a reintegrační servis iráckým žadatelům o azyl dobrovolně se vracejícím ze Švédska do Iráku. Tento servis je poskytován pouze omezenému počtu žadatelů. V tomto období je také zřízena pomocná linka při IOM Helsinky, na kterou se lidé mohou obracet se svými dotazy k návratům a reintegraci v Iráku. Informace jsou poskytovány v arabštině, kurdštině a angličtině. Po návratu do Iráku se navrátilci na letišti setkají s představiteli IOM Irák, kteří jim poskytnou další informace a potřebné kontakty. Stejně jako v případě dobrovolných návratů do Afghánistánu, i v tomto případě je navrátilci nabídnuta možnost volby pomoci spočívající v pomoci s nastartováním vlastního podnikání, poskytnutí odborného nebo vzdělávacího tréninku a zprostředkování zaměstnání.

Projekt Réunion – projekt zaměřený na vystopování rodičů těch dětí, které přicházejí do Švédska žádat o azyl bez zákonného zástupce.

Návraty do Kosova – poradenství a podpora švédského Červeného kříže.

Návraty a reintegrace v Somálsku.

5.2.9 Rozvojová spolupráce

Švédsko je po řadu let významným přispěvatelem OSN, Světové banky a jiných multilaterálních organizací. Cílem švédské rozvojové politiky je dosažení rovnovážného udržitelného rozvoje. Tato politika je zaměřena na vytváření podmínek, které chudým lidem zaručí zlepšení jejich životů. Tři oblasti jsou pro dosažení udržitelného rozvoje obzvláště důležité: jedná se o oblast demokracie a lidských práv, rovnoprávnosti mužů a žen a klimatu a životního prostředí. Švédská pomoc spočívá jak v poskytování krátkodobé humanitární pomoci, tak v realizaci dlouhodobých programů rozvojové spolupráce. Humanitární pomoc je primárně zaměřena na poskytování pomoci těm zemím, kde probíhá válečný konflikt, nebo kde došlo k přírodní katastrofě. Na dlouhodobém základě se Švédsko spolu s partnerskými zeměmi podílí na rozvoji jiných zemí zlepšováním podmínek pro život tamních obyvatel. Mezi hlavní oblasti, na jejichž rozvoji se Švédsko podílí, patří: demokracie, lidská práva, genderová rovnost, hospodářství, vzdělanost, zdraví a sociální rozvoj, bezpečnost a mír. Speciální programy rozvojové pomoci vypsalo Švédsko pro několik nejchudších a nejproblematictějších zemí světa jako např. Burundi, Irák, Ugandu, Sierru Leone, Albánii, Keňu, Libérii, Srbsko, Kosovo, Demokratickou republiku Kongo či Afghánistán.

V Africe sleduje Švédsko společně s dalšími evropskými státy společný zájem na maximalizaci příznivých důsledků migrace a potírání těch nepříznivých jako je vykořisťování a obchodování s lidmi. Migrace je prioritní oblastí zpracovanou v akčním plánu z roku 2007 přijatém na summitu EU - Afrika. Tento plán zdůrazňuje důležitost bližší spolupráce ve sféře mezinárodní ochrany. Švédsko podporuje rozvoj těchto programů a rozšiřování ochranných kapacit v zemích původu. Spolupráce v této oblasti bývá považována za strategický doplněk humanitární pomoci. Pilotní programy jsou nastartovány v Tanzánii a jiných zemích. Vláda se zaměřuje především na prohlubování prací na vytváření dalších kanálů legální migrace, podporu projektů zaměřených na rozvíjení legislativy ve shodě s mezinárodním právem, řešení situace interně přemísťovaných osob a na boji proti obchodování s lidmi.

V oblasti Středního východu pomáhá Švédsko mnoha různými způsoby zejména v Iráku. Vedle poskytování mezinárodní pomoci pomáhá posilovat roli a aktivity OSN v oblasti. Od roku 2007 je spuštěn švédský program mezinárodní pomoci v Iráku. Smyslem tohoto partnerství je podpora politických procesů v zemi vedoucích k dosažení stability a vytvoření podmínek udržitelného rozvoje, k posílení demokracie a lidských práv. Švédská pomoc v Iráku není ničím novým, humanitární a jinou podporu zde Švédsko poskytuje od 90. let minulého století.

5.2.10 Shrnutí a komparace s Českou republikou

Švédsko bylo pro komparaci vybráno jako země s vyspělou integrační politikou s vysokou tolerancí vůči cizincům. Hlavním principem této politiky je svoboda volby, tato je uplatňována také u dobrovolných návratů do země původu.

5.2.10.1 Definice dobrovolného návratu

Ve Švédsku je kladen větší důraz na svobodu rozhodnutí o návratu, zákonná definice však rovněž absentuje. Dobrovolný návrat ve švédské praxi znamená to, že je dána skutečná možnost výběru. To se týká zejména návratů legálně pobývajících cizinců. U osob vracejících se na základě rozhodnutí o návratu je dobrovolnost vyvážena nabídkou asistence a reintegračními službami. V ČR jsou upraveny v rámci dlouhodobých programů pouze dobrovolné návraty cizinců s uloženým rozhodnutím o návratu. Česká definice dobrovolných návratů pouze vymezuje možnost finanční spoluúčasti státu na dobrovolném návratu cizince, je-li to ve veřejném zájmu.

Švédsko rozlišuje mezi zpětnou migrací a asistovanými návraty. Zpětná migrace nebo někdy také dobrovolná návratová migrace je termín používaný pro návraty osob, které ve Švédsku legálně pobývají, do země původu. Asistovaný návrat se týká těch osob, které požádaly o povolení k pobytu a svoji žádost vzaly zpět, nebo bylo-li rozhodnuto o jejich návratu či přemístění a vybraly si návrat do země původu.

Repatriace legálně pobývajících se tedy aplikuje na nešvédské občany, kteří se dobrovolně a samostatně rozhodnou vrátit do země původu či do jiné země. Jedná se tedy o spontánní návrat, nevylučuje však poskytnutí asistence. Asistovaný návrat se používá pro osoby, které nesplňují podmínky pro povolení pobytu. Důležitá pro rozlišování jednotlivých kategorií pro návrat je tedy povaha pobytu a míra souhlasu s dobrovolným návratem. Pouze zpětná migrace legálně pobývajících osob je považována za dobrovolnou v tom smyslu, že je výsledkem individuálního samostatného rozhodnutí. Jestliže se cizinec dobrovolně rozhodne navrátit, nebo alespoň akceptuje rozhodnutí o návratu, které mu nedovoluje zůstat ve Švédsku a je připraven se mu podrobit a aktivně se spolupodílet na navrácení, mluvíme o

asistovaném návratu. Pokud nesouhlasí, pak je jeho návrat více či méně vynucen. Také nucený návrat může být vykonán s asistencí nebo bez, nedobrovolně, ale i dobrovolně.

5.2.10.2 Cílová skupina a kategorizace

Švédsko má oproti České republice široce definovanou cílovou skupinu a zaměřuje se i na legálně pobývajících cizince. V ČR byl na legálně pobývajících osoby zaměřen pouze jednorázový projekt v roce 2009 pro osoby propuštěné ze zaměstnání v důsledku ekonomické krize (pokud pomineme neúspěšné žadatele o mezinárodní ochranu). Dále je dobrovolný návrat umožněn osobám v souladu s jejich povinnostmi vycestovat na základě rozhodnutí o vyhoštění (v detenci a mimo ni osobám bez cestovního dokladu). Mezi osoby, kterým bylo ve Švédsku odmítnuto právo na pobyt patří: žadatelé o azyl jejichž žádost byla zamítnuta, legální rezidenti, jejichž povolení vypršelo nebo bylo zrušeno, ilegální přistěhovalci, přistěhovalci, kteří nepožádali o azyl, a oběti obchodu s lidmi a oběti pašování. **Důvody pro návrat a majetkové poměry osoby zvažující návrat jsou klíčové pro rozsah poskytované asistence při návratech. Tyto zásady jsou spolu se situací a možnostmi v zemi původu pro začlenění obecně aplikovatelné i pro Českou republiku.**

Osoby s právem k pobytu ve Švédsku, které se rozhodly pro návrat, lze rozdělit podle poskytované asistence a cílové země návratu na:

- osoby vracející se bez jakékoliv asistence,
- osoby vracející se do země původu s asistencí země jejich pobytu,
- osoby, které odcházejí do 3 země s asistencí nebo bez ní.

Je preferováno, aby osoba nesla výdaje spojené se zpáteční cestou, pokud tyto prostředky nemá, lístek objedná a zaplatí Migrační úřad.

Způsob a druhy poskytované asistence se liší podle toho, zda se váží k návratové migraci (repatriaci) nebo k návratům vyvolaným předchozími rozhodnutími.

5.2.10.3 Organizace návratů a asistence

V jednotlivých případech se na návratech podílí Migrační úřad, deportace řídí policie, jejich samotný výkon pak Vězeňská a probační služba. Způsoby či druhy poskytované asistence se liší podle toho, zda se váží k návratové migraci (repatriaci) nebo k návratům způsobeným předchozími rozhodnutími. V České Republice jsou za jednotlivé kategorie navracejících se osob odpovědné různé složky (OAMP, SUZ, PČR), což odpovídá jejich kompetencím. Pravděpodobně by však bylo žádoucí sjednotit koordinaci Dobrovolných návratů včetně metodického vedení.

5.2.10.3.1 Instituce a organizace podílející se na řešení otázek návratů a repatriace

Migrační úřad převzal Akční plán asistovaných návratů v roce 2008, tento plán popisuje cíle a stanoví postupy úřadu k jejich dosažení. Směřuje ke zvýšení efektivity při rozdělování zdrojů a k provádění asistovaných návratů v lidských a důstojných podmínkách. Na řešení problematiky návratů se podílí nejen úřady, organizace a instituce vyjmenované v textu této zprávy, ale i další instituce, které v oblasti vystupují pouze v rámci některých dílčích kroků a procedur, nebo např. při tvorbě statistik či rozvojové spolupráci.

Další zainteresované organizace: Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo integrace a genderové rovnosti, Národní policejní úřad, Statistický úřad, Migrační úřad, Sida, Červený kříž, Gőteborgsinitiativ, Švédská asociace místních úřadů a regionů, UNHCR, IOM a řada dalších.

5.2.10.4 Osoby s legálním pobytem na území

Pro návraty z legálního pobytu jsou programy prováděny systematicky ve spolupráci Migračního úřadu a nevládních organizací. Zaměřují se na poskytování poradenství, ale i finanční pomoci pokrývající cestovní náklady a počáteční období v přijímající zemi. V některých případech je poskytována pomoc v reintegraci spočívající v pomoci s nastartováním vlastního podnikání, poskytování odborného či vzdělávacího tréninku, či zprostředkování zaměstnání. Podpora cizinců zahrnuje mj. výuku švédštiny a přípravu na zaměstnání v podobě výuky profesních dovedností.

V zemi existují zvláštní programy a projekty Migračního úřadu zaměřené na repatriaci a asistenci v repatriaci, které jsou realizovány ve spolupráci s městskými úřady a nevládními organizacemi (např. švédský Červený kříž). Úkolem Migračního úřadu je usnadnit repatriaci do země původu poskytováním různých forem podpory a informovat osoby, které se chtějí vrátit, takovým způsobem, aby byly schopny si samy určit, zda a kdy se vrátí do země původu. Pokud se rozhodnou vrátit, mohou si zažádat o cestovní a jiné finanční příspěvky k pokrytí počátečního období v zemi původu. Za tím účelem mohou kontaktovat kanceláře nacházející se v Gőteborgu, Malmö a ve Stockholmu. V souvislosti s repatriací je možné požádat o příspěvek na cestu a finanční podporu pro počáteční období v domovském státě. Výčet toho, co se před přiznáním podpory zvažuje, vzešel z jednání Migračního úřadu a švédského Červeného kříže, Caritas Švédsko, The Social Mission, Švédské asociace místních úřadů a regionů a Stockholmského městského návratového úřadu.

5.2.10.5 Osoby, které nesplňují podmínky pro povolení pobytu

Pokud žadatel obdržel rozhodnutí o zamítnutí vstupu nebo o deportaci a rozhodnutí se stalo pravomocným, je od něj vyžadováno, aby opustil Švédsko. Očekává se, že se rozhodnutí podřídí a v nejlepším případě si cestu zařídí sám včetně zajištění si platných identifikačních a cestovních dokladů. Pokud potřebuje pomoc v přípravách a organizaci cesty, může kontaktovat své přijímací oddělení. Žadatel je předvolán k setkání se svým úředníkem k projednání návratu a podání informací o dalších možnostech. Pokud si nedokáže cestu zařídit sám, společně sepiší plán toho, co kdo udělá – žadatel tak např. může kontaktovat svou ambasádu a obstarat si pas, zatímco Migrační úřad může provádět úpravy cesty, pokud je žadatel nucen během zpáteční cesty měnit plány. Tento postup je vhodný pro obecnou aplikaci v ČR, tj. komunikace s úředníkem návratového centra a podrobné naplánování kroků pro návrat. Je na zvážení každého, zda opustí Švédsko s pomocí Migračního úřadu (dobrovolný návrat), nebo zda jeho zpáteční cesta bude vyžadovat zásah policie (vynucený návrat). Pouze v prvním případě však bude mít možnost požádat o podporu ve znovuzачlenění a některé další druhy podpory. Pokud byl zamítnut vstup, cizinecký zákon stanoví, že žadatel musí opustit zemi do 2 týdnů, ledaže je stanoveno jinak. Pokud má být vyhoštěn, musí zemi opustit do 4 týdnů a pokud ji v této lhůtě neopustí, Migrační úřad je oprávněn předat případ policii. Odmítnutí dobrovolného vycestování diskvalifikuje cizince z nároku na reintegrační podporu. Tato zásada je rovněž aplikovatelná v ČR.

5.2.10.6 Asistence

Takováto osoba může v určitých případech požádat o různé druhy podpory a pomoci pro opětné začlenění. V závislosti na tom, kam se vrací, má možnost:

- kontaktovat organizace ve Švédsku, které jí mohou poskytnout informace o situaci v zemi původu a upřednostnit podporu takového návratu,
- požádat o příspěvek na reintegraci,
- kontaktovat organizace v zemi původu, které jí mohou poskytnout podporu po návratu zpět – fungující síť organizací v zemi původu vyžaduje mezinárodní spolupráci a rovněž jde o žádoucí prvek pro převzetí.

5.2.10.7 Podmínky pro získání podpory

- je-li žádost o azyl zamítnuta nebo vzata zpět,
- plánuje-li žadatel dobrovolný návrat zpět do země původu a tato země nabízí jen omezené možnosti ke znovuzačlenění, (aplikovatelná zásada pro ČR),
- pokud se zdá pravděpodobné, že bude v zemi, do které si přeje se vrátit, přijat.

Pokud žadatel ví, že jeho země původu je jednou ze zemí, které v současnosti umožňují žádat o tuto podporu, může se obrátit na svého úředníka. Nejen samotný žadatel, ale také jeho rodinní příslušníci (manžel/ka, nezletilé dítě) a jiní příbuzní mohou získat podporu, nicméně v jejich případě je poskytnutí podmíněno předchozím životem ve Švédsku.

Žádost o podporu musí být předložena Migračnímu úřadu nejpozději do dvou měsíců po obdržení oznámení o zamítnutí žádosti, ten pak posoudí, zda žadatel podporu obdrží nebo ne.

Platba se provádí po návratu domů jednorázově paušální částkou prostřednictvím IOM.

Pokud žadatel poskytne nepravdivé informace, nebo se vrátí nelegálně do Švédska může po něm být podpora vyžadována zpět – Migrační úřad určí, zda má být podpora vrácena celá nebo jen její část (aplikovatelná zásada pro ČR). Tato částka na osobu činí v přepočtu až 3 tisíce euro, u nezletilých polovinu, na rodinu maximálně cca 7,5 tisíce euro.

Jsou stanoveny země, jejichž občané jsou oprávněni k získání podpory, příspěvek je dále také pro osoby bez státní příslušnosti z pásma Gazy a západního břehu, občany Súdánu, Toga, Ugandy a Jemenu (aplikovatelná zásada pro ČR).

5.2.10.8 Motivy a vnímání asistovaných návratů

Žadatelé o azyl žádají na hranicích nebo na odděleních migračních úřadů. Pokud má žadatel důvody, na základě kterých mu cizinecký zákon přiznává právo na ochranu nebo povolení k pobytu, je migrační úřad povinen této osobě udělit povolení k pobytu, pokud tyto důvody nemá, je jeho žádost zamítnuta. Žadatel je poté zavázán k opuštění země, přičemž se předpokládá, že bude toto respektovat a rozhodnutí se podrobí. Migrační úřad nicméně asistuje žadateli v procesu návratu, a to různými způsoby poskytované pomoci – informování, motivační programy, příspěvky, dotování cestovních nákladů, programy k opětovnému začlenění osob.

5.2.10.9 Překážky

Největší překážkou k přijetí asistovaného návratu je nechuť mnoha žadatelů k návratu do země původu – v této souvislosti mohou žadatelé vnímat rozhodnutí jako hluboce nespravedlivé, přestože byli informováni, že právně závazné rozhodnutí o zamítnutí žádosti znamená, že se musí vrátit.

Další překážkou je otázka identity – některé země odmítají přijmout své vlastní občany, pokud si to osobně nepřejí nebo pokud zemi může dlouhou dobu trvat vydání nezbytných cestovních dokladů.

5.2.10.10 Reintegrace legálních migrantů

Osoby s trvalým pobytem se mohou volně rozhodnout, zda se vrátí zpět do země původu. Projekty zpětných migrací (repatriací) jsou určeny především subjektům, které ve Švédsku působí na cizince – jedná se o veřejné agentury, obecní úřady, nevládní a imigrační organizace a asociace.

Informační materiály jsou sestavovány na základě shromážděných faktů ze zemí původu, například organizace Ghana Union vycestovala do Ghany, aby zjistila fakta týkající se trhu práce, bydlení, zdravotní péče, vzdělání a podmínek k nastartování podnikání, švédský Červený kříž pro změnu získává současné informace z Iráku a Afghánistánu.

Seznam současně probíhajících projektů viz výše (5.2.8.2 Současné projekty podpory pro navrátilce).

5.2.10.11 Rozvojová pomoc

V Africe sleduje Švédsko společně s dalšími evropskými státy společný zájem na maximalizaci příznivých důsledků migrace a potírání těch nepříznivých, jako je vykořisťování a obchodování s lidmi.. Migrace je prioritní oblastí zpracovanou v akčním plánu z roku 2007 přijatém na summitu EU – Afrika. Tento plán zdůrazňuje důležitost bližší spolupráce ve sféře mezinárodní ochrany. Švédsko podporuje rozvoj těchto programů a rozšiřování ochranných kapacit v zemích původu. Spolupráce v této oblasti bývá považována za strategický doplněk humanitární pomoci. Pilotní programy jsou nastartovány v Tanzanii a jiných zemích. Vláda se zaměřuje především na vytváření dalších kanálů legální migrace, podporu projektů zaměřených na rozvíjení legislativy ve shodě s mezinárodním právem, řešení situace interně přemísťovaných osob a na boji proti obchodování s lidmi.

Česká republika obdobně realizuje podobné projekty do vybraných zemí, žádoucí je však mezinárodní spolupráce a koordinace rozvojových aktivit.

5.2.10.12 Dobrá praxe

5.2.10.12.1 Severská a mezinárodní spolupráce

Vlády severských států mají konzultační skupinu pro uprchlíky (NSHF), v rámci které funguje pracovní skupina, jejíž hlavním úkolem je práce na repatriacích do zemí jako Somálsko a Irák.

Zvláště významná je spolupráce Migračního úřadu s Červeným křížem a UNHCR.

5.3 Finsko

5.3.1 Úvod

Finsko je severská země, ke které kromě samotného Finska patří také souostroví Ålandy. Rozkládá se na 338 tisících km² a hraničí se Švédskem, Norskem a Ruskem.

Finsko je členem Evropské Unie, skupiny G-9, Mezinárodního měnového fondu, OECD, OSN a řady dalších.

5.3.1.1 Počet a struktura obyvatel

Ve Finsku žije 5 363 538 obyvatel (2010).¹¹³ Průměrná hustota zalidnění je 15,7 obyvatel na čtvrtěční kilometr¹¹⁴, což je jedna z nejnižších hodnot v rámci Evropy (po Norsku a Islandu).

Finská společnost je poměrně homogenní. Finové tvoří asi 93 %¹¹⁵ všech obyvatel. Největší počet cizinců, kteří trvale žijí ve Finsku, pochází z Ruska (28210), z Estonska (25 510), ze Švédska (8506), ze Somálska (5570) a z Číny (5180). Dále ve Finsku žije početná menšina Iráčanů, Němců, Afghánců, Italů, Francouzů či Íránců¹¹⁶.

5.3.1.2 Přistěhovalectví

5.3.1.2.1 Historický přehled

Imigrace cizinců ve Finsku je poměrně novým jevem. Až do roku 1980 ve Finsku každoročně převažovala emigrace nad imigrací. V období, kdy se tento poměr obrátil, jednalo se většinou o Finské občany vracející se zpět, například ze Švédska.

Počet přistěhovalců s cizím státním občanstvím prudce vzrostl v roce 1990. Jednalo se zejména o Somálce, kteří utekli ze země původu v důsledku občanské války. V následujících letech vrostl taky počet žadatelů o azyl z Balkánu. Počet cizích státních příslušníků žijících ve Finsku se v letech 1976–1990 pohyboval mezi 15 až 20 tisíci lidí, naproti tomu v roce 2001 již žilo ve Finsku téměř sto tisíc cizích státních příslušníků.

5.3.1.2.2 Žadatelé o azyl a o trvalý pobyt

V první polovině roku 2010 pocházelo nejvíce žadatelů o mezinárodní ochranu ze Somálska (233),

¹¹³ Population Register of Finland. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.vaestorekisterikeskus.fi/vrk/home.nsf/pages/index_eng

¹¹⁴ Ministry of Foreign Affairs of Finland: This is Finland. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://finland.fi/Public/default.aspx?contentid=160032&nodeid=41803&culture=en-US>

¹¹⁵ CIA The World Factbook – Finland. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fi.html>

¹¹⁶ Údaje z roku 2009. Finská imigrační služba. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

[http://www.migri.fi/download.asp?id=Foreign+citizens+in+Finland+2009;1882;{596A4B32-E70C-440D-AC0F-BCF3FD7B67EB}\)](http://www.migri.fi/download.asp?id=Foreign+citizens+in+Finland+2009;1882;{596A4B32-E70C-440D-AC0F-BCF3FD7B67EB}))

z Ruska (202) a z Iráku (192). V předchozím roce tvořili největší skupinu žadatelů o azyl Iráčané (1195), Somálci (1180) a překvapivě Bulhaři (739).¹¹⁷

Nejvíce úspěšných žadatelů o azyl pocházelo v první polovině 2010 ze Somálska (356), z Iráku (310) a z Afghánistánu (83). Naopak nejvíce zamítnutých žádostí se týkalo uprchlíků z Bulharska (347), z Iráku (252) a z Ruské federace (211). Stejně tak v roce 2009 se nejvíce pozitivních rozhodnutí o udělení azylu týkalo žadatelů ze Somálska (548), z Iráku (495) a z Afghánistánu (95) a nejvíce zamítnutých žádostí bylo pro uprchlíky ze Somálska (671), z Bulharska (478), a z Iráku (438).¹¹⁸

Nejvíce žádostí o trvalý pobyt ve Finsku podali v roce 2009 občané Ruské federace (4260), Somálska (2267) a Číny (1473). V téže roce se nejvíce pozitivních i negativních rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu týkalo občanů Ruské federace (3662 pozitivních, 4189 zamítavých), Číny (1248 pozitivních, 1403 zamítavých) a Indie (1256 pozitivních, 1317 zamítavých).¹¹⁹

5.3.1.2.3 Azylové řízení

Azylové řízení se řídí cizineckým zákonem, který je nově v platnosti od roku 2010. Pro možnost uplatnění dobrovolného návratu neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu uvádíme podrobněji jednotlivé varianty průběhu azylového řízení. Po podání žádosti o azyl může být tato žádost zpracována pěti možnými způsoby, z nichž čtyři jsou zrychlené.

¹¹⁷ Finnish Immigration Service: Statistics on asylo mand refugees. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=3129>

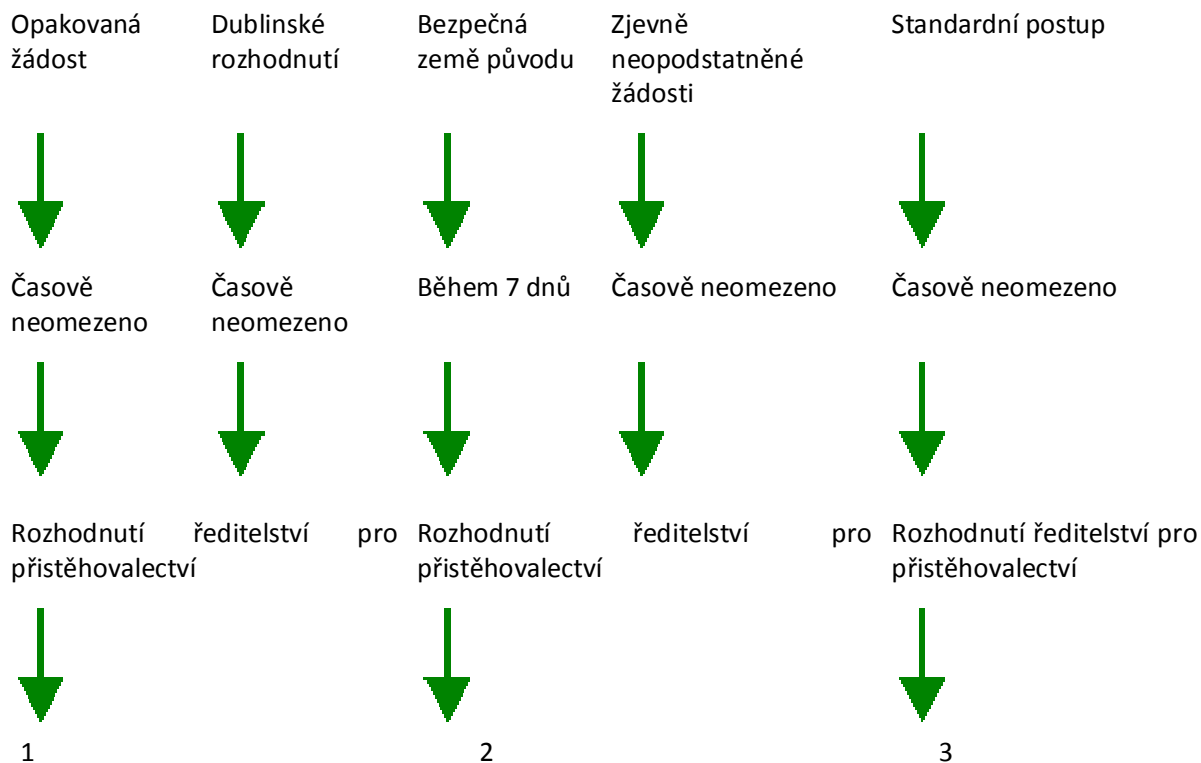
¹¹⁸ Tamtéž.

¹¹⁹ Finnish Immigration Service: Statistics on residence permit. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2709,2717,2730>

Více statistických údajů týkající se předchozích let, žádostí o udělení občanství a statistické údaje o deportaci dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2709,2717,2730>

Zrychlený postup (4)



1 – Deportaci lze provést ihned po negativním rozhodnutí Ředitelství pro přistěhovalectví, i když je možné se odvolat ke správnímu soudu v Helsinkách do 30 dnů od oznámení rozhodnutí, pokud správní soud v Helsinkách přeruší výkon rozhodnutí před samotnou deportací.

2 – Právo odvolat se k správnímu soudu v Helsinkách do 30 dnů od rozhodnutí. Deportace může být provedena během 8 dní, jestli do té doby nebude její výkon přerušen rozhodnutím správního soudu.

3 – Právo odvolat se k správnímu soudu v Helsinkách do 30 dnů od rozhodnutí. Odvolání má odkladný účinek na výkon rozhodnutí.¹²⁰

¹²⁰ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://www.reintegration.net/finland/index.htm#2.%20Protagonists%20in%20the%20migration%20sector-%20implementation%20and%20execution>.

5.3.2 Právní rámec dobrovolných návratů

5.3.2.1 Definice dobrovolného návratu

Výraz „Dobrovolný návrat“ se ve Finsku používá v oficiálních programech EU, pro projekty tzv. asistovaného dobrovolného návratu evakuovaných osob z válečné zóny v Kosovu a Bosně. Tento pojem se stejně tak používá pro žadatele o azyl, kteří se vracejí buď dobrovolně poté, co stáhli své žádosti o azyl, nebo poté, co obdrželi negativní stanovisko ke své žádosti o azyl. V obou případech, byla většině žadatelů, kteří se nakonec rozhodli k návratu, poskytnuta finanční pomoc zahrnující i cestovní náklady. Neurčitost definice „asistovaný dobrovolný návrat“ ve Finsku lze v širším kontextu snad vysvětlit tím, že na národní úrovni prozatím neexistuje uniformní schéma řešení AVR. Definice „asistovaného dobrovolného návratu“, i když v překladu z finštiny jde spíše o „podporovaný dobrovolný návrat“, byla použita ve všech textech projektů, které se touto problematikou zabývají. Výraz „motivovaný návrat“ byl použit ve zprávě Ministerstva vnitra z roku 2003, který doporučoval řešit „asistovaný dobrovolný návrat“ neúspěšných žadatelů o azyl na národní úrovni. Nicméně zpráva uvádí, že stejné postupy lze použít i v případě cizinců žijících ve Finsku, kteří nemají platné povolení pobytu.¹²¹

Dle IOM Assisted Voluntary Returns je obecný pojem používán na úrovni mezinárodních organizací, který zahrnuje všechny typy programů dobrovolných návratů. „Asistovaný“ proto, že cizinci při návratu asistuje (což v praxi znamená, že mu pomáhá a kontroluje ho) stát či relevantní organizace.

5.3.2.2 AVR - politický kontext

Přes nárůst počtu žadatelů o azyl se téma asistovaných dobrovolných návratů na úrovni politických debat v podstatě neobjevilo. Po poklesu počtu žadatelů mezi lety 2005 a 2007 byl v roce 2008 zaznamenán nárůst o 215 % (4 016 registrovaných žadatelů) oproti roku 2007 (1 276 žadatelů), což je zároveň o 50 % více, než bylo v roce 2005 (poslední rok, kdy byl zaznamenán rekordní počet žadatelů – 2 684 osob).

Nedostatečný politický zájem o AVR je zřejmý také z omezeného pokrytí tématu v médiích (ačkoliv záležitosti imigrace a hlavně uprchlictví se v médiích objevují pravidelně). Jeden z mála příkladů je příběh, který se objevil roku 2009 v novinách (švédsko-jazyčných), o ruské rodině, která se rozhodla využít možnosti dobrovolného návratu po zamítnutí jejich žádosti o azyl. Příběh se zaměřoval na špatné životní podmínky, ve kterých se rodina ocitne po návratu domů, a vyjadřoval naději, že se podaří rodinu dostat zpět do Finska. Všeobecně je možné říci, že švédsko-jazyčná média jsou více přátelsky nakloněna tématům, jako je migrace a uprchlictví, než je tomu u médií finsko-jazyčných. Další zmínkou o tomto tématu byl rozhovor s generálním ředitelem finské imigrační služby (MIGRI), který zvažuje možnost organizace dobrovolných návratů na národní úrovni jako součást budoucí migrační politiky.

¹²¹ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=9C4724FC020A7CB06A847063715653E9?directoryID=123>

5.3.2.3 Finská cizinecká legislativa

Základním předpisem upravujícím migraci je **cizinecký zákon**¹²² (Finnish Aliens Act), který upravuje cestování, bydlení, zaměstnanost, poskytování mezinárodní ochrany, zamítnutí vstupu do Finska a deportaci z Finska, odvolání proti rozhodnutím správních úřadů, trestněprávní ustanovení a množství odkazů na předpisy upravující jednotlivé instituty.

Dále na zákon navazuje taky **cizinecké nařízení**¹²³ (The Finnish Aliens Decree), které upravuje cestovní pasy nebo jiné cestovní doklady, víza, povolení pobytu, pracovní povolení atd.

Ostatní právní předpisy týkající se přistěhovalectví jsou dostupné na webové stránce Finské imigrační služby.¹²⁴ Z nich za zmínku stojí alespoň zákon o integraci přistěhovalců a přijímání žadatelů o azyl z roku 1999.

Právní předpis, který by upravoval konkrétně dobrovolné návraty, zatím chybí. Existují však legislativní návrhy (podrobněji níže).

5.3.2.4 Předběžné návrhy národního rámce AVR

Dobrovolné návraty zatím nejsou upraveny v platné finské legislativě komplexně, nicméně existují dva ministerské návrhy. Prvním je zpráva z roku 2003, která zkoumá právní možnosti vytvoření systému dobrovolných návratů ve Finsku, druhým návrhem je pak obecněji pojatá zpráva z roku 2009, která se zabývá současným stavem finské azylové politiky a mj. dává určitá doporučení pro oblast dobrovolných návratů.

5.3.2.4.1 „Motivované návraty žadatelů o azyl“

První návrh právní úpravy AVR vznikl v roce 2003 jako výsledek činnosti pracovní skupiny Ministerstva vnitra. Zpráva byla nazvaná „*Motivované návraty žadatelů o azyl*“ („The asylum seekers' self-motivated return“) a zkoumala právní možnosti vytvoření systému dobrovolných návratů ve Finsku. V rámci příprav pracovní skupina mj. podnikla studijní cestu do Německa.

Zpráva se zamýšlí nad tím, jaký by dobrovolné návraty měly mít status v rámci národní azylové politiky, jaké by měly být role jednotlivých institucí, a navrhuje k tomu potřebná opatření. Dále zkoumá jednotlivé programy AVR a procedury deportací několika evropských států, mapuje minulé a současné procedury užívané ve Finsku a představuje diskuze a relevantní dokumenty orgánů Evropské unie a mezinárodních organizací ohledně návratových politik.

Mezi hlavní návrhy vyjádřené ve zprávě patří:

- Přidat do cizineckého zákona nový koncept regulující dobrovolné návraty. Dobrovolný návrat by měl být v nové legislativě definován jako vystěhování cizince, který nemá na území státu povolen pobyť, nebrání se vystěhování a je ochoten spolupracovat na návratu s příslušnými úřady (tento koncept se liší od návratu osob, které mají na území legální pobyť). V rámci svého mandátu se

¹²² Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://www.imldb.iom.int/search.do?action=search&LinkItem=dl&languageId=en&classDescription=NationalInstruments&searchType=advanced&Country=Finland>

¹²³ Tamtéž.

¹²⁴ Dostupné v originálu online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=2760>

pracovní skupina zaměřuje na žadatele o azyl, při navrhování nové legislativy však rozšířila okruh subjektů také na dobrovolné návraty osob, které sídlí na území Finska bez platného povolení.

- Detailnější regulace administrativních procedur při dobrovolných návratech, lepší spolupráce mezi dotčenými úřady, efektivnější šíření informací o dobrovolných návratech.
- Pracovní skupina připravující změny v integračním zákoně by měla vzít v úvahu výše zmíněné návrhy, aby oba zákony byly v souladu a aby bylo jasné, které instituce jsou finančně zodpovědné za jednotlivé fáze návratu.
- Aby bylo zajištěno sblížování finských politik a praktik se společnými evropskými standardy, měl by být detailně sledován vývoj politik ostatních evropských zemí týkající se poskytování finanční podpory migrantům, kteří se dobrovolně vrací z jiné evropské země. Dále by mohly být hrazeny nejen náklady na cestu do země původu, ale přímo až do konkrétního místa návratu v rámci dané země. Také by měly být monitorovány praktiky užívané v ostatních evropských zemích pro motivaci k dobrovolným návratům (omezení přijímacích služeb a finančních výhod v zemi azylu).
- Prozkoumat možnost využití odepření vstupu na území jako podnětu motivujícího dobrovolné návraty.
- Zlepšit statistiky a zprávy týkající se dobrovolných návratů.

Tato zpráva nevedla k provedení prakticky žádných konkrétních opatření na národní úrovni, ačkoliv díky srovnání procedur užívaných ve Finsku a dalších státech EU dospěla k závěru, že definice dobrovolného návratu ve Finsku je příliš neurčitá, procedury nejasné a dosah téměř žádný.¹²⁵

5.3.2.4.2 „Hlediska azylové politiky: návrhy na rozvoj a severské srovnání“

V roce 2009 bylo Ministerstvo vnitra pověřeno zmapováním současného stavu finské azylové politiky, ze kterého vznikla zpráva „Hlediska azylové politiky, návrhy na rozvoj a severské srovnání“ (*Viewpoints on the asylum policy; Development Suggestions and Nordic Comparisons*)¹²⁶ vypracovaná Imigračním oddělením Ministerstva vnitra.

V oblasti dobrovolných návratů dává zpráva tato doporučení:

- Podporovat programy AVR prostřednictvím dohod o spolupráci s Irákem a Afghánistánem a navázat spolupráci na praktické úrovni se Somálskem.

Ministerstvo vnitra již začalo pracovat na návrzích takovýchto dokumentů mezi Finskem, Afghánistánem a IOM a také mezi Finskem a Irákem, jejichž účelem je vytvořit základ pro návraty Iráčanů a Afghánců sídlících ve Finsku (v úvahu je vzato upřednostnění dobrovolných návratů, aktuální situace v Iráku a Afghánistánu a důraz na bezpečnost a trvalost návratu). Tyto protokoly by se vztahovaly na osoby s povolením pobytu a osoby, které vzaly zpět svou žádost o azyl nebo o povolení pobytu, a které jsou

¹²⁵ Jako příklad neurčitosti a protikladů se uvádí finský integrační zákon (493/1999), který stanoví, že každá osoba žádající o azyl podle § 30 cizineckého zákona má nárok na *přijímací opatření* („reception measures“), dokud nezíská povolení k pobytu nebo dokud nenabude právní moci příkaz k vyhoštění. V určitých situacích však lze podle cizineckého zákona žadatele vyhostit ze země ještě před nabytím právní moci rozhodnutí. Dále například podle § 6 integračního nařízení 511/1999 (*Integration Ruling: Kotouttamisasetus*), který se zabývá pokrytím cestovních nákladů na návrat, může osoba, která zažádala o udělení azylu nebo dočasné ochrany, získat tento příspěvek kromě případů, kdy jí bylo uděleno povolení k pobytu a vrací se ze své vlastní vůle. Ve výjimečných případech mohou být finským státem proplaceny i cestovní náklady osobám, které svou žádost o azyl zrušily.

¹²⁶ *Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan; kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua*. ISSN 1236-2840 ISBN 978-952-491-449-9 (PDF).

ochotny se dobrovolně vrátit do země původu. Hlavní úlohu v implementaci protokolu by sehrálo UNHCR (poskytovalo by poradenství osobám zvažujícím návrat, asistovalo při vyřizování návratu a přijetí do země původu, mělo by přístup ke všem navrátilcům jak ve Finsku, tak v Afghánistánu, aby mohlo monitorovat situaci navrátilců a dodržování lidských práv).

Konečnou odpovědnost za řízení AVR by měla mít Finská imigrační služba a praktickou koordinaci všech navrátilců by mělo mít na starosti pouze jedno přijímací středisko.¹²⁷

5.3.2.4.3 Návrh IOM

Otázkou dobrovolných návratů se aktivně zabývá i Mezinárodní organizace pro migraci. V roce 2009 vypracovala projekt, který vysvětluje potřebu vytvoření souhrnného rámce AVR ve Finsku. Důvody, proč je komplexní úprava AVR tolik významná, jsou zmíněné v této zprávě:

- Poskytování informací a ujasňování si potřeb ohrožených migrantů/navrátilců – pokud poradci pracující přímo s migranty mají obtíže získat informace o AVR, potencionální zájemci o dobrovolný návrat se o této možnosti nemusí ani dozvědět – to může vést k tomu, že zůstanou v zemi déle, než by museli, a když vyčerpají veškeré jim známé možnosti, může dojít k nucenému vyhoštění (oba případy jsou ve srovnání s AVR dražší).
- AVR je všeobecně humánnější a lépe přijímanou možností než deportace – není tu stigma deportace, součástí může být podpora při reintegraci, možnost legálního návratu do hostitelské země. Pro hostitelské země AVR znamená podporu integrity azylového systému a poskytuje výhodnou alternativu k deportacím, přičemž zároveň slouží k udržování dobrých vztahů se zemí původu.
- AVR je celkově finančně nejvýhodnější variantou – odpadají náklady potřebné na zadržení, doprovod či převozy. V těchto případech taky migranti pobývají ve Finsku kratší dobu. Dokument Evropské komise z roku 2005 srovnávající náklady na nucené a dobrovolné návraty ukazuje významné rozdíly co se týče jednotlivých členských států, všeobecně však odhadované rozdíly činily od +23% v Německu do 17ti násobku (v Maďarsku je nucený návrat 17krát dražší než dobrovolný). Podle zkušeností IOM jsou nucené návraty pětikrát až šestkrát dražší než dobrovolné.
- IOM Helsinky má nejlepší předpoklady (zkušenosti s poskytováním služeb AVR, síť návratových poradců, znalost nejlepších návratových praktik, celosvětová síť kanceláří...) pro to, aby se ujala vedoucí role ve vytváření návratového managementu ve Finsku a poskytovalo asistenci při dobrovolných návratech ve spolupráci s Migri, které se bude spolupodílet na financování projektu.¹²⁸

5.3.3 Praxe dobrovolných návratů

Finsko zatím nemá zatím na národní úrovni institucionálně zakotvený systém pro dobrovolný asistovaný

¹²⁷ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=9C4724FC020A7CB06A847063715653E9?directoryID=123>

¹²⁸ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=9C4724FC020A7CB06A847063715653E9?directoryID=123>

návrat. Podpora legislativy pro pomoc uprchlíkům k jejich návratu však existuje, pokud mají povolení pobytu.

V minulých letech bylo realizováno několik návratových projektů na bázi dobrovolnosti, jejichž náplní bylo pomáhat při návratu jak skupinám uprchlíků z válečných zón, tak i jednotlivcům hledajícím azyl. Podporovatelé těchto projektů byly různé vládní organizace, obecní úřady, nevládní neziskové organizace a uprchlické organizace.

Klíčovou roli měla **Mezinárodní organizace pro migraci**, která byla jedním z hlavních hráčů na poli dobrovolné pomoci při návratu. Aktivita IOM zahrnovaly spolupráci s partnery a žadateli, navíc IOM se aktivně podílela na realizaci různých ERF programů. Taktéž zajišťovala ve většině případů logistiku transportu a byla hlavním zdrojem informací o možnostech asistované pomoci uprchlíkům, individuální případy nevyjímaje. Lobovala u finských politiků a zákonodárců za vytvoření dobrovolných organizací pro pomoc uprchlíkům na národní úrovni na bázi modelu ostatních nordických zemí (více o aktivitách IOM viz níže).

5.3.3.1 Podpora při návratu do země původu

Podpora se přednostně vztahuje na uprchlíky a žadatele o azyl, kteří se navracejí do země původu, a je podmíněná dobrovolným rozhodnutím žadatele. Jednou z podmínek je bezpečnost návratu, která je posuzována podle měsíčních zpráv UNHCR. Dalšími podmínkami pro poskytnutí podpory při návratu jsou platné cestovní doklady, platná trvalá adresa v zemi návratu a vypořádaná situace ohledně závazků plynoucích ze soudních či správních řízení ve Finsku.¹²⁹

Asistovaná podpora návratu do země původu zahrnuje přiměřenou úhradu cestovních/stěhovacích nákladů, příspěvek na zabydlení se a dotaci pro zdravotně postižené.

Zpětně migrující, kteří obdrží tuto podporu, se nemusejí do své domovské země vrátit natrvalo, ale po určité době se mohou vrátit zpět, aniž by přišli o povolení pobytu. Maximální doba pobytu mimo území Finska je v tomto případě 2 roky. V případě překročení této doby ztrácí povolení k trvalému pobytu svoji platnost. Orgánem odpovědným za tuto zpětnou migraci je Ministerstvo práce. Dle statistik je však poměr zpětných návratů uprchlíků a žadatelů o azyl ve srovnání s celkovým počtem uprchlíků ve Finsku poměrně malý.¹³⁰

5.3.3.2 Organizace dobrovolných návratů

Kromě Finské imigrační služby se na činnostech spojených s cizineckými záležitostmi podílí řada dalších aktérů. Nejvýznamnější jsou Ministerstvo vnitra, Ministerstvo pro migraci a evropské záležitosti, Finská imigrační služba a Mezinárodní organizace pro migraci.

5.3.3.2.1 Ministerstvo vnitra a Ministerstvo pro migraci a evropské záležitosti

Ministerstvo vnitra je zodpovědné za formulaci finské migrační politiky, má na starosti administraci imigračních záležitostí, rozvoj imigrační legislativy, integraci cizinců a řídí Finskou imigrační službu. Také

¹²⁹ European Reintegration Networking: *Reintegration Approaches and Policies on EU level – Analysis and Recommendations*.

Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.reintegration.net/europa/bonn/11.htm>

¹³⁰ Mezi léty 1983–2001 Finsko přijalo cca 20 000 uprchlíků, nicméně pouze 263 z nich požádalo o asistovaný návrat.

koordinuje činnosti související s migrací mezi jednotlivými sektory. Ministerstvo pro migraci určuje priority, hlavní směry aktivit a cíle migrační správy.¹³¹

5.3.3.2.2 Finská imigrační služba

Rozhoduje v individuálních případech o vstupu, pobytu a vycestování cizince ze země, uděluje uprchlický status a občanství. Řídí a plánuje přijetí žadatelů o azyl a taktéž dohlíží na zadržování cizinců. Poskytuje pomoc obětem obchodování s lidmi a vede registr cizinců, dlouhodobých pobytů a uprchlíků. Klíčové projekty jsou vypracovávány ve spolupráci mezi Migračním oddělením Ministerstva vnitra a Finské imigrační služby.

5.3.3.2.3 Mezinárodní organizace pro migraci (IOM)

IOM jako mezinárodní organizace může využít síť svých kanceláří v různých zemích jako základní bod pro spolupráci v zemích původu (podobně jako Červený kříž). V kooperaci s místními autoritami IOM pomáhal při řešení dobrovolného návratu osob, kterým by jinak hrozila deportace a umožňoval tak návraty osob humánní cestou.

Regionální úřad IOM v Helsinkách¹³² podporuje vlády pobaltských a severských států při plnění operačních úkolů řízené migrace prostřednictvím:

- pomoci migrantům na jejich cestě do nových domovů a životů
- pomoci při dobrovolných návratech pro nelegální migranty, včetně poradenství jednotlivým žadatelům o azyl a uprchlíkům
- odborného vzdělávání administrativních pracovníků pro národní instituce
- pomoci imigrantům v tísni
- výzkumu týkajícího se řízené migrace a ostatních služeb pro přistěhovalce.

Největší překážkou uchopení migrace na národní úrovni je rozptýlená administrativa a chybějící centralizovaná finanční podpora. Finanční zdroje, včetně státních, jsou nepřehledné. Reorganizací administrativy v roce 2008 byla migrace a všechny její aspekty převedeny pod Ministerstvo vnitra. Byly transformovány i rozpočtové organizace, které mají nyní, v roce 2010, dobré podmínky pro koncentraci nezbytných zdrojů a k prosazení národního programu.¹³³

5.3.4 Programy dobrovolný návratů

Návratové projekty a projekty rozvojové spolupráce v zemích návratu jsou určovány rozvojovou politikou finské vlády, která klade důraz na posílení místních aktérů. Z tohoto důvodu se řada projektů zaměřovala na mapování místních aktérů, na rozvoj spolupráce mezi nimi a na podporu jejich všeobecného rozvoje.

¹³¹ Ministry of Interior of Finland: *Migration – organisation*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/A5906F534D7BF793C22573B500300FF4?opendocument>

¹³² Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.iom.fi/mission/index.htm>.

¹³³ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=9C4724FC020A7CB06A847063715653E9?directoryID=123>

Mezi hlavní cíle z pohledu migrantů patří:

- vybudování a udržování funkční a bezpečné infrastruktury (voda, kanalizace, odstraňování min)
- podpora rozvoje a spolupráce místních organizací poskytujících sociální podporu – mezi stávajícími NGOs, novými NGOs, spolupráce NGOs s místními autoritami
- podpora vzdělávání (další vzdělávání učitelů)
- tvorba dobrých podmínek pro zaměstnanost (podpora drobného podnikání).

Plánování projektů s dopadem na země původu migrantů probíhá ve spolupráci finského MZV, úřadů v zemi návratu, finských a místních NGOs. Projekty bývají financovány z rozpočtu finské rozvojové spolupráce a/nebo z EU a Evropského uprchlického fondu. V případě mnoha projektů, převážně v Bosně, je Finsko pouze jedním z několika zahraničních aktérů.

Hlavní řídicí úlohu v projektech návratu a rozvojové spolupráce Finských organizací má oddělení rozvojové spolupráce Ministerstva zahraničních věcí. Nejvýznamnějším zástupcem neziskového sektoru v této oblasti byla v posledních letech Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) a její Skandinávské a baltské oddělení v Helsinkách.

Činnosti IOM v oblasti návratových programů pro uprchlíky ve Finsku jsou klíčové. IOM má několik programů pro dobrovolný návrat uprchlíků ve spolupráci s vládními orgány, přijímacími středisky, místní policií a nevládními organizacemi. Ve Finsku organizuje IOM následující programy dobrovolných návratů a reintegrace:

- DRITA II (komplexní program podpory při návratu a opětovném začlenění kosovských Albánců, 2000) a DRITA III (návrat a pracovní začlenění kosovských uprchlíků, 2001)
- RAFIN III (informace, poradenství, znovuzavedení návratové pomoci pro žadatele o azyl s bydlištěm ve Finsku)
- IOM-RQA (program návratu vyškolených Afghánců, od roku 2002).

Tyto programy se zaměřují nejen na podporu návratu, ale také na pomoc při reintegraci a také na rozvojové aktivity v zemi návratu. Podrobněji o nich bude pojednáno v části věnující se pomoci při reintegraci. Kromě těchto programů IOM poskytuje i individuální pomoc žadatelům, kteří se chtějí dobrovolně vrátit do země původu a na které se žádný z uvedených programů nevztahuje.

5.3.4.1 Individuální podpora návratů poskytovaná IOM

IOM Helsinky pomáhá při dobrovolných návratech také individuálně, nezávisle na zastřešujících projektech, a to žadatelům o azyl, kteří se rozhodli zrušit své žádosti nebo obdrželi negativní rozhodnutí a žádný ze specifických projektů se na ně nevztahuje. Za každý individuální návrat účtuje IOM státu poplatek ve výši 90 euro.

O tom, zda IOM může zprostředkovat zpáteční cestu, a o tom, zda má osoba nárok na určitou finanční podporu, rozhodují finské orgány. Cestovní náklady do domovské země jsou hrazeny buď zcela policií, nebo přijímacím střediskem v místě, kde osoba pobývá, nebo se náklady alternativně dělí v závislosti na stavu předávané osoby. Sdílení nákladů závisí na různých kombinacích těchto faktorů; zda má osoba stažené žádosti o udělení azylu nebo obdržela negativní rozhodnutí, zda rozhodnutí o azylu zahrnuje odmítnutí vstupu, či nikoli, zda se tato osoba vrací s pomocí IOM, nebo ne. Policie platila zpáteční jízdné osob s rozhodnutím o vyhoštění. Přijímací střediska platila zpáteční letenku těch osob, které buď stáhly

své žádosti, nebo obdržely negativní rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda jim byl odepřen vstup.¹³⁴

5.3.4.2 Rozvoj asistovaného dobrovolného návratu ve Finsku (DAVRiF)

V lednu 2010 byl IOM v Helsinkách spuštěn projekt s názvem **Rozvoj asistovaného dobrovolného návratu ve Finsku (Developing Assisted Voluntary Return in Finland, DAVRiF)**¹³⁵ Cílem projektu je vytvořit obecný program asistovaných dobrovolných návratů pro příslušníky třetích zemí, kteří se chtějí vrátit dobrovolně do své země původu. Regionální úřad IOM pro severské a pobaltské země realizuje v Helsinkách tento projekt ve spolupráci s Finskou imigrační službou. Tento tříletý projekt je financován Evropským návratovým fondem a Finskou imigrační službou

Příjemci, kteří mohou získat podporu od IOM na základě osobní žádosti:

1. osoby s povolením pobytu ve Finsku (status uprchlíka, doplňková ochrana, nebo přechodný pobyt z důvodu ochrany) o také v případě, že žadatel obdrží dlouhodobý, nebo trvalý pobyt
2. žadatelé o azyl, kteří stáhli svou žádost o azyl
3. žadatelé o azyl, kteří obdrželi zamítavé rozhodnutí

Skupiny, u kterých podpora nepřichází v úvahu:

- státní příslušníci členských států EU
- finští občané
- osoby, které se nechtějí vrátit dobrovolně

Pokud je žadatel přijat do projektu, může IOM pokrýt náklady na:

- dopravu ve Finsku (autobusem nebo vlakem, nebo ve výjimečných případech vnitrostátními lety)
- cestovní doklady
- leteckou dopravu z Helsinek do země původu
- dopravu v zemi původu, pokud je to nezbytné
- podporu při integraci.

Pokud žadatel nesplňuje podmínky k účasti na projektu, nebo v případě, že žadatelův profil zapadá lépe do jiného existujícího návratového projektu, IOM žadatele odkáže na odpovídající partnerské organizace. Všechny žádosti v rámci projektu jsou vyhodnocovány individuálně. IOM nemůže zaručit, že všichni žadatelé obdrží stejnou úroveň finanční podpory. Oprávnění dospělí žadatelé mohou získat podporu na reintegraci ve formě grantu v rozmezí od 200 do 1500 euro. Nezletilí (mladší 18 let) mohou získat podporu v rozmezí 100 až 1000 euro.

Všechny žádosti jsou posuzovány individuálně. Rozhodnutí o výši podpory poskytnuté žadateli je závislé na množství času stráveném ve Finsku, právním statusu a informacích poskytnutých jak žadatelem, tak i poradenským orgánem ve formuláři žádosti.

¹³⁴ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=9C4724FC020A7CB06A847063715653E9?directoryID=123>

¹³⁵ International Organization for migration: *Developing Assisted Voluntary Return in Finland*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://iom.fi/content/view/235/176/>

IOM v Helsinkách zařizuje všechna cestovní opatření. Opatření zahrnují pomoc při odletu z Helsinského letiště, pomoc při tranzitu a obvykle také pomoc při příjezdu do země návratu.

Pokud žadatel obdržel podporu při opětovném začlenění, IOM poskytuje maximální výši 200 euro pro žadatele na letišti (100 euro pro nezletilé). I když žadatel může být způsobilý obdržet plnou úroveň podpory (maximálně 1500 euro), IOM zaplatí před odjezdem maximálně 200 euro. Zbývající částku vyplatí IOM žadateli v zemi návratu.¹³⁶

5.3.4.3 Tvorba informačního systému o zemi původu (Afghánistán) a zajištění bezpečného návratu

Tento projekt běžel od 1. 5. do 31. 12. 2009, byl financován z ERF a řízený Imigračním oddělením Ministerstva vnitra. Cílem bylo vytvořit síť služeb zajišťujících informace o zemi pro imigrační oddělení (Migri) a policii. Tyto zdroje by měly zajistit aktuální a důvěryhodné informace o situaci v zemi, které budou sloužit jak ve fázi rozhodování, tak ve fázi návratu. Síť by mohly využívat také odvolací soudy, úřady vykonávající asistované návraty, finské obce, ve kterých žijí Afghánci, NGOs, jednotlivci, kteří uvažují o dobrovolném návratu do Afghánistánu apod.

5.3.5 Pomoc při reintegraci

Reintegrační služby jsou a byly poskytovány v rámci těchto, již výše zmíněných projektů:¹³⁷

5.3.5.1 DRITA II a DRITA III

Projekt DRITA III¹³⁸ se uskutečnil v roce 2001 a využil především informace z projektu DRITA II¹³⁹ jako základu pro vytvoření a realizaci tohoto nového projektu. Větší důraz byl kladen zejména na problematiku sociální integrace, která byla hlavním nedostatkem předchozího projektu DRITA II. Hlavním cílem projektu DRITA III bylo pomoci kosovským Albáncům se sociální integrací pomocí:

- zajištění školení
- šíření informací
- organizováním podporovaných návratů
- podporou v sociální reintegraci

Prostředky k dosažení těchto cílů byla školení. Jednak školení, jehož součástí bylo podnikatelské vzdělávání, a dále školení pro ženy v první pomoci a psychosociální vzdělávání. Obchodní školení byla organizována ve spolupráci s finskou vzdělávací institucí.

¹³⁶ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://iom.fi/content/view/237/8/>

¹³⁷ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://www.reintegration.net/finland/index.htm#3.%20Programmes%20to%20promote%20return> .

¹³⁸ Návrat a pracovní začlenění kosovských uprchlíků z Finska, 2001.

¹³⁹ Komplexní program pro návrat a opětovné začlenění kosovských Albánců ve Finsku, 2000.

Výcvik zahrnoval základní dovednosti v obchodní činnosti (např. řízení podniku, účetnictví, anglický jazyk). V průběhu školení se účastníci učili zpracovávat obchodní plány a získali také poradenství v oblasti kariéry a rozvoje. Další dva kurzy byly uspořádány ve spolupráci s finským Červeným křížem. Kurz první pomoci byl veden podle praktik Červeného kříže. Cílem psychosociálního vzdělávání, které bylo určeno zejména pro ženy, bylo pomáhat ostatním s podobnými problémy a podporovat ostatní v psychosociální oblasti.

Další součástí projektu DRITA byla zvláštní podpora pro ohrožené skupiny. Cílovou skupinou této složky byly zdravotně postižené nebo vážně nemocné osoby a jejich příbuzní. Cílem bylo připravit tyto osoby na návrat do vlasti. Poskytovány byly informace ohledně rehabilitace a zdravotní péče v oblasti jejich návratu.

V projektu DRITA III byl kladen především důraz na udržitelnou repatriaci, čehož bylo mimo jiné dosaženo vytvořením nových pracovních míst v Kosovu. V průběhu projektu DRITA III, byla také publikována řada informačních materiálů o dobrovolném návratu.

5.3.5.2 RAFIN III

RAFIN III¹⁴⁰ byl realizován v průběhu roku 2001. Cílovou skupinou projektu bylo 1000 žadatelů o azyl, kteří měli v té době bydliště ve Finsku a kteří obdrželi poradenství a informace týkající se dobrovolného návratu. Z těchto 1000 žadatelů o azyl 100 obdrželo pomoc při návratu a 80 obdrželo pomoc při znovuzачlenění. Další částí cílové skupiny bylo 60 vládních úředníků z Finska, kteří absolvovali školení o dobrovolném návratu. Projekt byl financován z Evropského uprchlického fondu a Ministerstva vnitra, místní policie, a přijímacích středisek.

Cílem projektu RAFIN III bylo poskytnout žadatelům o azyl (v té době s bydlištěm ve Finsku a čekajícím na rozhodnutí o jejich žádosti) možnost, aby se mohli dobrovolně a při respektu k lidským právům vrátit do své země původu, namísto vyhoštění z Finska.

Projekt byl úspěšný v informování žadatelů o azyl ohledně možnosti dobrovolného návratu a služeb poskytovaných v rámci tohoto projektu. Informace byly poskytnuty pomocí pracovníků přijímacích středisek a dalších distribuovaných materiálů. Výsledkem projektu bylo 143 uskutečněných dobrovolných návratů.

5.3.5.3 IOM-RQA

Tento projekt¹⁴¹ je součástí celosvětového programu návratu kvalifikovaných Afghánců. Cílem bylo poskytnout afgánským občanům, kteří v té době pobývali v zahraničí, možnost získat kvalifikaci a vrátit se do Afghánistánu a s pomocí svých schopností přispět k obnově Afghánistánu.

Ve finské části projektu IOM poskytuje navrátilcům úhradu celé cesty do Afghánistánu. Navrátilci obdrží finanční podporu. IOM jim platí určitou částku na integraci a měsíční plat. Důvodem je fakt, že díky finanční pomoci může navrátilce pokrýt své základní potřeby v Afghánistánu. Navracejícím se jsou před jejich odjezdem poskytnuté potřebné kurzy s důrazem na začlenění, včetně školení žen v profesionální sféře.

V rámci tohoto projektu byl taky zahájen nový program nastartování osobních, obchodních a pracovních

¹⁴⁰ Informace, poradenství, znovuzavedení návratové pomoci pro žadatele o azyl s bydlištěm ve Finsku.

¹⁴¹ Program návratu vyškolených Afghánců, od roku 2002.

aktivit. Finsko bude zakládání a vznik takovýchto aktivit podporovat. Prostředky k dosažení cíle spočívají v poskytování kurzů zaměřených na design obchodních/pracovních aktivit a jejich uskutečnění v praxi, navíc s ohledem na pracovní etiku. Afghánci, kteří projevili zájem o podnikání a byli vybráni pro tento pilotní projekt, obdrží navíc grant zahrnující přídavky na cestování, na integraci a na podporu vlastních podnikatelských aktivit. Záměrem projektu je, že finanční pomoc poskytnutá Afgháncům v rámci tohoto pilotního projektu, může pozitivně ovlivnit nejen ekonomiku, ale dokonce vytvoří tolik potřebná lokální pracovní místa.

Spolupráce mezi IOM a RQA tj. kancelářemi v Helsinkách a Kábulem existuje. Kábulská kancelář definuje potřebu humanitární pomoci u různých institucí. IOM také často obdrží požadavek od různých afghánských organizací pro zájemce na určitou, specifickou práci. IOM – RQA kancelář v Helsinkách, je plně zodpovědná za koordinaci, dohled a realizaci v rámci tohoto pilotního projektu.¹⁴²

5.3.5.4 Projekt pomoci při návratu a reintegraci neúspěšných žadatelů o azyl z Finska

Tento projekt se konal v roce 2000. Původní cílovou skupinou bylo 100 neúspěšných žadatelů o azyl. Cílem bylo poskytnout žadatelům o azyl poradenství a informace týkající se dobrovolného návratu a poskytnout jim informace týkající se možnosti získat pomoc pro reintegrační proces v zemi jejich původu. Projekt byl financován z Evropského fondu pro uprchlíky a finskou vládou. Na projektu spolupracovalo Ministerstvo vnitra, finský Červený kříž, přijímací střediska a poradenská střediska pro uprchlíky.

Projekt byl úspěšný a cíl pomoci 100 žadatelům o azyl překročil tím, že pomohl více než tisíci neúspěšných žadatelů o azyl. Podařilo se také vytvořit pozitivní atmosféru týkající se dobrovolných návratů.

5.3.6 Nucené návraty

Nucené návraty neúspěšných žadatelů o azyl (deportaci) upravuje finský cizinecký zákon v sekci 41 a násl. Při rozhodování o deportaci musí být přihlédnuto k délce pobytu cizince ve Finsku, vztahy mezi rodiči a dětmi, rodinným vazbám, jiným vazbám ve Finsku a v případě odsouzených cizinců také k povaze prohrěšku. Nikdo nesmí být deportován do oblasti, kde by byl vystaven pronásledování, trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení, nebo do oblasti stížená přírodní katastrofou nebo ozbrojeným konfliktem.

Žadatelům o azyl, kteří obdrželi negativní rozhodnutí, se IOM snaží nabídnout další možnost návratu oproti deportaci, který je humánnější a důstojnější. Protože v rámci běžného postupu je žadatel deportován z Finska v doprovodu policistů zpět do země původu. IOM proto může informovat neúspěšné žadatele o azyl o možnosti dobrovolného návratu s pomocí IOM.

¹⁴² Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://www.reintegration.net/finland/index.htm#2.%20Protagonists%20in%20the%20migration%20sector-%20implementation%20and%20execution>

5.3.7 Zranitelné skupiny

Zvláštní podpora pro ohrožené skupiny je realizována pouze v rámci jednotlivých projektů, obecná úprava zatím chybí.

Ve výše zmíněném projektu DRITA byli cílovou skupinou pro zvláštní podporu zdravotně postižení nebo vážně nemocní a jejich příbuzní. Cílem bylo připravit tyto osoby na návrat do vlasti. Poskytovány jim byly informace ohledně rehabilitace, zdravotní péče, a farmaceutické situace v oblasti jejich návratu. Na zranitelné skupiny byl dále zaměřen projekt *Positive Action* a pro zranitelné navrátilce do Kosova byla určena zvláštní finanční podpora.

5.3.7.1 Projekt Positive Action pro ohrožené navrátilce

Tento projekt Ministerstva vnitra staví na zkušenostech z minulých projektů a zapracovává praktiky používané pro asistované návraty všeobecně a možné zvláštní potřeby ohrožených skupin (osamělé ženy, nezletilí bez doprovodu, rodiny pouze s jedním rodičem, hendikepovaní, osoby s fyzickým či mentálním postižením, staré osoby, homosexuálové a bisexuálové, příslušníci etnických menšin – například Romové, oběti obchodu s lidmi). Tento projekt by měl být součástí širšího modelu a měl by se zaměřit na ohrožené skupiny. Skrze rozvojovou pomoc se projekt snaží o podporu reintegrace ohrožených navrátilců ve spolupráci s finskými organizacemi a občanskou společností v zemi původu.

5.3.7.2 Speciální podpora pro zranitelné skupiny z Kosova

Tato podpora byla poskytnuta v podobě informační mise pro 13 osob s bydlištěm ve Finsku (10 kosovských Albánců a 3 zaměstnanci). Mise byla provedena mezi 3. 4. až 10. 4. 2001.

Dotyční byli buď zvláštní lékařské případy, lidé se zdravotním postižením, nebo osoby se zvláštními potřebami s ohledem na jejich zdravotní stav, kteří uvažovali o návratu do Kosova, ale kteří potřebovali speciální informace pro vyhodnocení konkrétní lékařské a zdravotní situace v zemi návratu.

Standard zdravotní služby v Kosovu v té době neumožňoval návrat všech osob se speciálními potřebami v rámci skupiny. Výběr účastníků byl proveden na základě zdravotních potřeb každého člověka.

5.3.8 Finská rozvojová politika

Projekty dobrovolných návratů bývají uskutečňovány ve spolupráci s Oddělením pro rozvojovou politiku (Department of Development Cooperation Policy) na Ministerstvu zahraničních věcí. Cíle finské rozvojové politiky byly načrtnuty v rozhodnutí vlády, které bylo vytvořeno po přijetí všeobecné strategie rozvojové spolupráce OECD z roku 1996.

Cílem finské rozvojové politiky je podpora místních aktérů, které chce dosáhnout vytvořením příznivých podmínek pro fungování místních NGOs a soukromých společností, svépomocných skupin a jednotlivců.

Finská rozvojová politika se angažuje v bilaterální spolupráci mezi státy, v mezinárodních organizacích (např. UNHCR) a rozvojových fondech, ve spolupráci s finskými nevládními organizacemi.

Příspěvky na finskou rozvojovou politiku nedosahují standardů daných OSN – 0,7 % HNP. Finsko, které na rozvojovou spolupráci poskytuje 0,31 % HNP, je v tomto ohledu pod průměrem EU, na stejné úrovni

s Irskem, přičemž v relativních číslech ještě méně přispívají pouze Itálie a Řecko.

V dalších kapitolách jsou zmíněny některé projekty v zemích původu migrantů. Většina z nich již byla uvedena výše.

5.3.8.1 Příklady projektů s dopadem na zemi návratu

5.3.8.1.1 Afghánistán

Projekt návratu kvalifikovaných Afghánců (RQA) byl představen výše. Další projekty v Afghánistánu, ve kterých se Finsko angažovalo, zahrnují například odstraňování min, finanční příspěvek cca 850 000 euro (na UNHCR projekt zaměřený na děti v Afghánistánu) a příspěvek 150 000 euro na projekt OSN (OCHA) na koordinaci humanitární pomoci v Afghánistánu.

Kirkon ulkomaanapu (*Church's Foreign Aid*, KUA) spolupracoval na projektech v Afghánistánu s podobnými organizacemi z dalších zemí formou zasílání jídla, zimního oblečení, stanů a dek do Afghánistánu. Finská KUA přispěla 350 000 euro. Peníze byly získány od MZV, Kongregace v Espoo a soukromých dárců.

Finský Červený kříž (FRC) se zúčastňuje na finanční pomoci do Afghánistánu od roku 1987. Červený kříž byl aktivní také v průběhu posledních krizových období, kdy spolupracoval s tamní místní organizací Červeného kříže a zasílal do Afghánistánu finanční a odbornou pomoc.

5.3.8.1.2 Bosna a Hercegovina

MZV má pět probíhajících (pokračujících a nových) projektů v Bosně. Mezi lety 1999 a 2000 byl ustanoven projekt na rozvoj systému sociálního zabezpečení a sociálních služeb pro znevýhodněné osoby (starší a invalidní osoby, navrátilí migranti). Projekt byl uskutečněn místní NGO, *Independent Bureau for Humanitarian Issues* (IBHI). Po tomto projektu následoval další, který pokračoval od 2001 do 2003. Rozpočet na druhou fázi je přes 2 miliony euro, Finsko zabezpečilo 1,26 milionů euro.

Mezi léty 1999 a 2001 se konal další projekt, jehož cílem bylo zlepšit pracovní podmínky místních poradenských center pro uprchlíky dodáním kancelářského vybavení, např. telefonů, a poskytnutím poradenství, školení a vedení zaměstnanců center. Projekt byl uskutečněn prostřednictvím dvou dalších návratových projektů.

Finský *Constructor batalion* mezinárodní mírové mise SFOR v Bosně měl několik drobných projektů, v rámci kterých byla vybudována a opravena základní infrastruktura, aby byly umožněny návraty migrantů a jejich zaměstnání v oblasti. Finská jednotka CIMIC sloužila jako spojení mezi místními autoritami, silami mírové mise a mezinárodními organizacemi poskytujícími pomoc v Bosně.

V letech 2000 až 2003 se Finsko zúčastnilo projektu zaměřeného na rozvoj vzdělávacího sektoru v Bosně. Cílem bylo zvýšit profesionální dovednosti v sektoru tak, aby se přiblížily evropským normám. Rozpočet projektu byl 12 mil. euro, finský příspěvek byl 2,02 mil. euro. Projekt se uskutečnil ve spolupráci s Univerzitou v Sarajevu.

Projekt na podporu rovnosti mužů a žen v Bosně se uskutečnil v letech 2001 až 2004. V Bosně jej měl na starosti IBHI a jeho cílem bylo nastolit otázku ženských práv jako součást občanských a lidských práv v Bosně, vytvořit genderově rovnoprávné struktury v samosprávě i v občanském sektoru. Zodpovědnými autoritami byly MZV Finska a Bosny. Rozpočet projektu byl 1,51 mil. euro, příspěvek Finska je cca 1 mil. euro.

V roce 2002 získala Suomi Asociace Bosny a Hercegoviny (*Suomi-Bosnia-Hertsegovina Association*) finance z Evropského uprchlického fondu (přes finské Ministerstvo práce) na podporu projektu na výstavbu domů v Bosně. Cílem je pomoci těm, kteří jsou ochotni se vrátit, ale jejichž domy byly zničeny. Projekt zahrnoval plánování, poskytování informací a koordinaci aktivit pro ty, kteří zvažují návrat do Bosny.

5.3.8.1.3 Kosovo

Do současnosti bylo Kosovo hlavní oblastí návratu migrantů z Finska, především kvůli statusům dočasné ochrany pro kosovsko-albánské uprchlíky. Z důvodu velkého počtu navrátilců do Kosova byl proces návratů více promyšlený a koherentní než v případě Bosny.

Ministerstvo práce spolu s IOM Helsinky uskutečnilo v letech 2000 a 2001 projekty DRITA II a DRITA III (viz třetí kapitola). Část týkající se Kosova se zaměřovala na zaměstnání navrátilců a jejich integraci do společnosti a mapování možností návratů pro zvláštní skupiny obyvatelstva.

Finská Organizace pro pomoc uprchlíkům (Refugee Aid Organization - *Suomen pakolaisapu*) se spolu s Ministerstvem práce a finskou NGO Devaidry zapojila do projektu vzdělávacího centra a centra pro ženy v Kosovu. Nejprve byly vyhledány ženské skupiny v Kosovu, poté byla založena NGO *Mundesia*. Tato organizace poté založila samotné centrum. Centrum poskytovalo školení v práci s počítačem a diskusní skupiny, kterých se od založení zúčastnilo na 600 žen.

Finská Organizace pro pomoc uprchlíkům dále založila spolupráci s místní organizací pro hendikepované, Handikos, obchod s rukodělnými výrobky *Zgijm* v Mitrovici. Projekt začal v roce 1999 a v červenci 2000 byl již obchod natolik úspěšný a populární, že byl předán do vedení Handikos jako ziskový podnik.

Dále se Finsko zapojilo do *projektu Water and Sanitation Institution Building project in Kosovo (WASIB project)*, jehož cílem bylo zvýšit odbornou způsobilost místních odborníků a studentů. Místními partnery byla společnost pro vodu a hygienu SHUKOS a Univerzita v Prištině, na straně Finska to byly soukromé společnosti podnikající v oblasti vodních zdrojů, Kemwater Oy, a finští odborníci.

5.3.8.1.4 Somálsko

Situace v Somálsku je poněkud odlišná od situace v oblasti Balkánu. Zatímco v Bosně a v Kosovu již občanská válka – důvod, pro který lidé opustili své domovy – skončila, v Somálsku stále pokračuje mocenské vakuum, které nastalo po odstranění bývalého diktátora Siada Barreho. Doposud nebyl vytvořen svrchovaný stát, což způsobuje obrovskou ekonomickou, politickou a společenskou nejistotu v zemi.

Finská vláda nenavázala se Somálskem vztahy bilaterální rozvojové spolupráce, ani žádné projekty návratu migrantů. Možné návraty proto probíhají mimo oficiální kanály.

Finsko se v Somálsku účastnilo projektu UNICEF a World Food Project. Ministerstvo práce poskytlo 25 000 euro z Evropského uprchlického fondu pro organizaci *Save the Children (Pelastakaa lapset)* na projekt výletu dětí ze Somálska do Somalilandu.¹⁴³

¹⁴³ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://www.reintegration.net/finland/index.htm#2.%20Protagonists%20in%20the%20migration%20sector-%20implementation%20and%20execution>.

5.3.8.1.5 „Positive action“ pro ohrožené navrátilce

Tento projekt je financován z ERF, byl zahájen 1. 5. 2009 a je plánován na tři roky. Projekt staví na zkušenostech z minulých let a zapracovává praktiky používané pro asistované návraty všeobecně a také možné zvláštní potřeby ohrožených skupin (samotné ženy, nezletilí bez doprovodu, rodiny s pouze jedním rodičem, hendikepovaní, osoby s fyzickým či mentálním postižením, starší osoby, LGBT, příslušníci etnických menšin – například Romové, oběti obchodu s lidmi).

Podle plánu projektu má jiná vybraná organizace současně pracovat na modelu návratů, který momentálně ve Finsku chybí. Projekt zaměřující se na pozitivní akce ve prospěch zranitelných skupin by měl být součástí tohoto souběžně vytvářeného širšího modelu. Skrze rozvojovou pomoc se projekt snaží o podporu reintegrace ohrožených navrátilců ve spolupráci s finskými organizacemi a občanskou společností v zemi původu. Tento postup má také posilovat demokratizační procesy v daných zemích.

Projekt zahrnuje:

1. informace a poradenství před návratem
2. tvorba individuálních plánů návratu (včetně finanční a další potřebné pomoci)
3. samotný návrat (doprava, logistika...)
4. podpora reintegrace ohrožených skupin
5. monitoring situace po návratu

Aktivity v rámci projektu:

1. Sesbírat informace o předchozích návratech do Kosova a Bosny (informace z dokumentace, z terénu a výzkumů spojených s dříve uskutečněnými návraty).
2. Na podzim 2009 proběhly dva workshopy pro zástupce uprchlických komunit a organizací
3. Školení zástupců uprchlických organizací ohledně potřeb a možností zvláštních opatření ve spojitosti s ohroženými navrátilci.
4. Informační schůzka ohledně návratu a poradenství pro navrátilce se specifickým mateřským jazykem v přijímacích centrech.
5. Cesta do severního Iráku – sběr informací a poznávání aktivit místních NGOs.

Pilotní projekt byl ověřován v praxi po dobu tří let. Součástí je 1000–2000 euro finanční podpory pro každého navrátilce a cestovní náklady. Toto bude vyplaceno přijímacími centry a místní samosprávou v souvislosti s přípravou individuálních a rodinných plánů návratu nebo v pozdější fázi (ve spolupráci s místní pobočkou IOM).

5.3.9 Shrnutí a komparace s Českou republikou

Finsko je pro komparaci s Českou republikou vhodné zejména proto, že na počátku 90. let byly obě země v relativně obdobné pozici – obě se otevřely světu, čelily přibližně stejnému počtu přicházejících cizinců a obě mají poměrně homogenní strukturu obyvatelstva. Ve Finsku, stejně jako v České republice, chybí komplexní právní úprava dobrovolných návratů. Je zde však rovněž patrná snaha situaci napravit..

5.3.9.1 Definice dobrovolného návratu a právní zakotvení

Výraz dobrovolný návrat se ve Finsku používá v oficiálních programech EU pro projekty tzv. asistovaného dobrovolného návratu evakuovaných osob z válečné zóny v Kosovu a Bosně. Stejně tak se používá pro

žadatele o azyl, kteří se vracejí buď dobrovolně poté, co stáhli své žádosti o azyl, nebo poté, co ke své žádosti o azyl obdrželi negativní stanovisko. Pojem „asistovaný dobrovolný návrat“ je tedy obsahově nejasný a na národní úrovni zatím neexistuje uniformní schéma, jak tuto problematiku řešit.

Termín „podporovaný dobrovolný návrat“ byl použit ve všech textech projektů, které se touto problematikou zabývají. Výraz „motivovaný návrat“ byl použit ve zprávě Ministerstva vnitra z roku 2003, který doporučoval řešit AVR neúspěšných žadatelů o azyl na národní úrovni. Zpráva uvádí, že stejné postupy lze použít i v případě cizinců žijících ve Finsku, kteří nemají platné povolení pobytu.

Finsko tedy nemá, stejně jako Česká republika, na národní úrovni institucionálně zakotvený systém pro dobrovolný asistovaný návrat. Podpora legislativy pro pomoc uprchlíkům k jejich návratu však existuje, pokud mají povolení pobytu.

Zatím vznikly dva předběžné návrhy národní úpravy AVR. První je z roku 2003 (*Motivované návraty žadatelů o azyl*) a dospěla k závěru, že definice dobrovolného návratu ve Finsku je příliš neurčitá a procedury nejasné. Nevedla však k provedení prakticky žádných konkrétních opatření. Druhý návrh je z roku 2009 (*Hlediska azylové politiky: návrhy na rozvoj a severské srovnání*). Mj. navrhuje podpořit programy AVR dohodami o spolupráci s Irákem, Afghánistánem a Somálskem. Ministerstvo vnitra na návrhu takovýchto dokumentů o spolupráci už začalo pracovat.

V roce 2009 IOM také vypracovala projekt, který vysvětluje potřebu vytvoření souhrnného rámce AVR ve Finsku.

5.3.9.2 Cílové skupiny

Podpora při návratu do země se přednostně vztahuje na uprchlíky a žadatele o azyl, kteří se vracejí do země původu, a je podmíněna dobrovolným rozhodnutím žadatele. Jednou z podmínek realizace je bezpečnost návratu. Dalšími podmínkami pro poskytnutí podpory při návratu jsou platné cestovní doklady, platná trvalá adresa v zemi návratu a vypořádaná situace ohledně závazků plynoucích ze soudních či správních řízení ve Finsku.

Specifické projekty byly zaměřené na uprchlíky z Kosova či Afghánistánu. Projekt DAVRiF se pak vztahuje na osoby s povolením pobytu ve Finsku, žadatele o azyl, kteří svou žádost stáhli zpět, a žadatele o azyl, kteří obdrželi zamítavé rozhodnutí. Podpora naopak nepřichází v úvahu u osob, které se nechtějí vrátit dobrovolně. Podle statistik je však počet zpětných návratů uprchlíků ve srovnání s celkovým počtem uprchlíků ve Finsku poměrně malý.

V ČR je dobrovolný návrat podle cizineckého zákona určen pro cizince, kteří jsou zajištěni za účelem správního vyhoštění a podle zákona o azylu pro neúspěšné žadatele o mezinárodní ochranu. Na legálně pobývajících osoby byl zaměřen pouze jednorázový projekt v roce 2009 pro osoby propuštěné ze zaměstnání v důsledku ekonomické krize. Dobrovolný návrat legálně pobývajících osob zákon o pobytu cizinců ani zákon o azylu neznají. Systematická úprava návratu legálně pobývajících migrantů tak chybí.

5.3.9.3 Organizace AVR

Projekty dobrovolných návratů, které byly realizovány v minulosti, zajišťovaly různé vládní organizace, obecní úřady, nevládní neziskové a uprchlické organizace.

Hlavní řídicí úlohu v projektech návratu a rozvojové spolupráce finských organizací má oddělení rozvojové spolupráce Ministerstva zahraničních věcí. Ministerstvo vnitra je zodpovědné za formulaci finské migrační politiky a řídí Finskou imigrační službu. Ministerstvo pro migraci a evropské záležitosti určuje priority a cíle migrační správy.

Významné postavení má **Finská imigrační služba**. V individuálních případech rozhoduje o vstupu, pobytu a vycestování cizince ze země, uděluje uprchlický status a občanství. Nejvýznamnější projekty byly

vypracovávány ve spolupráci mezi Migračním oddělením Ministerstva vnitra a Finské imigrační služby. Nejvýznamnějším zástupcem neziskového sektoru v této oblasti byla v posledních letech **Mezinárodní organizace pro migraci** (IOM) a její Skandinávské a pobaltské oddělení v Helsinkách. V kooperaci s místními autoritami IOM pomáhal při řešení dobrovolného návratu osob, kterým by jinak hrozila deportace, a umožňoval tak návraty osob humánní cestou. Taky se podílela na realizaci nejrůznějších programů ERF. Jako mezinárodní organizace může IOM využít síť svých kanceláří v různých zemích jako základní bod pro síťování v zemích původu (podobně jako Červený kříž). V roce 2008 byla migrace a všechny její aspekty převedeny pod Ministerstvo vnitra, což pomohlo řešit dosavadní rozptýlenou administrativu. Finsko ani Česká republika nemají určený zvláštní orgán, který by zajišťoval realizaci dobrovolných návratů. Stejně tak neexistuje jednotná koordinace ani zastřešující subjekt. Z legislativních návrhů na úpravu dobrovolných návratů ve Finsku je však zřejmá snaha to napravit.

5.3.9.4 Druhy asistenčních služeb

Asistovaná podpora návratu do země původu zahrnuje například přiměřenou úhradu cestovních a stěhovacích nákladů, jednorázovou peněžní částku, příspěvek na zabydlení a dotaci pro zdravotně postižené, vydávání odborných periodik a podporu při reintegraci. Například v rámci projektu DAVRiF činí podpora na reintegraci 200–1500 euro, před odletem se vyplácí maximálně 200 euro, zbytek v zemi návratu. Tímto modelem placení příspěvků by se mohla inspirovat i Česká republika.

V konkrétních projektech byla realizována i specifická pomoc v podobě zasílání jídla, zimního oblečení a stanů (Afghánistán), výstavby domů (Bosna) či vytváření pracovních míst (Kosovo).

Ohroženým skupinám byly určeny speciální projekty, které poskytovaly individuální odbornou pomoc při reintegraci.

Podpora je určena pro uprchlíky a žadatele o azyl, kteří se navracejí do země původu, a je podmíněna dobrovolným rozhodnutím žadatele. Navracející se osoby, které obdrží tuto podporu, se nemusejí do své domovské země vrátit natrvalo, ale po určité době se mohou vrátit zpět, aniž by přišli o povolení pobytu. Migrantům tato záruka může dodat pocitu jistoty, že pokud budou v jejich zemi původu přetrvávat problémy, kvůli kterým ji opustili, mohou se vrátit zpátky do Finska.

Česká republika by se touto praxí mohla inspirovat. Pokud je základem pro rozhodnutí k dobrovolnému návratu právě *dobrovolnost*, měli by mít cizinci možnost vrátit se zpět.

5.3.9.5 Programy na podporu návratu

Finsko nemá na národní úrovni zakotvený systém pro dobrovolný asistovaný návrat. V minulých letech bylo realizováno několik návratových projektů na bázi dobrovolnosti, jejichž náplní bylo pomáhat při návratu jak skupinám uprchlíků z válečných zón, tak i jednotlivcům hledajícím azyl. V řadě projektů, převážně v Bosně, bylo Finsko pouze jedním z několika zahraničních aktérů.

Plánování projektů s dopadem do země migrantů probíhá ve spolupráci finského MZV, úřadů v zemi návratu, finských a místních NGOs. Hlavní podíl na řízení v projektech návratu a rozvojové spolupráce má oddělení rozvojové spolupráce MZV. Projekty bývají financovány z rozpočtu finské rozvojové spolupráce a/nebo z EU a Evropského uprchlického fondu.

Mezi realizované programy dobrovolných návratů a zejména na pomoc při reintegraci patří:

- DRITA II (komplexní program podpory při návratu a opětovném začlenění kosovských Albánců, 2000) a DRITA III (návrat a pracovní začlenění kosovských uprchlíků, 2001)

- RAFIN III (informace, poradenství, znovuzavedení návratové pomoci pro žadatele o azyl s bydlištěm ve Finsku)
- IOM-RQA (program návratu vyškolených Afghánců, od roku 2002)

Tyto programy byly zaměřeny nejen na podporu návratu, ale také na pomoc při reintegraci a na rozvojové aktivity v zemi návratu.

IOM Helsinky pomáhá při dobrovolných návratech také individuálně, nezávisle na zastřešujících projektech, a to žadatelům o azyl, kteří se rozhodli zrušit své žádosti nebo obdrželi negativní rozhodnutí, a na které se nevztahuje žádný z uvedených programů. Za každý individuální návrat účtuje IOM státu poplatek ve výši 90 euro. Z rozhovoru se zástupci IOM v Helsinkách vyplývá, že v případě individuálních navrátilců (neasistované dobrovolné návraty) neexistuje žádný systém nebo praxe spolupráce po návratu. O tom, zda IOM může zprostředkovat zpáteční cestu a zda má osoba nárok na určitou finanční podporu, však rozhodují finské orgány. Náklady nese IOM společně se státem. Dle IOM jde o navrátilce v rámci obecného AVR programu, kteří nespádají do specificky cílených programů, a kterým je hrazena pouze letenka a asistence před odletem.

V lednu 2010 IOM v Helsinkách spustila projekt s DAVRiF, který má vytvořit obecný program asistovaných dobrovolných návratů pro příslušníky třetích zemí, kteří se chtějí vrátit dobrovolně do své země původu. Projekt je realizován ve spolupráci s Finskou imigrační službou a financován Evropským návratovým fondem a Finskou imigrační službou.

Na Afghánistán byl zaměřen projekt týkající se vytvoření informačního systému o této zemi. Běžel ve druhé polovině roku 2009. Informace měly poskytnout přehled o situaci v zemi původu a měly tak usnadnit rozhodování o návratu.

Byly také realizovány zvláštní programy pro zranitelné skupiny („Positive Action“ a speciální program pro uprchlíky se zdravotními problémy z Kosova).

Návratové projekty a projekty rozvojové spolupráce v zemích návratu jsou určovány rozvojovou politikou finské vlády. Důraz je kladen na posílení místních aktérů. Z toho důvodu se řada projektů zaměřovala na mapování místních aktérů a na rozvoj spolupráce a síťování mezi nimi a podporu jejich všeobecného rozvoje.

Ve Finsku je tak patrné úzké propojení tvorby programů dobrovolných návratů s rozvojovou politikou. Tímto modelem propojení s rozvojovou politikou a vytipováním určitých prioritních zemí jak pro rozvoj, tak i pro návraty, by se mohla inspirovat i Česká republika.

5.3.9.6 Rozvojová politika

Projekty dobrovolných asistovaných návratů bývají uskutečňovány ve spolupráci s Oddělením pro rozvojovou politiku Ministerstva zahraničních věcí. Cílem finské rozvojové politiky je podpora místních aktérů, které chce dosáhnout vytvořením příznivých podmínek pro fungování místních NGOs a soukromých společností.

5.3.9.7 Zhodnocení

Obecný rámec dobrovolného návratu nebyl ve Finsku prozatím vytvořen. Odpovědnost a poznatky týkající se návratu jsou roztroušeny mezi řadou institucí jako je policie, sociální pracovníci v přijímacích centrech, Finský imigrační úřad a IOM. V Helsinkách IOM poskytovala služby asistovaného dobrovolného návratu finské vládě od r. 1997, a to případ od případu jednotlivých žadatelů o návrat. Právě IOM lze považovat za nejdůležitějšího aktéra na poli dobrovolných návratů.

V letech 2000–2003 existovala řada projektů, označovaných jako „návratové programy“. Bohužel od té doby aktivity v této sféře významně poklesly.

Byť ad hoc realizované programy návratů do určitých zemí byly úspěšné, chybí systematický rámec AVR, který by dobrovolné asistované návraty upravoval komplexně. Počty navrátilců zůstávají velmi nízké. Informací o problémech v logistice a názorech potencionálních navrátilců, či překážkách prezentovaných zemí návratu je poměrně málo. Například konečná zpráva IOM z projektu Drita III uvádí, že aktivity dobrovolného návratu nejen obecně, ale i v případě dílčích projektů by se zlepšily, kdyby existovala oficiální vládní politika.

5.3.9.8 Dobrá praxe

Za dobrou praxi lze považovat propojení realizaci AVR s finskou rozvojovou politikou. Česká republika by se tímto modelem mohla inspirovat.

Také jednotlivé realizované programy zaměřené na určité skupiny uprchlíků (z Kosova, Afghánistánu, ohrožené skupiny) lze považovat za úspěšné (přes chybějící systematickou legislativní úpravu AVR).

V rámci projektu týkajícího se vytvoření informačního systému o Afghánistánu se ukázalo, jak je důležité, aby uprchlíci, kteří zvažují návrat, měli dostatek informací o zemi návratu, ideálně z různých zdrojů. Svůj význam má i podpora toku informací oběma směry (lidé ze země původu navštěvují uprchlíky a naopak). Pomáhá to posilovat sociální, psychologické, a dokonce i ekonomické vazby v zemi návratu. I toto může Česká republika použít jako inspiraci.

5.4 Německo

5.4.1. Úvod

Obyvatelstvo:

Počet obyvatel:	82 002 356
Celkový počet cizinců:	7 185 921
Složení obyvatelstva:	Němci 91,2 %, Turci 2,5 %, ostatní 6,3 % (Řekové, Italové, Poláci, Rusové, Srbochorvaté, Španělé ad.) ¹⁴⁴

Největší skupiny cizinců ze třetích zemí dle státní příslušnosti:

Turecko:	1 713 551
Srbsko a Černá Hora:	330 608
Chorvatsko:	225 309
Ruská federace:	187 835
Bosna a Hercegovina:	158 158
Ukrajina:	126 960
Spojené státy americké:	99 891 ¹⁴⁵

Spolková republika Německo je jednoznačně cizinci nejvyhledávanější evropskou zemí v případě, že opouštějí svoji zemi původu z nejrůznějších důvodů, ať již politických, hospodářských apod., a snaží se si tímto způsobem zajistit lepší život pro sebe i své rodiny. Tito lidé si pro svou další budoucnost vybírají země se silnou ekonomikou, kterou Německo jednoznačně nabízí, proto je tedy lákadlem pro uprchlíky z celého světa. Přistěhovalectví do Německa bylo velkou mírou ovlivněno také náborovými kampaněmi cizinců, které následovaly po druhé světové válce. Tito cizinci měli původně pomoci s opravami škod a doplnit nedostatek německých pracovníků při rostoucím hospodářství.

V Německu žije taktéž početná turecká menšina. Turci do Německa přicházeli až jako poslední v řadě různých poválečných národních gastarberských vln. Daleko před nimi přicházeli Italové, Španělé, Jugoslávci, Řekové a ti všichni se v podstatě bez velkých potíží integrovali do německé společnosti. Turci zpočátku nacházeli cestu do Německa především jako žadatelé o azyl a jejich značná část byla z pravicového, islamistického spektra. Odvolávali se na pronásledování sekularizovaným tureckým státem a armádou potlačující jak ultralevicové, tak ultrapravicové hnutí. První turečtí žadatelé o azyl přišli do Spolkové republiky v roce 1961.

V Německu nehrála kvalifikace cizinců žádnou roli. Bez ohledu na to, co dotyčný uměl, byl považován za nekvalifikovanou pracovní sílu a skončil většinou v továrně. Jedinou podmínkou práce v Německu bylo projít zdravotními testy. První gastarbeitři, ať už to byli Turci, nebo ostatní národnosti, dostávali v Německu většinou dvouleté pracovní povolení a na stejnou dobu taky obvykle zněla jejich pracovní smlouva. Migranti měli většinou identický cíl – vydělat rychle hodně peněz, vrátit se do vlasti a pořídit si tam malou živnost. Na rozdíl od Italů, Španělů nebo Portugalců většina tureckých gastarbeitřů, kteří pocházeli většinou z vesnických oblastí, nakonec v Německu zůstala.

¹⁴⁴ Area and population – Foreign population. Statistische Ämter Des Bundes und der Länder. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/en_ib01_jahrtab2.asp

¹⁴⁵ Foreign Population. Statistische Ämter Des Bundes und der Länder Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/Bevoelkerung/AuslaendischeBevoelkerung/Tabellen/Content50/TOP10Liste,templateId=renderPrint.psm>

V roce 1970 tak ve Spolkové republice pracoval už jeden milion Turků. Hlavní důvod toho, že z těchto přistěhovalců za práci zůstali nakonec hlavně Turci, je ten, že hospodářská situace v Turecku byla výrazně horší než v dalších zemích, jako např. v Itálii. Mnoho lidí z těchto prvních gastarbeiterských vln často zemřelo předčasně následkem celoživotní dřiny a pracovního vyčerpání. Turecká komunita byla a částečně je i dodnes uzavřenou. Stále se projevuje propast mezi Turky a Němci (nezáleží na tom, zda mají či nemají německé občanství). Turci v důsledku permanentního zapojení do práce neměli volný čas, který by mohli využít k větší interakci s majoritní společností. K propasti mezi oběma národy přispěla také významnou měrou jazyková bariéra. Spousta Turků uměla i po několika letech v Německu jen pár základních slovíček. Většinou to byly věci, které potřebovali k životu – například pojmenování základních potravin, vejce, chleba a podobně. Neuměli téměř žádná slovesa. Samotní Němci v tomto ohledu ale také nebyli příliš nápomocní, protože tenhle okleštěný jazyk přijali a komunikovali s Turky prostřednictvím těchto pár slov.

Mnoho z těchto cizinců z Německa neodešlo, začali si zde zakládat rodiny, nebo přivádět své rodiny ze země původu. Mnoho dalších cizinců přichází do Německa i v dnešní době. V důsledku všech těchto důvodů je situace cizinců v Německu velmi specifická. Okolnosti, které motivují cizince k rozhodnutí odjet domů, se mohou později změnit (konec konfliktu či zlepšení situace po proběhlé přírodní katastrofě, zlepšení socioekonomických podmínek atd.). Důvodem bývá často také stesk po domově, cizinci chtějí znovu spatřit své příbuzné a přátele doma. Nepochybně existuje mnoho důkazů a zkušeností z německé praxe o tom, že dovednosti a motivace navracejících se cizinců mohou v budoucnu přispět k rozvoji jejich vlastní země, což je pozitivním důsledkem dobrovolných návratů.

V souvislosti s AVR je třeba zmínit i situaci žadatelů o azyl, neboť na ně se tyto programy návratové pomoci významně zaměřují. Počet podaných žádostí o azyl se v Německu snížil z celkového počtu 50 563 žádostí v roce 2003 na 27 649 v roce 2009. V tomto období byl nejmenší počet podaných žádostí v roce 2007, kdy žádost o azyl podalo 19 164 cizinců. V současnosti jsou nejčastějšími žadateli o azyl v Německu státní příslušníci Afghánistánu, Iráku, Srbska, Kosova, Iránu a Turecka.

AVR jsou proto v Německu považovány za vysoce relevantní migrační nástroje a v současnosti jsou i klíčovou agendou spolkových zemí a národní politiky Německa. První AVR proběhl v Německu v roce 1979, program byl posléze zaveden v různých formách ve více než 18 evropských zemích včetně Nizozemí, Belgie, Velké Británie a Švýcarska. Návraty do balkánského regionu v současné době tvoří 10 až 20 procent všech návratů z evropských států. V Německu od roku 1979 využilo programu dobrovolných návratů více než půl milionu cizinců, což je zhruba sedmina celkového počtu všech dobrovolných návratů provedených členskými státy EU. Německo má tedy největší zkušenosti s asistovanými návraty a potažmo i reintegrací, což je významný důvod k nalezení dobré praxe právě v tomto členském státě a její aplikaci v dalších zemích EU.

Tabulka 1: Migrace v Německu dle státní příslušnosti 2004-2008¹⁴⁶

Občanství		2008		2004-2008	
	Vstupy	Vycestování	Součet	Vstupy	Součet
Evropská Unie	444,245	501,158	-56,913	2,145,179	2,133,958
Z čehož Německo	108,331	174,759	-66,428	623,777	786,636
Třetí země	2,362	234,061	2,139	1,357,204	1,192,707
Z čehož evropské země	86,815	98,334	-11,519	627,296	580,311
Z čehož neevropské země	149,385	135,727	13,658	729,908	612,396
Další	1,701	267	-969	9,911	13,173
Total 682,146		737,889	-55,743	3,512,294	3,339,838

5.4.2 Legislativní rámec

V Německé spolkové republice se problematikou cizinců a jejich právního postavení na území republiky zabývá celá řada právních předpisů.

V prvé řadě stojí v úpravě této problematiky **zákon o pobytu**,¹⁴⁷ který byl přijat v roce 2004 a upravuje především vstup, pobyt, vzdělávací činnost, pracovní činnost, pobyt cizinců z důvodů humanitárních, integraci cizinců, dále také odchod cizinců ze země zpět do své vlasti a to v případech, kdy nesplňují zákonné podmínky pro pobyt na německém území. Problematickou dobrovolných návratů cizinců do své vlasti se zákon přímo nezabývá (podrobněji viz kap. 2. a).

Tuto problematiku dále upravují:

- zákon o službách žadatelům o azyl¹⁴⁸
- nařízení o pobytu¹⁴⁹
- zákon o centrálním registru cizinců¹⁵⁰
- zákon o všeobecném volném pohybu občanů EU¹⁵¹

Seznam dalších právních předpisů Německa dotýkajících se této problematiky je přístupný na stránkách organizace IOM (viz odkazy uvedené v poznámce pod čarou).

¹⁴⁶ SCHNEIDER, J. – KREIENBRINK, A. *Return Assistance in Germany: Programmes and Strategies fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.integration-in-deutschland.de/cdn_117/nm_435122/SharedDocs/Anlagen/EN/Migration/Downloads/EMN/EMNselbst/working-paper-31-return-assistance-in-germany.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/working-paper-31-return-assistance-in-germany.pdf

¹⁴⁷ Aufenthaltsgesetz. Zákon přístupný na web. adrese organizace IOM. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.imldb.iom.int/search.do?action=search&LinkItem=dl&languageId=en&classDescription=NationalInstruments&searchType=advanced&Country=Germany>

¹⁴⁸ Asylbewerberleistungsgesetz. Zákon přístupný na web. adrese organizace IOM. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.imldb.iom.int/search.do?action=search&LinkItem=dl&languageId=en&classDescription=NationalInstruments&searchType=advanced&Country=Germany>

¹⁴⁹ Aufenthaltsverordnung. nařízení přístupné na web. adrese organizace IOM. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.imldb.iom.int/search.do?action=search&LinkItem=dl&languageId=en&classDescription=NationalInstruments&searchType=advanced&Country=Germany>

¹⁵⁰ Gesetz über das Ausländerzentralregister. Zákon přístupný na web. adrese organizace IOM. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.imldb.iom.int/search.do?action=search&LinkItem=dl&languageId=en&classDescription=NationalInstruments&searchType=advanced&Country=Germany>

¹⁵¹ Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern. Zákon přístupný na web. adrese organizace IOM. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.imldb.iom.int/search.do?action=search&LinkItem=dl&languageId=en&classDescription=NationalInstruments&searchType=advanced&Country=Germany>

5.4.2.1. Zákon o pobytu, výdělečné činnosti a integraci cizinců v území Spolkové republiky

(Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz – AufenthG)

Tento zákon dle § 1 upravuje oblast příchodu cizinců do Spolkové republiky Německo. Legalizuje přistěhovalectví s ohledem na schopnosti země přijmout a integrovat cizince stejně tak dle hospodářských zájmů země a situaci na trhu práce. Zákon slouží též k naplnění humanitárních povinností Spolkové republiky. Upravuje vstup, pobyt, pracovní činnost a integraci cizinců.¹⁵²

Zákon se nevztahuje na cizince:

1. jehož právní postavení je regulováno zákonem o všeobecném svobodném pohybu občanů Unie (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern),
2. který na základě § 18 až 20 zákona o soudním řízení (Gerichtsverfassungsgesetz) nepodléhá německé soudní pravomoci,
3. na kterého se na základě mezinárodní smlouvy pro diplomatický a konzulární provoz nebo činnosti mezinárodní organizace nevztahuje povinnost cizího státního příslušníka svůj pobyt nahlásit, z titulu pobytu je osvobozen, pokud existuje vzájemnost mezi státy.

Tento zákon slouží k začlenění následujících směrnic do vnitrostátního práva:

1. Směrnice 2001/40/ES o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí.
2. Směrnice 2001/51/ES, kterou se doplňují ustanovení článku 26 Úmluvy, kterou se provádí Schengenská dohoda.
3. Směrnice 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.
4. Směrnice 2002/90/ES, kterou se definuje napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu.
5. Směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny.
6. Směrnice 2003/110/ES o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou.
7. Směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.
8. Směrnice 2004/81/ES o vydávání povolení k pobytu příslušníkům třetích zemí, kteří se stali oběťmi obchodování s lidmi nebo činů usnadňující nelegální migraci a kteří spolupracují s příslušnými orgány.
9. Směrnice 2004/83/ES o minimálních standardech pro kvalifikaci a status občanů třetích států a osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků a jako osob jinak vyžadujících mezinárodní ochranu.
10. Směrnice 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby o stážisty odměňované mzdou a au-pair.
11. Směrnice 2005/71/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu.¹⁵³

Právní úpravu nuceného odchodu ze země nalezneme v hlavě páté zákona o pobytu, v části nazvané

¹⁵² Kreienbrink, Axel: *Freiwillige und zwangsweise Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus Deutschland*, Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2007.

¹⁵³ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) BGBl. I 2010, Nr. 12, S. 281-328, ausgegeben am 26.03.2010.

„Ukončení pobytu“. Zde nalezneme právní úpravu ke vzniku povinnosti vycestovat ze země, zákazu pobytu, dozoru nad cizincem z důvodu vnitřní bezpečnosti a dále také úpravu ochrany zákazem pobytu a jejich uplatnění jako je odsun, vyhoštění, strpění, příprava k odjezdu, vyhošťovací vazba.

V ustanovení § 50 zákona o pobytu je upravena povinnost cizince vycestovat. Dle tohoto ustanovení je cizinec povinen vycestovat v případě, že u něj neexistuje náležitý důvod pro pobyt ani právo na pobyt dle asociační dohody EHS/Turecko.¹⁵⁴ Cizinec musí opustit území Spolkové republiky okamžitě, nebo pokud je mu udělena lhůta k odjezdu, nejpozději však k momentu, kdy lhůta skončí.

Ustanovení § 53–56 zákona upravují problematiku vyhoštění. V souvislosti se zpřísněným postojem proti ilegální migraci došlo ke změně, kdy odsouzení k trestu odnětí svobody v důsledku spáchání trestného činu převaděčství je považováno za závazný důvod k vyhoštění.¹⁵⁵

Další zpřísnění je objasněno bojem proti terorismu. Nyní je podpora terorismu nebo teroristického činu¹⁵⁶ pokládána za jednoznačný důvod k vyhoštění, a to pro každý druh teroristické činnosti, nejen pro tzv. vnitrostátní teror.

Ustanovení § 58 téhož zákona potom řeší problematiku nuceného vyhoštění. Cizinec je nuceně vyhoštěn, když jeho povinnost vycestovat je vykonatelná a jeho dobrovolný návrat není zajištěn. K tomuto je na základě veřejné bezpečnosti žádoucí dohled.¹⁵⁷ Povinnost vycestovat je vykonatelná po nepovoleném příjezdu do země, kdy neexistuje žádný právní důvod pobytu, případně pokud nemůže dojít k prodloužení pobytu, nebo pokud existuje uznané rozhodnutí o návratu některého z příslušných úřadů jiného členského státu EU na základě směrnice 2001/40/ES. Dále je povinnost vycestovat vykonatelná, pokud dojde k odmítnutí navrhovaného důvodu k pobytu, případně jiného správního aktu.¹⁵⁸ Důvod k dohledu při odjezdu existuje, pokud se dotýčný cizinec nachází ve vazbě, neodcestoval v zákonem stanovené lhůtě, dále pokud na základě §53 nebo §54 zákona existuje závazný nebo jiný důvod k vyhoštění, pokud je cizinec bez finančních prostředků nebo nemá žádné průkazy totožnosti, případně zaměnění identity, nebo je možnost, že nebude rozpoznán a tímto tedy nesplní svoji povinnost vycestovat ze země.¹⁵⁹

Zákon o pobytu byl doplněn v tom smyslu, že pro případ nebezpečné prognózy pro bezpečnost Spolkové republiky Německo nebo nebezpečí terorismu mohou nejvyšší zemské úřady vydat ihned vykonatelné nařízení k vyhoštění, a to i bez předchozího nařízení k vyhoštění.¹⁶⁰ Řízení před spolkovým správním soudem v této problematice je tímto omezeno. Také, i pokud má cizinec příslušnost k určité spolkové zemi, může v určitých situacích konkrétní případ spolkové ministerstvo stáhnout tento případ do své působnosti.

Mezi podstatné změny, které byly v legislativním řízení dlouho sporné, patří zavedení nestátního sledování.¹⁶¹ K tomu bylo jako úplná novinka přijato ustanovení, že spolkové země mají u vykonatelné povinnosti vycestovat usilovat o to, aby stihly přípravy k vycestování, mezi jinými např. připravenost k zaopatření a konzultacím k dobrovolnému návratu.¹⁶²

Za zmínku stojí i ustanovení § 60a odst. 1 zákona, který dává oprávněným orgánům spolků pravomoc pozastavit účinnost rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodů vyplývajících z mezinárodního práva, z humanitárních důvodů či z důvodů ochrany politických zájmů federace.¹⁶³ Dle expertů na návratovou problematiku by zvýšilo počet dobrovolných návratů vůči nuceným návratům, pokud by oprávněné orgány spolků užívaly častěji pravomoc danou jim tímto ustanovením.¹⁶⁴

¹⁵⁴ Asociační dohoda 64/733/EHS.

¹⁵⁵ § 53 odst. 3 zákona o pobytu (AufenthG)

¹⁵⁶ § 54 odst. 5 zákona o pobytu (AufenthG)

¹⁵⁷ § 58 odst. 1 zákona o pobytu (AufenthG)

¹⁵⁸ § 58 odst. 2 zákona o pobytu (AufenthG)

¹⁵⁹ § 58 odst. 3 zákona o pobytu (AufenthG)

¹⁶⁰ § 58 odst. 1 zákona o pobytu (AufenthG)

¹⁶¹ § 60 odst. 1 zákona o pobytu (AufenthG)

¹⁶² § 60 odst. 2 zákona o pobytu (AufenthG).

¹⁶³ § 60a odst. 1 zákona o pobytu (AufenthG).

¹⁶⁴ SCHNEIDER, J. – KREIENBRINK, A. *Return Assistance in Germany: Programmes and Strategies fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.integration-in-deutschland.de/cln_117/nn_435122/SharedDocs/Anlagen/EN/Migration/Downloads/EMN/EMNselbst/working-paper-31-

V žádném případě nejsou právem zakázána povinná vycestování, kdy dochází k omezení občanských práv. Sociální práva dle zákona o službách žadatelům o azyl (Asylbewerberleistungsgesetz), případně spolkového zákona o sociální pomoci (Bundessozialhilfegesetz), těmto osobám dále zůstávají. Provedení ukončení pobytu, vyhošťovací vazby a návratu jsou věci jednotlivých zemí. Předpisy k provedení těchto záležitostí následně odpovídají specifickým předpisům jednotlivých zemí pro zařízení pro výkon trestu, zemské policejní zákony a příslušná nařízení k přijetí zákonných předpisů. Oproti nucenému návratu ze země není dobrovolný návrat upravený zákonem. Stejně tak není upravena ani problematika podpor u dobrovolných návratů. **Dle § 75 odst. 7 zákona je úlohou Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky poskytovat prostředky na základě programů na podporu dobrovolných návratů. Na základě ustanovení o zřízení center pro odchody cizinců (Ausreisezentren) v jednotlivých spolkových zemích, jsou tyto povinny poskytovat podporu a poradenství v oblasti dobrovolných návratů.**¹⁶⁵ Obdobně mají také povinnost příslušné úřady dle zákona o službách žadatelům o azyl (Asylbewerberleistungsgesetz) upozorňovat cizince na možnost využití dobrovolného návratu.¹⁶⁶

V oblasti poradenství s návraty se ale zachovala regulace z 80. let minulého století, a to v podobě tzv. zákona o pomoci s návraty (Rückkehrhilfegesetz) z roku 1983. Tento zákon měl za cíl přimět tehdy najímané pracovní migranty k návratu do své země. Garantuje cizincům **právní nárok na poradenství a informace k návratu do země původu**. Poradenství v této oblasti by mělo vést k tomu, aby cizinec dostal úplné informace o podmínkách návratu. Základem je také samostatná existence cizince v zemi, kam se hodlá navrátit. Pro osoby, které mají povinnost vycestovat ze země, je ale tato právní úprava téměř neznámá.

Na druhé straně však probíhá v právní rovině realizace dobrovolných návratů dle nyní platných REAG/GARP programů (blíže viz kap. 4). Tyto programy jsou sladěny mezi jednotlivými spolkovými zeměmi a přizpůsobují se změnám ve vývoji situace. V této oblasti jsou také velmi potřebné spolupracující nevládní organizace (viz kap. 5. 1). K poslední změně v těchto programech došlo v květnu 2010.

Nicméně je nezbytné výslovně dodat, že problematika dobrovolných návratů není na federální úrovni upravena (až na výše uvedené výjimky) na úrovni právních předpisů se silou zákona. Neexistuje tedy ani žádná legální definice dobrovolného návratu. Je ovšem důležité poznamenat, že Německo (vzhledem ke svým závazkům vyplývajícím z členství v EU) má dávat absolutní přednost dobrovolnému návratu před nuceným návratem. Ovšem vzhledem k absenci zákonné regulace na federální úrovni není na návratovou pomoc (finanční či jinou) právní nárok, a to ani tehdy, pokud cizinec splní podmínky vyžadované tímto programem.¹⁶⁷ Federální zákonodárství dává cizinci v rámci asistovaných návratů právní nárok pouze na všeobecné poradenství.

5.4.2.2. Právo EU

5.4.2.2.1 Směrnice o navracení neregulérních cizinců

Směrnice o společných normách a postupech členských států při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí byla přijata Evropským parlamentem dne 18. června 2008 a stanoví 24 měsíční transpoziční lhůtu. Blíže k „návrátové směrnici“ viz kap. 3.3.4 Návrátová směrnice a dobrovolné návraty.

return-assistance-in-germany,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/working-paper-31-return-assistance-in-germany.pdf

¹⁶⁵ § 61 odst. 2 zákona o pobytu (AufenthG).

¹⁶⁶ § 11 odst. 1 zákona o službách žadatelům o azyl (AsylbewerberleistG).

¹⁶⁷ SCHNEIDER, J. – KREIENBRINK, A. *Return Assistance in Germany: Programmes and Strategies fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 3- General Political and Legal Conditions. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.integration-in-deutschland.de/cdn_117/nn_435122/SharedDocs/Anlagen/EN/Migration/Downloads/EMN/EMNselbst/working-paper-31-return-assistance-in-germany,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/working-paper-31-return-assistance-in-germany.pdf

5.4.3 Readmisní dohody

K zajištění nucených návratů uzavřelo Německo readmisní dohody s poměrně velkým počtem států. Tyto dohody upravují technické podrobnosti implementace povinností jejich stran k přijetí jejich občanů dle mezinárodního práva. Technické podrobnosti představují prostředky a řízení pro určení občanství a pro vydání dokumentů k návratu. Nejnovější dohody navíc běžně obsahují závazek přijmout za splnění určitých podmínek státního občana jiného státu než smluvní strany, a který je povinen vycestovat, popř. umožnit průvoz takových osob do země původu. Takováto ustanovení jsou dnes standardem readmisních dohod, které uzavírá EU s třetími zeměmi. V současnosti je účinných 30 readmisních dohod uzavřených mezi Německem a jinými státy.

Navíc Německo rovněž uzavřelo dohody o transferu (týkají se nucených návratů) a tranzitní dohody (týkající se dobrovolných návratů). Tyto dohody umožňují pro účely návratu cizím státním příslušníkům, kteří nemají tranzitní vízum, aby mohli cestovat přes území nebo byli eskortováni k hranicím státu, který je stranou některé z dohod.¹⁶⁸

Zákon o pobytu odkazuje na readmisní dohody v ustanovení § 57, který stanoví, že „cizinec, který vstoupil na území federace neoprávněně, bude vyhoštěn v průběhu šesti měsíců ode dne, kdy překročil státní hranici. Odchylně od tohoto ustanovení se postupuje v případě, kdy je vyhoštění (navrácení) přípustné za podmínek stanovených účinnou mezivládní readmisní dohodou, kterou se určitý stát zavázal takového cizince převzít.“¹⁶⁹

Německo se v posledních několika letech zaměřovalo na uzavírání readmisních dohod zejména se státy východní a jihovýchodní Evropy. Nicméně aktuálně vyvíjí zvýšené úsilí, aby tyto dohody uzavřelo s africkými a asijskými zeměmi. Uzavřelo již dohody např. s Marokem, Jižní Koreou, Vietnamem, atd. K uzavírání readmisních dohod dochází také na úrovni EU, takže Německo je vázáno i dalšími dohodami. Blíže k readmisním dohodám uzavíraným na unijní úrovni viz kapitola 4.9.6 Readmisní dohody.

5.4.4 Repatriační programy

5.4.4.1 Cílová skupina

Nejrozsáhlejším návratovým programem je program REAG/GARP. Jde o program vlády Spolkové republiky Německo a spolkových vlád jednotlivých zemí k finanční a operační podpoře a dle § 1 zákona o službách žadatelům o azyl je určena cílová skupina projektu:

- žadatelé o azyl,
- odmítnutí žadatelé o azyl,
- osoby s přiznaným statutem uprchlíka,
- uprchlíci před občanskými válkami,
- ilegální imigranti,
- oběti donucené k prostituci,
- oběti obchodu s lidmi,
- stejně jako ostatní cizinci, **kteří se chtějí na základě svého svobodného rozhodnutí vrátit do své rodné země.**

¹⁶⁸ SCHNEIDER, J. – KREIENBRINK, A. *Return Assistance in Germany: Programmes and Strategies fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 3- General Political and Legal Conditions. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.integration-in-deutschland.de/cdn_117/nn_435122/SharedDocs/Anlagen/EN/Migration/Downloads/EMN/EMNselbst/working-paper-31-return-assistance-in-germany.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/working-paper-31-return-assistance-in-germany.pdf

¹⁶⁹ § 57 odst. 1 zákona o pobytu (AufenthG).

Hlavní cílovou skupinou jsou státní příslušníci třetích zemí, kteří mají právní povinnost vycestovat z území Německa (zde je nesoulad mezi svobodným rozhodnutím a povinností vycestovat, nicméně pro účely dobrovolného návratu se považuje za svobodné rozhodnutí k návratu i takové, které učiní cizinec, jež má právní povinnost vycestovat). Ovšem i ty skupiny cizinců, kteří mají povolení k pobytu, jsou rovněž oprávněni využít program dobrovolných návratů a tedy cílovou skupinou.

5.4.4.2 Klíčové programy

Historie repatriačních programů v Německu sahá do roku 1979, kdy Ministerstvo rodiny, mládeže a zdraví dalo organizaci IOM (mezinárodní organizace pro migraci) pravomoc pro zavedení **Reintegračního a emigračního programu pro žadatele o azyl v Německu (REAG)** – první program. V roce 1989 byl tento program později doplněn o **Vládní program asistované repatriace (GARP)** – druhý program, který byl založen jako podporující prostředek a financován Ministerstvem vnitra. S účinností od 1. ledna 2000 Ministerstvo vnitra převzalo celkovou zodpovědnost za oba programy. V různých odborných publikacích se o obou programech hovoří společně jako o REAG/GARP programu. Od počátku tohoto programu, IOM Německo asistovalo více než půl milionu cizincům při návratu nebo emigraci do jiné (třetí) země. Uvádí se, že v rámci návratů cizinců členské státy EU asistovaly celkově třem a půl milionu cizinců. Německo tak má zajisté největší zkušenosti s návraty, když zhruba sedmina všech návratů v EU proběhla právě zde. Je vhodné připomenout, že německý program REAG byl prvním návratovým projektem na úrovni EU.

Jedná se o humanitární programy pomoci s návratem cizinců do vlasti, odcestováním do jiné (třetí) země, které nabízejí podporu do začátku pobytu a slouží k řízení migrace. REAG/GARP program je spravován organizací IOM na základě smluv uzavřených s Ministerstvem vnitra SRN a spolkových zemí, přičemž poslední uvedené dohromady financují (každý 50 %) programu. Je organizován ve spolupráci s německými úřady, dobročinnými organizacemi, specializovanými poradenskými centry, centrálním informačním centrem pro dobrovolný návrat a UNHCR. Pro získání pomoci v rámci REAG/GARP programu mohou být příslušné žádosti podávány pouze prostřednictvím výše uvedených úřadů a organizací.

V rámci systému obou programů je poskytována následující pomoc:

- úhrada přepravních nákladů,
- příspěvek na pohonné hmoty,
- cestovní příspěvek,
- počáteční finanční prostředky cizincům ze zemí, které jsou obzvláště relevantní v podmínkách migrace,
- informace týkající se procesu dobrovolných návratů.¹⁷⁰

V následujících podkapitolách budou nejdůležitější formy rozvedeny a podřazeny pod příslušný program.

5.4.4.2.1 Návratová pomoc REAG

Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany (REAG). Jak bylo výše uvedeno, tento program byl prvním návratovým „průkopníkem“ v Evropě, do doby jeho přijetí v roce 1979 obdobný program neexistoval.

Cestovní náklady

V této souvislosti rozdělujeme dopravní prostředky na veřejné a soukromé.

Veřejnými prostředky dopravy jsou vlak, autobus, letadlo. Pro tyto případy platí, že jsou polovičně

¹⁷⁰ Assisted Vountary Returns. International Organisation for Migration. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.iom.int/germany/en/projects_avr.htm

hrazeny náklady za dopravu z letiště nebo nádraží, ze kterého vede nejkratší cesta do místa určení. To vše s podmínkou, že se na financování bude spolupodílet spolková země, ve které se cizinec zdržuje.

Soukromými dopravními prostředky se rozumí automobily. Pro tyto případy se poskytují poloviční finance na paušální náklady za pohonné hmoty v celkové výši 250 euro za vozidlo nezávisle na počtu cestujících. Rovněž s podmínkou spolupodílení se na financování ze strany spolkové země, ve které se cizinec zdržuje.

Příspěvek na cestovné

Příspěvek na cestovné, který je poskytován cizinci obnáší:

- 200 euro pro dospělé a mladistvé
- 100 euro pro děti mladší 13 let

Horní hranice částky pro celou rodinu zde není upravena.¹⁷¹

Závěrem je žádoucí k programu REAG dodat, že od 1. května 2010 došlo ke změně financování, kdy v důsledku krácení rozpočtu z důvodu přetrvávající hospodářské krize Ministerstvo vnitra změnilo některé podmínky finanční podpory tohoto programu:

- účast na příspěvcích v programu REAG na cestovních nákladech a příspěvku na cestovné jen pro afgánské, irácké, kosovské státní příslušníky
- bez účasti federace na programu REAG na cestovních nákladech a příspěvcích na cestové pro ostatní státní příslušníky
- i nadále nezměněná účast na programu GARP.

Nicméně některé spolkové země projeví iniciativu a uhradí určitou část chybějících finančních prostředků ze svých rozpočtů.¹⁷²

5.4.4.2.2 Počáteční pomoc – GARP

Tento program je určen **pouze pro cizince ze zemí původu, které mají pro Německo značný význam v podmínkách migrace**. Které země mají pro Německo značný význam, i výši příspěvků, určuje ročně federální Ministerstvo vnitra a spolkové země vzhledem k aktuálnímu politickému vývoji. Vzhledem k účelu tohoto prostředku jej lze označit jako reintegrační, a tudíž by tento program měl spadat do kapitoly číslo 6. Ovšem vzhledem k návaznosti na program REAG a rovněž k motivačnímu prvku tohoto příspěvku k návratu cizince byl zařazen do této kapitoly.

Země původu, jejichž státní příslušníci mohou o příspěvek žádat, jsou dále rozděleny do tří kategorií. Tyto kategorie určují výši příspěvku, kterou cizinec obdrží:

1. kategorie – Afghánistán, Irák, Kosovo (pouze srbská a romská menšina), pro tuto skupinu je výše finanční pomoci 700 euro pro zletilého jedince, 375 euro pro nezletilce.
2. kategorie – Arménie, Ázerbájdžán, Gruzie, Írán, Kosovo (kromě srbské a romské menšiny), Makedonie, Černá hora, Ruská federace, Srbsko, Turecko a Ukrajina, od roku 2010 i Bosna a Hercegovina a Moldavsko. Finanční pomoc pro státní příslušníky těchto zemí dosahuje „pouze“ výše 400 euro pro zletilou osobu a 200 euro pro nezletilého.
3. kategorie – Alžírsko, Angola, Čína, Demokratická republika Kongo, Etiopie, Ghana, Indie, Libanon, Maroko, Nigérie, Pákistán, Srí Lanka, Sýrie a Vietnam. Pro navrátilce, kteří využijí asistovaného dobrovolného návratu, je určena výše příspěvku 300 euro pro zletilou osobu a 150 euro pro nezletilce.

¹⁷¹ SCHNEIDER, J. – KREIENBRINK, A. *Return Assistance in Germany...*, 4- Return Assistance Measures.

¹⁷² *Nová úprava REAG/GARP programu od 1.5.2010*. International Organisation for Migration. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.iom.int/germany/Downloads/REAG/REAG%20Neuregelung%20Mai%202010.pdf>

5.4.4. 3 Další návratové programy

Následující programy jsou určeny:

- cizincům, kteří se chtějí vrátit do své domovské země, ale nejsou oprávněni získat asistovaný návrat,
- migrujícím občanům Německa,
- studentům a zaměstnancům nevládních organizací.

IOM může jedince spadající do těchto skupin podpořit sníženými cenami letenek. Nejsou tedy určeny jen pro dobrovolné návraty.

5.4.4.3.1 SMAP – *Special Migrants Assistance Program (program pomoci pro zvláštní migranty)*

Vzhledem k velkému počtu rezervací letenek prováděných IOM, je tato organizace schopná zajistit jednosměrné letenky za sníženou cenu od aerolinek a cestovních agentur. Proto IOM nabízí jednosměrné letenky za sníženou cenu všem cizincům i jejich rodinným příslušníkům, pokud nejsou oprávněni využít dobrovolného návratu v rámci REAG/GARP programu. Tato nabídka je platná také pro migranty s trvalým vízem např. do Kanady nebo do Austrálie, dále pro německé zaměstnance disponující platnou pracovní smlouvou a pro studenty.

Pomoc IOM spočívá pouze ve skutečnosti, že zajistí levnější letenky oproti obvyčejným cenám.

Klient si veškeré náklady hradí sám.

5.4.4.3.2 USRAP – *United States Refugee Admissions Programme (program Spojených států pro přijetí emigrantů)*

Účelem tohoto programu je zařídit vstup emigrantů z třetích zemí do Spojených států amerických (dále jen USA). Cílovou skupinu tvoří především cizinci usilující o sloučení rodiny.

Cestovní náklady v rámci tohoto programu jsou financovány prostřednictvím půjčky za podmínky, že cizinec splatí půjčku poté, co se usadí v USA.

V současnosti jsou žádosti zpracovávány konzulátem USA, vízovým oddělením ve Frankfurtu, v kooperaci s kanceláří IOM v Norinberku.¹⁷³

5.4.4.3.1 LARAP – *Latin American Reintegration Assistance Programme (Program reintegrační pomoci Latinské Ameriky) a další programy*

Tento program se nevyužívá již 10 let. Šlo o obdobu programu SMAP. Na úrovni spolkových zemí existují i další funkční návratové programy, nicméně vzhledem k jejich nepočetnému užívání a rozsahu tohoto příspěvku budou vynechány. Některým se bude nicméně věnovat kapitola č. 6.

Tabulka 2: Počet vycestování na základě asistovaných návratů v letech 1979–2008¹⁷⁴

Rok	Celkem	REAG nebo REAG/GARP		Ostatní programy	
		Bosna	FRY/ Kosovo	Total	USRAP
1979	137			137	
1980	2,316			2,316	

¹⁷³ Migration Assistance. International Organisation for Migration. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.iom.int/germany/en/projects_movements.htm

¹⁷⁴ SCHNEIDER, J. – KREIENBRINK, A. *Return Assistance in Germany...*, 2- Definitions, Categories of Returnees and Available Data on Assisted Return.

1981	4,291			4,291			
1982	6,962			6,962			
1983	7,698			7,698			
1984	6,383			6,383			
1985	5,404			5,404			
1986	9,492			9,492			
1987	9,473			9,473			
1988	9,266			9,266			
1989	10,915			10,915			242
1990	10,442			10,442			220
1991	10,636			10,636			235
1992	13,856			13,856			256
1993	17,313			17,313			214
1994	17,488			17,488		13	138
1995	11,501			11,501		100	132
1996	14,527	3,555		18,082		148	1 15
1997	10,890	65,197		76,087	6,098	555	48
1998	10,815	91,544		102,359	13,607	685	152
1999	8,475	20,956	18,268	47,699	12,271	876	72
2000	4,914	6,490	56,549	67,953	6,572	517	7
2001	4,103	485	8,263	12,851	1,310	551	0
2002	5,545	**	6,146	11,691	37	514	0
2003	6,526	**	5,062	11,588	27	1,000	0
2004	6,727	**	3,234	9,961	10	920	0
2005	5,484	**	1,964	7,448	3	1,206	0
2006	4,713	**	1,044	5,757	0	1,600	0
2007	3,437	**	**	3,437	1	1,278	0
2008	2,799	**	**	2,799	0	1,742	0
Total	242,528	188,227	100,53	531,285	39,936	11,705	1,831

5.4.5 Organizace AVR

V Německu se na organizaci asistovaných dobrovolných návratů i reintegrace v cílové zemi podílí velké množství institucí. Tato kapitola si klade za cíl přiblížení těchto institucí. S ohledem na vhodnost a úsporu místa nebude o účasti organizace IOM v této kapitole pojednáno, neboť jí byl věnován dostatek prostoru výše (např. předchozí kapitola).

V Německu je patrná značná nejednotnost návratových programů, přesto lze nalézt určité společné prvky:

1. Hlavními cílovými skupinami jsou osoby s přiznaným statutem uprchlíka a žadatelé o azyl, přičemž se rozlišuje mezi těmi, jejichž řízení o udělení azylu skončilo nepříznivě a těmi, kteří jsou stále účastníky tohoto řízení.
2. Individuální přístup je nejpoužívanější metoda poradenství.
3. Probíhající programy organizace IOM poskytují přímo či zprostředkovaně pomoc, jde často o prostředky zvyšování či získání kvalifikace, ale rovněž o peněžitou pomoc.¹⁷⁵

5.4.5.1 Německé neziskové organizace pro migranty a uprchlíky

5.4.5.1.1 Organizace Raphaels-Werk

Úvodní informace

Organizace Raphaels-Werk nabízí informace o jednotlivých zemích a konkrétní pomoc pro emigranty. Jedná se o uznávané centrální sdružení odborníků německého charitativního svazu a od roku 1871

¹⁷⁵ SCHNEIDER, J. – KREIENBRINK, A. *Return Assistance in Germany...*, 4- Return Assistance Measures.

doprovází emigranty na své cestě do nové vlasti. V pověření německé Biskupské konference podporuje veřejně prospěšné sdružení emigranty, uprchlíky, německé navrátilce, stejně jako páry a rodiny nestejné národnosti. Jednotlivá konzultační místa mají státní povolení dle zákona na ochranu emigrantů (Auswandererschutzgesetz). Od roku 2007 převzala organizace Raphaels-Werk centrální spolkovou koordinaci pro všechna poradní místa pro emigranty charitativního sdružení diakonické činnosti, německého červeného kříže atd.

Při konzultacích Raphaels-Werk stojí jednotlivé osoby v centru zájmu nezávisle na národnosti, právním postavení a náboženském vyznání. Osoby potřebující poradit mají na základě objektivních informací možnost samostatného rozhodnutí. Kvalifikovaní poradci a poradkyně informují na více než dvaceti konzultačních místech o šancích a rizicích odejít do zahraničí. Generální sekretariát organizace sídlí v Hamburgu.

Organizace Raphaels-Werk je kooperačním partnerem charitativního sdružení v Německu a mnoha dalších zemích, stejně jako pro německy mluvící katolické zahraniční společenství a další církevní instituce. Zahraniční velvyslanectví a konzuláty, ministerstva, úřady, národní i mezinárodní organizace zpravidla jednají s organizací Raphaels-Werk. Spolkový správní úřad a spolkové Ministerstvo pro rodinu, seniory, ženy a děti jsou pro tuto organizaci bezprostředními kontaktními partnery.

Konzultační činnost k dobrovolným návratům

Organizace Raphaels-Werk poskytuje svým klientům odborné informace i v případech, pokud se v Německé republice nacházejí bez práva k pobytu a stojí před složitým rozhodnutím. Poradci s těmito osobami prohodí reálné možnosti odjezdu do nějaké další země, případně návratu do své vlasti, takto mohou své další kroky, které podniknou, nejlépe zvážit a připravit. Všechny konzultace jsou důvěrné.

Stěžejní body poradenství:

- imigrační programy pro uprchlíky,
- sloučení rodin,
- sociální, politická a hospodářská situace ve vlasti,
- finanční a lékařská pomoc při dobrovolném návratu,
- pas, clo a vízum,
- odjezd a transport,
- možné nároky na dávky sociálního pojištění v Německu,
- reintegrační projekty ve vlasti,
- osobní dotazy.

5.4.5.1.2 ERSO – (European Reintegration Support Organisations)

V rámci ERSO projektů je Raphaels-Werk členem sítě deseti evropských organizací, které poskytují pomoc cizincům s návratem. Společně podporují členové ERSO zamítnuté žadatele o azyl v dobrovolném odchodu a znovuzачlenění v zemi původu. Cílem spolupráce je výměna zkušeností a pracovních metod v poradenství s odchody stejně jako informací a kontaktů ze zemí původu uprchlíků. Nyní zdokonalují jednotlivé organizace spolupráci s partnery v důležitých návratových zemích.¹⁷⁶ Raphaels-Werk podporuje především uprchlíky, kteří se musí navrátit do Kosova.

Členové sítě projektů ERSO:

¹⁷⁶ Další informace k činnosti ERSO jsou dostupné v anglickém jazyce na adrese: www.erso-project.eu.

1. Asociación Comisión Católica Española de Migración, Spanien (ACCEM)
2. Caritas Belgien
3. Caritas Bulgarien
4. Caritas Essen
5. Caritas Europa
6. Caritas Österreich
7. Caritas Ungarn
8. Cordaid – Mediation Agency for Return, Die Niederlande
9. Raphaels-Werk, Deutschland
10. Refugee Action, Großbritannien

Již několik let je financování práce s uprchlíky záležitostí spolků a zemí. Více než dříve je dobrovolný odchod do země původu považován za prioritu. Pro období 2008–2013 je vyčleněno Komisí EU 759 milionů euro na řízení migračního toku, velká část těchto finančních prostředků pravděpodobně poteče do tzv. návratových podpor.¹⁷⁷

Raphaels-Werk společně s Referátem integrace a migrace německého charitativního svazu (Referat Integration und Migration des Deutschen Caritasverbandes) rozvinul jednotlivé body návratového poradenství,¹⁷⁸ jako kvalifikovaného odborného poradenství – součásti služeb poskytovaných emigrantům. Pracovní postupy konzultačních míst v oblasti návratového poradenství dodržují následující zásady:

- nezávislost,
- otevřenost výsledku,
- diskrétnost a ochrana osobních údajů,
- posílení schopnosti svépomoci,
- přihlídnutí k individuální motivaci.

Návratové poradenství využívá interních a externích propojení struktur na národní a mezinárodní úrovni. Odpovědnost za cizince nekončí jeho vycestováním. Návratové poradenství si vzalo za cíl umožnit potřebným osobám únosné rozhodnutí o jejich návratu.

Partnery poradenských míst jsou církevní a státní organizace, nevládní organizace na národní i mezinárodní úrovni.¹⁷⁹

Další německé nevládní organizace zabývající se uprchlíky a emigranty:

<http://www.picum.org/de>

<http://www.fluechtlingsrat-nrw.de/>

<http://www.proasyl.de/>

<http://www.asyl.net/>

5.4.5.2 Federální úřad pro migraci a uprchlíky

Tato instituce je zodpovědná za splnění veškerých povinností spojených s přerozdělováním finančních

¹⁷⁷ Více se lze dočíst v „Caritas Jahrbuch 2007“ v článku od Gabriele Mertens, Generalní sekretářky Raphaels-Werkes. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.raphaels-werk.de/cms/mdb/14/Jahrbuch_2007_Raphaelsw.pdf v německém jazyce.

¹⁷⁸ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.raphaels-werk.de/cms/mdb/14/Eckpunkte_Rueckkehrberatung_Caritas_RW_2007_05_25.pdf v německém jazyce.

¹⁷⁹ Weiterwanderung und freiwillige Rückkehr. Raphaels-Werk. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.raphaels-werk.de/site/de/weiterwanderung.html>

prostředků v dané oblasti. Rovněž odpovídá za povinnosti vyplývající ze vztahu Německa k Evropskému uprchlickému fondu a Evropskému integračnímu fondu. Navíc v návaznosti na rozhodnutí o vytvoření Návrátového fondu dal Úřad vzniknout různým orgánům, které mají plnit povinnosti vyplývající z organizačních činností, otázek objasnění povinností či certifikace zúčastněných subjektů a z testování účinnosti administrativních a kontrolních systémů.

Pro programovací období (2008–2013) vytvořil Úřad národní plán v souladu se strategickými pokyny vydanými Komisí EU. Na základě tohoto plánu došlo ke stanovení cílů pro toto programovací období.

Cíle se dají podřadit do tří oblastí:

1. lepší zdravotní péče a dohled nad těmi navrátilci, u nichž jsou zvýšené předpoklady výskytu psychických onemocnění,
2. obecné zlepšení integrace v cílové zemi,
3. snížení rozdílu mezi počtem nucených a dobrovolných návratů.

5.4.5. 3 Spolkové země

V Německu jsou jednotlivé spolkové země obecně zodpovědné za provádění cizineckého práva. Tedy i za návraty cizinců, kteří mají povinnost vycestovat. Neúčastní se tedy pouze programu REAG/GARP (který spolufinancují s federální vládou), vyvíjejí také činnost mimo něj. Průzkum prováděný v roce 2009 ve všech spolkových zemích nicméně ukázal, že mimo celonárodní program REAG/GARP šest zemí nemá žádné prostředky financované ze svého rozpočtu, které podporují dobrovolné návraty. Tuto skutečnost dotčené spolkové země odůvodňují následovně:

1. mají nízký počet potencionálních navrátilců,
2. existující prostředky (např. ty v programu REAG/GARP) považují za dostatečné,
3. mají lepší využití finančních prostředků,
4. programy dobrovolných návratů nejsou dobře přijímány ve společnosti.

Jednotlivé programy dobrovolných návratů poskytované v ostatních spolkových zemích jsou nesmírně různorodé a liší se způsoby financování, poskytovateli, cílovými skupinami a programovými prioritami. Obecně vzato se spolkové země účastní tří skupin programů:

1. REAG/GARP programu poskytovaného územními samosprávnými celky, cizineckou policií, popř. nezávislými poradenskými kancelářemi. Program je financovaný i z rozpočtu spolkové země za účelem učinit odjezd více přitažlivým pro případné zájemce nebo uhradit zvláštní potřeby, které nejsou hrazeny z programu REAG/GARP (dodatečné cestovní příspěvky apod.).
2. Podpůrných programů a prostředků (ve vztahu k programu REAG/GARP) podporujících dobrovolný návrat. Tyto jsou financované spolkovou zemí. Jsou zpravidla určeny k vytvoření místních poradenských služeb pro potencionální navrátilce. Poradenství často poskytují charity či jiné nezávislé organizace.
3. Programů dlouhodobé reintegrace a rozvojové pomoci a programů integrovaného návratového poradenství. Programy dlouhodobé reintegrace se v některých případech poskytují ve spolupráci s pobočkami zemí původu jako doplněk k peněžitě a poradenské pomoci v Německu. Jmenovitě jde o spolkové země Bádensko-Württembersko, Dolní Sasko, Severní Porýní-Vestfálsko společně s federální vládou a nezávislým poskytovatelem – sdružením AGEF v projektu URA 2 a IntegPlan (viz následující kapitola).¹⁸⁰

¹⁸⁰ SCHNEIDER, J. – KREIENBRINK, A. *Return Assistance in Germany...*, 4- Return Assistance Measures.

5.4.6. Reintegrace

5.4.6.1 Obecně

V porovnání s nuceným návratem je forma dobrovolného návratu jistě vhodnějším a lidštějším prostředkem k dosažení vycestování cizince i následné reintegrace v zemi původu. Nicméně je dobré vyvinout určitou snahu, aby navracející se cizinec měl co největší šanci se znovu začlenit do společnosti v domovské zemi. Jedná se ovšem o dlouhodobější záležitost než jsou samotné návraty, a to zejména ve vztahu k výsledkům, kdy se realizátoři programů dozvědí, zda je reintegrační program účinný či nikoliv.

V této kapitole jsou uvedeny programy, které slouží k opětovnému začlenění navraceného jedince (zpravidla) do jeho země původu. Nicméně například i výše uvedený program GARP má reintegrační účel, ačkoliv byl začleněn do kapitoly č. 4. Některé z níže uvedených programů nejsou „čistě“ reintegrační, ale obsahují také prvky návratové pomoci. Nicméně jejich hlavním účelem je reintegrace, a proto byly zařazeny do této kapitoly.

5.4.6.2 Jednotlivé projekty

5.4.6.2.1 URA 2

Tento projekt odstartoval 1. ledna 2009 a bude končit k 31. prosinci 2010. Je zaměřen na reintegraci v Kosovu. Jeho předchůdce URA (albánsky „most“) byl financován ze šesti zdrojů, např. i Ministerstvem vnitra Slovinska. V rámci systému tohoto projektu mohli navracení jedinci využívat různých služeb zaměřených na znovuzачlenění v Kosovu. Tam došlo k zahájení poradenství i asistenčního programu, přičemž obě tyto činnosti byly poskytovány v návratovém centru v Prištině. Cílovou skupinou projektu jsou osoby, které využily dobrovolného návratu, i ti, kteří se do Kosova vrátili na základě nuceného návratu. Důležité je zmínit, že na projektu se nepodílí všechny spolkové země, takže projektu mohou využít pouze „navrátilci“ ze spolkových zemí, které se na projektu účastní. Projekt zahrnuje jak všeobecné sociální poradenství, tak i psychologické poradenství. Dále mají klienti možnost získat okamžitou finanční pomoc a účastnit se profesních kurzů, rekvalifikačních kurzů či stáží.

Následující podpora je poskytována v roce 2010:

- příspěvek na potraviny do výše 50 euro (jednorázový),
- cestovní příspěvek na úhradu jízdy do návratového centra v Prištině do výše 10 euro,
- příspěvky na úhradu zdravotních nákladů (léčba, léky) do výše 75 euro (jednorázový),
- měsíční příspěvek na úhradu nájmu (tj. je poskytován, pouze pokud osoba žije v nájmu) ve výši 100 euro na šest měsíců,
- úhrada nákladů na vybavení bytu do výše 600 euro pro „dobrovolné navrátilce“, do výše 300 euro pro osoby navracené nuceným návratem (jednorázový),
- převzetí nákladů na jazykové kurzy do výše 50 euro za osobu (jednorázový),
- sjednání odborných školení a poskytnutí jednorázového příspěvku na vzdělávání ve výši 120 euro,
- umístění do zaměstnání/zprostředkovateli zaměstnání a podpora v nezaměstnanosti na šest měsíců (150 euro měsíčně pro „dobrovolné navrátilce“ a 100 euro měsíčně pro osoby navracené nuceným návratem),
- „dobrovolní navrátilci“ mohou požádat o dodatečnou podporu, která je rovněž vyplácena jednorázově – jde o příspěvek do začátku podnikání s dobrým nápadem ve výši 3 000 euro, příspěvek na úhradu nákladů spojených s odborným vzděláváním do výše 500 euro a vzdělávací příspěvek do výše 100 euro.

5.4.6.2.2 AGEF/Integ Plan

Konsorcium pro rozvoj a zkušené migrující pracovníky a rozvoj spolupráce (AGEF) bylo založeno v prosinci roku 1992. Bylo založeno za ideálním účelem jako společnost s ručením omezeným. Zaměřuje se na migraci, zaměstnanost a rozvoj. Jde o programy profesionální reintegrace ve třetích zemích, které mají mimořádnou důležitost. Tyto projekty chápou migraci v úzkých vazbách na využití znalostí migrantů ve smyslu rozvoje daných zemí.

V Iráku ve městě Erbil založil AGEF na jaře roku 2009 školící centrum. To je financováno z prostředků projektu, na který přispívá Ministerstvo zahraničních věcí a Ministerstvo pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. V tomto centru mohou nezaměstnaní Iráčané (primární cílovou skupinou jsou navrátilci z evropských zemí) získat profesionální školení a rozvíjet své schopnosti v oblasti automobilového průmyslu, energetiky apod. Centrum poskytuje také odborné poradenství týkající se profesního zaměření. Více než 500 zájemců (navrátilců) využilo poskytovaného poradenství, pracovní umístění a získání určité kvalifikace. Tento program je nazván „Zpět do zaměstnání v Iráku“.

Od května roku 2002 AGEF řídí program „Zpět do zaměstnání v Afghánistánu“. Projekt je financován Ministerstvem pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Hlavní cílovou skupinou jsou Afgánci navrátilci se z Německa, kteří si přejí najít zaměstnání v zemi původu a mohou potřebovat změnu kvalifikaci či podnikatelský plán pro zahájení vlastního podnikání v Afghánistánu. Za tímto účelem bylo v rámci projektu vytvořeno Centrum služeb pro navrátilce v Kábulu.

V Kosovu v Prištině založil AGEF v roce 2003 kancelář na podporu zaměstnanosti, která má za cíl zvýšení zaměstnanosti. Svůj cíl naplňuje činností v následujících oblastech:

- umístěním odborníků na odpovídající pracovní místa a podporou podnikání,
- prováděním programů návratu a reintegrace,
- integrací minorit a mládeže v rámci trhu práce i společnosti,
- podporou zakládání podnikání,
- poskytování služeb spojených se zvyšováním kvalifikace na trhu práce a v podnikání.

Podpora zaměstnanosti zahrnuje zejména vyčerpávající poradenství a stanovování osobních cílů, vzdělávací poradenství vzhledem k dříve získaným vědomostem a cílům, pracovní umístění, výcvikové prostředky, aplikaci poznatků a další. **V rámci projektu „URA 2“** (viz předchozí podkapitola) mohou jednotliví navrátilci využít pomoci do začátku podnikání, chodit na kurzy do kanceláře na podporu zaměstnanosti a získat určitý kapitál pro zahájení podnikatelské činnosti, pokud nastane taková potřeba.

AGEF se rovněž podílel na rozvoji projektu (CCM – Case Chain Management Return Training) souvisejícího se zlepšením evaluace projektů a tím i možného odstranění chyb a potřebných žádoucích úprav jednotlivých projektů. CCM je založen na přístupu uskutečňování integrovaného návratového plánování a managementu prostřednictvím rozvoje síťových poradenských aktivit v hostitelské zemi i v zemi původu. Užíváním společných databází, zvláštních školících prostředků apod. mohou organizace v obou zemích navzájem komunikovat, koordinovat poradenské služby a zkoumat reintegrační proces. AGEF tento projekt zapojil do reintegračních služeb v Afghánistánu, Kosovu a Iráku.

5.4.6.2.3 IntegPlan

Další projekt vedený konsorciem AGEF je zaměřen na možnosti integrovaného návratového plánování („IntegPlan“). Jde o projekt několika spolků podporující dobrovolný návrat do zemí původu. Některé spolkové země se zapojily do tohoto projektu společně s velkým počtem organizací poskytujících poradenské služby v těchto spolkových zemích. Účelem je vypracovat společný integrační návratový plán, aby bylo dosaženo udržitelnosti návratů, jak je vyžadováno Evropskou komisí. Byly rozpoznány tři oblasti, kde je nezbytné provést určitý zásah:

1. Zlepšení poradenských služeb – typické dvoustranné poradenství v Německu (federální a spolkové) by mělo být rozšířeno o poradce v cílové zemi.

2. Zlepšení úrovně poradenské činnosti tím, že bude umožněna okamžitá spolupráce různých poskytovatelů v hostitelské i cílové zemi.
3. Vytvoření normativního systému inspirovaného mezinárodními úmluvami na jedné straně a návrhů od úřadů na úrovni EU, národní a státní na straně druhé. Spolkové země by měly zkoordinovat jejich prostředky návratové pomoci a zajistit právně udržitelnou implementaci.

5.4.6.2.4 Heimatgarten

Jedná se o jeden z nejvíce ambiciózních projektů. Vzniknul v roce 1998 jako iniciativa brémské Organizace zabezpečení zaměstnanců (Workers' Welfare Organisation). Projekt usiluje o dokončení humanitární reintegrace migrantů v zemích původu, kde pokračuje v poskytování poradenských služeb. Za tímto účelem bylo zřízeno několik zástupců v zahraničí, kteří doplňují poradenské kanceláře v Německu. V současné době se projekt zaměřuje na země západního Balkánu, severní Irák a Turecko. Financován je z návratového fondu, jednotlivých spolkových zemí a příležitostně užívá prostředky programu REAG/GARP. **Cílovými skupinami** jsou osoby potřebující zvláštní ochranu včetně starých lidí, postižených, traumatizovaných a nezletilých dětí bez doprovodu. Dle stanovisek osob zodpovědných za provádění projektu je nejdůležitější, aby se Heimatgarten vždy zaměřoval na konkrétní případ s ohledem na návratovou a reintegrační pomoc, přičemž tento požadavek určuje fáze práce s klientem. V rámci tohoto projektu se nepostupuje dle „managementu návratů“ a projekt se netýká masového počtu klientů. Je to zapříčiněno odlišným přístupem ke klientům a strukturou organizace. V důsledku toho vzniká individualizovaný přístup, který zaručuje, „že reintegrace je ve většině případů úspěšná, že občanské, hospodářské i společenské prostředí je zahrnuto v procesu (reintegrace), což vyúsťuje v úspěšnou reintegraci.“¹⁸¹ Mezi poskytovanými službami nabízí projekt profesionální dohled nad integrací a počáteční podporu, např. výhodné půjčky.

5.4.6.2.5 Solwodi

Solwodi („Solidarity with Women in Distress“) je organizace, která vznikla v roce 1980 na podporu žen. Cílovou skupinou jsou cizí státní příslušníci ženského pohlaví, přičemž jde o ženy, které se dají zařadit pod tzv. zranitelné skupiny, neboť je projekt určen pro:

- ženy, které jsou (nebo je určité riziko, že se stanou) oběťmi obchodování s lidmi a nucené prostituce,
- ženy, které jsou oběťmi domácího násilí nebo byly přinuceny k sňatku.

Projekt nabízí individuální poradenství ve všech souvisejících věcech. Také poskytuje finanční návratovou pomoc a financování uplatnění na trhu práce. Co se týče dlouhodobého monitorování po návratu, Solwodi zvažuje dlouhodobý poradenský program jako nezbytnou součást podpory udržitelnosti poskytovaných služeb. Dle vyjádření této organizace **ve většině případů poskytuje poradenství klientkám** a je ve styku s místními organizacemi, které je podporují, **nejméně po dobu tří let po návratu klientek do cílové země.**

Cílovou skupinou jsou ženy, které se ocitly ve výše uvedených situacích, přičemž se organizace zaměřuje především na země střední a východní Evropy. Mohou využít úhrady cestovních nákladů, profesních či vzdělávacích kurzů až na dobu jednoho roku, příspěvku na živobytí (pokud splní podmínky), odborných praxí, příplatků ke mzdě až po dobu jednoho roku. Pokud ženy začínají podnikat, mohou využít výhodných půjček. Jakékoliv nezbytné školení pro získání obchodních znalostí může být financováno po dobu tří měsíců.

Projekt není financován z návratového fondu, nýbrž z fondu zřízeného federálním Ministerstvem pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.

¹⁸¹ Heimatgarten in Germany. Heimatgarten. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.heimatgarten.de/index.php?article_id=3&clang=1

5.4.6.2.6 „Navracející se odborníci“

Jedná se o program německé federální vlády, který je realizován Centrem pro migraci a rozvoj. Je aktivní v celkovém počtu okolo 100 států. Hlavním posláním programu je účast odborníků-cizinců, kteří mají zájem na návratu do země původu, na činnostech rozvojové spolupráce v domovské zemi. Financován je tento projekt federálním Ministerstvem pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Svoji podporu zaměřuje na profesní integraci v rozvojových zemích pro vzdělané a zkušené odborníky, kteří získali svoji kvalifikaci v Německu a chtějí se navrátit do země původu. Hlavní záměr je umístit odborníky do důležitých oblastí rozvojové politiky. V návaznosti na umístění a poradenské služby program nabízí také finanční pomoc zájemcům z řad odborníků. Zaměstnavatelé mohou rovněž získat služby poskytované programem, např. výcvikovou podporu. Program je také zapojen do partnerství mobility s Moldavskem a usnadňuje navrátilcům reintegraci na trhu práce v Moldavsku.

Navazující projekt je uskutečňován k podpoře emigrantů jako součást partnerství mobility s Moldavskem. **Společný pracovní a kariérní veletrh** Německa a Moldavska, který je veden Centrem pro migraci a rozvoj, byl poprvé pořádán v Berlíně v listopadu roku 2009. Nabízí moldavským společnostem možnost setkat se s kvalifikovanými uchazeči o zaměstnání s profesní zkušeností či vzděláním získaným v Německu. Jde tedy o **událost, která může motivovat k dobrovolnému návratu**.

5.4.6.3 Shrnutí reintegračních a návratových programů

Je možné zaujmout několik stanovisek ohledně úspěšnosti a účinnosti programů návratové pomoci a souvisejících prostředků. Existuje ovšem malý počet relevantních studií či evaluací zúčastněných subjektů. Abychom tedy mohli zaujmout určitá stanoviska, je důležité si uvědomit, že povaha používaných prostředků (projektů, programů) málokdy umožňuje, aby byl plán pomoci řádně evaluován za stejných či obdobných podmínek po delší časový horizont. Povaha používaných prostředků je ovlivněna zejména způsoby poskytování grantů a spolufinancování z návratových fondů či veřejných fondů z německé federální vlády či z jednotlivých spolkových zemí, kdy lze hovořit o jisté diskontinuitě v jejich poskytování.

Samozřejmě lze chápat úspěšnost a udržitelnost různými způsoby. Charity či nezávislí poskytovatelé zapojení do asistovaných návratů kladou často důraz, aby za kritérium úspěšnosti a udržitelnosti byla považována profesní a společenská reintegrace navrátilců, popř. jejich přispění k rozvoji země původu. Na druhou stranu úřady hodnotí úspěšnost dle počtu uzavřených dohod o poskytování poradenství, počtu realizovaných asistovaných návratů apod.

I podle IOM, hlavního poskytovatele velkého počtu návratových programů, je zde spor o skutečnost, co vlastně znamená pojem „úspěšný návrat“. Kromě dvou předchozích hodnotících kritérií přidává dalších pět: hospodárnost použitých prostředků, spolupráce se zemí původu, vnímání veřejnosti jevu nelegální migrace, ochrana ucelenosti azylového systému, popř. výstražných prostředků, které potírají obchodování s lidmi.

Podle různých ukazatelů lze uzavřít, že k vyšší udržitelnosti návratů přispívá poradenství zaměřené na životní podmínky v zemi původu. Různé projekty hodnotí určitou situaci v zemi původu a podporují společenské prostředí navrátilce za účelem lepší reintegrace. Další způsobem, kterým se daří dosáhnout vyšší úspěšnosti návratů, je poskytování nízkých půjček, neboť tyto nutí navrátilce k vyšší zodpovědnosti. Nicméně je prakticky nemožné komplexně a objektivně evaluovat všechny předmětné programy dostupné v Německu. To je zapříčiněno rozličností nabízených služeb a také tím, že mnoho navrátilců dále nespolupracuje a buď reintegrační program nevyužívá, nebo neposkytne zpětnou vazbu.

Odborníci označují za pozitivní prostředky na zvyšování kvalifikace, neboť výrazně zvyšují šance navrátilců na uplatnění na trhu práce. Na druhou stranu je část služeb považována za zjevně nedostačující. Jen ty, které jsou „šité na míru“, se ukázaly být účinnými. Velký vliv má poradenská činnost, dostupnost dalšího vzdělávání a školících zařízení, vztahy s obchodníky a řemeslníky, u nichž může být vykonána praxe. Posledním důležitým faktorem je čas, který lze strávit před odjezdem potřebným vzděláváním a získáním praxe. Z pochopitelných důvodů (velký poměr nucených návratů

atd.) bývá délka užívání prostředků ke zvyšování kvalifikace příliš krátká. I založení podnikání závisí na množství podmínek, zejména na schopnosti poradenské kanceláře kromě potřebného poradenství poskytovat také finanční pomoc. Výše uvedené projekty takové možnosti mají a jejich přístupy vypadají slibně.

S ohledem na výsledky provedené evaluace, Black a Gent poukazují, že monitorování udržitelnosti je problematické a nejlepších výsledků může být dosaženo pouze v rámci speciálních programů, které budou mít úzkou cílovou skupinu a velmi dobré financování.¹⁸² Některé projekty se pokoušejí o evaluaci procesu znovuzачlenění na místě prostřednictvím pracovních cest. Velice vhodný systém evaluace je také systém užívaný projektem AGEL, kdy spolupracují německé instituce s institucemi v zemi původu a mohou si tak vyměňovat potřebné informace, které mohou využít k nezbytným změnám reintegračního procesu. Kromě poradenské činnosti před odjezdem a pracovních cest dostává klient za účelem evaluace před svým odjezdem formulář v jeho mateřském jazyce, který by měl vyplnit po několika týdnech po návratu. Dle zkušeností zúčastněných organizací však pouze 10–15 % navrátilců skutečně vyplněný formulář odevzdá.¹⁸³

5.4.7 Zahraniční rozvojová spolupráce

Německo má vysoce rozvinutou zahraniční rozvojovou spolupráci, jak lze pochopit z předcházející kapitoly. Zejména program „Navracející se odborníci“, který není omezen jen na určitou cílovou zemi, je vynikajícím prostředkem pomoci třetím zemím. Ovšem i další programy, jako URA 2, Solwodi, Heimatgarten, programy sdružení AGEL, mohou být označeny jako podporující zahraniční rozvojovou spolupráci.

Z pohledu německé rozvojové spolupráce se za úspěšnou reintegraci na úrovni osob považuje, když si navracený jedinec vytvoří určitý příjem (ať se již stane zaměstnancem či osobou samostatně výdělečně činnou) a může tak zajistit určitý životní standard pro svou rodinu. Na úrovni rozvoje země je za úspěšnou reintegraci považováno, když navracená osoba přispěje k rozvoji země, popř. k boji s chudobou v zemi, např. vytvořením pracovních míst.¹⁸⁴

Pokud odhlédneme od programu „Navracející se odborníci“, který je soustředěn na více než 100 států, od programu Solwodi (ten nemá vůbec určené cílové země), můžeme určit státy, které mají pro Německo takovou prioritu, že v rámci reintegračních programů podporuje rozvojovou spolupráci. Jmenovitě jde o Afghánistán, Kosovo, Irák, Moldavsko, Turecko a státy severního Balkánu.

Důležité je, že Německo podporuje jak cizince, kteří chtějí být zaměstnanci, tak i ty, kteří chtějí podnikat. Pokud totiž podnikatel uspěje, může významně prospět celé společnosti, když vytvoří další pracovní místa. Navíc, pokud se stane finančně nezávislým, může stimulovat ekonomiku země jako investor. Ovšem i zaměstnanci, pokud jde o odborníky v jejich oborech či manažery, mohou značně přispět k rozvoji své země díky zkušenostem získaným v jedné z nejvyspělejších evropských zemí.

Velmi dobrým nápadem bylo vytvoření společného pracovního a kariérního veletrhu s Moldavskem. Tento totiž může nemalou měrou přispět a do budoucna jistě přispěje k vyššímu počtu dobrovolných návratů státních občanů Moldavska a k jejich úspěšné reintegraci. Zároveň se tento prostředek dá podřadit pod nástroje zahraniční rozvojové spolupráce, neboť díky němu Moldavsko získá kvalifikované pracovníky, kteří ovládají minimálně jeden cizí jazyk a v budoucnu mohou být své zemi vysoce prospšní.

Další prostředky, které lze podřadit pod nástroje zahraniční spolupráce, lze nalézt v předchozí kapitole (ať již jde o různé půjčky, dodatečnou pomoc do začátku podnikání apod.)

¹⁸² BLACK, R. – GENT, S. *Sustainable Return in Post-conflict Contexts*. University of Sussex. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://eprints.sussex.ac.uk/1732/01/Sustainable_return_in_post_conflict_contexts.pdf

¹⁸³ SCHNEIDER, J. – KREIENBRINK, A. *Return Assistance in Germany...*, 4- Reintegration and Sustainability of Return.

¹⁸⁴ SCHNEIDER, J. – KREIENBRINK, A. *Return Assistance in Germany...*, 4- Reintegration and Sustainability of Return.

5.4.8 Shrnutí a komparace s Českou republikou

5.4.8.1 Definice dobrovolného návratu

V Německu je dobrovolný návrat upraven právními předpisy jen okrajově. Německý právní řád obsahuje pouze jedno ustanovení, které dává zájemcům o dobrovolný návrat právní nárok na „návratové“ poradenství. Absentuje tedy legální definice dobrovolného návratu.

Dle § 75 odst. 7 zákona je úlohou Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky poskytovat prostředky na základě programů na podporu dobrovolných návratů. Na základě ustanovení o zřízení center pro odchody cizinců (Ausreisezentren) v jednotlivých spolkových zemích jsou tyto povinny poskytovat podporu a poradenství v oblasti dobrovolných návratů.¹⁸⁵ Obdobně mají také příslušné úřady dle zákona o službách žadatelům o azyl (Asylbewerberleistungsgesetz) povinnost upozorňovat cizince na možnost využití dobrovolného návratu.¹⁸⁶

V oblasti poradenství s návraty se ale zachovala regulace z 80. let minulého století, a to v podobě tzv. zákona o pomoci s návraty (Rückkehrhilfegesetz) z roku 1983. Tento zákon měl za cíl přimět tehdy najímané pracovní migranty k návratu do jejich země původu. Garantuje cizincům **právní nárok na poradenství a informace k návratu do země původu**.

V ČR rovněž chybí legální definice dobrovolných návratů. Nicméně současná právní úprava vymezuje podmínky pro vznik nároku (po správním uvážení) na finanční asistenci při dobrovolném návratu. Cílové skupiny cizinců (neúspěšní žadatelé o azyl či cizinci s uloženým správním vyhoštěním) mohou určit, zda požádají o dobrovolný návrat nebo se podrobí návratu nucenému.

5.4.8.2 Organizace AVR

Organizace dobrovolných návratů není v Německu úplně sjednocena. O sjednocení nelze hovořit po stránce financování projektů, nicméně po stránce odpovědnosti za jejich realizaci to možné do jisté míry je, neboť za ni odpovídají spolkové země. Projekty jsou financovány dvěma způsoby. Prvním je rozdělené financování mezi německou federální vládu a spolkovými zeměmi, druhým potom financování Federálním úřadem pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. První způsob se uplatňuje u projektů zaměřených na neúspěšné žadatele o azyl a osoby bez povolení k pobytu, druhý u ostatních projektů. Federální úřad pro migraci a uprchlíky je zodpovědný za přerozdělení finančních prostředků.

Na samotném procesu realizace se podílí mnoho institucí a organizací. Od různých státních orgánů institucí (ministerstva, územní samosprávné celky atd.) přes nevládní národní organizace až po organizace mezinárodní (IOM), přičemž územní samosprávné celky i nevládní organizace hrají důležitou roli nejen při organizaci dobrovolných návratů, neboť v jejich rámci dokonce rozšiřují cílové skupiny některých projektů (za podmínky, že cizinec projeví opravdovou touhu po návratu). Každé spolkové zemi je ponechána značná míra legislativní autonomie, co se týče odpovědnosti za realizaci projektů dobrovolných návratů.

V ČR rovněž není sjednocena organizace a odpovědnost zúčastněných subjektů. Pro větší transparentnost a přehlednost by bylo jistě vhodné sjednotit tyto prvky dobrovolných návratů.

5.4.8.3 Cílové skupiny

Co se týče cílových skupin projektů, lze uzavřít, že pokrývají téměř celé spektrum cizinců, kteří tvoří téměř 9 % celkové populace Německa. Na počátku návratových projektů se Německo zaměřovalo zejména na žadatele o azyl (rovněž i na pracovní migranty), postupem času se „oprávněné“ skupiny cizinců rozrostly do dnešní podoby. Dnes nemohou o dobrovolný návrat požádat jen ti cizinci, jejichž povinnost vycestovat je vykonatelná. Dva projekty se konkrétně zaměřují na zranitelné skupiny, a to projekty Heimatgarten a Solwodi, které jsou určeny pro:

¹⁸⁵ §61 odst. 2 zákona o pobytu (AufenthG).

¹⁸⁶ § 11 odst. 1 zákona o službách žadatelům o azyl (AsylbewerberleistG).

- osoby potřebující zvláštní ochranu včetně starých lidí, postižených, traumatizovaných a nezletilých dětí bez doprovodu,
- ženy, které jsou (nebo je určité riziko, že se stanou) oběťmi obchodování s lidmi a nucené prostituce,
- ženy, které jsou oběťmi domácího násilí nebo byly přinuceny k sňatku.

Při pohledu na situaci cílových skupin Dobrovolných návratů v ČR zjistíme, že jejich rozsah (i z pohledu návrhu novely zákona o pobytu cizinců) je značně menší než ten v Německu. Jeví se vhodným rozšířit i v ČR cílové skupiny na úroveň Německa. Například již jen z toho důvodu, že umožnění využít dobrovolného návratu legálně pobývajícím cizincům může zabránit jejich přechodu do ilegality a následnému správnímu vyhoštění. Dobrovolný návrat by v takovém případě znamenal pro stát nižší výdaje než proces uložení a realizace správního vyhoštění.

5.4.8.4 Typy asistenčních služeb a reintegrace při dobrovolném návratu

A) Finanční podpora návratová

- úhrada cestovních nákladů,
- příspěvek na pohonné hmoty,
- příspěvek na cestovné,
- jednosměrná letenka.

B) Finanční podpora reintegrační (a služby související)

- příspěvek na potraviny (jednorázový),
- cestovní příspěvek na úhradu jízdy do návratového centra,
- příspěvky na úhradu zdravotních nákladů – léčba, léky (jednorázový),
- měsíční příspěvek na úhradu nájmu (tj. je poskytován, pouze pokud osoba žije v nájmu) na šest měsíců,
- úhrada nákladů na vybavení bytu (jednorázový),
- převzetí nákladů na jazykové kurzy (jednorázový),
- sjednání odborných školení a poskytnutí jednorázového příspěvku na vzdělávání,
- umístění do zaměstnání/zprostředkovateli zaměstnání a podpora v nezaměstnanosti na šest měsíců,
- „dobrovolní navrátilci“ mohou požádat o dodatečnou podporu, která je rovněž vyplácena jednorázově – jde o příspěvek do začátku podnikání s dobrým nápadem ve výši 3 000 euro, příspěvek na úhradu nákladů spojených s odborným vzděláváním do výše 500 euro a vzdělávací příspěvek do výše 100 euro,
- počáteční finanční prostředky cizincům ze zemí, které jsou obzvláště relevantní v podmínkách migrace (GARP),
- příspěvek na živobytí,
- příplatky ke mzdě až po dobu jednoho roku.

Poradenství

V rámci projektů je poskytováno jak všeobecné, tak specializované poradenství. Na všeobecné poradenství před návratem je **právní nárok, což je výjimkou u asistovaných návratů v Německu**. Specializované poradenství je dostupné jak v Německu, tak v cílové zemi, kde lze získat informace o situaci na trhu práce, podmínkách pro zahájení podnikání apod. Je velice vhodné, že takové poradenství je dostupné již v Německu, neboť může mít významný vliv na rozhodnutí cizince, zda využije možnosti dobrovolného návratu či nikoliv.

ČR ve srovnání s Německem poskytuje žadatelům o dobrovolný návrat (resp. navrátilcům) nižší

standard pomoci. Tento nižší standard se projevuje v omezené nabídce asistenčních služeb a reintegrační asistence, která se dá označit za základní.

8.5.8.5 Programy na podporu návratu

Federace Německo, jednotlivé spolkové země, územní samosprávné celky i nevládní organizace daly vzniknout rozličným projektům týkajícím se návratové asistence a reintegrace navracených osob. Vzhledem ke skutečnosti, že právně upraveny jsou návratové programy jen v několika spolkových zemích, lze obecně říci, že pokud cizinec využije služeb dobrovolného návratu, není jen na základě tohoto projevu vůle zavázán k návratu (ovšem k němu může být již zavázán jinak, např. pravomocným rozhodnutím o správním vyhoštění).

Existují projekty, které se zaměřují na úzké skupiny osob, např. projekt Solwodi, který je určen pouze pro určitou skupinu žen. Na druhou stranu cizinci mohou využít i programu REAG/GARP, jehož se může účastnit téměř kterýkoli cizinec. Pro Německo jsou prioritními emigranti z Turecka, Bosny a Hercegoviny, Kosova, Iráku, Afghánistánu a Moldavska. Pro potencionální zájemce byla připravena celá škála služeb od různých příspěvků až po dlouhodobou spolupráci v zemi původu.

V komparaci s ČR je situace cizinců v ČR značně odlišná, neboť legálně pobývajících osoby mohly využít pouze jednorázového projektu uskutečněného v roce 2009. Tento projekt byl určen pro cizince, kteří byli propuštěni ze zaměstnání následkem ekonomické deprese.

Rozvojová pomoc

Vysoce rozvinutá rozvojová pomoc Německa třetím zemím je neoddiskutovatelná. V Německu vzniklo mnoho programů zaměřených na pomoc třetím zemím v souvislosti s navracejícími se státními příslušníky těchto zemí. Česká republika uskutečňuje rovněž určité projekty do vybraných zemí. Prostor ke zlepšení lze spatřovat ve zvýšení koordinace rozvojových aktivit, popř. spolupráce jak s ostatními členskými státy EU, tak s cílovými zeměmi.

5.4.8.6 Dobrá praxe

Vzhledem k enormnímu rozdílu mezi zkušenostmi Německa a ČR s dobrovolnými návraty (počty návratů, délka realizace návratových programů) je pochopitelné, že Německo má silnější a rozvinutější systém, ze kterého si ČR může vybrat přínosné postupy a začlenit je do svých praktik v návratové oblasti. Současné pojetí regularizace nelegálních migračních toků v ČR nelze považovat za ideální. Při úvahách de lege ferenda také existují odlišné pohledy na návrh novely zákona o pobytu cizinců (viz kapitola 4.6.1.4 Právní úprava zákona o pobytu cizinců de lege ferenda ve vztahu k dobrovolným návratům). Situace v ČR není optimální z několika příčin. Jednou z nich je absence programu dobrovolných návratů zaměřeného na legálně pobývajících cizince, neboť takový projekt byl v ČR uskutečněn pouze jako jednorázový v roce 2009. Další příčinu nedostatečnosti návratových systémů v ČR lze spatřovat v omezených programech reintegrace cizinců po návratu do země původu.

Aktuální pojetí úpravy nelegálních migračních toků v Německu je možné považovat za vyspělejší a vhodnější než v ČR, ačkoliv má také svá úskalí. Vyspělejší a vhodnější je pojetí Německa, i když také až na několik výjimek chybí zákonná úprava dobrovolných návratů. Tuto skutečnost můžeme považovat za negativní i za pozitivní. Negativní z toho pohledu, že pro jednotlivé návratové programy neexistuje jednoznačný legislativní právní rámec, ze kterého by při sestavování a realizaci těchto programů šlo vycházet, a tudíž federální zákonodárství neposkytuje cizincům právní nárok na návratovou pomoc (a to ani v případě federálního programu REAG/GARP). Na druhou stranu lze tuto skutečnost chápat kladně a dle názoru autora je tato strana věci převažující, protože s přihlédnutím k počtu projektů, které jsou v Německu realizovány především na úrovni jednotlivých spolkových zemí, se nejvíce vhodným upravit celkově návratovou problematiku na federální úrovni vzhledem ke

specifickým potřebám cizinců v určitých spolkových zemích. V ČR je na úrovni právních předpisů se silou zákona upraveno pouze poskytování finanční asistence vymezeným skupinám cizinců, a to pouze v případě, že příslušný správní orgán v rámci správního uvážení shledá, že její poskytnutí je v daném případě ve veřejném zájmu. Zde je situace mezi ČR a Německem podobná, cizinec nemá na návratovou pomoc právní nárok (avšak v Německu má právní nárok alespoň na poradenství a informace k návratu do země původu). Pro ČR by ovšem bylo výhodnější, aby její právní řád obsahoval úpravu dobrovolných návratů, neboť není potřeba brát ohledy na specifické potřeby jednotlivých částí federace, jak je tomu v Německu.

Německo má tedy zjevnou výhodu nejzkušenějšího členského státu EU s návratovou problematikou. Mezi zajímavou praxí v této oblasti je možné zařadit myšlenku spolupráce nezávislých (dobročinných) organizací (ERSO – blíže viz kapitola 5.1) nad rámec jednoho členského státu EU. Tyto organizace si potom mohou vyměňovat důležité informace, vlastní dobrou praxi, která se osvědčila, a pomoci tak lépe řešit situace migrantů, kteří si přejí/mají povinnost navrátit se do země původu.

Dále je dobré zmínit ustanovení § 60a odst. 1 zákona o pobytu, které umožňuje oprávněným orgánům spolků pravomoc pozastavit účinnost rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodů vyplývajících z mezinárodního práva, z humanitárních důvodů či z důvodů ochrany politických zájmů federace. Ukazuje tak již na soulad s návratovou směrnicí v dané oblasti. Takové ustanovení se jeví jako velice užitečné také proto, že umožní cizinci využití asistovaného dobrovolného návratu v případě, kdy je již jeho povinnost vycestovat vykonatelná a nemohl by již tedy využít této služby.

Zejména některé reintegrační prostředky i nástroje rozvojové spolupráce lze zařadit rovněž pod dobrou praxi, ať již jde o pořádání společného pracovního veletrhu s Moldavskem v rámci projektu „navracející se odborníci“, nebo o i velmi různorodou další podporu poskytovanou reintegračními programy. Velice vhodnou se jeví dlouhodobá (několikaletá) spolupráce s navrátilcem v zemi původu, nejen pro účely možné evaluace, jak úspěšně se reintegraci daného cizince podařilo realizovat.

Jako další kladnou stránku návratových a reintegračních programů v Německu lze spatřovat skutečnost, že existuje jeden centrální program (REAG/GARP) a na uvážení jednotlivých spolkových zemí potom je, zda si vytvoří další program či programy. Výhodnou se jeví i spolupráce více spolkových zemí při těchto menších programech (např. „URA 2“). Tato praxe má ale i svou stinnou stránku, kdy jednotlivé země nemusejí z různých důvodů využít svoji pravomoc vytvořit další potřebný program. Potom ti cizinci, kteří potřebují pomoc a nestačí jim k reintegraci v zemi původu návratová pomoc poskytovaná programem REAG/GARP (ten je zaměřen především na návratovou pomoc), mohou mít mnohem menší šanci na uplatnění ve své domovské zemi. Zkoumané programy se dále snaží o kvalitní evaluaci dlouhodobým monitorováním úspěšnosti reintegrace navrácené osoby (to se ovšem ne vždy podaří, ať již kvůli nedostatečné součinnosti navrátilce, či z jiných důvodů). Jako žádoucí se jeví, aby v ČR byly reintegrační příspěvky a služby poskytovány všem účastníkům návratových programů (popř. pouze z určitých vybraných zemí původu, ale všem občanům daného státu). Přijatelné řešení je takové, kdy by byl pouze určitý rozdíl ve výši reintegračních příspěvků dle situace v zemi původu a individuální situace navrátilce, nicméně úplné vyloučení jiných než ohrožených skupin pravděpodobně logicky vede k obtížnější reintegraci v cílové zemi.

5.5. Španělsko

5.5.1. Úvod

5.5.1.1 Obecné informace

Španělské království má více než 46 miliónů obyvatel,¹⁸⁷ přičemž v posledních letech viditelně stoupá počet cizinců v zemi. Například v roce 2000 v zemi pobývalo necelých 820 tisíc cizinců, v roce 2009 se toto číslo zvedlo na více než 5,6 miliónů; v tomto ohledu se tedy Španělsko řadí na druhou příčku mezi zeměmi EU (po Německu).¹⁸⁸ Cizinci představují asi 12 % obyvatel země, největší zastoupení mezi nimi mají Maročané a Ekvádorci.¹⁸⁹

Rozloha země je necelých 505 tisíc km², což Španělsko řadí na 51. místo na světě, oproti 32. místu co do počtu obyvatel.¹⁹⁰ Podle HDI (Human Development Index) bylo Španělsko v roce 2009 15. nejvyspělejším státem na světě.¹⁹¹

5.5.1.2 Přistěhovalectví

Ve 20. století bylo Španělsko zemí, odkud emigranti tradičně odcházeli. Nejsilnější vlny byly v období španělské občanské války v letech 1936–1939 a v období Francova režimu (válečné a poválečné období do roku 1959) a dále v dobách ekonomických krizí. Španělé odcházeli za vidinou lepší ekonomické situace a životních podmínek do USA, Německa, Francie, Belgie a dalších zemí.

V poslední třetině minulého století však došlo ke změně a země zaznamenala přerod z tradiční vysílající země, případně tranzitní země při cestě na sever, v zemi cílovou. Na přelomu 20. a 21. století Španělsko zaznamenalo silnou přistěhovaleckou vlnu, která, byť je již podstatně slabší, pokračuje dodnes.

V roce 2005 bylo Španělsko s čistou mírou imigrace 1,5 % na druhém místě v zemích EU (po Kypru), v roce 2008 bylo s hodnotou 0,99 % na 15. místě v EU.

Zpočátku převažovali mezi imigranty obyvatelé Afriky – to je dáno výhodnou geografickou polohou, a obyvatelé Jižní Ameriky – u této skupiny je nejdůležitějším faktorem neexistence jazykové bariéry. Jejich společný jazyk španělština jim lépe umožňuje se začlenit, dává širší možnosti zaměstnání atd.

V posledních letech stoupá počet příchozích Evropanů. Největší zastoupení mají Rumuni (729 000) a stoupá také počet přistěhovalců z dalších zemí EU.

V současné době je ve Španělsku zhruba 221 000 cizinců bez práce. Týká se pouze legálně zaměstnaných.

K významnější legislativní regulaci pobytu cizinců v zemi došlo ve Španělsku v souvislosti se vstupem do tehdejších Evropských společenství, jelikož bylo třeba harmonizovat vnitrostátní právní předpisy s právem komunitárním. V roce 1985 byl přijat první cizinecký zákon (*Ley de Extranjería*). Později byl novelizován, čímž se odstraňovaly jeho nedokonalosti, neboť byl původně vůči cizincům až příliš restriktivní a neposkytoval jim dostatečné zaručení jejich práv. V lednu 2000 byl poté přijat zcela nový cizinecký zákon 4/2000, o právech a svobodách cizinců ve Španělsku a jejich sociální integraci, který už například imigraci nechápe jako fenomén dočasný, ale naopak trvalý.¹⁹² Rovněž tento zákon již byl

¹⁸⁷ Údaje dle Instituto Nacional de Estadística (Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: www.ine.es) k 1. 1. 2009. Naproti tomu CIA – The World Factbook (Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>) uvádí počet obyvatel Španělska asi 40,5 miliónů, a to k červenci 2010.

¹⁸⁸ Údaje Eurostatu. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

¹⁸⁹ Wikipedia, the Free Encyclopedia : Spain. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://en.wikipedia.org/wiki/Spain#cite_note-117.

¹⁹⁰ CIA – The World Factbook. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sp.html>.

¹⁹¹ Human Development Reports : Human Development Report 2009 – HDI rankings. SKALKOVA@unhcr.org

<http://hdr.undp.org/en/statistics/>.

¹⁹² Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=97>

několikrát novelizován, naposledy významně v prosinci 2009.

Co se týče přímo programů asistovaných návratů, ty jsou ve Španělsku poměrně nedávnou záležitostí – první komplexní program započal až v roce 2003. Situace nezaměstnaných pracovníků ze třetích zemí je takto řešena až od listopadu 2008.¹⁹³

5.5.2 AVR – definice, legislativa

Ve Španělsku existuje několik právních předpisů, které počítají s institutem dobrovolného návratu; jeho legální definici však nikde nenajdeme.

Mezi nejdůležitější předpisy z tohoto pohledu patří cizinecký zákon, naposledy novelizovaný v prosinci 2009, kdy byly zapracovány i nové požadavky evropské legislativy. Ten se zabývá předně obecně postavením cizinců ve Španělsku, jejich právy a svobodami, pobytem a působením v zemi, přičemž na několika místech zmiňuje i institut dobrovolného návratu. V souvislosti s ním je kupříkladu stanoveno, že vláda bude každoročně dohlížet na financování programů dobrovolného návratu osob, které o něj zažádají a které navrhnou projekty předpokládající jejich opětovné usídlení v zemi původu.

Speciálním předpisem, věnujícím se přímo problematice dobrovolných návratů, je královský zákonný dekret 4/2008, o hromadném vyplacení příspěvku v nezaměstnanosti předem zahraničním pracovníkům ze třetích zemí, kteří se dobrovolně vrátí do svých zemí původu, ze srpna 2008, který je dále prováděn královským dekretem 1800/2008 z listopadu 2008. Tyto dekrety upravují tzv. Plán dobrovolného návratu, určený nezaměstnaným cizincům ze třetích zemí (nečlenských zemí EU), kterým by měl pomoci v a při návratu do jejich zemí původu. Nicméně ani tyto předpisy definici dobrovolného návratu neobsahují.

Cizinecký zákon – LEY ORGÁNICA 4/2000, DE 11 DE ENERO, SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL (*BOE núm. 10, de 12 de enero*), EN SU REDACCIÓN DADA POR LA LEY ORGÁNICA 8/2000, DE 22 DE DICIEMBRE (*BOE núm. 307, de 23 de diciembre*), POR LA LEY ORGÁNICA 11/2003, DE 29 DE SEPTIEMBRE (*BOE núm. 234, de 30 de septiembre*), POR LA LEY ORGÁNICA 14/2003, DE 20 DE NOVIEMBRE (*BOE núm. 279, de 21 de noviembre*) Y POR LA LEY ORGÁNICA 2/2009, DE 11 DE DICIEMBRE (*BOE núm. 299, de 12 de diciembre*).¹⁹⁴

Úvodní část: Obecná ustanovení

Část I: Práva a svobody cizinců

Kapitola I: Práva a svobody cizinců

Kapitola II: Znovusjednocení rodiny

Kapitola III: Právní/soudní záruky (Záruky spravedlivého procesu?)

Kapitola IV: Antidiskriminační opatření

Část II: Právní režim cizinců

Kapitola I: Vstup na španělské území a odchod z něj

Čl. 28 odst. 3 písm. d) – Povinný odchod ze země ve stanoveném termínu pro cizí pracovníky, kteří se zavázali k návratu do země původu v rámci programu dobrovolných návratů.

Kapitola II: Povolení k pobytu a k trvalému pobytu

¹⁹³ Publikace EMN *Programmes and strategies fostering assisted return and reintegration in third countries. Spain*; str. 16.

¹⁹⁴ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.mir.es/SGACAVT/derecho/lo/lo04-2000.html>

Kapitola III: Povolení k výdělečným činnostem

Čl. 36 odst. 7: *Povolení k pobytu a realizaci výdělečné, pracovní nebo profesní činnosti nebude uděleno cizincům, kteří se v rámci programu dobrovolného návratu do své země původu zavázali nevrátit se do Španělska během stanovené doby, pokud tato doba dosud neuběhla.*

Čl. 40 odst. 1 písm. l)

Kapitola IV: Poplatky za správní povolení (řízení) a vyřízení žádostí o vízum

Část III: Porušení práva v oblasti cizinecké a jejich sankční režim

Část IV: Koordinace (složek) veřejné moci

+ dodatečná ustanovení

Dodatečné ustanovení osmé – Pomoc při dobrovolném návratu (doplněno Základním zákonem 14/2003): *Vláda každoročně dohlédne na financování programů dobrovolného návratu osob, které o něj zažádají a které navrhnou projekty, které předpokládají jejich opětovné usídlení ve společnosti, ze které odešli, a to vždy za předpokladu, že tyto projekty budou ku prospěchu dané společnosti.*

Královský zákonný dekret 4/2008, o hromadném vyplacení příspěvku v nezaměstnanosti předem zahraničním pracovníkům ze třetích zemí, kteří se dobrovolně vrátí do svých zemí původu (*Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.*) + prováděcí Královský dekret 1800/2008 (*Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 4/2008*)¹⁹⁵

Rezoluce 2008 Generálního ředitelství pro integraci imigrantů z 23. Října 2008, kterou se vyhláší poskytnutí příspěvků na dobrovolný návrat přistěhovalců (RESOLUCIÓN de 23 de octubre de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones para el retorno voluntario de personas inmigrantes.)¹⁹⁶

Příspěvky v oblasti integrace imigrantů, žadatelů o azyl a dalších osob pod mezinárodní ochranou pro rok 2008 za účelem rozvoje programu dobrovolného návratu imigrantů

Rezoluce Generálního ředitelství pro integraci imigrantů z 24. srpna 2009, kterou se zavádí příspěvky na dobrovolný návrat imigrantů¹⁹⁷

Strategický plán pro občanství a integraci 2007–2010 (*Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI)*)¹⁹⁸

- Str. 343; bod 6 programu společného rozvoje „Podpora dobrovolného návratu imigrantů“ – podbod 6.2 Podpora programů dobrovolného návratu imigrantů za účelem rozvoje produktivních projektů v zemi původu (tady je tedy dobrovolný návrat chápán v podstatě i jako prostředek rozvoje země původu).¹⁹⁹

¹⁹⁵ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/rd1800-2008.html

¹⁹⁶ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <https://www.derecho.com/l/boe/resolucion-23-octubre-2008-direccion-general-integracion-inmigrantes-convoca-concesion-subvenciones-retorno-voluntario-personas-inmigrantes/>

¹⁹⁷ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/08/29/pdfs/BOE-A-2009-13985.pdf>

¹⁹⁸ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.mtin.es/es/sec_emi/Integralmigrantes/PlanEstrategico/Docs/PECIDEF180407.pdf

¹⁹⁹ Uvedené dokumenty jsou vypočteny na str. 22 publikace EMN.

5.5.3 Readmisní dohody

Readmisní dohody ve Španělsku uzavírá Generální komisariát pro příslušníky cizích zemí a hranice (*General Commissariat for Foreign Nationals and Borders*), a to s hlavními zeměmi původu a tranzitními zeměmi. V současné době má Španělsko tyto dohody uzavřeny s Alžírskem, Bulharskem, Estonskem, Francií, Itálií, Kapverdami, Kolumbií, Lichtenštejnskem, Litvou, Lotyšskem, Makedonií, Polskem, Portugalskem, Rumunskem, Švýcarskem. Smlouvy s Dominikánskou republikou, Ekvádorem, Gambií, Guineou, Guineou Bissau, Marokem, Mauritánií a Peru jsou realizovány pouze dočasně. Do určité míry jsou realizovány také dohody, které dosud nejsou platné, a to dohody s Bosnou a Hercegovinou, Ghanou, Mali a Nigérií.²⁰⁰

Uvedené smlouvy se však v praxi ne vždy setkaly s přílišným úspěchem; to platí předně o smlouvách se státy subsaharské Afriky. Španělská vláda proto vytvořila nový model dvoustranných smluv, které by měly aplikovat *globální přístup k migraci*. Jedná se o tzv. dohody nové generace, které se zabývají otázkami kontroly ilegálního přistěhovalectví, potíráním obchodování s lidmi, technickou pomocí k posílení institucí zodpovědných za otázky související s migrací, zákonným přistěhovalectvím, integrací, návratem a společným rozvojem. O uzavření takové dohody se Španělskem dosud projevily zájem Gambie, Guinea, Guinea Bissau, Kamerun, Kapverdy, Libérie, Mali, Niger, Senegal a Sierra Leone.²⁰¹

5.5.4 Institucionální zajištění

Institucionální zajištění dobrovolných návratů ze strany státu má za úlohu ve většině případů Ministerstvo práce a přistěhovalectví, všechny tyto programy totiž financuje, o jejich konkrétní realizaci se však starají právě nevládní organizace. Role nevládních organizací na poli dobrovolných návratů je v Španělsku proto velice významná.

Mezi hlavní nevládní organizace v této oblasti patří již zmíněný IOM, ACCEM (Španělská katolická mise pro migraci), ACOBE (Asociace pro bolivijsko-španělskou spolupráci), AESCO (Asociace Ameriky – Španělska, solidarita a spolupráce, AESCO – Kolumbie), CEAR (Španělská komise pro pomoc uprchlíkům), CRE (Španělský červený kříž), Španělská charita (*Cáritas Española*), FEDROM (Federace rumunských asociací ve Španělsku), MPDL (Hnutí za mír, odzbrojení a svobodu) a Rescate. S organizací IOM navíc španělské ministerstvo práce uzavřelo Dohodu o institucionální spolupráci (*Institutional Collaboration Agreement*), která by se měla každoročně obnovovat.²⁰²

Co se týče finančních zdrojů ze strany Evropské unie, tak nutno blíže připomenout Evropský návratový fond.²⁰³

- z rozpočtu ENF bude na období 2008–2013 vyhrazeno 3,75 % (25,3 mil. euro) na aktivity související s dobrovolnými návraty ve Španělsku. (+ stát financuje opatření v částce rovnající se 25 % částky od EU)²⁰⁴
- orgán odpovědný za ENF ve Španělsku je Ministerstvo vnitra, to provádí rozdělení přijatých zdrojů; ovšem svou roli zde hraje i Ministerstvo práce a imigrace, které zodpovídá za řízení, kontrolu a monitoring programů dobrovolných návratů (a v této oblasti jedná prostřednictvím Generálního ředitelství pro integraci imigrantů)
- obecně se z ENF financují čtyři typy projektů (rozvoj strategického přístupu k návratům, spolupráce mezi členskými státy při organizaci návratu, vytváření zvláštních národních

²⁰⁰ Publikace EMN *Programmes and strategies fostering assisted return and reintegration in third countries. Spain*; str. 25; celkový přehled v příloze č. III, str. 59 a násl.

²⁰¹ Publikace EMN *Programmes and strategies fostering assisted return and reintegration in third countries. Spain*; str. 25–26.

²⁰² Publikace EMN *Programmes and strategies fostering assisted return and reintegration in third countries. Spain*; str. 35

²⁰³ Tamtéž str. 24.

²⁰⁴ Tamtéž str. 39 tabulky k cenovým nákladům asistovaných návratů (dobrovolných i nucených).

a mezinárodních inovačních nástrojů k řízení návratu, podpora společných standardů a dobré praxe při organizaci návratů), španělské úřady si však pro léta 2008–2013 vybraly jen projekty typu prvního, druhého a čtvrtého; v roce 2008 se však prováděly pouze projekty typu prvního a třetího

- Ministerstvo vnitra vytvořilo víceletý program pro řízení zdrojů z fondu, vedle něj se vytváří i programy roční, s bližšími informacemi o realizovaných projektech

5.5.5 Cílová skupina, subjekty, programy, projekty

Pod definici nucených návratů v Španělsku spadají migranti na základě rozhodnutí soudu v trestním řízení, na základě správního vyhoštění, na základě zamítnutí prodloužení pracovního povolení, také ti, kteří nemají povolení k pobytu, a ti, kteří se zavázali v rámci dobrovolného návratu, že se do určitého termínu vrátí do krajiny původu a neučinili tak.

Ve Španělsku existují tři (hlavní) programy iniciované státem, v rámci nichž se realizují dobrovolné návraty. Jedná se jednak o Program dobrovolného návratu pro přistěhovalce ve zranitelné sociální situaci, jednak o Program asistovaného dobrovolného návratu a reintegrace a jednak o výše zmíněný Plán dobrovolného návratu (pro ty, kteří přišli o práci). Kromě těchto ještě nevládní organizace IOM nabízí další zvláštní projekt APRE (Program dobrovolného návratu pro přistěhovalce, kteří se zúčastnili programu pro vyplacení příspěvku cizím státním příslušníkům předem).²⁰⁵ Ve všech případech platí, že na poli dobrovolných návratů se angažuje jak stát, tak nevládní organizace.

Níže následují základní informace k jednotlivým programům:²⁰⁶

Program dobrovolného návratu pro přistěhovalce ve zranitelné sociální situaci (the Voluntary Return Programme for Immigrants in Vulnerable Social Situations)

- *poskytovatelé*: PREVIE – financováno Sekretariátem státu pro imigraci a emigraci Ministerstva práce a přistěhovalectví; PREVICAT – financováno Oddělením pro sociální akci a občanství autonomní oblasti Katalánie; PREVICAM – financováno Regionální agenturou pro přistěhovalectví a spolupráci autonomní oblasti Madrid
- *adresáti*: přistěhovalci (ze zemí mimo EU, Rumuni a Bulhaři) ve Španělsku, kteří se dobrovolně chtějí vrátit do své země původu, ale nemají finanční prostředky, aby tak mohli učinit, a kteří zároveň jsou ve zranitelné situaci, byli v zemi déle než 6 měsíců; PREVIE – zaměřeno na všechny přistěhovalce pobývajících kdekoli na španělském území; PREVICAT – zaměřeno na přistěhovalce pobývajících v Katalánii; PREVICAM – zaměřeno na přistěhovalce pobývajících v autonomní oblasti Madrid
- *druh podpory*: zpáteční lístek, finanční pomoc pro cestu
- *požadavky*: vyplnit formulář žádosti (pro jednotlivce nebo celé rodiny); zpráva o sociální péči z místního úřadu, kde žadatel pobývá; prohlášení záměru zájemce; vrácení španělských dokumentů

V poslední době, zřejmě v souvislosti s ekonomickou krizí, byl zaznamenán nárůst těchto odchodů z „humanitárních“ důvodů.²⁰⁷ Statistiky 2004–2007^{208 a} náklady na jednotlivé programy.²⁰⁹

²⁰⁵ Publikace EMN *Programmes and strategies fostering assisted return and reintegration in third countries. Spain*; str. 35.

²⁰⁶ Viz zejména tabulky str. 36–38.

²⁰⁷ Cizinci ze třetích zemí, kteří se chtějí vrátit do země původu – uprchlíci, přemístěné osoby, žadatelé o azyl, osoby pod ochranou státu z humanitárních důvodů, nelegální přistěhovalce, přistěhovalci s povolením k pobytu nebo pracovním povolením; tyto osoby musí být v sociálně zranitelném postavení a pobývat ve Španělsku déle než 6 měsíců.

²⁰⁸ Viz Příloha II, str. 55 a násl. doplnit odkaz na EMN.

²⁰⁹ Publikace EMN str. 39.

Program asistovaného dobrovolného návratu a reintegrace (the Programme for Assisted Voluntary Return and Reintegration)

- *poskytovatel*: Ministerstvo práce a přistěhovalectví
- *adresáti*: přistěhovalci, kteří byli vybráni, aby se vrátili do svých zemí původu prostřednictvím programu dobrovolného návratu, a kteří chtějí zahájit uskutečnitelný výdělečný projekt²¹⁰ ve své zemi původu, a to za podmínky, že zde je místní zastoupení IOM
- *druh podpory*: finanční pomoc k započetí udržitelného produktivního projektu; podpora může být užita také pro státní/veřejné vzdělávání (jejich) dětí nebo i dospělých adresátů
- *požadavky*: vyplnit formulář žádosti na reintegrační projekt; navrhnout podnikatelský projekt; souhlas s užitím fotografií a videí

Pro účastníky obou dvou výše uvedených programů dále platí závazek nevrátit se do Španělska po dobu dvou let (v případě jeho porušení by museli vrátit poskytnuté peníze) a odevzdat své španělské oficiální dokumenty (zdravotní kartu, doklad totožnosti cizího příslušníka atd.). Tyto programy přitom nejsou určeny jen pro cizince ze třetích zemí, ale rovněž pro Rumuny a Bulhary (na rozdíl od Plánu dobrovolného návratu²¹¹).

Plán dobrovolného návratu²¹²

- *poskytovatel*: Ministerstvo práce a přistěhovalectví
- *adresáti*: přistěhovalci, kteří ztratili svá pracovní místa a rozhodli se využít svůj příspěvek v nezaměstnanosti k návratu do své země původu
- *druh podpory*: hromadné vyplacení příspěvku v nezaměstnanosti předem
- *požadavky*: cizí pracovník, který je nezaměstnaný (veden na příslušném úřadu práce) a má legální pobyt ve Španělsku; musí se zavázat k návratu do země původu (se všemi členy rodiny) během 30 kalendářních dnů od vyplacení první části příspěvku v nezaměstnanosti a k nevrácení se do Španělska po tři roky (za účelem pobytu nebo zaměstnání či jiné výdělečné činnosti);²¹³ státní příslušník jedné ze zemí, se kterými Španělsko uzavřelo dvoustrannou dohodu o sociálním zabezpečení.²¹⁴

Program dobrovolného návratu pro přistěhovalce, kteří se zúčastnili programu pro vyplacení příspěvku cizím státním příslušníkům předem APRE (Voluntary Return Programme for immigrants who have taken up the programme for the payment in advance of benefits to foreign nationals)

- *poskytovatel*: Ministerstvo práce a přistěhovalectví

²¹⁰ Podnikatelské iniciativy vytvářející pracovní místa v hlavních hospodářských sektorech země původu, iniciativy zahrnující přenos schopností a technologie nabytých při školení nebo zkušeností nabytých v průběhu doby migrace; iniciativy k vytvoření družstev pracovníků, stejně jako iniciativy osob samostatně podnikajících, které vytvářejí pracovní místa. – viz str. 37 (pozn. č. 34).

²¹¹ Nicméně mezi Španělskem a Rumunskem existují zvláštní dohody ohledně zaměstnanosti a sociálního zabezpečení imigrantů. (str. 38)

²¹² Blíže viz také Gobierno de España. Plan de retorno voluntario. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.planderetornovoluntario.es/index_uno.html.

²¹³ Po návratu do země původu se cizinec musí ohlásit na španělský konzulát či ambasádu v dané zemi a odevzdat tam všechny dokumenty, které jej váží ke Španělsku (pracovní povolení, povolení k pobytu, zdravotní kartu, průkaz sociálního zabezpečení apod.); tento úřad mu také následně vyplatí zbývající část příspěvku v nezaměstnanosti. Viz. Plewa, P. Voluntary Return Programmes: Could they Assuage the effects of the Economic Crisis? Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2009, str. 19.

²¹⁴ Andora, Argentina, Austrálie, Brazílie, Dominikánská republika, Ekvádor, Filipíny, Chile, Kanada, Kolumbie, Maroko, Mexiko, Paraguay, Peru, Rusko, Tunis, Ukrajina, Uruguay, USA, Venezuela.

- *adresáti*: přistěhovalci, kteří ztratili svá pracovní místa a rozhodli se využít svůj příspěvek v nezaměstnanosti a vrátit se do své země původu
- *druh podpory*: zpáteční lístky, finanční podpora pro cestu
- *požadavky*: příjemce příspěvku v nezaměstnanosti; poskytnutí fotokopie pasu žadatele a všech vracejících se osob na něm závislých, prohlášení o záměru

5.5.5.1 Plán dobrovolných návratů

5.5.5.1.1 Plán návratů pro nezaměstnané

K zvýšení ochrany nelegálních zaměstnanců, kteří se rozhodnou vrátit do své vlasti, spustila španělská vláda program dobrovolných návratů. S tímto novým opatřením získají všichni nezaměstnaní přistěhovalci ze zemí mimo EU, s nimiž má Španělsko podepsanou dvoustranou dohodu o sociálním zabezpečení, záruky pro svůj návrat. Především mohou čerpat předem svoji podporu v nezaměstnanosti²¹⁵ a navíc jim tento plán umožní vrátit se do Španělska, budou-li si to přát.

Ve Španělsku žije více než 5,5 miliónů přistěhovalců a v období od července 2008 (2 151 800 účastníků sociálního pojištění) do června 2009 (1 929 937) přišlo o práci 221 000 cizinců. Proto také podle odhadů ministerstva mělo být žadatelů o tento druh návratu něco kolem 100 000. Podmínkou bylo vzdát se povolení k pobytu a k zaměstnání a nevrátit se do Španělska během 3 let.

Komu je tento plán určený?

Přistěhovalým zaměstnancům, kteří splní následující požadavky:

- být občanem jedné z dvaceti zemí mimo EU, která má se Španělskem podepsanou dvoustrannou dohodu o sociálním zabezpečení (Andora, Argentina, Austrálie, Brazílie, Kanada, Chile, Kolumbie, Ekvádor, USA, Ruská Federace, Filipíny, Maroko, Mexiko, Paraguay, Peru, Dominikánská Republika, Tunis, Ukrajina, Uruguay, Venezuela)
- být žadatelem o zaměstnání na příslušném úřadu práce (Servicio Público de Empleo)
- být nezaměstnaný z důvodu ukončení pracovního poměru
- mít nárok na podporu v nezaměstnanosti a nesmí ji slučovat s prací na částečný úvazek
- zavázat se:
 - vrátit se do země původu nejpozději do 30 kalendářních dnů ode dne výplaty první dávky
 - v případech, kdy je to možné, vrátit se společně se svými příbuznými, kteří nemají samostatné povolení k pobytu
 - nevrátit se do Španělska po dobu 3 let za účelem zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti.

Jaká je finanční podpora pro osoby, které se rozhodnou vrátit?

Záleží na výši přiznané podpory v nezaměstnanosti, která byla nezaměstnanému přiznána, anebo odpovídající část, pokud už podporu čerpá. Kromě toho mohou obdržet finanční pomoc na zajištění cesty do země původu.

Je toto nové opatření dobrovolné?

V současné době se mohou nezaměstnaní přistěhovalci sami rozhodnout, jestli využijí této nabídky k návratu domů, nebo jestli dále zůstanou ve Španělsku a budou hledat nové zaměstnání.

Jak probíhá výplata podpory v nezaměstnanosti?

Dávky podpory v nezaměstnanosti se provádí v eurech, případně v jiné měně, ve které Všeobecná

²¹⁵ V některých případech mohou započítat veškeré své příspěvky ve Španělsku do svého důchodu v zemi původu.

pokladna sociálního zabezpečení (Tesorería General de la seguridad social) dávku vyplatí v konkrétní zemi. A to ve dvou splátkách: 40 % ve Španělsku po přiznání dávky a 60 % v zemi původu v rozmezí 30–90 kalendářních dnů ode dne výplaty první dávky.

Pokud někdo využije možnost dobrovolného návratu, bude se moci v budoucnu do Španělska vrátit?

Ano. Po uplynutí lhůty 3 let mohou zaměstnanci požádat o povolení pracovat a pobývat ve Španělsku. A stejným způsobem mají možnost se zařadit do roční kvóty zaměstnanců ze zemí mimo EU. Osoby, které se rozhodnou k dobrovolnému návratu a později se vrátí do Španělska znovu získají podmínky k pobytu jako dlouhodobě nebo trvale usídlení.

Jaké další výhody mají dobrovolné návraty pro přistěhovalce?

V zemích, kde funguje vzájemná spolupráce, mají možnost získat pomoc a podporu v socioekonomické reintegraci. S návratem získají možnost přispět k rozvoji své země, možnost pracovat blízko svých příbuzných v lepších pracovních podmínkách, než jaké měli ve Španělsku.

Žádosti v rámci programu Plán dobrovolného návratu (data k 30. 11. 2009)²¹⁶

Počet přijatých žádostí	Vyřízené žádosti				Nevyřízené žádosti ²
	Celkem	Schváleno	Zamítnuto	Jiné skončení ¹	
9 114	8 928	6 767	398	1 763	186

¹ Zastavení řízení

² Žádosti nevyřízené pro nedostatky v dokumentaci či pro neexistenci potřebné bilaterální úmluvy.

Realita byla oproti odhadům úplně jiná a jen 5458 emigrantů přijalo za rok 2009 možnost využít plánů vlády dobrovolně se vrátit do své země původu. Nejvíce vítána je tato možnost latinskoamerickou menšinou, ale také emigranty ze zemí východní Evropy (Ukrajina, Rusko). Naopak většina Marokánců (žije jich tam 729 000) tomuto plánu nedůvěřuje a pokud se vrací, tak svojí cestou. Obyvatelé subsaharských zemí a Číňané neodcházejí téměř vůbec.

5.5.6 Druhy asistenčních služeb a organizace AVR

Výše bylo zmíněno, že celkově se na realizaci dobrovolných návratů podílí jak stát, tak nevládní organizace. Stát všechny programy financuje, konkrétní služby v souvislosti s dobrovolnými návraty pak poskytují jednotlivé organizace. Jelikož je tato druhá fáze právě v režii různých organizací, konkrétní poskytované služby se v jednotlivých případech mohou lišit (některé organizace předmětné činnosti a postupy detailně popisují i na svých internetových stránkách). Obecné schéma je však stejné, proto jsou níže popsány nejprve finanční služby (resp. co vše je kryto) poskytované státem v rámci jednotlivých programů,²¹⁷ poté ostatní služby nabízené nevládními organizacemi. Celkově možno shrnout, že účastníkům programů je poskytována jak finanční pomoc, tak pomoc ve formě informací a poradenství a při přípravě na návrat (včetně různých školení).

Program dobrovolného návratu pro přistěhovalce ve zranitelné sociální situaci (the Voluntary Return Programme for Immigrants in Vulnerable Social Situations)

- zpáteční lístek (včetně finanční podpory pro cestu)
- nečekané, odůvodněné náklady na léky nebo jiné položky, jako například doprovod během cesty
- finanční pomoc na cestu ve výši 50 euro pro každého člena rodiny

²¹⁶ Převzato z publikace EMN, str. 58.

²¹⁷ Tamtéž tabulka na str. 31.

- finanční pomoc za účelem reintegrace v zemi původu (ve výši 400 euro na osobu, maximálně 1600 euro na rodinu)

Program asistovaného dobrovolného návratu a reintegrace (*the Programme for Assisted Voluntary Return and Reintegration*)

- zpáteční lístek (zahrnuje finanční podporu během cesty);
- nečekané, odůvodněné náklady na léky nebo jiné položky, jako například doprovod během cesty
- finanční pomoc na cestu ve výši 50 euro pro každého člena rodiny
- finanční pomoc ve výši 1500 euro na každou vracející se osobu (maximálně 5000 euro na rodinu) za účelem započetí podnikatelského projektu

Plán dobrovolného návratu

- hromadné vyplacení příspěvku v nezaměstnanosti předem: 40 % vyplaceno ve Španělsku po uznání nároku, 60 % vyplaceno v zemi původu mezi 30 až 90 dny po dni platby první části příspěvku
- po udělení příspěvku je možné žádat o:
 - pomoc se zaplacením zpátečního lístku
 - finanční pomoc ve výši 50 euro na osobu na cestu
 - pomoc s vypořádáním nečekaných (odůvodněných) nákladů

Jak již bylo řečeno, osobám, které se rozhodnou pro dobrovolný návrat v rámci jednoho z uvedených programů, není poskytována pouze pomoc finanční ze strany státu, ale rovněž pomoc „osobní“, zajišťovaná různými nevládními organizacemi. Tato druhá forma pomoci se může v jednotlivostech lišit v závislosti na konkrétní nevládní organizaci; obecně ji však lze rozdělit do tří fází:

1) fáze informační a orientační, v níž dochází k:

- příjmu a hodnocení žádostí, a to jak přímo žádostí o realizaci dobrovolného návratu, tak žádostí předběžných, informativních (ohledně podmínek účasti v programech apod.); organizace pak na tyto žádosti odpovídají zpravidla přímo, tedy v osobním rozhovoru, případně přes telefon či e-mail; ze žadatelů se rovněž vytváří databáze;
- poradenství a provázení celým procesem, k čemuž však dochází v průběhu celého procesu, až do usazení osoby v místě určení, tato pomoc tedy není omezena pouze na první fázi; poradenství je jak rázu technického (pomoc při zařizování potřebných dokumentů či školení pro zvýšení pracovních možností žadatelů po návratu, a to ať už v podobě individuální, či skupinové prostřednictvím různých seminářů), tak psychologického (pomoc při uvědomění si všech důsledků návratu, krátkodobých i dlouhodobých, ve snaze zabránit unáhleným a neuváženým rozhodnutím cizinců v kritických situacích, vůbec příprava na odchod ze Španělska a návrat do své země);

2) fáze vyřízení vybraných případů, která nastupuje, pokud se jedná o případ splňující kritéria daného programu, a která se také rozpadá do dvou etap:

- pomoc při vyřizování potřebných dokumentů a povolení, jež zahrnuje jak pomoc při obstarávání nejrůznějších formalit, tak informování o podrobnostech vlastní realizace

návratu do země původu, například zda je možné odvézt si ze Španělska vybavení domácnosti, ponechat si tam bankovní účet apod.;

- pomoc při dokončování příprav na vlastní cestu a poskytnutí podpory uvedené výše v rámci jednotlivých programů, přičemž finanční podpora je vyplácena částečně již ve Španělsku (výdaje spojené s vyřízením potřebných dokumentů, výdaje na zpáteční lístek a okamžité nutné výdaje, 40 % příspěvku v nezaměstnanosti v rámci programu pro nezaměstnané), částečně v zemi původu (podpora takřkajíc do „nového začátku“, v případě reintegračního programu podpora pro navržený projekt, jakmile se prokáže jeho životaschopnost, v případě programu pro nezaměstnané zbylých 60 % přiznaného příspěvku);

3) fáze následného monitoringu, jehož podoba se velmi liší u jednotlivých organizací; některé jen bezprostředně po návratu osoby zkontrolují, že cesta proběhla bez problémů, jiné (např. AESCO) poskytují dlouhodobější péči, včetně sociálního a pracovního reintegračního plánu pro každou osobu, aby se co nejúspěšněji adaptovala na nové prostředí.

5.5.7 Reintegrace

Problematicke faktické reintegrace v souvislosti s programy dobrovolných návratů se ve Španělsku nedostává tolik pozornosti, kolik by si jistě zasloužila, a to zejména ze strany státu, kterému schází jak materiální, tak personální zdroje. Naopak některé nevládní organizace se i na tomto poli angažují viditelněji, přičemž začínají sestavovat i soubory doporučení či příručky pro úspěšné začlenění se v zemi původu.²¹⁸

Klíčovými v tomto ohledu jsou samozřejmě zachování dlouhodobějšího kontaktu s navrátilci se osobami i v zemi jejich původu a spolupráce s tamními institucemi a organizacemi.²¹⁹ Při absenci těchto aktivit je nadmíru obtížné hodnotit celkovou úspěšnost dobrovolných návratů.

Reintegrační aktivity Španělska byly naznačeny již na předešlých stránkách. Země jednak zavedla speciální návratový program se zaměřením na reintegraci, jednak i v rámci jiných programů poskytuje zvláštní finanční podporu za účelem reintegrace v zemi původu. Se samotnými cizími státy však Španělsko aktivní spolupráci spíše nerozvíjí, výjimkou je dvacítko zemí zúčastněných na Plánu dobrovolných návratů.²²⁰

Co se týče vlastních reintegračních opatření, koncept Plánu dobrovolných návratů počítá i s možností poskytování pomoci jak přímo při realizaci návratu, tak při přípravě na něj v souvislosti s následnými ekonomickými či pracovními aktivitami v zemi. Měly by se přitom analyzovat jak sociální a ekonomické činnosti a možnosti potenciálních navrátilců, tak situace v zemích návratů, aby očekávání účastníků byla co nejrealističtější a oni by byli schopni se ve své zemi co nejsnáze adaptovat. Za tím účelem by se měla organizovat školení v oblasti zaměstnání, po nichž je v návratových zemích největší poptávka, jakož i propagovat zakládání vlastních podnikatelských projektů. Právě v případě rozhodnutí věnovat se v zemi původu samostatnému podnikání jsou navíc nabízeny další služby nad rámec výše uvedených. Ještě před návratem, ve Španělsku, tyto služby spočívají v poskytování informací, poradenství či školení při přípravě konkrétního projektu, ohledně právního i pracovního rámce v zemi původu či v hodnocení pravděpodobné úspěšnosti (ziskovosti jak osobní, tak finanční) projektu. Pomoc realizovaná posléze v zemi původu zahrnuje podporu a poradenství ve fázi zahájení projektu (prostřednictvím spolupracujících organizací v zemi původu

²¹⁸ Publikace EMN *Programmes and strategies fostering assisted return and reintegration in third countries. Spain*; str. 9.

²¹⁹ O to se snaží například nevládní organizace ACCEM, viz tamtéž str. 46 a násl..

²²⁰ Publikace EMN *Programmes and strategies fostering assisted return and reintegration in third countries. Spain*; str. 42–43 (z těchto a následujících stran vychází i další text).

i ve Španělsku) i následné sledování a vyhodnocování nákladů vynaložených v projektu či naplnění jeho plánovaných cílů (i zde se zapojují státní úřady jak země původu, tak španělské).

Rovněž v rámci ostatních programů dobrovolného návratu je věnována speciální pozornost zakládání (případně rozšiřování) podnikatelských projektů²²¹ v zemích původu. K jejich podpoře dochází již ve Španělsku, kde mimo aktivity výše zmíněné je nabízeno dále například poradenství ohledně možností financování či právní regulace zřizování a provozování podnikání v dané zemi. Účastníci takových projektů naleznou ovšem patřičnou podporu i ve vlastních zemích původu, kde jim jsou nabízeny (opět mimo už výše uvedené) školení či semináře také pro jejich společníky či pracovníky, pomoc při vyřizování administrativních formalit nezbytných pro samotné zřízení podnikání či pomoc v přístupu k celním, daňovým a jiným výhodám.

5.5.8 Zahraniční rozvojová spolupráce

Rozvojová spolupráce tvoří podstatnou část oficiální španělské zahraniční politiky. Jejím předním cílem je boj proti chudobě, respektive šířeji snaha o dosažení udržitelného rozvoje. Mezi přední oblasti zájmu a směřování španělských aktivit na tomto poli patří z pochopitelných důvodů Latinská Amerika a Středoazie; ovšem větší pozornosti se postupně dostává i oblasti subsaharské Afriky.²²²

V současné době je španělská politika na tomto poli rámcově určována Řídicím plánem španělské spolupráce pro období 2009–2012.²²³ Španělská rozvojová pomoc je organizována²²⁴ jak podle oblastí geografických, tak podle oblastí tematických, přičemž se klade velký důraz kupříkladu na vzdělávání jakožto podstatný faktor rozvoje; dále se samozřejmě Španělsko zapojuje i do mezinárodní rozvojové spolupráce na bázi multilaterální, ovšem na druhou stranu vytváří i své vlastní programy (zaměřující se například na oblast kultury, životního prostředí v Latinské Americe, rozvoje indiánských populací, zdraví v Africe či rybářství v Africe). Všechny španělské aktivity jsou přitom prostoupeny požadavkem a snahou o rozšiřování genderové rovnosti, respektive rovnoprávnosti.

Co se týče pomoci geograficky organizované, Řídicí plán rozeznává tři skupiny zemí, odlišující se účinností pomoci v závislosti na kritériích, které zahrnují ukazatele rozvoje, současný stav španělské rozvojové pomoci v dané zemi i možnosti další spolupráce, postavení španělské pomoci v poměru k pomoci ze strany ostatních donorů či potenciál dané země jako partnera v rozvoji.

Do skupiny A spadají země chudé, málo rozvinuté, s nízkými příjmy, v nichž existuje možnost dosáhnout široké spolupráce, která může nabývat nejrůznějších podob, a v nichž je zaručena vysoká přidaná hodnota španělské pomoci. Těmto zemím pak mají připadnout dvě třetiny z vyhrazené oficiální rozvojové pomoci, kterou lze rozdělit geograficky. Do první skupiny patří někteří zástupci jak Latinské Ameriky (Bolívie, Dominikánská republika, Ekvádor, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Peru a Salvador), tak Magrebu, Středního a Blízkého východu (Alžírsko, Maroko, Mauritánie, Palestinská území a saharské obyvatelstvo), Subsaharské Afriky (Etiopie, Kapverdy, Mali, Mozambik, Niger a Senegal) a Asie a Pacifiku (Filipíny a Vietnam).

Skupina B zahrnuje země rovněž chudé, málo rozvinuté jako v prvním případě, nicméně v těchto zemích z nejrůznějších důvodů není možné realizovat tak širokou spolupráci (pomoc) jako v případě zemí skupiny A. Španělská pomoc se zde tak soustřeďuje na jednu klíčovou oblast pro danou zemi (vybíranou společně s touto zemí), případně oblastí více, ovšem stále v rámci jednoho zaměření; rovněž prostředky spolupráce nejsou tak široké jako v zemích skupiny A. Tato podoba spolupráce (a její příležitost) často plyne ze zranitelnosti daných zemí s ohledem na přírodní katastrofy, které je

²²¹ Hovoří se o „udržitelné ekonomické aktivitě“ – viz publikace EMN, str. 44.

²²² Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://www.maec.es/en/MenuPpal/CooperacionInternacional/Paginas/Cooperacion%20espaola.aspx>

²²³ Plan Director de la Cooperación Española 2009–2012. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Plan%20Director%202009-2012.pdf>.

²²⁴ Blíže viz Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

<http://www.aecid.es/web/es>

postihují, situace konfliktů či již postkonfliktní, případně situace nastolení křehkého míru, kdy je cílem předejít krizovým situacím. Na tyto země připadá pětina španělské oficiální rozvojové pomoci. Patří zde opět některé státy Latinské Ameriky (Kolumbie), Středního východu (Irák a Libanon), Subsaharské Afriky (Angola, Demokratická republika Kongo, Gambie, Guinea, Guinea Bissau, Rovnicková Guinea a Súdán) i Asie a Pacifiku (Afghánistán, Bangladéš, Kambodža a Východní Timor).

Konečně do třetí skupiny, skupiny C, náleží země, v nichž je třeba udržovat, upevňovat a dále podporovat již dosaženou úroveň rozvoje. Španělsko zde prosazuje například vzájemnou spolupráci mezi zeměmi tzv. Jihu či tzv. trojúhelníkovou spolupráci; tyto země mohou být také španělskými partnery v úsilí o dosažení rozvoje jiných zemí daných regionů. Do těchto zemí může plynout maximálně 15 % oficiální rozvojové pomoci. Skupina C zahrnuje vybrané země Latinské Ameriky (Argentina, Brazílie, Kostarika, Kuba, Mexiko, Panama, Uruguay a Venezuela), Magrebu, Středního a Blízkého východu (Egypt, Jordánsko, Sýrie a Tunis) a Subsaharské Afriky (Namibie).

Pokud bychom měli porovnat státy, kterým je geograficky určena španělská rozvojová spolupráce, se státy, s nimiž má Španělsko uzavřenu bilaterální smlouvu o sociálním zabezpečení v rámci Plánu dobrovolného návratu, pak z dvacítky zemí, do nichž se lze v rámci řečeného programu vracet, náleží do skupiny A zemí šest, do skupiny B jedna a do skupiny C také šest; k sedmi smluvním stranám pak rozvojová pomoc ze Španělska podle geografického klíče nesměruje vůbec.

Z důvodu zlepšení stupně skutečné spolupráce států a jejich výsledků, protože repatriační dohody uzavřené se zeměmi původu a tranzitu jsou nekonzistentní a v mnoha případech spoléhají na ochotu orgánů každého státu, vypracovala španělská vláda nový model dvoustranných dohod, který se snaží realizovat globální přístup k migraci. Jedná se o takzvané „dohody nové generace“. Tyto smlouvy se dotýkají záležitostí, jako jsou kontrola nedovoleného přistěhovalectví, boj proti obchodování s lidmi, technická pomoc zaměřená na posílení institucí odpovědných za záležitosti týkající se migrace, legální přistěhovalectví, integraci, návratu a společného rozvoje (co-development).

Až dosud vyjádřili ochotu uzavřít dohody nové generace se Španělskem tyto státy: Mali, Cape Verde, Kamerun, Guinea, Libérie, Sierra Leone, Niger, Guinea Bissau, Senegal a Gambie (teda čtyři země ze skupiny A a tři země ze skupiny B), zbývající země pak stojí opět mimo španělskou geografickou rozvojovou pomoc.

5.5.9 Regularizace

Všechny regularizační programy či procesy vycházejí ze situace pobytové nelegality migranta, který skrze tyto procesy získá povolení k pobytu či pracovní povolení. V Evropě jsou neformální ekonomika a procesy regularizace úzce spojeny, ačkoli se situace stát od státu liší.

Pro Španělsko proces regularizace není novým jevem. Během posledních dvaceti let se uskutečnilo již šest regularizačních kampaní. Všechna tato regularizační opatření byla odpovědí na vysoký nárůst počtu nelegálně pobývajících i/o nelegálně pracujících migrantů na území státu. Přestože každá z nich má svá specifika a regularizační kampaně se od sebe liší, spojuje je stejný motiv, a to: (1) snížit počet nelegálně pracujících migrantů na území státu a zároveň tímto krokem (2) dosáhnout většího ekonomického výnosu z pobytu migrantů a také (3) umožnit snazší integraci těchto jedinců do společnosti.²²⁵

Z regularizačních programů, které v Španělsku proběhly, lze vyvodit některé závěry společné skoro pro všechny tyto programy. Zaprvé to jsou procesy zavedené schválením nějaké normy o cizincích (nový zákon, novela zákona, nařízení atd.). Zadruhé většina vyžaduje důkaz pobytu před určitým stanoveným datem. Dalším požadavkem, který se nevyžaduje u všech programů, je doložit nabídku zaměstnání.

²²⁵ „Regularizace nelegální migrace“. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2064680>

V této oblasti byl významný roku 2004, kdy byl zaveden program normalizace²²⁶ (nařízením, Real Decreto 2393/2004 z 30. prosince). Normalizace obsahovala tyto požadavky: dokázat pobyt ve Španělsku před 18. 8. 2004 a mít potvrzenou nabídku stálého zaměstnání. Program byl ukončen 7. 5. 2005 s 691 655 žádostmi, z nichž 572 961 bylo přijato.

Není překvapivé, že poslední a zároveň největší španělská normalizace z roku 2005 měla odezvu na celoevropské úrovni. Evropském parlamentu se konzervativní strany postavila do opozice vůči španělské vládě, argumentovali přílišným oddálením se od možných společných politik Evropské unie. Tyto argumenty se však setkaly s nesouhlasem samotné Evropské unie jako celku proto, že není v kompetenci EU kritizovat ani zasahovat do těchto druhů politik. Naopak, podle Evropské unie se Španělsko drželo hlavních evropských priorit tím, že se snažilo nalézt funkční nástroj pro integraci cizinců a zaručit jim tak stejná evropská občanská práva.

Proti regularizaci ve Španělsku se ohradily především členské země EU, které se obávají přesunů většího počtu obyvatel v prostoru vnitřního trhu EU. Mezi těmito státy jsou především Německo, Francie a Holandsko, ty se také obávaly zhoršení svých současných problémů v otázce migrace. Vyjmenované země upozornily na to, že podobné procesy mohou být impulsem pro další vlny ilegální imigrace.

Výsledkem těchto diskuzí bylo rozhodnutí Evropské unie o vytvoření poradního výboru pro otázky a řešení migračních záležitostí a zároveň byl stanoven cíl pokročit v rozvoji tvorby společných migračních politik. Jak je známo, téma společných migračních politik není ničím novým na poli EU, ale je zcela evidentní, že poslední španělský regularizační proces podnítil a oživil zmíněnou diskusi.

Následkem těchto debat bylo, že Evropská komise v únoru roku 2005 dala návrh ministerstvům spravedlnosti a vnitřních záležitostí všech členských států na vytvoření společného informačního systému, který by zaznamenával a analyzoval všechna imigrační opatření jednotlivých států, jež by mohla mít dopad na ostatní členské státy EU. V následujícím roce došlo ke schválení tohoto návrhu a ke zvýšení úsilí o rozvoj společných imigračních politik.²²⁷

Pravděpodobně právě kvůli současné ekonomické krizi, poprvé došlo k schválení velké novely cizineckého zákona, která s sebou nepřinesla žádnou regularizaci. V realitě se jedná o přijetí nového cizineckého zákona, který vstoupil v platnost 13. 12. 2009.

Momentálně je cestou k regularizaci nyní pouze udělení povolení ze zvláštních a výjimečných důvodů (humanitární důvody pro těžkou nemoc, existence předků se španělským občanstvím atd.). V každém případě nejčastější způsob získání povolení k pobytu je zmiňovaný status získaný skrze permanentní regularizaci (*arraigo social*), pro jehož udělení je potřeba doložit 3 roky pobytu v zemi a nabídku zaměstnání na dobu nejméně jednoho roku. V menší míře se také počítá s „integrací pracovní“ (*laboral*), která vyžaduje oznámení zaměstnavatele a potvrzení o ročním pracovním poměru během dvou let pobytu. Přehled jednotlivých typů povolení podle údajů španělského Ministerstva práce k 31. 12. 2009 nabízí pohled na aktuální imigraci ve Španělsku. Z celkových platných povolení k pobytu je 18,57 % (tj. 889 536 povolení) povolení k přechodnému pobytu a k práci. 11,7 % (tj. 560 432 povolení) představují povolení k přechodnému pobytu. 23,21 % je povolení k pobytu trvalému (1 112 064 cizinců, kteří mohou ve Španělsku pobývat po dobu neurčitou a pracovat za stejných podmínek jako Španělé). Zbýlých 46,53 % odpovídá 2 229 200 občanům EU a jejich rodinným příslušníkům. Vidíme tedy, že skoro 70 % zahraniční populace pobývajících v zemi legálně má dlouhodobý status residenta nebo je občanem EU. Zaměříme se na zbývajících 30 % a konkrétně na ty, kteří mají povolení ze zvláštních důvodů (tj. 82 318 osob). Z nich většina připadá na permanentní regularizaci (*arraigo*) (79 433 případů z důvodů sociálních, pracovních a sloučení rodiny) a zbytek

²²⁶ Přestože regularizace a normalizace jsou často zaměňovány jako synonymum, nazývají Španělé tuto a některé další regularizace normalizacemi. Tato změna názvu byla motivována třemi hlavními důvody: (1) Normalizace byla vázána výlučně na pracovní migraci – legální status byl přiznán osobám, které již na území Španělska pracovaly, a předpokládalo se, že budou v ekonomické aktivitě pokračovat. (2) Ve srovnání s předchozími regularizacemi je to zaměstnavatel (a ne cizinec), který žádá o normalizaci legálního statusu svých zaměstnanců. (3) Z lingvistického hlediska normalizace nemá tak direktivní nádech jako pojem regularizace.

²²⁷ „Regularizace nelegální migrace“. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2064680>

náleží jiným zvláštním důvodům (2 855 osob).²²⁸

Dá se říci, že regularizační procesy, jakožto politické nástroje vyvinuté k odstranění anebo přinejmenším ke snížení počtu nelegálních imigrantů, jsou prostředkem, který zmírňuje negativní jevy doprovázející tento fenomén, bohužel však není reálným vyřešením nelegality.

Masivní regularizační procesy, jaké proběhly ve Španělsku, vedou k částečnému snížení šedé ekonomiky, ale také dávají nárok regularizovaným imigrantům využívat svých občanských práv. Nelegální status vede k sociální neviditelnosti a tím staví cizince do zranitelné a snadno zneužitelné pozice. Lze říci, že právní postavení je tedy také determinujícím faktorem sociální a ekonomické integrace.²²⁹

5.5.10 Shrnutí a komparace s Českou republikou

5.5.10.1 Dobrovolné návraty

Přestože legislativní definici dobrovolného návratu ani ve španělském právním řádu nenalezneme, obsahuje tento speciální předpis zaměřující se na danou problematiku. Zde se jedná zejména o dva královské dekrety zavádějící Plán dobrovolného návratu, jakožto jeden z hlavních španělských návratových programů. Plán dobrovolného návratu byl spuštěn koncem roku 2008 a byla s ním spojena velká očekávání, neboť se zaměřuje na nezaměstnané cizince ve Španělsku, které by měl podněcovat k návratu do jejich vlastí. Motivací by jim předně mělo být vyplacení celého příspěvku v nezaměstnanosti, na který jim podle španělských předpisů vznikl nárok, a to najednou, a tedy i dopředu. Dle informace IOM Španělsko tyto dávky vyplácí Všeobecná pokladna sociálního zabezpečení v konkrétní zemi ve dvou splátkách. První splátka činí 40 % a je vyplacena ve Španělsku a druhá se ve výši 60 % vyplácí v zemi původu (v rozmezí 30–90 kalendářních dnů ode dne výplaty první dávky).

V praxi se ovšem Plán dobrovolných návratů oproti očekáváním vlády s přílišným úspěchem nesetkal,²³⁰ což se zdůvodňuje jednak vyšší finanční podpory, která je pro některé cizince stále příliš malá na to, aby s ní mohli začít nový život ve své vlasti (nehledě na to, že tato výše se v jednotlivých případech samozřejmě liší podle toho, jak velkou část z celkové částky, na kterou má cizinec nárok, již tento vyčerpal – čím déle tedy cizinci pobírají podporu v nezaměstnanosti, tím menší částka by jim byla vyplacena v rámci Plánu dobrovolného návratu), také kritickou situací v jejich vlasti, v níž by museli čelit stále horším podmínkám, než když jsou ve Španělsku, byť bez práce, a pak zejména jejich obavou ze ztráty práva k pobytu ve Španělsku.²³¹ Jak uvádí IOM Španělsko, tak program vlády nebyl velmi úspěšný, protože migranti, kteří mohou získat významnou částku jako dávku, která jim náleží za několikaletou legální práci ve Španělsku, jsou už v zemi dobře integrováni a dávají raději přednost pobytu ve Španělsku v očekávání lepších časů. Na druhé straně, přistěhovalci, kteří pobývali a pracovali ve Španělsku jen krátce, zas dostávají malé dávky na to aby mysleli na návrat.

5.5.10.2 Cílová skupina

Vedle neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu a cizinců nezaměstnaných (viz výše) jsou cílovými skupinami, na které se zaměřují další dva španělské programy dobrovolných návratů, cizinci ve zranitelné sociální situaci (dokládáné zprávou místního úřadu o sociální péči) a cizinci, kteří se do

²²⁸ „Mimořádné regularizace migrantů ve Španělsku.“ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2226591>

²²⁹ „Regularizace nelegální migrace.“ Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2064680>

²³⁰ Alespoň podle údajů k září 2009, z něhož je publikace EMN; viz str. 21.

²³¹ Tamtéž str. 30.

své země původu rozhodnou vrátit s už připraveným podnikatelským projektem, čímž je sledována zejména naděje na větší úspěšnost jejich reintegrace. Nucené návraty jsou zaměřené na migranty kterým nebylo uděleno povolení k pobytu, mají správní vyhoštění anebo rozhodnutí soudu v trestním řízení, bylo jim zamítnuto prodloužení pracovního povolení nebo se zavázali v rámci dobrovolného návratu vrátit se do země původu v určitém termínu a neučinili tak.

5.5.10.3 Organizace AVR

Institucionální zajištění dobrovolným návratům ve Španělsku má na starost Ministerstvo práce a přistěhovalců, které zabezpečuje finanční podporu (některé další projekty jsou financované také z Evropského návratového fondu, tyto projekty sice zatím nejsou tolik využívány, ale zájem o ně postupně roste), tak různé nevládní organizace zabývající se vlastní realizací programů v konkrétních případech a nabízející také neocenitelnou pomoc osobní (poradenství, semináře, praktickou pomoc), ačkoli její rozsah se v jednotlivých organizacích může nemálo lišit. Obecně by však tyto aktivity měly zasahovat dobu předcházející konečnému rozhodnutí cizince vrátit se do své země původu, dobu zařizování vlastního návratu, jakož i dobu po něm následující, tedy v podstatě probíhající reintegraci cizince a jeho adaptaci na nové podmínky; monitoring v tomto stádiu ale mnohdy není dostatečný.

5.5.10.4 Asistence

Asistence dobrovolných návratů zahrnuje v Španělsku finanční pomoc i pomoc ve formě poradenství, poskytování informací a při přípravě na návrat. Pomoc při vyřizování jednotlivých projektů zahrnuje zejména vyřizování potřebných dokumentů a povolení, a také poskytování finanční podpory, kde část této podpory je vyplacena v Španělsku a má sloužit k uskutečnění návratu (okamžité nutné výdaje, cestovní lístek atd.) a jej větší část je pak vyplacena až po návratu v zemi původu.

5.5.10.5 Reintegrace legálních migrantů

V rámci dosažení úspěšné reintegrace je kladen velký důraz na ekonomický aspekt tohoto procesu, tedy zajištění pracovních příležitostí navrátilých se osob. Za tím účelem jsou například pořádána školení v různých profesních oborech (nejlépe uplatnitelných na trhu práce), a předně je propagováno zakládání samostatného podnikání (které často vede k vytvoření nových, dalších pracovních míst v zemi původu). Takovým podnikatelským projektům je pak věnována zvláštní pozornost a pomoc, tak, aby byly co nejefektivnější a co nejspíše udržitelné. Za zmínku, jako příklad dobré praxe při reintegrační pomoci v tomhle směru, stojí např. Španělsko-Kolumbijský Prováděcí mechanismus tzv. TCLM (*Temporary and Circular Labour Migration*) model. V rámci TCLM modelu se Národní vzdělávací Ústav v Kolumbii (SENA) podílí na navrhování a vytváření vzdělávacích programů pro navrátilčí pracovní migranty. Tyto programy slouží k podpoře procesu vytváření nových pracovních příležitostí v Kolumbii. Repatriovaní migranti v rámci modelu TCLM předávají své komunitě v krajině původu dovednosti a know-how získané v Španělsku. Rozvojové projekty jsou navrženy a provedeny navrátilčími pracovníky s podporou místních vlád a mezinárodních rozvojových agentur.²³² pomoc při reintegraci – navrátilčí se pracovníci mohou využít své zkušenosti nabyté v cizině, obohatit o ně své původní komunity v zemích původu.

²³² Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published_docs/studies_and_reports/compendium_version_2.pdf, str.3.

5.5.10.6 Mezinárodní spolupráce

Co se týče španělské zahraniční spolupráce, ta se zaměřuje nejvíce na země Latinské Ameriky a Středozeří. V těchto regionech se rovněž nachází 13 z 20 zemí, na něž je omezen Plán dobrovolného návratu (s ohledem na nutnost uzavření speciální dvoustranné dohody). Španělsko se však nově snaží řešit i problematiku přistěhovalců ze zemí subsaharské Afriky, přičemž těmto zemím nabízí uzavření tzv. dohod nové generace, jež by měly řešit migraci v jejích širších souvislostech (tzv. globální přístup k migraci).

5.5.10.7 Dobrá praxe (prevence)

Prevence nelegálního pobytu ve Španělsku na základě různých úmluv, díky kterým je koordinována nabídka a poptávka po pracovních místech, za spolupráce mezi španělskými úřady (a španělskými zaměstnavateli) a úřady v zemích původu, se ukazuje také jako dobrá praxe. K prevenci by se dala zařadit také opatření politiky zaměstnávání emigrantů, především speciální úprava postavení sezónních pracovníků. Pracovníci, kteří byli jednou vybráni pro dočasnou práci v zahraničí a poté se zase vrátí zpět a ohlásí se na španělském konzulátu, který jim vydal vízum, mohou posléze získat novou pracovní smlouvu jednodušeji. A navíc ti, kteří se takto účastnili programů dočasné práce po čtyři roky, mají přednostní přístup ke stálejším, dlouhodobějším pracovním povolením. Také bilaterální smlouvy²³³ v tomhle směru, které obsahují podobnou úpravu nejen pro sezónní pracovníky. Např. když se navrátilce po návratu ohlásí na španělský konzulát, má pak větší šanci při žádosti o dlouhodobější povolení k pobytu.

²³³ Např. tato mezi Španělskem a Marokem. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] v angličtině: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published_docs/studies_and_reports/analytical_paper_for_compendium.pdf

5.6. Francie

5.6.1 Úvod

Francie je z řady specifických důvodů zemí s tradičně velmi silnou migrací. Tyto důvody jsou dány jednak geografickou polohou Francie ve středu západní Evropy, jednak existencí specifických tranzitních území (oblast Pas de Calais a dlouhé pobřeží Středozemního moře). Dalším specifickým důvodem je existence řady silných ekonomicko sociálních vazeb se zeměmi bývalých kolonií. Jen samotných žádostí o azyl bylo v roce 2009 podáno přes 47 000, což představuje 20% navýšení oproti roku 2008. Toto číslo také činí z Francie zemi s druhým největším počtem žadatelů na světě, hned za USA.²³⁴ Imigrace tak musí být nutně ve Francii jedním ze zásadních celospolečenských témat, které si žádá komplexní a zvláštní nástroje řešení.

Francie zažila první masivní poválečnou vlnu migrace v sedmdesátých letech,²³⁵ odhadem žilo v zemi až 3 000 000 migrantů, kteří většinou přišli za prací. Jelikož se většinou jednalo o nekvalifikovanou pracovní sílu, nacházeli uplatnění především ve stavebnictví a zemědělství jako sezónní dělníci.²³⁶ V roce 1972 oznámila francouzská vláda, že již nebude ex post umožňovat legalizaci pobytu cizincům, kteří se v zemi usadili, ale pobývají tu dlouhodobě nelegálně. Cílem bylo omezit imigraci z Afriky, která se i s ohledem na ekonomickou krizi let 1973–74 stávala neúnosnou. Právě v té době se začaly objevovat problémy, které neregulární migraci doprovázejí dodnes: korupce, práce v otrockých podmínkách, vznik ghett na okrajích velkých francouzských měst, početně velká skupina migrantů která nebyla začleněna do majoritní společnosti a žila na okraji sociálního vyloučení. Vláda se snažila omezit možnosti zaměstnávat cizince (především Afričany) sérií vládních nařízení, která však nebyla konzultována ani s odbory, ani se samosprávnými orgány či Conseil d'Etat a vzbuzovaly rozhořčené protesty.²³⁷ Francouzská vláda dokonce zakázala i migraci za účelem slučování rodin, tento zákaz byl ovšem později zrušen Conseil d'Etat. K řešení problému s nezaměstnanými imigranty ze zemí mimo Evropské společenství francouzská vláda jako první země EC²³⁸ vyhlásila v r. 1977²³⁹ první program dobrovolných návratů, ve kterém byla asistence podmíněna uhrazením dluhů cizince vůči systému veřejných financí Francouzské republiky. Nicméně tento program nesplnil naděje do něj vkládané francouzskou vládou, jelikož zemi „nezbavil“ nezaměstnaných cizinců- nutno říci, že program nebyl vypracován komplexně, kladl přílišné nároky na cizince, postrádal motivační faktor pro případné klienty programu a především nespolečupracoval se zdrojovými zeměmi, vůči kterým tak působil vzhledem k absenci jednotné migrační politiky EC izolovaně. Realizace programu navíc ani nepomohla francouzskému trhu práce, jelikož i navrátníci se cizinci vykonávali ve Francii především nekvalifikovanou a špatně placenou práci. V 80. letech Francie podepsala řadu bilaterálních smluv se zdrojovými zeměmi migrace za účelem dosažení spolupráce v oblasti dobrovolných návratů. Součástí dohod s Alžírskem a Senegalem tak byl již finanční bonus pro případného klienta a především závazek Francie uhradit klientovi v zemi původu výcvik či vzdělávání, které mělo pomoci klientovi prosadit se na trhu práce v zemi původu, či začít podnikat.²⁴⁰ Počet migrantů a zejména žadatelů o azyl narůstal v průběhu celých 90. let, což bylo mimo jiné způsobeno i nepříznivým vývojem v řadě zdrojových zemí. Francie nadále umožňovala migrantům, kterým bylo uděleno OQTF²⁴¹ a APRF²⁴², tedy zejména

²³⁴ Radio France Internationale. *Forte hausse des demandeurs d'asile en France*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.rfi.fr/contenu/20100404-forte-hausse-demandeurs-asile-france>.

²³⁵ Centre on Migration, Policy and Society. PLEWA-Piotr: *Voluntary Return Programmes. Could they assuage the effects of the economic crisis?* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010] http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/Non_WP_pdfs/Events_2009/Annual_Conference/A_Plewa_Voluntary%20Return%20Programmes.pdf, s. 3.

²³⁶ Tamtéž, s. 3.

²³⁷ Tamtéž, s. 4.

²³⁸ Tamtéž, s. 27.

²³⁹ Tamtéž, s. 4.

²⁴⁰ Tamtéž, s. 5.

²⁴¹ Obligation à quitter territoire français, arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.

neúspěšným žadatelům o mezinárodní ochranu dobrovolný návrat do země původu, což obsahovalo i finanční příspěvek.

Současná úprava reintegrace byla zavedena v r. 2003 a představuje řešení založené na úzké spolupráci se zdrojovými zeměmi a reflektování komplexní migrační politiky EU.

Cizinec, který vstupuje do Francie nelegálně, se vystavuje nebezpečí, že bude zadržen již v tranzitním prostoru letišť a přístavů a umístěn do tzv. zone d'attente, kde bude držen až do doby vystavení rozhodnutí o zákazu vstupu na francouzské území. Nicméně i cizinec umístěný v zone d'attente má řadu práv, především rozhodování státního aparátu vůči němu podléhá souhlasu dozorcího soudce. Cizinec má možnost se proti rozhodnutí o odmítnutí vstupu odvolat, má právo na přístup k právní a sociální pomoci prostřednictvím místních NGO, může požádat o mezinárodní ochranu či naopak kontaktovat ambasádu.²⁴³ V případě, že je nelegálně pobývajícím cizinec přistižen na území Francie, může být umístěn do detence, čímž je zahájen postup k realizaci nuceného vycestování cizince. Během pobytu cizince v detenčním zařízení činí Francie opatření k nucenému vycestování. Pobyt v detenci je však jednak omezen maximální lhůtou 32 dní, jednak je cizinec vždy osloven příslušným správním orgánem s nabídkou dobrovolných návratů. I uplynutím lhůty může být cizinec v některých případech propuštěn, pokud se zaváže souhlasit s rozhodnutím o návratu. Podobná úprava platí i u zone d'attente.²⁴⁴ Takto propuštěný cizinec již může – za absence případných vylučujících podmínek – žádat o repatriaci. Nutno dodat, že jde o velmi pružnou úpravu, která jednoznačně preferuje možnost dobrovolného návratu cizince před jeho nuceným vycestováním. Jen na okraj dodáváme, že rozhodnutí o odepření vstupu či o povinnosti cizince vycestovat podléhají soudnímu přezkumu ex officio, a to ve lhůtě 48 hodin od vydání rozhodnutí.²⁴⁵ Proti nálezu soudce je možné podat odvolání. Pokud takto potvrzené rozhodnutí nerespektuje, je jeho vycestování realizováno úředně.

Možnost využití repatriace jako prostředku důstojného vyřešení nepříznivé²⁴⁶ situace migranta se ve Francii v současnosti realizuje ve třech formách. První z nich je *retour assisté volontaire*,²⁴⁷ druhým pak *retour assisté humanitaire*,²⁴⁸ třetím institutem je potom *reinsertion*.²⁴⁹ Jednotlivé instituty budou pro účely této práce nadále označovány výrazy uvedenými v příslušných poznámkách pod čarou, přičemž souhrnně budou první dva instituty nazývány dobrovolnými návraty. Pojem repatriace se bude vztahovat obecně ke všem třem institutům.

Problémem může být základní vymezení cílové skupiny. Systémovost repatriace jakožto řešení problému migrace potrhává i skutečnost, že počet úspěšných repatriací se poslední tři roky zvyšuje.²⁵⁰ Jak bude podrobněji popsáno v části zabývající se vymezením cílové skupiny repatriace, existují jisté negativní podmínky, jejichž existence odnímá cizinci možnost požádat o repatriaci. Jedná se zejména o rozhodnutí o vyhoštění či zákazu pobytu, přičemž možnost dobrovolných návratů je určena v první řadě nelegálně pobývajícím cizincům a neúspěšným žadatelům o azyl. Jeden z pobytových titulů opravňující cizince k podání žádosti o repatriaci – *arrêté préfectoral de reconduite à la frontière* – je dle § 511–1 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile²⁵¹ vydáván mimo jiné i cizincům, kteří pobývali na území bez potřebného víza či bez cestovního dokladu, tedy jasně v rozporu se zákonem. Možnost repatriace je tak určena primárně pro tyto nelegálně pobývajícím

²⁴² Viz níže.

²⁴³ Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. *Maîtriser les flux migratoires*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=dossiers_det_imm&numrubrique=237&numarticle=1385.

²⁴⁴ Tamtéž.

²⁴⁵ Tamtéž.

²⁴⁶ A to z jakéhokoli důvodu, ať už právního či ekonomického.

²⁴⁷ Dále jen ARV.

²⁴⁸ Dále jen ARH.

²⁴⁹ Dále jen reintegrace.

²⁵⁰ *Programme et stratégie afin de favoriser les retours assistés et la réintégration des migrants originaires des pays tiers*.

Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 3.

²⁵¹ Dále jen CESEDA.

cizince, přičemž pro oba typy dobrovolných návratů platí, že cizinec musí pobývat ve Francii po dobu nejméně 3 měsíců. Negativní podmínky repatriace pak reflektují jen zvýšenou míru společenské nebezpečnosti jistého chování, které má za následek, že cizinci je upřena možnost požádat o repatriaci. Pro účely této práce tak bude za neregulérní pobyt cizince označován takový nelegální pobyt, který znemožňuje cizinci požádat o repatriaci. Toto rozdělení má význam především u neintegrace, o kterou může v zemi původu požádat i cizinec, který vycestoval z Francie na vlastní náklady po nejméně dvouletém pobytu ve Francouzské republice. Tento pobyt by měl být regulérní ve smyslu absence negativních podmínek repatriace, třebaže fakticky se bude většinou jednat o pobyt v rozporu s podmínkami CEDESA. Nutno podotknout, že francouzská praxe vydávat cizincům v nelegálním postavení pouze rozhodnutí o povinnosti vycestovat bez automatického zákazu pobytu, je progresivním krokem vpřed oproti české praxi automatického vydávání správních vyhoštění bez zkoumání materiální stránky přestupku.

5.6.2 Dobrovolné návraty

Dobrovolné návraty byly zavedeny v r. 2005, původně pouze jako experiment. Na základě úspěšných výsledků byl zákonem ze dne 24. 7. 2006 novelizován CESEDA, tak, že obsahuje zákonný podklad pro realizaci dobrovolných návratů.²⁵²

5.6.2.1 Proces podání a vyřízení žádosti o dobrovolný návrat

V rámci dobrovolných návratů je ARV základní formou repatriace. Klient, který využil ARV, může požádat i o reintegraci. Francouzská úprava dokonce umožňuje požádat o dobrovolný návrat i cizinci, který má být ze země vyhoštěn či odsunut oficiální eskortou, přičemž cizinec má možnost požádat o reintegraci.²⁵³ Z tohoto lze usoudit na poměrně vysokou míru reintegrace v nástrojích řešení současných problémů migrace ve Francii, která kromě finanční a materiální podpory v ekonomické aktivitě²⁵⁴ nabízí klientovi především možnost odborného vzdělávání a výcviku v podporované činnosti klienta v cílové zemi. Stejně jako v celé oblasti dobrovolných návratů, i zde má výhradní postavení francouzský stát, který prostřednictvím OFII zajišťuje takřka veškeré činnosti k realizaci ARV, a to včetně oslovování potenciálních klientů a rozšiřování vědomostí mezi cílovou skupinou. OFII²⁵⁵ přikládá informační leták²⁵⁶ o možnosti využít dobrovolný návrat ke každému rozhodnutí o zrušení pobytového titulu, či o odmítnutí prodloužení pobytového titulu. OFII dále úzce spolupracuje s OFPRA,²⁵⁷ která informuje OFII o každé zamítnuté žádosti o mezinárodní ochranu. OFII potom na základě kontaktních údajů dodaných OFPRA a příslušnou prefekturou departmentu osloví potenciálního klienta buďto osobně, či poštou. Zde se otevírá prostor pro neziskové organizace,²⁵⁸ které uplatňují svou detailní znalost prostředí, stejně jako často i jednotlivých případů a zvyšují povědomí o existenci možnosti repatriace mezi potenciálními klienty. Žádný z oficiálních zdrojů Ministerstva migrace, OFII, OFPRA či jednotlivých NGO neuvádí, že by se spolupráce v této oblasti řídila nějakým centrálním programem či dohodou. Nezbyvá tedy než předpokládat, že spolupráce

²⁵² *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintegration des migrants originaires des pays tiers.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 5.

²⁵³ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintegration des migrants originaires des pays tiers.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 18.

²⁵⁴ Ať už jde o podnikání, či jakoukoli jinou činnost generující klientovi zisk.

²⁵⁵ *L'Office francais de l'immigration et de l'integration.* Imigrační úřad, věcně příslušný k rozhodování v otázkách repatriace.

²⁵⁶ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintegration des migrants originaires des pays tiers.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 10.

²⁵⁷ *L'Office francais de protection des réfugiés et apatrides.* Správný úřad pověřený rozhodováním žádostí o mezinárodní ochranu.

²⁵⁸ Např. Entraide Pierre Valdo, Aralis, Alfa 3A, Adoma, Cimade, GISTI, ABC-HLM, či Řád maltézských rytířů, třebaže nejde o vnitrostátní NGO.

v rámci obecné propagace repatriace mezi klienty NGO probíhá na základě jednotlivých ad hoc dohod v konkrétních departmentech, zřejmě v závislosti na počtu migrantů v dané oblasti. Všechny další fáze dobrovolného návratu jsou již zajišťovány výhradně státním aparátem. Žadatel o ARV podává žádost v kanceláři OFII a v departmentech, kde OFII není zastoupen, pak přímo na prefektuře. Jako velice pozitivní je třeba hodnotit existenci přesné procesní lhůty jednoho měsíce od přijetí žádosti, během které je OFII povinen žádost projednat a rozhodnout. Rozhodování OFII je jednoinstanční a žádný dostupný zdroj nenaznačuje, že by bylo možné případné negativní rozhodnutí OFII napadnout soudně. Přesná procesní lhůta je tak především ve srovnání s naprosto vágní českou úpravou pozitivním prvkem podstatně zvyšujícím právní jistotu cizince. V případě, že je žádost klienta schválena, OFII informuje klienta i příslušnou prefekturu²⁵⁹ a postupuje takovým způsobem, aby byl dobrovolný návrat realizován do 30 dnů ode dne schválení. Opět musíme ocenit postup státu, který svůj úřad zavázal přísnou procesní lhůtou ve prospěch (nejen) právní jistoty klienta.

5.5.2.2 Asistenční služby v rámci ARV

Součástí pomoci v rámci ARV je i finanční příspěvek klientovi, jedná se o částku 2000 euro pro dospělého klienta, 3500 euro pro klienty tvořící pár a 1000 euro pro dítě do (a včetně) tří let věku, 500 euro pro dítě starší tří let.²⁶⁰ Platba příspěvku je OFII rozfázována tak, že klient dostane 30 % sumy před odletem, 50 % šest měsíců po návratu a 20 % dvanáct měsíců po návratu.²⁶¹

Druhou část pomoci potom OFII realizuje až po návratu přímo v cílové zemi, jedná se o zajištění transportu klienta z letiště až do finální destinace v cílové zemi, dále o zajištění ubytování a stravy během takového transportu.²⁶² Cílová země není Francií informována o důvodech, ani existenci rozhodnutí, na základě kterého musí cizinec ze země vycestovat. V roce 2008 bylo realizováno celkem 2 221 případů AVR,²⁶³ většinou šlo o případy samostatných dospělých klientů bez rodiny. AVR využilo celkem 330 klientů z Číny, 240 z Alžírska, 190 z Ruska, 136 ze Srbska a 127 z Iráku.²⁶⁴ Údaje z května 2009 uvádí již 1346 klientů za 5 měsíců roku 2009, což potvrzuje tezi o vzrůstajícím počtu klientů této formy dobrovolných návratů.

5.5.2.3 Asistenční služby v rámci ARH

ARH jakožto druhý institut repatriace má charakter jakési blanketní zbytkové klauzule oproti ARV, rozsah ani systém pomoci se neliší. Změna osobního vymezení²⁶⁵ cílové skupiny oproti ARV směrem k zahrnutí občanů EU do programu má však naprosto dramatické dopady na počet žádostí, v čemž má jasný vliv silný migrační tok z Rumunska. Druhým naprosto zásadním rozdílem (oproti ARV), který se však opět týká osobního vymezení cílové skupiny, je určení ARH klientům ve zranitelném postavení, především tedy opuštěným dětem a obětem obchodu s lidmi. Vzhledem k tomu, že i ARH

²⁵⁹ Místní příslušnost se řídí místem hlášeného pobytu cizince.

²⁶⁰ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintegration des migrants originaires des pays tiers.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 3.

²⁶¹ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintegration des migrants originaires des pays tiers.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: na <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 3.

²⁶² OFII. *L'aide au retour volontaire et à la Reinsertion économique.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.ofii.fr/retourner_dans_son_pays_57/l_aide_au_retour_volontaire_et_a_la_reinsertion_economique_1050.htm.

²⁶³ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintegration des migrants originaires des pays tiers.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 9.

²⁶⁴ Tamtéž.

²⁶⁵ Viz níže v části o cílových skupinách repatriace.

vychází z CESEDA a z nařízení vlády DPM/ACI3/2006/522 ze dne 7. 12. 2007, je úprava prakticky totožná, až na rozdílné osobní vymezení cílové skupiny. V rámci ARH tedy OFII opět poskytuje²⁶⁶ klientům pomoc ve Francii a po realizování návratu i v cílové zemi. Před odletem se tedy opět jedná o asistenci při vyřizování administrativních náležitostí vycestování a obdržení cestovních dokladů, převoz zavazadel klienta a jeho rodiny, zajištění ubytování a stravy pro klienta a jeho rodinu do doby realizace vycestování. Dále finanční pomoc ve výši 300 € na dospělého klienta a 100 € pro nezletilé dítě, která je vyplacena jednorázově před odletem ze země.

V cílové zemi potom OFII poskytuje klientům transport až do místa konečné destinace, stejně jako ubytování a nocleh a v případě, že jsou navraceny rodiny či chránění klienti i doprovod poskytující sociální asistenci, který také potvrdí předání klienta jeho rodině či zástupcům cílového státu. Při realizaci ARH pro chráněného klienta OFII za účelem plné spolupráce informuje orgány cílového státu a spolupracuje s nimi v pátrání po rodině klienta a v zajištění plné sociální, psychologické i finanční podpory klientovi. Základem této spolupráce jsou dvoustranné mezinárodní smlouvy, které Francie se zeměmi původu chráněných migrantů uzavřela v závislosti na monitoringu intenzity migrace chráněných osob z jednotlivých zemí. Pokud je klientem nezletilý opuštěný cizinec, je francouzská policie povinna zahájit bezodkladné pátrání po klientových příbuzných či blízkých a to samozřejmě i v zahraničí, což je zvláštní druh asistenční služby. Francouzská legislativa chrání zranitelné skupiny migrantů, dle § 511–4 CESEDA není možné udělit APRF, natož vyhoštění či zákaz vstupu chráněným osobám, negativní podmínky by tak neměly u těchto skupin nikdy nastat. V roce 2007 využilo ARH celkem 2898 klientů, o rok později už to bylo 10 191 klientů, což svědčí o mimořádném nárůstu klientů.²⁶⁷ V r. 2008 bylo celkem 8 240 klientů ARH z Rumunska, což představuje 80 % celkového počtu realizovaných ARH ten rok.

5.6.2.4 Asistované návraty

V březnu 2010 byla ke stávajícím institutům dobrovolných návratů vytvořena ještě třetí forma dobrovolných návratů, tzv. *aide au retour sans aide financière*.²⁶⁸ Cílovou skupinou tohoto institutu jsou cizinci pobývající ve Francii po dobu méně než tří měsíců. U této cílové skupiny je tak presumována absence vazeb na území Francie, čemuž odpovídá i absence finančního příspěvku. Osobní vymezení AR zahrnuje cizince nacházející se ve velké tísní či nouzi. Tak dochází k částečnému dublování s ARH, tyto neurčité pojmy navíc nejsou právními předpisy nikterak konkretizovány, což jen zvyšuje míru správního uvážení OFII. Negativní osobní podmínky jsou shodné jako u ARH (viz níže). Právní úprava předpokládá užití AR zejména nezletilými opuštěnými dětmi v rámci slučování s jejich rodinami v zemích původu. V rámci realizace AR pak OFII zajišťuje zcela shodně jako u ostatních typů dobrovolných návratů přepravu osob, zavazadel a obstarání cestovních dokladů.

5.6.3. Reintegrace

Reintegrace jako třetí institut repatriace je kompatibilní s dobrovolnými návraty, takže klient, který využil jedné z forem dobrovolných návratů je oprávněn požádat o reintegraci. Možnost využití reintegrace však není podmíněna realizací dobrovolného návratu. Realizace je uskutečňována na základě dvoustranných mezinárodních dohod s hlavními zdrojovými zeměmi migrace do Francie. Výběr cílové skupiny je tak samozřejmě limitován existencí mezinárodní dohody o spolupráci se státem původu potencionálního klienta. Existence takovéto dohody je pak vždy závislá na ochotě

²⁶⁶ OFII. *L'aide au retour humanitaire*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.ofii.fr/retourner_dans_son_pays_57/l_aide_au_retour_humanitaire_1060.html.

²⁶⁷ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintégration des migrants originaires des pays tiers*.

Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 10.

²⁶⁸ Dobrovolný návrat bez finančního příspěvku. (překlad SOZE) Dále jen AR.

cílového státu zapojit komunity žijící v zahraničí do své integrační politiky. Ideou tohoto institutu je podpořit klienta v možnosti dosáhnout ve své zemi původu po realizaci dobrovolného návratu důstojného a sociálně přijatelného života, což by mělo působit jako závažný pozitivní motivační faktor pro potencionální klienty. Reintegraci provádí opět OFII, a to buď samostatně, nebo na základě smluvní dohody o spolupráci s IOM (viz dále část o činnosti IOM v oblasti repatriace). V současné době mohou o reintegraci prováděnou výhradně OFII požádat cizinci z následujících zemí: Alžírsko, Arménie, Benin, Bosna a Hercegovina, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Kapverdy, Komory, Kongo, Demokratická republika Kongo, Pobřeží slonoviny, Gabon, Gruzie, Guinea, Haiti, Madagaskar, Mali, Maroko, Mauritánie, Moldavsko, Niger, Nigerie, Středoafrická republika, Rwanda, Rumunsko, Senegal, Somálsko, Surinam, Čad, Togo, Tunisko, Ukrajina, Vietnam.

Program samotné reintegrace neobsahuje návrat klienta z Francie do konkrétní země původu, z tohoto důvodu musí reintegraci předcházet jedna z forem dobrovolného návratu či vycestování z Francie vlastními prostředky cizince. Reintegrace potom doplňuje dobrovolný návrat a završuje tak repatriaci jako řešení neregulérního či nepříznivého postavení klienta ve Francii a systémové řešení migračního problému Francie. OFII v rámci reintegrace podporuje ekonomickou aktivitu klienta ve všech činnostech směřující k zajištění ekonomické soběstačnosti, poskytuje mu podporu při zařizování podnikání, hledání pracovního místa či jiné ekonomické aktivity generující zisk. Příprava a schvalování konkrétního projektu v rámci reintegrace probíhá buďto ve Francii nebo v zemi původu klienta, v závislosti na tom, zda pobytový statut cizince mu umožňuje setrvat na území Francie po dobu přípravy projektu.

Součástí asistence během reintegrace je tak podpora při zavádění podnikatelské činnosti, poskytování vzdělávání a odborného výcviku ke zvolené ekonomické aktivitě, stejně jako materiální a finanční pomoc. Finanční pomoc je limitována výší 7000 euro, v případě, že však cizinec zamýšlí realizovat projekt, který by poskytl zaměstnání nejméně dvěma zaměstnancům v zemi původu, může být částka zvýšena až na 20 000 euro. Další přírůstek ve výši až 1220 euro může klient získat, pokud pobýval ve Francii legálně.

V každém případě je to opět OFII, kdo přijímá, vyhodnocuje a schvaluje žádosti o reintegraci, rozhoduje o formě a výši pomoci a tu poskytuje buďto prostřednictvím svého zastoupení v cílové zemi, či prostřednictvím francouzské ambasády či zastoupení IOM či jiné nevládní organizace.

V Kamerunu může o reintegraci požádat jednak klient některé z forem dobrovolného návratu, jednak kamerunský občan, který ve Francii pobýval alespoň dva roky, přičemž žádost musí podat OFII či kanceláři Řádu maltézských rytířů, která na projektu reintegrace s OFII v Kamerunu spolupracuje, do 6 měsíců po svém odjezdu z Francie.²⁶⁹ Pomoc zahrnuje poskytnutí poradenství týkající se udržitelnosti a životnosti klientem zamýšleného projektu, odborné vzdělávání a výcvik týkající se konkrétního ekonomického projektu, zajištění finanční pomoci v limitu 7000 euro na projekt a celková pomoc při počátcích projektu během prvního roku. Stejně jako u programu reintegrace obecně i zde má program sloužit k odbourání pocit bezvýchodnosti a beznaděje z případného návratu do země původu a tím přispívat ke zvyšování motivace využití repatriace. Řád maltézských rytířů zajišťuje realizaci projektu v Kamerunu, vyhodnocuje jeho úspěšnost a vypracovává návrhy změn podmínek projektu k zajištění jeho efektivity.²⁷⁰ Prakticky úplně stejné podmínky platí pro reintegraci do Demokratické republiky Kongo,²⁷¹ Guiney²⁷², a to včetně účasti Řádu maltézských rytířů v programu.

Podmínky realizace programu reintegrace se v Mali liší jen tím, že podporu v zemi poskytují a vyplácejí místní NGO (jedná se o Association pour la Formation, L'Insertion et le Développement rural en Afrique a Collectif Ingénieurs Développement Sahel)²⁷³, nikoli Řád maltézských rytířů. Přes 90 % klientů reintegrace v Mali dříve využilo některou z forem dobrovolného návratu, většinou se

²⁶⁹ OFII. *Aide au retour au Cameroun*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=691.

²⁷⁰ Tamtéž.

²⁷¹ OFII. *Aide au retour au Congo RDC*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=690.

²⁷² OFII. *Aide au retour au Guinée Conakry*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=529.

²⁷³ OFII. *Aide au retour au Mali*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=533.

jedná o muže okolo 30 let věku, kteří pobývali ve Francii průměrně 7 let.²⁷⁴ Je velice uspokojivé, že reintegrace motivuje k návratu a k repatriaci i klienty, kteří pobývali ve Francii takto relativně dlouhou dobu. Co se týče sektorového rozdělení realizovaných projektů, 36,36 % z celkových projektů v zemi bylo realizováno v oblasti obchodu, 28,79 % v oblasti dopravy, 12,88 % v oblasti zemědělství, 9,85 % v oblasti řemeslné výroby a služeb, 8,33 % v oblasti služeb, 3,79 % potom v jiné oblasti.²⁷⁵ Za stejných podmínek může klient žádat o reintegraci i v Senegalu.²⁷⁶ V Senegalu je reintegrace specifická díky vyššímu počtu klientů se středoškolským, či vysokoškolským vzděláním, což se příznivě odráží v sektorovém rozložení realizovaných aktivit. Celkem 32 % realizovaných projektů bylo uskutečněno v sektoru obchodu a 23 % v oblasti služeb.²⁷⁷

Stejně jsou i podmínky reintegrace v Arménii, kde OFII spolupracuje s NGO Association arménienne d'aide social²⁷⁸ a la Fondation Franco Arménienne pour le Développement. V Bosně a Hercegovině je to pak NGO Mir Sada²⁷⁹. V Gruzii je to pak l'Association géorgienne d'éducation permanente a People in Need²⁸⁰. Podmínky reintegrace jsou však stejné do všech zemí původu. V Moldavsku pak OFII spolupracuje s Alianta Prosperarii, Organizatia Compasiune a s Eurosolidaritate,²⁸¹ v Rumunsku pak s Association Generatie Tanara, Fondation Crimm, Fondation Kelsen, Association Hatnutza.²⁸² V Rumunsku je možnost reintegrace výrazně ovlivněna skutečností, že klienti pocházejí z okruhu zranitelných osob – opuštěných dětí a obětí obchodu s lidmi. Klienti, kteří často zažili okamžiky velkého psychického i fyzického strádání a často trpí závažnými psychickými potížemi, často neumí číst a psát, což samozřejmě výrazně omezuje možnosti klientů rozvíjet ekonomickou aktivitu. Většina realizovaných projektů – celkem 61 % tak byla uskutečněna v oblasti zemědělství a chovu dobytka.²⁸³ Celkem bylo v r. 2008 realizováno v Rumunsku 8 240 projektů.

Celkem bylo v r. 2008 uskutečněno 409 projektů reintegrace, což představuje 18% navýšení oproti roku 2007. Celkem bylo v r. 2008 poskytnuta v rámci reintegrace podpora ve výši 2 303 468 euro.²⁸⁴ V oblasti repatriace hraje zcela stěžejní roli stát, zastoupen OFII. Tento úřad přímo zajišťuje fungování všech tří institutů dobrovolných návratů, přijímá, vyhodnocuje a schvaluje žádosti potencionálních klientů, ve fázi realizace repatriace potom rozhoduje o faktickém poskytnutí konkrétní pomoci.²⁸⁵

5.6.4. Rozvojová pomoc realizovaná mimo dobrovolné návraty

Rozvojová či humanitární pomoc třetím zemím má ve Francii poměrně dlouhou tradici a samozřejmě je do velké míry predestinována koloniální minulostí Francie, je tedy orientována zejména do afrických zemí. Původní institucionální rámec tato pomoc získala již v r. 1944 na konferenci v Brazaville²⁸⁶ Georges Pompidou v 60. letech, Valéry Giscard d'Estaing v 70. letech a Fr. Mitterrand

²⁷⁴ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintegration des migrants originaires des pays tiers.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 11.

²⁷⁵ Tamtéž.

²⁷⁶ OFII. *Aide au retour Sénégal.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=532.

²⁷⁷ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintegration des migrants originaires des pays tiers.* [online], navštíveno dne 5. 5. 2010, dostupné na <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 13.

²⁷⁸ OFII. *Aide au retour au Arménie.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=530.

²⁷⁹ OFII. *Aide au retour au Bosnie-Herzégovine.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=539.

²⁸⁰ OFII. *Aide au retour Georgie.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=531.

²⁸¹ OFII. *Aide au retour Moldavie.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=528.

²⁸² OFII. *Aide au retour Roumanie.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.ofii.fr/article.php3?id_article=528.

²⁸³ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintegration des migrants originaires des pays tiers.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 12.

²⁸⁴ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintegration des migrants originaires des pays tiers.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 10.

²⁸⁵ Ubytování, finanční pomoc.

²⁸⁶ Vie publique. *Solidarité avec les pays en développement : des spécificités françaises.* [online], navštíveno dne 28.6.2010. dostupné na <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/cooperation-aide-au-developpement/solidarite-pvd-pays-voie-developpement/>.

v 80. letech opakovaně na mezinárodních konferencích přijímali závazky znamenající vyjádření odpovědnosti Francie za situaci v zemích třetího světa. Kromě historických důvodů a také důvodů prestiže byla snaha Francie rozvíjet rozvojovou pomoc vedena především kulturními vazbami, snahou o udržení zóny vlivu frankofonie a v neposlední řadě byla rozvojová pomoc vnímána jako prostředek udržení zóny vlivu francouzské měny. Rozvojová pomoc jako nástroj řešení, či přesněji omezení neregulérní migrace, byla upozaděna, z toho důvodu také neprobíhalo směřování rozvojové pomoci do jednotlivých zemí dle intenzity zdrojů neregulérní migrace, naopak respektovalo výše uvedené historické, kulturní a ekonomické vazby.²⁸⁷ Rozvojová pomoc tak byla prostředkem zajištění francouzského vlivu v bývalých koloniích zemí třetího světa, zejména tedy Afriky a Maghrebu, kam je nyní poskytováno více než 72 % rozvojové pomoci.²⁸⁸ V průběhu 90. let se objevily první snahy použít rozvojovou pomoc jako nástroj podpory dobrovolných návratů, toto pojetí dle oficiálních stanovisek Ministerstva pro imigraci, integraci, rozvojovou pomoc a národní identitu přetrvává dodnes. Pro institucionální zajištění provedené rozvojové politiky byla v r. 2002 zřízena Meziministerská komise pro mezinárodní rozvojovou pomoc, která koordinuje a provádí vládní politiku. V oblasti geografického zaměření rozvojové pomoci došlo koncem 90. let ke zvýšení intenzity pomoci i v mimoafrických oblastech, např. Antily a Indie. Narozdíl od reintegrace, která je individualizovanou formou pomoci socioekonomické adaptace klienta v zemi jeho původu a která tak má motivovat cizince pobývající na území Francie k návratu, je rozvojová pomoc vládní politikou vůči konkrétním třetím zemím sledující celou škálu výše uvedených zájmů Francie, byť v rámci primárního cíle rozvojové pomoci EU vůči zemím ACP, kterým je boj s chudobou. Forma rozvojové pomoci má také celou řadu podob, od podpory sektorů podnikání, přímých a nepřímých investic, výhodných půjček až po export vyspělých technologií a know-how. Samozřejmě, že existuje poměrně velký průsečík forem pomoci, které jsou shodně nabízeny jak konkrétnímu klientovi v rámci reintegrace, tak státu v rámci rozvojové pomoci – tedy podpora konkrétní ekonomické aktivity, konkrétního podnikání, pomoc při zajišťování nezbytného technického vybavení, poskytování odborného vzdělávání a výcviku. Souvislost mezi snahou pomoci ke zvýšení životní úrovně ve zdrojovém státu rozvojovou pomocí a motivací obyvatel zdrojového státu řešit svou neutěšenou životní situaci neregulérní migrací do tradiční bývalé koloniální velmoci je nesporná. V tomto ohledu funguje rozvojová pomoc nikoli jen jako prostředek upevňování vlivu Francie, ale i jako preventivní prostředek neregulérní migrace, který nabízí potencionálním migrantům alternativy k imigraci jako prostředku řešení ekonomické a životní nouze.²⁸⁹ Jako příklad realizace takového přístupu k rozvojové pomoci můžeme uvést mezinárodní dohody s Tuniskem či se Senegalem, Gabonem, Demokratickou republikou Kongo, Kamerunem. V roce 2008 vláda vyčlenila na rozvojovou pomoc finanční prostředky ve výši 30 000 000 euro, v letech 2009–2011 se počítá s celkovou investicí ve výši 100 000 000 euro.²⁹⁰ Pozitivně je třeba hodnotit skutečnost, že se nejedná pouze o výhradně horizontální investice z jednoho státu do druhého, nýbrž o investice určené podnikům, místním společnostem a společenstvím, nevládním organizacím, ale i konkrétním občanům podporovaného státu. V rámci rozvojové pomoci Francie financuje i místní, tedy francouzské nevládní organizace a další smluvní partnery, kteří realizují v cílové zemi projekty rozvojové pomoci. Francie zkoumá příčiny migrace obyvatel z jednotlivých cílových zemí rozvojové podpory, a tu se snaží přizpůsobit potřebám obyvatel daného státu.²⁹¹ Francie se dále snaží motivovat legálně pobývající migranty ze zdrojových (cílových) zemí k tomu, aby

²⁸⁷ Tamtéž.

²⁸⁸ Tamtéž.

²⁸⁹ Vie publique. *Solidarité avec les pays en développement : des spécificités françaises*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/cooperation-aide-au-developpement/solidarite-pvd-pays-voie-developpement/>.

²⁹⁰ Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. *Favoriser le développement solidaire*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=dossiers_det_dev&numrubrique=216&numarticle=1358.

²⁹¹ Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. *Favoriser le développement solidaire*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=dossiers_det_dev&numrubrique=216&numarticle=1358.

se účastnili rozvojové pomoci ve své vlasti, např. tím, že sami v dotyčné zemi zrealizují projekt, který směřuje k naplnění cílů rozvojové pomoci, tedy generování ekonomického zisku, rozvoj vzdělávání, zajištění odborného výcviku, rozvoj občanské společnosti. Migrant, který se na takovémto projektu ve své vlasti podílí, může ve Francii (kde legálně pobývá) uplatňovat až 40% slevy na daních z příjmu.²⁹²

5.6.5. Činnost IOM

Hlavní činností IOM ve Francii je asistence při realizaci resettlement programů. Tyto jsou však zaměřeny na jinou cílovou skupinu a sice uprchlíky, kterým byla udělena mezinárodní ochrana, nejedná se tedy o programy reintegrace v rámci dobrovolných návratů, jak byly popsány výše. Další činností IOM je asistence při slučování rodin, jejímž jednotlivým členům byla udělena mezinárodní ochrana. V oblasti dobrovolných návratů ve významu této práce poskytuje IOM asistenci během programů reintegrace. Současný projekt spolupráce IOM a OFII v oblasti reintegrace byl zahájen v květnu 2009 a měl by trvat dva roky. IOM se ve spolupráci s OFII podílí na reintegraci cizinců z následujících zemí: Afghánistán, Bangladéš, Džibuti, Etiopie, Indie, Irák (včetně 3 kurdských správních oblastí), Irán, Keňa, Kosovo, Pákistán, Srbsko, Súdán, Srí Lanka, přičemž tento výběr není definitivní. Projekt reintegrace ve spolupráci s IOMem je určen neúspěšným žadatelům azyl, dále cizincům, kteří vstoupili na území Francie nelegálně, dále cizincům, kteří během pobytu ve Francii pozbyli pobytové oprávnění, cizincům, kterým bylo vydáno rozhodnutí o povinnosti opustit území Francie, stejně jako cizincům, kteří žili ve Francii minimálně dva roky. V rámci tohoto programu reintegrace pak OFII zajišťuje výběr a přijímání kandidátů do programu, zajišťuje organizaci a realizaci vycestování ze země, včetně zarezervování místa v letadle, obstarání letenek a palubních lístků, dále zajišťuje obstarání potřebných dokumentů k vycestování ze země a vyplácí první část finanční podpory. Pracovníci IOM zajišťují asistenci beneficiantům reintegrace přímo v zemi určení. Program reintegrace je zaměřen na podporu ekonomické aktivity klienta v cílové zemi, IOM tedy poskytuje asistenci směřující k realizaci tohoto cíle, mimo jiné poskytuje klientovi informace o možnostech finanční podpory a o právním a administrativním rámci cílené ekonomické činnosti klienta. Asistence spočívá jednak v poskytování finančních prostředků, dále v poskytování materiální a technické podpory zejména v zajištění odborného výcviku či dokonce dalšího vzdělávání. V nutných případech IOM v cílové zemi poskytuje dopravu z letiště až do konečného místa určení klienta, dále přechodné ubytování a lékařskou péči. IOM během prvního roku programu provádí jeho monitoring a vyhodnocuje nutné změny pro dosažení maximální efektivity programu v závislosti na variabilních konkrétních podmínkách jednotlivých cílových zemí.

Další oblastí činnosti IOM ve Francii je tzv. Projekt Globe Calais,²⁹³ který má za cílovou skupinu migranty v neregulérním postavení skrývající se v oblasti Pais de Calais s úmyslem nelegálně vstoupit na území Velké Británie, často velmi nebezpečným způsobem. Cílem činnosti IOM v rámci tohoto projektu je zpřístupnit klientům informace o možnostech ARV a ARH a dát jim tak alternativu směřující k důstojnému naplnění života. Bez využití možnosti repatriace mají cizinci vyhlídky jen na další život v ilegalitě ve Francii či na vysoce riskantní²⁹⁴ pokus o nelegální přechod do Velké Británie. Kromě výše uvedených ARV a ARH nabízí IOM klientům možnost reintegrace, opět směřující k zajištění ekonomické činnosti klienta v cílové zemi. IOM tedy nabízí klientům v cílové zemi podporu při zahájení podnikatelské činnosti, při zvyšování odborné kvalifikace či dokonce školního vzdělání,

²⁹² Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. *Favoriser le développement solidaire*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.immigration.gouv.fr/spip.php?page=dossiers_det_dev&numrubrique=216&numarticle=1358.

²⁹³ IOM. *FRANCE – Humanitarian Programme for Stranded Migrants Wins New Backing*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.iom.int/france/pdf/26.05.09%20CGP%20Press%20note%20EN%20new%20edit.pdf>.

²⁹⁴ Rada imigrantů byla v minulosti v tunelu poražena rychle jedoucími vozy. Jiní imigranti se pokoušeli dostat do VB tím, že se schovali v nákladových prostorech nákladních vozů, které byly vybaveny mrazícím zařízením, kde pak byli vystaveni nebezpečí umrznutí.

stejně jako podporu při hledání pracovního uplatnění. Způsob asistence je posuzován na základě osobní situace žadatele. Každý realizovaný program je monitorován IOMem.

Geografické zaměření projektu se však vztahuje pouze na oblast Pas de Calais, cílové zaměření projektu se tedy týká problematiky nelegálních pokusů o vstup na území Velké Británie prostřednictvím evropského tunelu, nejde tedy o obecný prostředek řešení neregulární migrace, jako spíše o řešení specifické situace v okolí Calais na kterém se logicky podílí i Velká Británie. Během prvního roku fungování programu využilo reintegrace cca 200 neregulárních migrantů z okolí Calais.²⁹⁵

5.6.5.1 V minulosti realizované projekty na kterých se podílel IOM

IOM se v úzké spolupráci se svým smluvním partnerem, ANAEM²⁹⁶ realizoval v období říjen 2007–září 2008 experimentální informační a poradní projekt vztahující se k dobrovolným návratům.²⁹⁷ Cílovou skupinou projektu byli migranti v neregulárním postavení. Smyslem projektu bylo informovat migranty o právních možnostech řešení jejich neregulárních pobytů ve Francii s důrazem na možnost repatriace. IOM byl v tomto projektu odpovědný za informování cílové skupiny o existenci projektu, k čemuž využíval i nevládní organizace s detailní znalostí místní problematiky.

V roce 2006 se IOM podílel na programu Evropské komise **Renforcement du réseau opérationnel et du mécanisme de coopération via un processus de formation commune pluridisciplinaire à destination des intervenants du secteur judiciaire, des forces de l'ordre, des ONG et des OI actifs dans la lutte contre la traite des êtres humains, au sein de l'UE, des pays candidats à l'adhésion et des pays voisins**,²⁹⁸ ve kterém byla Francie zastoupena prostřednictvím Office Central pour la Repression de la Traite des Etres Humains – OCRETH, Centrálního úřadu pro boj s obchodováním s lidmi. V rámci naplnění projektu byla ve Francii zřízena zvláštní komise v rámci Federation nationale des Associations d'Accueil et de Reinsertion sociale, která zajišťovala kooperativní propojení neziskového sektoru s příslušnými státními orgány. Základní činností účastníků projektu, tedy neziskových organizací, IOM a OCRETH bylo zajistit vzdělávání a trénink pro policejní úředníky, kteří působí v krajích²⁹⁹ nejvíce postižených neregulární migrací. Doporučení v oblasti vzdělávání v boji proti obchodování s lidmi byla následně inkorporována i do programu vzdělávání francouzských justičních činitelů. Cílem projektu tak bylo zlepšit propojení mezi orgány státu činnými v trestním řízení a NGO, především v souvislosti s možností obětí obchodu s lidmi využít některou z možností repatriace.

Na základě třístranné dohody mezi francouzskou vládou, afghánskou vládou a UNHCR byl v roce 2002 program dobrovolných návratů pro cílovou skupinu afghánských migrantů ve Francii. Projekt probíhal od října 2002 do května 2003.³⁰⁰ Cílovou skupinou projektu byli Afghánci pobývající ve Francii, a to bez závislosti na jejich pobytovém statutu. Faktickou realizaci projektu zajišťoval OFII. IOM v rámci tohoto projektu zajišťoval dopravu³⁰¹ z Francie na letiště v Kábulu a v nutných případech až do místa konečné destinace migranta, součástí činnosti byla i asistence při vyřizování vstupních formalit na afghánském letišti. Projektu využilo celkem 36 klientů, přičemž se ve všech případech jednalo o muže ve věku 18–52 let.

Dalším realizovaným projektem byl program Stop, který probíhal ve spolupráci IOM, EU a OSN. Cílem

²⁹⁵ IOM. FRANCE – Humanitarian Programme for Stranded Migrants Wins New Backing. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.iom.int/france/pdf/26.05.09%20CGP%20Press%20note%20EN%20new%20edit.pdf>.

²⁹⁶ Předchůdce OFII.

²⁹⁷ IOM, Projets achevés. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.iom.int/france/projets/index.html>

²⁹⁸ Posílení operační sítě a mechanismů kooperace prostřednictvím procesu společného multidisciplinárního vzdělávání soudních orgánů, pořádkových sil, nevládních organizací a mezinárodních organizací zabývajících se bojem s obchodem s lidmi na území EU, kandidátských států a sousedních zemí. (překlad SOZE).

²⁹⁹ Departmentech.

³⁰⁰ IOM. Rapport final d'activités. Programme de retours volontaires et d'aide a la reinsertation pour les Afghans resident en France. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.iom.int/france/pdf/rapportretours.pdf>.

³⁰¹ Včetně obstarání letenek a palubních lístků

programu bylo vypracovat soubor vhodných postupů a opatření v boji proti obchodování s opuštěnými dětmi. Ve vztahu k dobrovolným návratům ukládalo závěrečné znění programu Stop členským státům přijmout opatření, která by akceptovala vysokou míru sociální zranitelnost dětí bez doprovodu a adekvátně jim usnadnila řešení jejich situace, ať už udělením pobytového statutu či realizací repatriace.³⁰² Zpráva projektu potom zejména přinesla některá kýžená doporučení a poukázala na některé problematické body činnosti státních orgánů ve vztahu k obchodování s dětmi a zacházení s oběťmi takového obchodování. V rámci spolupráce s IOMem a dalšími neziskovými organizacemi³⁰³ byly vypracovány základní referenční statistiky obchodování s dětmi do Francie. Na základě takto získaných informací, potom Francie uzavřela mezinárodní smlouvy s hlavními zdrojovými zeměmi obchodování s dětmi, a sice s Rumunskem a Marokem. Na základě těchto dohod bylo zřízeno zvláštní styčné zastoupení OCRETH³⁰⁴ v Rumunsku a Maroku, které má napomáhat k přímé komunikaci s místními orgány za účelem objasnění totožnosti opuštěných dětí a realizace případné repatriace, stejně jako předávání informací o organizovaných zločineckých skupinách, pokud je dítě schopno je poskytnout. Jednou z možností řešení pobytu opuštěného nezletilého dítěte je samozřejmě možnost repatriace,³⁰⁵ která je však vázána na souhlas specializovaného soudce,³⁰⁶ který má dbát o právní a sociální ochranu dítěte. V přímé souvislosti s poznatky a doporučeními vypracovanými v rámci projektu, byly potom opuštěné děti explicitně zařazeny jako jedna z cílových skupin, které mohou žádat o ARH.

5.6.6 Legislativní úprava

5.6.6.1 Francouzské předpisy

Francie narozdíl od řady jiných zemí EU upravuje cizineckou materii v jediném a to velice obecném zákonu, zákonu o vstupu a pobytu cizinců a o právu na azyl.³⁰⁷ Většina podrobnějších institutů je pak konkretizována cestou nařízení vlády.³⁰⁸ Pro účely této práce je tak stěžejní nařízení vlády DPM/ACI3/2006/522 ze dne 7. 12. 2007 o zavedení dobrovolného návratu pro cizince v nelegálním postavení či postavení krajní nouze. Toto nařízení je stěžejním předpisem dobrovolných návratů ve Francii, prakticky všechny výše uvedené podmínky a skutečnosti o dobrovolných návratech vycházejí právě z tohoto nařízení.

Dalším podzákonným obecným předpisem je protokol ze dne 23. 11. 2006, kterým se zavádí podpora ekonomickým iniciativám migrantů v jejich zemích původu v rámci programů spolupráce. Protokol podepsalo Ministerstvo práce a sociálních věcí, Generální ředitelství pro obyvatelstvo a migraci, dále Ministerstvo zahraničí, Generální ředitelství pro mezinárodní spolupráci a rozvoj a nakonec OFII.

Třetím předmětným podzákonným předpisem je pak nařízení vlády ze dne 3. 5. 2007 upravující postup přijetí do přijímacího centra pro žadatele o azyl.

5.6.6.2 Komunitární předpisy

Směrnice Rady 2001/40 a 2003/110 byly transponovány konkrétně do § 531 CESEDA, v současnosti probíhá legislativní proces k transpozici návratové směrnice. Co se však týče oblasti dobrovolných

³⁰² IOM. *Lutte contre la traite des mineurs non-accompagnés dans L'Union européenne. .Programme Stop II*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.iom.int/france/projets/stop/histo.html>

³⁰³ Např. Červený kříž.

³⁰⁴ Office Central pour la Répression de la Traite des Êtres Humains. Centrální úřad na potírání obchodu s lidmi.

³⁰⁵ Dle francouzského občanského zákoníku může dítě i požádat o francouzské státní občanství.

³⁰⁶ Le juge pour des enfants.

³⁰⁷ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Dále jen CESEDA.

³⁰⁸ Circulaire interministérielle. (překlad SOZE).

návratů, troufneme si tvrdit, že již současná francouzská zákonná úprava vyhovuje požadavku na preferenci dobrovolných návratů vyjádřeném v preambuli návratové směrnice, stejně jako požadavku poskytnutí přiměřené lhůty dle čl. 7 směrnice. Přijata ovšem bude muset být úprava jasně definující důvody pro zadržení cizince v detenci, důvody pro udělení vyhoštění a zákazu pobytu ve významu návratové směrnice. Dále bude následovat úprava postupu situace, kdy cizinec nevyužije možnosti dobrovolně vycestovat z území.³⁰⁹

5.6.6.3 Mezinárodní dohody

Jak již bylo uvedeno výše, veškeré programy reintegrace se provádějí na základě bilaterálních dohod o spolupráci při podpoře ekonomických činností navrátilivších se migrantů s cílovými státy. Tak např. s Republikou Senegal uzavřela Francie uzavřela smlouvu o spolupráci dne 25. 10. 2000. Tato úmluva je právním podkladem pro realizaci reintegrace do Senegalu jakožto cílové země. Podobná úmluva byla podepsána dne 11. 1. 2007 s Republikou Mali. Vůbec většina dohod o spolupráci v realizaci reintegrace byla uzavřena v r. 2007, což představovalo podstatné rozšíření územní působnosti tohoto repatričního institutu. Mimo program reintegrace, v rámci podrobné spolupráce k zajištění ochrany chráněných osob, především tedy opuštěných dětí a obětí obchodu s lidmi, uzavřela Francie řadu mezinárodních smluv se zdrojovými zeměmi takovéto migrace. S Rumunskem, jako jednou z hlavních zdrojových zemí, byla mezinárodní dohoda o spolupráci v oblasti ochrany opuštěných rumunských dětí na francouzském území a v oblasti jejich návratu do Rumunska a o spolupráci v oblasti boje proti organizovanému obchodu s lidmi uzavřena dne 1. 1. 2007³¹⁰ a v květnu 2010³¹¹ pak byla změněna novou bilaterální úmluvou, která má zjednodušit repatriaci opuštěného dítěte do Rumunska mimo jiné i tak, že k repatriaci již nebude třeba souhlasu soudce, ale postačí souhlas státního zástupce. Na základě těchto dohod je poskytována rumunským klientům ARH možnost reintegrace.

5.6.7 Cílová skupina

Cílové skupiny jsou samozřejmě diferencovány pro jednotlivé instituty dobrovolných návratů, což odpovídá rozdílnosti těchto institutů. Možnost využití ARV je určena cizincům třetích zemí, kteří se nacházejí na území Francie, bez rozdílu země původu. Osobní vymezení potom uvádí, že musí jít o cizince,³¹² kterému byl udělen *arrêté préfectoral de reconduite à la frontière*³¹³ či *obligation de quitter le territoire française*.³¹⁴ Obecně tedy můžeme říct, že jde o cizince, který byl francouzskými státními orgány vyzván (ať už v jakékoli formě) k opuštění území Francie. Velmi významnou skupinou potencionálních klientů jsou neúspěšní žadatelé o azyl.

5.6.7.1 Osobní vymezení ARV

OQTF je udělován cizinci rozhodnutím prefekta,³¹⁵ kterým je zamítnuta žádost cizince o udělení či

³⁰⁹ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintegration des migrants originaires des pays tiers*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 9.

³¹⁰ OFII. *L'aide au retour humanitaire*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.ofii.fr/retourner_dans_son_pays_57/l_aide_au_retour_humanitaire_1060.html.

³¹¹ France Info. *Accord franco-roumain contesté sur le rapatriement des mineurs isolés*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.france-info.com/france-politique-2010-05-08-accord-franco-roumain-conteste-sur-le-rapatriement-des-mineurs-isoles-439338-9-10.html?var_recherche=immigration

³¹² ARV zahrnuje i rodinu klienta.

³¹³ APRF. Platná česká právní úprava neobsahuje žádný ekvivalent tohoto institutu, ten bychom našli v článku 6 odst. 2 (rozhodnutí o navrácení) Směrnice Rady 2008/115/ES, který bude v rámci transpozice zanesen i do české legislativy.

³¹⁴ OQTF. Tento institut nejvíce odpovídá českému výjezdnímu příkazu.

³¹⁵ Service-Public.fr. *Principe et étrangers concernés par l'obligation de quitter la France*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F18362.xhtml>.

prodloužení povolení k pobytu nebo povolení k pobytu odňato, přičemž se tak musí stát z jiného důvodu než ohrožení veřejného pořádku. Cizinci je dána měsíční lhůta k dobrovolnému opuštění země. Během této lhůty může požádat o repatriaci. Francouzská úprava rozeznává několik skupin cizinců, kterým zabraňuje udělit OQTF či APRF. Jde především o nezletilé děti, dále o cizince, staršího 13 let, který dostatečně věrohodně prokáže, že ve Francii pravidelně legálně pobývá – vynětí se vztahuje i na manželku takového cizince. OQTF a APRF dále nemohou být uděleny ani cizinci, který legálně žije ve Francii po dobu delší než deset let, dále cizinec, který je rodičem nezletilého francouzského dítěte, pokud se účastní na jeho výchově a přispívá na jeho výživu po dobu nejméně 2 let od narození dítěte, dále pak cizinci, který je nejméně 3 měsíce manželem francouzského občana za podmínky, že manželé spolu nadále žijí, a nakonec cizinci, který během legální práce ve Francii utrpěl pracovní úraz či nemoc z povolání, které snižují jeho praceschopnost alespoň o 20 %. Dalším administrativním opatřením opravňujícím cizince k podání žádosti o repatriaci je APRF. Toto opatření je opět rozhodnutím prefekta, na základě kterého je cizinec doprovázen na hranice území.³¹⁶ Důvodem pro udělení APRF by měla být typizovaná vyšší nebezpečnost deliktního jednání cizince vůči pravidlům daným CESEDA. Konkrétní pozitivní důvody pro udělení APRF jsou pak:³¹⁷ předchozí nelegální pobyt či vstup cizince na území,³¹⁸ nelegální práce cizince či jednání představující ohrožení veřejného pořádku, dále dobrovolné nevycestování ve lhůtě dané dříve vydaným OQTF, či páčání padělání či pozměňování cestovního dokladu nebo dokladu o oprávnění k pobytu. Negativní podmínkou udělení APRF je přitom existence rozvinutých rodinných a soukromých vazeb cizince na území. APRF dále nemůže být udělena nezletilému cizinci, cizinci který ve Francii legálně pobývá nejméně od svých 13 let a jeho manželovi, pokud jsou oddáni po dobu alespoň 3 let a tvoří spolu společnou domácnost, přičemž manžel předmětného cizince musí kumulativně legálně pobývat na území alespoň po dobu 10 let. APRF dále nemůže být udělena ani cizinci – rodiči francouzského nezletilého dítěte, za podmínky, že o dítě řádně pečuje a přispívá na jeho výživu a to nejméně po dobu 2 let od narození dítěte, dále APRF nemůže být udělena manželovi francouzského občana, opět za podmínky, že manželství trvá nejméně po dobu 3 let a manželé spolu tvoří společnou domácnost. Mezi další negativní podmínky osobní působnosti APRF potom patří cizinci, kteří žijí legálně na území Francie po dobu nejméně 10 let, cizinci, kteří utrpěli na území pracovní úraz či onemocněli nemocí z povolání (samozřejmě že kumulativně platí podmínka legality výkonu takového zaměstnání) a velice zajímavou je potom blanketní klauzule negativního osobního vymezení, dle které nemůže být APRF udělena cizinci, který legálně pobývá na území a jehož zdravotní stav vyžaduje takovou nutnou lékařskou péči, jež mu nemůže být poskytnuta v zemi původu, čímž se orgánu státní správy (prefektovi) otevírá další široký prostor pro správní uvážení. Po doručení APRF má cizinec 48 hodin na to, aby vycestoval dobrovolně, popřípadě požádal místně příslušný soud o soudní přezkum správního rozhodnutí,³¹⁹ podání žaloby má ex lege odkladný účinek, nicméně nebrání³²⁰ umístění cizince do detenčního zařízení. Soud je povinen o žalobě rozhodnout ve lhůtě 72 hodin., což je lhůta, která se v realitě neúnosné délky českých soudních řízení ve věcech detence cizinců jeví jako něco fantastického. V případě, že soud v přezkumném řízení APRF zruší, je prefekt povinen posoudit situaci znovu při vázanosti právním názorem soudu.

5.67.2 Negativní podmínky ARV

Poměrně zásadní jsou potom negativní³²¹ podmínky realizace ARV, které stanoví, že cizinec nesmí být

³¹⁶ Service-Public.fr. *Principe et étrangers concernés par l'obligation de quitter la France*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F18366.xhtml>.

³¹⁷ Tamtéž.

³¹⁸ Který tak sám o sobě není automaticky důvodem pro udělení vyhoštění, jako je tomu v ČR.

³¹⁹ Service-Public.fr. *Reconduite à la frontière: procédure administrative et contentieuse*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2782.xhtml>.

³²⁰ Service-Public.fr. *Reconduite à la frontière: procédure administrative et contentieuse*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2782.xhtml>.

³²¹ *Programme et stratégie afin de favoriser les retours assistés et la réintégration des migrants originaires des pays tiers*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 3.

umístěn v detenci, ani mu nesmí být vydáno vyhoštění či rozhodnutí o zákazu pobytu.

Nad rámec negativních podmínek ARV uvádíme, že důvody umístění do detenčního zařízení jsou opět stanoveny francouzským zákonem o pobytu cizinců³²² takovým způsobem, že cizinci musí být vydáno buď OQTF, nebo APRF a cizinec kumulativně ve stanovené lhůtě nevcestuje z území. V případě OQTF se cizinec se automaticky vystavuje nebezpečí detence, pokud nerespektuje jednoměsíční lhůtu k vycestování a na území nadále zůstává. Na umístění do detence nemá vliv podání opravného prostředku či návrhu na soudní přezkum proti OQTF. V tomto případě však cizinec má možnost požádat o propuštění s tím, že se zaváže respektovat OQTF či výsledek odvolacího nebo soudního řízení. Možnost dosáhnout takovýmto způsobem propuštění z detence je však podmíněna tím, že se cizinec bude zdržovat na předem ohlášeném místě a zejména se bude v pravidelných intervalech hlásit na místně příslušné policii. Tento institut se nazývá „*assignation à residence*“³²³ a jeví se jako vhodná alternativa k českým reáliím nadměrně užívanému a pro stát finančně nákladnému institutu detence. Do detence může být vzat i cizinec, který podal opravný prostředek proti APRF. Vzhledem k tomu, že APRF se vydává cizincům u nichž má stát oproti OQTF vyšší motivaci na jejich vycestování a u kterých je shledána vyšší míra porušení veřejného pořádku, nelze v takovém případě detenci opustit na základě příslibu *assignation à residence*. Rozhodnutí o vzetí cizince do detence vydává opět prefekt nebo ministr vnitra³²⁴. Zákon omezuje pobyt v detenci na dobu nezbytně nutnou k přípravě a realizaci vycestování ze země³²⁵. Základní lhůta pro detenci cizince je pouhé dva dny, přičemž lhůta detence může být prodloužena na základě rozhodnutí soudu o patnáct dní a to dvakrát. V porovnání s českými reáliemi, kdy o většinou až šestiměsíčním zbavení svobody cizince umístěním do detenčního zařízení rozhoduje výhradně správní orgán, je tak fran. úprava více souladná s principem rozdělení moci a zejména s článkem 5 odst. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. K rozhodnutí o prodloužení detence vyzve příslušného soudce vždy prefekt. Důvody prodloužení detence jsou zcela správně diferencovány a tomu odpovídají i délky možných prodloužení. Soudce může detenci prodloužit buď o 5 dní – to v případě, že se nepodařilo obstarat cizinci potřebné cestovní doklady (což docela dobře může být i selhání zastupitelského úřadu země původu) či zajistit pro cizince dopravní spojení do země původu. Prodloužení detence o 15 dní reflektuje deliktní chování cizince, pokud tedy úmyslně ničí, zamlčuje či pozměňuje doklady totožnosti, přivlastňuje si cizí totožnost, či se dopustil jiného závažného jednání takové intenzity, že představuje hrozbu veřejnému pořádku. I s případným dvojnásobným prodloužením detence v maximální lhůtě tak může činit délka detence nejvíce 32 dnů. Pokud soudce nesouhlasí s prodloužením detence, musí být cizinec propuštěn a samozřejmě požádat o ARV. Ve zvláštních případech může soudce přímo nařídít *assignation à residence*. Po vypršení detenční lhůty ať již prodloužené, či nikoli, má cizinec sedm dnů na to, aby vycestoval z území Francie³²⁶, jinak se vystavuje riziku opětovného umístění do detence³²⁷, pokud tedy mezitím nepožádal o mez. ochranu či některou z forem dobrovolného návratu.

Dalším³²⁸ vylučujícím kritériem ARV je dále občanství EU či rodinný poměr k občanovi Francouzské republiky, stejně jako pokud cizinec do Francie přicestoval za účelem sloučení rodiny. O ARV nemůže dále žádat ani osoba, která „*evidentně má možnost vycestovat sama a bez pomoci do země původu*“ či

³²² Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Dále jen CESEDA.

³²³ Service-Public.fr. *Principe et étrangers concernés par l'obligation de quitter la France*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F18371.xhtml>.

³²⁴ Service-Public.fr. *Éloignement des étrangers: rétention administrative*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2780.xhtml>.

³²⁵ Service-Public.fr. *Éloignement des étrangers: rétention administrative*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2780.xhtml>.

³²⁶ Bohužel není zcela jasné, zda během těchto sedmi dnů může požádat o dobrovolný návrat, či nikoli. Vzhledem k délce procesní lhůty, kterou má OFII na rozhodnutí o žádosti a vzhledem k tomu, že umístění do detence je negativní podmínkou žádosti o repatriaci, přikláníme se k názoru, že to možné není.

³²⁷ Ustanovení § 551–1 odst. 5 CESEDA.

³²⁸ OFII. *L'Aide au retour volontaire et à la Réinsertion économique*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.ofii.fr/retourner_dans_son_pays_57/l_aide_au_retour_volontaire_et_a_la_reinsertion_economique_1050.html.

do jiné země³²⁹. Tato negativní podmínka bohužel není v žádném oficiálním materiálu blíže rozepsána, ani nejsou uvedena žádná bližší kritéria posuzování, nicméně opět kumuluje potencionálně velké pole správního uvážení do rukou OFII. Dalším důvodem je deliktní chování cizince. Francouzská úprava zamezuje cizinci možnost účasti na ARV, pokud cizinec porušil některou z taxativně daných kautel CESEDA. Jedná se konkrétně o § 511–1 odst. 5, 7 a 8 CESEDA. Ve skutkové rovině jde tedy o případy, kdy cizinec falšuje doklady, vystupuje pod cizí totožností, dále pokud cizinec představuje hrozbu veřejného pořádku a z toho důvodu mu bylo zrušeno či nevydáno pobytové oprávnění, přičemž o zrušení pobytového titulu z tohoto důvodu rozhoduje opět OFII. Poslední a to velmi zajímavou deliktní skutkovou podstatou vylučující cizince z možnosti žádat o ARV je porušení francouzských pracovněprávních předpisů, tedy pokud cizinec ilegálně pracuje či ilegálně zaměstnává.³³⁰

5.6.7.3 Osobní vymezení ARH

Naproti tomu ARH obsahuje poměrně široké pozitivní osobní vymezení. Mohou totiž o něj požádat všichni cizinci na území Francie bez rozdílu země původu, tedy včetně zemí EU a tak i cizinci, kteří nesplňují podmínky ARV. Možnost dobrovolných návratů se vztahuje i na rodinu klienta. Společným kritériem, které mají splňovat všechny kategorie cizinců, kteří mohou žádat o ARH je nacházení se v obtížné sociální situaci a hrozba sociálního vyloučení, vydání rozhodnutí o návratu tedy narozdíl od ARV není podmínkou. Posuzování splnění podmínky sociální potřeby je tak opět v pravomoci OFII. Využití ARV je překážkou žádosti o ARH a obráceně, nicméně toto vyloučení neplatí směrem k reintegraci. Poněkud překvapivě je tak zemí, jejíž občané mají největší zastoupení mezi návraty realizovanými pod ARH Rumunsko. V roce 2008 bylo využito možnosti návratu v rámci programu ARH 8 240 Rumunů, což představuje 80% všech realizovaných ARH toho roku.³³¹ Druhou nejčastější cílovou zemí v rámci ARH potom bylo Bulharsko. Problematika sociální migrace v rámci EU však nespadá pod předmětné vymezení této práce.

ARH plní jakousi „zbytkovou“ kategorii, do které se cizinec může snadno proniknout, pokud splní podmínku sociální nouze. Negativní podmínky osobní působnosti jsou definovány velice podobně jako u ARV. O ARH tedy nemůže³³² žádat cizinec, který „*evidentně má možnost vycestovat sama a bez pomoci do země původu či do jiné země,*“ přičemž stejně jako u ARV platí výhrada širokého prostoru správního uvážení. Další negativní podmínka spočívá v porušení § 511–1 odst. 5 a 8 CESEDA. Stejně tak nemohou o ARH žádat cizinci, kterým bylo vydáno vyhoštění či zákaz pobytu.³³³ O ARH také nemohou žádat beneficianti ARV.³³⁴ Jednou z mála skupin migrantů, které jsou přímo *expressis verbis* vyzvány využívat ARH jsou potom zranitelné skupiny. Předmětná francouzská legislativní úprava pak přímo předpokládá, že ARH bude nástrojem řešení situace, do které se ve Francii dostaly opuštěné děti, oběti obchodu s bílým masem a další zranitelné skupiny. V rámci ARH se francouzský stát zavazuje těmto chráněným subjektům poskytnout asistenci při slučování rodiny v cílových zemích, k čemuž využívá i mezinárodní organizace jako Červený kříž a IOM., OFII dále poskytuje ubytování v cílové zemi a dopravu do koncové destinace, kde je dítě předáno vyhledaným zástupcům rodiny, či

³²⁹ OFII. *L'Aide au retour volontaire et à la Réinsertion économique*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.ofii.fr/retourner_dans_son_pays_57/l_aide_au_retour_volontaire_et_a_la_reinsertion_economique_1050.html.

³³⁰ V případě ilegálního zaměstnávání by však byla beze vší pochybnosti splněna i podmínka hrozby veřejnému pořádku, nemluvě o trestněprávních důsledcích takového počínání.

³³¹ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la réintégration des migrants originaires des pays tiers*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 3.

³³² OFII. *L'aide au retour humanitaire*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.ofii.fr/retourner_dans_son_pays_57/l_aide_au_retour_humanitaire_1060.html.

³³³ Třebaže nový informační materiál na webových stránkách OFII (*Instruction 2010/03*) uvádí, že o ARH může žádat i cizinec, kterému byl vystaven (soudem či správním orgánem) zákaz pobytu jakožto správněprávní či trestněprávní sankce, pokud stát dosud nepřistoupil k realizaci nuceného návratu.

³³⁴ OFII. *L'aide au retour humanitaire*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.ofii.fr/retourner_dans_son_pays_57/l_aide_au_retour_humanitaire_1060.html.

orgánům přijímajícího státu. Pro zajištění maximální ochrany zranitelných klientů OFII udržuje kontakt s ambasádou země původu cizince. Při samotném řízení ve Francii jsou opuštěné nezletilé děti, třebaže se ještě mohou nacházet v tranzitním mezinárodním prostoru, zastoupeny opatrovníkem, mají k dispozici tlumočníka, přičemž realizace ARH ze strany OFII je v tomto případě podmíněna souhlasem specializovaného soudce k ochraně dětí. Vzhledem k tomu, že drtivá většina klientů ze skupiny opuštěných dětí pochází z Rumunska, bylo jedním z řady opatření, které Francie podnikla k vyřešení situace uzavření³³⁵ mezinárodní smlouvy s Rumunskem ze dne 1. 1. 2007 o spolupráci v oblasti ochrany opuštěných dětí a obětí obchodu s bílým masem, na základě čehož by mělo dojít ke zjednodušení realizace dobrovolného návratu v rámci ARH.

Další cílovou skupinou³³⁶ pro ARH jsou migranti v neregulárním postavení a neúspěšní žadatelé o azyl, kteří nesplnili podmínky pro účast v ARV. Ovšem i v tomto případě musí splňovat podmínku sociální potřeby.

5.6.7.4 Osobní vymezení reintegrace

Podmínky výběru pro reintegraci jsou dány možností francouzské vlády dojednat s dotyčnými cílovými zeměmi mezinárodní dohody umožňující realizaci nabízené podpory a vzdělávání. V současnosti mohou OFII žádat o reintegraci občané těchto zemí:³³⁷ Afghánistán, Alžírsko, Arménie, Bangladéš, Bosna a Hercegovina, Burkina Faso, Burundi, Čad, Džibuti, Kamerun, Kapverdy, Komory, Demokratická republika Kongo, Pobřeží Slonoviny, Gabon, Gruzie, Guinea, Etiopie, Indie, Irák (včetně 3 kurdských správních oblastí), Irán, Keňa, Haiti, Madagaskar, Mali, Marok, Mauretánie, Moldávie, Niger, Nigérie, Kosovo, Středoafrická republika, Rwanda, Senegal, Somálsko, Surinam, Pákistán, Srbsko, Sudán, Srí Lanka, Togo, Tunisko, Ukrajina, Vietnam.³³⁸ Výběr zemí reflektuje směr tradičních migračních toků se zjevným zaměřením na země Zagrebu a Subsaharské Afriky, což je přímý důsledek koloniální minulosti Francouzské republiky a měl by odrážet početní zastoupení jednotlivých imigračních komunit ve Francii.

5.6.7.5 Neúspěšní žadatelé o azyl

Neúspěšní žadatelé o azyl by měli být na základě nařízení vlády DPM/ACI3/2006/522 ze dne 7. 12. 2007 jednou z hlavních cílových skupin repatriace.³³⁹ V roce 2009 registroval OFPRA celkem 46 686 žádostí o mezinárodní ochranu,³⁴⁰ z toho bylo 5568 žádostí opakovaných. Z toho počtu bylo 2478 žádostí podáno³⁴¹ občany Demokratické republiky Kongo, 1675 občany Guiney, 1337 občany Mauritánie, 1055 občany Alžírsko, 812 občany Súdánu, 755 občany Konga, 687 bylo podáno občany Nigérie, 373 bylo podáno žadateli z oblasti Eritrey a 249 žadateli z oblasti Somálska, 547 žádostí podali občané Mali, 504 žádostí občané Pobřeží slonoviny, 417 žádostí podali občané Angoly, 397 žádostí podali občané Komor, 228 žádostí potom podali občané Rwandy. Z amerických států je za rok 2009³⁴² na prvním místě Haiti s 1608 žádostmi, následována Peru se 152 žádostmi, Dominikánskou

³³⁵ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintegration des migrants originaires des pays tiers.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s.23.

³³⁶ U které se již zkoumá podmínka sociální potřeby.

³³⁷ Za splnění podmínky předchozího využití dobrovolného návratu nebo vcestování z území Francie vlastními prostředky po nejméně dvouletém legálním pobytu.

³³⁸ OFII. *Programme d'aide a la réinstallation.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.ofii.fr/retourner_dans_son_pays_57/programme_d_aide_a_la_reinstallation_-_afrique_1081.html.

³³⁹ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintegration des migrants originaires des pays tiers.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s.17.

³⁴⁰ OFPRA. *Rapport d'activité 2009.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=269&dtd_id=10. s.7.

³⁴¹ OFPRA. *Rapport d'activité 2009.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=269&dtd_id=10. s. 11.

³⁴² OFPRA. *Rapport d'activité 2009.* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=269&dtd_id=10. s. 16.

republikou se 145 žádostmi a Kolumbií se 120 žádostmi.

Z asijských států nejvíce žadatelů pocházelo³⁴³ ze Srí Lanky, jejíž občané podali 3383 žádostí, dále pak Bangladéš 1846 žádostí, Čína 1571 žádostí, Irán 184 žádostí, občané se zemí Středního východu podali v r. 2009 celkem 657 žádostí o mezinárodní ochranu a občané zemí Střední Asie bylo podáno 180 žádostí.

V Evropě potom nejvíce žadatelů pochází z Kosova, bylo podáno³⁴⁴ 3109 žádostí kosovských občanů, 2788 žádostí bylo podáno občany Arménie, 3389 občany Turecka, 2351 občany Ruské federace, 656 občany Srbska, 628 občany Azerbajdžánu, 445 občany Gruzie, 433 občany Albánie a 262 občany Moldavska. Tato čísla mají význam především pro určení směru a intenzity hlavních migračních toků do země. V roce 2009 bylo podáno celkem 490 žádostí o mezinárodní ochranu zranitelnými žadateli – opuštěnými nezletilými dětmi, přičemž pouze 112 byl povolen vstup do země: 103 žadatelů dostalo azyl a 9 doplňkovou ochranu.³⁴⁵ Nicméně OFPRA jakožto věcně příslušný správní úřad uvádí, že v současnosti se pod mezinárodní ochranou francouzského státu nachází přibližně 152 442 osob, ať už s jedná o azylanty, osoby s doplňkovou ochranou či o apatridy, kterým Francie umožnila zůstat na svém území.³⁴⁶ V r. 2009 vydala OFPRA kladné rozhodnutí v řízení o mezinárodní ochraně celkem v 10373 případech,³⁴⁷ což představuje celkovou úspěšnost žadatelů ve výši 14,1 %. V 35 331³⁴⁸ případech bylo žadatelům vydáno negativní rozhodnutí, bohužel však zatím nejsou k dispozici údaje o počtu realizovaných dobrovolných návratů za rok 2009. Víme ovšem, že v roce 2008 bylo realizováno celkem 12 412 projektů dobrovolných návratů, přičemž negativní rozhodnutí v řízení o udělení mezinárodní ochrany byl v r. 2008 vydáno celkem v 21 525 případech,³⁴⁹ což naznačuje poměrně vysokou míru úspěšnosti dobrovolných návratů mezi neúspěšnými žadateli o azyl. Připomeňme, že dle údajů z května 2009 došlo ještě k nárůstu realizovaných dobrovolných návratů oproti květnu roku 2008. Bohužel se nám však nepodařilo objevit žádnou statistiku, která by stanovila zastoupení nespěšných žadatelů o azyl mezi klienty dobrovolných návratů realizovaných předemtný rok, avšak vzhledem k zaměření celého programu repatriace jako problému řešení především nelegální a neregulérní³⁵⁰ migrace se dá očekávat, že je vysoký.

5.6.7.6 Zranitelné skupiny

Francouzská úprava bohužel blíže nespecifikuje zranitelné skupiny, ani jejich existenci nikterak nezohledňuje. Dá se předpokládat, že klienti ze zranitelných skupin bývají zahrnuti pod takřka blanketní klauzuli osobního vymezení ARH, přesná a konkrétní úprava však chybí. Jedinou přesně vymezenou a francouzským právem předvídanou zranitelnou skupinou jsou tak opuštěné nezletilé děti. V rámci zajištění maximální ochrany této zranitelné skupině, stejně jako dosažení souladu s mezinárodními závazky se Francie účastnila v r. 2002 projektu IOM „*La Traite des mineurs non-accompagnés dans l'Union européenne*“.³⁵¹ Na základě dat získaných v rámci tohoto projektu pak Francie uzavřela mezinárodní smlouvy poskytující právní rámec pro dobrovolné návraty se dvěma

³⁴³ OFPRA. *Rapport d'activité 2009*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=269&dtd_id=10. s. 19.

³⁴⁴ OFPRA. *Rapport d'activité 2009*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=269&dtd_id=10. s. 21.

³⁴⁵ OFPRA. *Rapport d'activité 2009*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=269&dtd_id=10. s. 27.

³⁴⁶ OFPRA. *Rapport d'activité 2009*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=269&dtd_id=10. s. 36.

³⁴⁷ Jedná se tedy o rozhodnutí o azylu, doplňkové ochraně a rozhodnutí o ponechání apolity na území Francie.

³⁴⁸ OFPRA. *Rapport d'activité 2009*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=269&dtd_id=10. s. 58.

³⁴⁹ OFPRA. *Rapport d'activité 2008*. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]:

http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Rapport_Ofpra_2008_complet_BD.pdf s. 31.

³⁵⁰ Ve významu vztahu k právnímu řádu Franc. republiky, nikoli k podmínkám účasti v repatriaci.

³⁵¹ IOM. GHRIB Assia: *La traite des mineurs non-accompagnés dans l'UE. France. Avril 2002*. [Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.iom.int/france/pdf/confstop.pdf> s. 4.

nejsilnějšími zdrojovými zeměmi migrace nezletilých dětí, a sice s Rumunskem a Marokem, a pro zajištění realizace těchto návratů a kontaktu s místními orgány byla v obou zemích zřízena kontaktní styčná místa francouzské státní správy. Kontaktní místa mají sloužit i jako jakási návratová centra, a to přímo ve zdrojové zemi, jejich existence je odůvodněna zejména snahou zabránit obětem obchodu s lidmi, aby znovu upadly do spárů překupníků a staly se tak znovu oběťmi obchodu s lidmi.³⁵² Ochrana této konkrétní zranitelné skupiny je dána nikoli pouze ochrannými kautelami CESEDA a jinými veřejnoprávními předpisy, ale je dána i zněním francouzského občanského zákoníku. Ten zahrnuje i zvláštní institut „*protection judiciaire de la jeunesse*“,³⁵³ v rámci kterého je specializovaný soudce pověřený rozhodováním ve věcech opuštěných nezletilých cizinců (ve věcech řízení nezletilých cizinců byl zaveden i jednotný systém identifikace dětí) povinen chránit zdraví, svobodu, vzdělání a mravní vývoj dítěte, dle předmětných ustanovení francouzského občanského zákoníku. Zvláštní procesní úprava tak umožňuje v těchto řízeních intervenci přezkumnými prostředky v jakékoli fázi, pokud jsou zájmy nezletilého opuštěného dítěte ohroženy.³⁵⁴ Ochrana této partikulární zranitelné skupiny se tak dále mimo jiné projevuje i ve zkrácené maximálně přípustné lhůtě, po kterou mohou být děti drženy v zone d'attente, v povinnosti policie a orgánů státní správy zahájit pátrání po příbuzných dítěte, v nutnosti zřízení provizorního ad hoc opatrovníka až do doby ustanovení řádného opatrovníka a především v nemožnosti státu opuštěné dítě vyhostit či dítě jinak bez jeho souhlasu a na základě vrchnostenského aktu vyvézt ze země, a to ani pokud by pobyt dítěte na území představoval hrozbu veřejnému pořádku. Těmto dětem nemůže být ani uděleno OQTF či APRF a k legálnímu pobytu na území nepotřebují pobytový titul. Pokud si nezletilé opuštěné dítě nepřeje využít dobrovolného návratu,³⁵⁵ měl by mu být zprostředkován přístup k l'aide sociale d'enfance (ASE)³⁵⁶ a dle znění § 21–12 francouzského občanského zákoníku by dítě mělo mít možnost požádat o francouzské státní občanství.³⁵⁷ Nicméně skutečnost, že francouzská legislativní úprava nerozeznává další kategorie chráněných skupin a nezbytnou ochranu těmto skupinám poskytuje v rámci ARH, které je poskytováno na základě širokého správního uvážení, je třeba hodnotit negativně. Navíc i samotná výše uvedená ochrana rumunských opuštěných nezletilých dětí, která je realizována mimo jiné i na základě výše uvedené bilaterální smlouvy s Rumunskem, se v minulých měsících stala předmětem debaty v Národním shromáždění. Dne 6. května 2010³⁵⁸ totiž Senát odsouhlasil bilaterální smlouvy s Rumunskem. Tato změna nově podmiňuje realizaci repatriace opuštěného rumunského nezletilého dítěte souhlasem státního zástupce, což je nesystémový průlom z obecné úpravy, dle které veškeré rozhodování ve věcech nezletilých podléhá souhlasu specializovaného soudce na ochranu zájmů nezletilého. Tato změna je kritizována jako nesystémová, diskriminační³⁵⁹ a nerespektující rozdělení moci ve státu.³⁶⁰ Mezi další důvody kritiky bývá uváděno nedostatečné zajištění reintegrace dítěte v Rumunsku, nicméně je třeba uvést, že se zatím jedná o politicky motivovanou kritiku z úst opozičních poslanců. Kritickou analýzu praxe dobrovolných návratů a reintegrace opuštěných rumunských dětí založenou na věcných argumentech se zatím nepodařilo objevit.

³⁵² IOM. GHRIB Assia: *La traite des mineurs non- accompagnés dans l'UE*. France. Avril 2002. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.iom.int/france/pdf/confstop.pdf>. s.32

³⁵³ PJJ.

³⁵⁴ IOM. GHRIB Assia: *La traite des mineurs non- accompagnés dans l'UE*. France. Avril 2002. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.iom.int/france/pdf/confstop.pdf>. s.7.

³⁵⁵ Přičemž jak bylo uvedeno výše, francouzské státní orgány jsou povinny aktivně pátrat příbuzných dítěte a v případě realizace dobrovolného návratu buďto dítě předat zpět rodině, nebo pokud to není možné orgánům sociálně-právní ochrany dětí státu původu.

³⁵⁶ Sociální ochrana dítěte, fran. obdoba českého OSPODu.

³⁵⁷ IOM. GHRIB Assia: *La traite des mineurs non- accompagnés dans l'UE*. France. Avril 2002. Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: <http://www.iom.int/france/pdf/confstop.pdf>. s.10.

³⁵⁸ Radio France Internationale. *Accord franco-roumain contesté sur le rapatriement des mineurs isolés..* Dostupné online [cit. 20. 7. 2010]: http://www.france-info.com/france-politique-2010-05-08-accord-franco-roumain-conteste-sur-le-rapatriement-des-mineurs-isoles-439338-9-10.html?var_recherche=immigration

³⁵⁹ Týká se totiž výhradně opuštěných dětí pocházejících z Rumunska.

³⁶⁰ Státní zástupce je součástí moci výkonné, jejímž vrcholným orgánem je vláda. Tato změna tedy zavádí pravomoc moci výkonné do oblasti, ve které dosud výhradně rozhodovaly orgány moci soudní.

5.6.8 Nucené návraty, readmisní dohody

Dohody o readmisích bývají součástí mezinárodních dohod o ekonomické spolupráci a o poskytování rozvojové pomoci uzavíraných se státy třetích zemí v souladu se závěry summitu Evropské rady v Seville v roce 2002, které jsou realizací rámcových závazků smluv z Cotonou z roku 2000. Tento závazek naplňuje Francie ve smlouvách o rozvojové spolupráci se zdrojovými zeměmi. Tyto smlouvy obligatorně obsahují readmisní závazek zdrojové země. Takovéto smlouvy Francie podepsala např. s Burkina Faso, Senegalem, Mauriciem či Haiti. Ke zmírnění represivního charakteru readmisní dohody, stejně jako k zajištění reciprocity vzájemných výhod a povinností, se Francie v těchto dohodách zavazuje ulehčit administrativní proceduru získávání víz a povolení k dlouhodobému pobytu určitým kategoriím migrantů ze zdrojového státu, většinou se jedná o vědce a výzkumné pracovníky, akademické pracovníky, umělce, vysoce odborně vybavené pracovníky či specialisty.

Francie již nyní důsledně respektuje znění preambule návratové směrnice, která ukládá členským státům preferovat dobrovolný návrat před návratem nuceným. Nelegální pobyt cizince, ani existence účinné readmisní dohody se státem původu cizince nejsou bez dalšího důvodem pro odepření asistovaného dobrovolného návratu. I v případě naplnění některé z negativních podmínek ARV³⁶¹ či ARH má však klient možnost vycestovat z území Francie dobrovolně, byť bez poskytnutí asistenčních služeb. Realizace nuceného vycestování se tak uplatní až subsidiárně. Pokud ovšem cizinec nevycestuje z území dobrovolně ve lhůtě k tomu určené, vystavuje se nebezpečí detence za účelem readmisního předání. V takovéto situaci již cizinec nemá nárok požádat o asistovaný dobrovolný návrat, ani mu není poskytnuta žádná další lhůta k dobrovolnému vycestování a Francie přistoupí k jeho nucenému vycestování. Odpor ze strany cizince proti takovému vycestování je postihován prostředky trestního práva.

Rozhodnutí o vyhoštění či o zákazu pobytu cizinci zabráňuje požádat jak o ARV, tak o ARH. Tato rozhodnutí jsou opět vydávána prefektem. Pokud je cizinci uděleno vyhoštění, stát přistoupí bez zbytečného odkladu k realizaci vyhoštění, cizinci není v tomto případě ponechána lhůta k dobrovolnému vycestování. Pokud vycestování cizince není možné, je umístěn do detence. Nicméně je třeba připomenout, že vyhoštění bývá udělováno, pokud jednání či pobyt cizince představují opravdu závažné ohrožení veřejného pořádku, přičemž tento neurčitý právní pojem ve Francii není vykládán natolik restriktivně jako v ČR. Samotné porušení migračních předpisů není bez dalšího (např. opakované porušení takovýchto předpisů) důvodem pro udělení vyhoštění.

5.6.9 Shrnutí a komparace s Českou republikou

5.6.9.1 Dobrovolné návraty

Ve Francii existuje jednotná úprava dobrovolných návratů s jasně definovanými podmínkami, procesem a nabídkou asistenčních služeb, oproti tomu je česká úprava nadále nejednotná a nahodilá. Jednoznačným pozitivem je, jak již bylo zmíněno, existence přesné procesní úpravy schvalování žádosti o repatriaci, nutno podotknout, že právě tato přesná procesní úprava v ČR prozatím chybí. Český zákon o pobytu cizinců pojem dobrovolný návrat blíže nespecifikuje, ustanovení § 123a zákona o pobytu cizinců, pouze konstatuje, že ministerstvo vnitra může nést náklady spojené s repatriací cizince ať už do země původu či do jiného státu. Konkrétní legální definice absentuje. Zákon tak pouze upravuje podmínky finanční spoluúčasti státu na dobrovolném návratu cizince, přičemž v dispozici zmíněného ustanovení je použit potencionálně problematický neurčitý právní pojem

³⁶¹ Např. tedy vydání rozhodnutí o vyhoštění cizince, či umístění cizince do detence.

„veřejný zájem“. Podmínění finanční účasti státu naplněním tohoto neurčitěho právního pojmu, který není v českém právním řádu (vyjma snad ustanovení § 36 zákona č. 97/1963 Sb. o mezinárodním právu soukromém a procesním) definován, tak dává do rukou správnímu orgánu značnou diskreční pravomoc a především znamená podstatné oslabení právní jistoty cizince, jakožto potencionálního účastníka řízení o rozhodnutí poskytnutí asistence s návratem.

Co se francouzské úpravy týče, musíme hodnotit jako obrovské pozitivum skutečnost, že Francie již nyní, před uplynutím transpoziční lhůty návratové směrnice, důsledně rozlišuje mezi rozhodnutím o návratu, rozhodnutím o vyhoštění³⁶² a rozhodnutím o zákazu pobytu na území jako sankcí za společensky vysoce nebezpečné deliktní jednání cizince. Ve srovnání s českou úpravou, která za každý přestupek proti zákonu o pobytu cizinců uděluje dle závažnosti porušení vždy zákaz pobytu, je francouzská úprava nikoli pouze eurokonformní, ale i fakticky více odpovídající modernímu pojetí regularizace nelegálních migračních toků, kdy správně akcentuje nezbytnost pozitivní motivace potencionálního klienta – neregulérního migranta – k využití možnosti dobrovolného návratu. Francouzská úprava tak důsledně respektuje závazek, který členským státům vyplývá z čl. 10 preambule návratové směrnice, tedy preference dobrovolného před nuceným návratem. Kromě případů, kdy se cizinec dopustí „kvalifikovaných“ přestupků uvedených v §511–1 odst. 5,8 CESEDA, či jeho jednání konstituuje natolik vážné a intenzivní ohrožení veřejného pořádku, že je cizinci uděleno vyhoštění a zákaz pobytu, má cizinec vždy možnost požádat o některou z forem dobrovolného návratu či případně vycestovat svépomocí bez asistenčních služeb. Obdobná plnohodnotná preference dobrovolných návratů zatím bohužel v českém právním řádu chybí.

5.6.9.1.1 Doporučení pro českou zákonnou úpravu

Navrhované znění novely zákona o pobytu cizinců tento problém neřeší. Návrh obsahuje v ustanovení § 50a tzv. „rozhodnutí o povinnosti opustit území“, přičemž nikde z návrhu expressis verbis nevyplývá, že by toto rozhodnutí mělo být rozhodnutím o navrácení ve významu čl. 6 návratové směrnice a nahrazujícím správní vyhoštění. Pokud tomu však tak bude, jazykové znění hypotézy § 50a návrhu novely redukuje praktické využití tohoto institutu na minimum. Ustanovení § 50a odst. 1 návrhu se týká cizinců, kteří jsou držitelé platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie a na území pobývají neoprávněně, což bude reálně mizivé promile případů nelegálně pobývajících cizinců.³⁶³ Pro ostatní cizince je aplikace § 50a podmíněna nevyužitím možnosti „dobrovolné repatriace“ dle zákona o azylu. Úprava tedy předpokládá, že cizinec učiní prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu, neučiní tak ve lhůtě předepsané zákonem o azylu, popřípadě svou žádostí zahájí řízení o MO, účastní se celého řízení o mezinárodní ochraně, nevyužije možnosti požádat o dobrovolný návrat během lhůt stanovených zákonem o azylu a vázících se k řízení o mezinárodní ochraně, nebo cizinci uplynula lhůta, po kterou mu byla udělena doplňková ochrana. Ustanovení § 54a odst. 3 písm. b) návrhu pak stanoví, že rozhodnutí o povinnosti vycestovat se „udělí cizinci, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území a má být předán podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství.“³⁶⁴ Konkrétní použitelný právní předpis je Nařízení Dublin II, jehož osobní působnost se opět vztahuje na žadatele o mezinárodní ochranu, přičemž předání takového cizince do jiného členského státu se odehrává bez souhlasu a často i proti vůli cizince, rozhodně se tedy nejedná o nástroj dobrovolné repatriace. Ze zákona není jasné, co přesně zákonodárce myslí pod pojmem „smlouvy uzavřené s jiným členským státem

³⁶² Ve smyslu nucené realizace návratu.

³⁶³ Pravdou je, že tento závěr není podpořen žádnými faktickými údaji, vychází pouze ze zkušeností nabytých při poradenské činnosti pro cizince, je tak spíše jen tvrzením.

³⁶⁴ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009“, což už samo o sobě nevyhovuje z hlediska nároků na určitost právní úpravy. Pokud by se jednalo o readmisní smlouvy (příčemž není jasné, proč by zákonodárce rozlišoval readmisní smlouvy uzavřené s členskými státy od smluv uzavřených s třetími státy), opět platí, že se jedná o nucené předání, kterému v českých podmínkách nepředchází možnost vycestovat dobrovolně. Ke stejnému závěru vede i druhá varianta, a sice, že těmito smlouvami jsou míněny jsou smlouvy o předání žadatele o mezinárodní ochranu uzavřené se státy, které si vymohly výjimku z působnosti Nařízení Dublin II. S jistou dávkou zjednodušení lze říci, že návrh novely podmiňuje vydání rozhodnutí o povinnosti vycestovat prohlášením o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu či požádáním o mezinárodní ochranu.³⁶⁵ Není úplně jasné, proč je aplikace rozhodnutí o povinnosti vycestovat učiněno subsidiárním k řízení o MO a k nevyužití možnosti požádat o dobrovolnou repatriaci dle zákona o azylu, nicméně takto restriktivně pojatá hypotéza § 54a návrhu znamená, že česká zákonná úprava nadále postrádá obecný institut rozhodnutí o návratu umožňující (a zejména motivující) cizince v neregulérním postavení, u kterého nicméně není dán důvod domnívat, že by mařil účel řízení o navrácení,³⁶⁶ aby se přihlásil úřadům veřejné správy a spolupracoval s nimi na dobrovolném vycestování bez „sankce“ udělení správního vyhoštění. Ani návrh novely tak nerozlišuje mezi rozhodnutím o navrácení dle čl. 6 návratové směrnice a rozhodnutím o zákazu vstupu dle čl. 11 návratové směrnice, což zakládá pochybnosti³⁶⁷ o řádném implementování návratové směrnice. Oprávnění členského státu spojit rozhodnutí o navrácení cizince se zákazem vstupu, které vyplývá z čl. 11 odst. 1 návratové směrnice, je však nutno vykládat s přihlédnutím k čl. 6 a čl. 14 preambule směrnice, jimiž je limitováno. K nutnosti teleologického výkladu a otázce závaznosti preambule odkazujeme jednak na akademický komentář,³⁶⁸ jednak na judikaturu Ústavního soudu.³⁶⁹

Návrh zejména zcela ignoruje nejčastější skutkovou situaci, a sice tu, kdy je cizinec již při zahájení řízení o MO v neregulérním postavení a je mu tak dle konstantní praxe již při vstupu do přijímacího tábora cizineckou policií uděleno správní vyhoštění.³⁷⁰ Cizinec v takovém případě ví, že v případě vycestování je mu legální návrat do země na dlouhou dobu znemožněn, jeho motivace využít během řízení o MO možnosti dobrovolného návratu tak klesá a šance, že dobrovolně vycestuje na základě povinnosti vycestovat dle § 50a návrhu novely zákona o pobytu cizinců, se blíží nule.

Vzhledem k tomu, že § 50a návrhu novely zákona o pobytu cizinců činí aplikaci tohoto ustanovení subsidiární k možnostem dobrovolného návratu dle zákona o azylu, je třeba si připomenout, že ani zákon o azylu pojem dobrovolný návrat blíže nespecifikuje, v ustanovení § 54a zákona o azylu je použita stejná formulace jako v ustanovení § 123a zákona o pobytu cizinců, tedy ustanovení pouze konstatuje, že ministerstvo vnitra může nést náklady spojené s repatriací cizince, ať už do země původu či do jiného státu. Konkrétní legální definice tedy i zde absentuje. Zákon tak pouze upravuje podmínky finanční spoluúčasti státu na dobrovolném návratu cizince, přičemž v dispozici zmíněného ustanovení je použit potencionálně problematický neurčitý právní pojem „veřejný zájem“, což je opět z hlediska právní jistoty cizinců neuspokojivý stav. Dále musíme poukázat na nevhodnost některých lhůt k podání žádosti o dobrovolný návrat dle zákona o azylu. Především jde o lhůty § 54a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, které se počítají dle § 40 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní. V této souvislosti považujeme za nutné zmínit nevhodnost určení lhůty v poslední větě § 54a odst. 1 písm. c) podle hodin. Zákon v tomto ustanovení stanoví, že cizinec je oprávněn podat žádost o repatriaci do 24 hodin po nabytí právní moci kasační stížnosti.³⁷¹ Soudní řád správní v ustanovení § 54 odst. 5 váže právní moc rozhodnutí na doručení účastníku. Doručování je upraveno v § 42, které v odstavci 5

³⁶⁵ Dále jen MO.

³⁶⁶ Opakované porušování práv. předpisů, nerespektování předchozí výzvy k vycestování z území.

³⁶⁷ Zejména vzhledem ke znění čl. 10 preambule návratové směrnice

³⁶⁸ Bobek, M., Komárek, J., Passer, J., Gillis, M. Předběžná otázka v komunitárním právu. Praha, Linde, 2005, s. 230 či Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo. Praha, C.H. Beck, 2006, s. 228.

³⁶⁹ Rozhodnutí II ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009, odst. 25.

³⁷⁰ Dále jen SV.

³⁷¹ Nad rámec pozitivní úpravy jde o rozhodnutí, kterým se kasační stížnost odmítá či zamítá.

odkazuje na úpravu doručování v občanském soudním řízení,³⁷² jež byla zásadně změněna novelou č. 7/2009 Sb. Vzhledem k tomu, že žadatelé zcela jistě nebudou³⁷³ disponovat datovými schránkami, neexistuje podle relevantní právní úpravy § 42 s. ř. s a § 45–50 o. s. ř způsob doručování, který by umožňoval určení doručení v řádu hodin. Naopak je doručení a od něj se odvíjející běh lhůty určován v řádech dní. Za této situace je určení lhůty v poslední větě § 54a odst. 1 písm. c) nesouladné s relevantní právní úpravou právního řádu ČR, nehledě na to, že nemá smyslu počítat podle hodin lhůtu, jejíž počátek je určen v řádu dní, zejména, když pro tento způsob určení lhůty nemluví žádná objektivní výhoda pro poskytovatele asistence, kterým je ministerstvo. Současná právní úprava tak neobsahuje oporu pro přesné určení hodiny³⁷⁴ doručení rozhodnutí NSS, naopak počátek běhu lhůty určené podle dní by neměl způsobovat žádné potíže, nehledě na to, že je řádně upraven v právním řádu ČR. Nad rámec výše uvedeného je třeba poukázat na příliš krátkou lhůtu k podání žádosti o dobrovolný návrat po doručení rozhodnutí NSS dle poslední věty ustanovení § 54a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Není jasné, jakým veřejným zájmem je dána délka této lhůty, ale vzhledem k tomu, že je to především stát, kdo by měl mít zájem na motivování cizinců k dobrovolným návratům, jeví se jako příliš krátká.³⁷⁵ Do budoucna by bylo proto vhodné, aby zákon o pobytu cizinců obsahoval obecný institut umožňující nelegálně pobývajícím cizinci, aby rovnou požádal o dobrovolný návrat bez toho, aby mu bylo automaticky uděleno rozhodnutí o zákazu vstupu (SV). Zároveň by měl stát vymezit ve významu čl. 10 preambule návratové směrnice okruh jednání, která budou považována za důvod domnívat se, že účel navrácení by mohl být mařen (viz níže, část 9.2), a která budou důvodem pro odepření možnosti dobrovolného vycestování s asistencí.

5.6.9.2 Cílové skupiny, zranitelné skupiny

Francouzská úprava repatriace nikterak nereflexuje rozdílnost cílových skupin a není dle cílových skupin ani nijak diferencována. Pokud tedy cizinec splňuje podmínky ARV či ARH, je zcela bez významu, zda pobýval na území legálně³⁷⁶ či nelegálně, či zda se jedná např. o neúspěšného žadatele o azyl. Jediná diferenciací spočívá ve zvýhodnění legálně pobývajících migrantů v možnosti získat opětovně víza pro opakovaný počet vstupů do Francie a možnosti tam podnikat, legálně pobývajícím migranti mají také nárok na vyšší finanční příspěvek.

Jak již bylo uvedeno výše, jako určitý nedostatek se dá označit absence konkrétní a diferencované úpravy postavení zranitelných skupin, které jsou pouze zahrnuty do blanketní hypotézy ARH. Vůbec široké vymezení osobní působnosti ARH-tedy, že je určena pro cizince, kteří nesplňují podmínky ARH nebo pro cizince kteří se nacházejí ve stavu soc. potřebnosti a velké nouze jsou poměrně neurčité pojmy, které tak ponechávají velký prostor správnímu uvážení³⁷⁷ a zvyšuje tak kvalitativní nároky na práci úředníků OFII. V tomto je velký rozdíl oproti české praxi, která naopak podřazuje možnosti asistenčních služeb pobytovému titulu cizince. Pokud však dobrovolné návraty chápeme jako prostředek řešení především neregulární migrace, jeví se francouzská úprava jako vhodnější. Neregulární migraci je třeba chápat především jako faktický problém, který se dlouhodobě nedaří řešit pomocí represivního přístupu. Motivování neregulárně pobývajících cizinců k dobrovolnému vycestování je tak stěžejním elementem. Naopak jakési sekundární (jako primární je míněno udělení správního vyhoštění jakožto zákazu pobytu, třebaže se samozřejmě dle teorie správního práva nejedná o sankci ale o opatření) trestání neregulárně pobývajících cizinců, spočívající v odnětí či zúžení přístupu k asistenčním službám, nemůže mít pro futuro výchovný efekt odrazující cizince od

³⁷² Dále jen os.ř.

³⁷³ Vzhledem k tomu, že jimi zatím nedisponují ani ze zákona povinné subjekty.

³⁷⁴ Není stanoveno, jakým způsobem by správní orgán dokázal, v kolik hodin přesně došlo k doručení rozhodnutí cizinci.

³⁷⁵ Nezapomínejme, že teprve tímto negativním rozhodnutím NSS má cizinec definitivní jistotu, že je jeho řízení o MO u konce.

³⁷⁶ Třebaže nový informační materiál, který se objevil na webových stránkách OFII, uvádí jako negativní podmínku ARV legální pobyt cizince. Pokud tomu tak opravdu je, nic to nemění na závěru, že i legálně pobývajícím cizincem může požádat o ARH, a především, že poskytovaná asistence se neliší dle druhu pobytu cizince.

³⁷⁷ Které se však projevuje i prostorem pro individualizaci asistenčních služeb dle potřeb klienta.

nelegálního vstupu či pobytu na území ČR. Naopak tímto podmiňováním přístupu k asistenčním službám pobytovou situací cizince dochází k významnému omezování efektivity dobrovolných nástrojů jakožto systémového nástroje řešení neregulární migrace. Připomeňme si, že až na jednorázový program z konce r. 2009 ČR nenabídla neregulérním migrantům na svém území žádný program motivující je k dobrovolnému vycestování bez hrozby udělení správního vyhoštění a zákazu vstupu či alespoň jeho snížení jako ve zmiňovaném projektu. Ani navrhované znění novely zákona o pobytu cizinců tento nedostatek neřeší.³⁷⁸ Bylo by proto vhodné do české právní úpravy zavést obecnou úpravu reintegrace cizince³⁷⁹ a ve vztahu k cílové skupině jasně vymezit skutkové podstaty, ve kterých převládá zájem státu na represivním trestání nad snahou motivovat cizince k dobrovolnému opuštění území. Do těchto skutkových podstat by mělo být zahrnuto závažné a opakované porušování právního řádu ČR či páčání úmyslné trestné činnosti – ta by však měla být posuzována dle své společenské škodlivosti, aby se tak předešlo automatické aplikaci na cizince, kteří nerespektovali již udělené rozhodnutí o správním vyhoštění (a spáchali tak trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí). Ostatní cizinci nespadaající pod tyto negativní podmínky by měli mít přístup k plně šíři možných asistenčních služeb.

5.6.9.3 Institucionální zajištění

V zásadě lze říci, že i v oblasti dobrovolných návratů se prosazuje tradice silného francouzského státu, prakticky všechny činnosti vykonává výhradně stát, ať už prostřednictvím OFII, OFPRA nebo prefektury, což je také orgán státní správy. Spolupráce s nevládním sektorem se odehrává prakticky výhradně v cílových zemích, kde OFII využívá buďto místní organizace či velké mezinárodní organizace jako jsou IOM či Řád maltézských rytířů k plné realizaci projektu a k zajištění zpětné vazby. Role francouzského nevládního sektoru je omezena na rozšiřování informací o možnosti dobrovolného návratu mezi cílovou skupinou, zprostředkování kontaktu migranta s OFII či s prefekturou. Stěžejní a hlavní roli při realizaci dobrovolného návratu tak hraje francouzský stát, který prostřednictvím úředníků OFII projekty navrhuje, schvaluje a realizuje. Celý systémový proces řešení neregulární migrace cizince a jeho úspěšné repatriace však kromě OFII zahrnuje činnost prefekta či ministra vnitra, kteří vydávají rozhodnutí o navrácení či vyhoštění, činnost OFPRA, které posuzuje žádosti o mezinárodní ochranu a spolupracuje s OFII při zprostředkování možnosti využití dobrovolných návratů klientům, dozor a koordinaci se smluvními partnery v zemi původu pak vykonává francouzský zastupitelský úřad. Na procesu repatriace se podílí i soudní soustava, jelikož rozhodnutí týkající se opuštěných nezletilých dětí podléhají souhlasu soudu. Stejně tak pouze soud může uložit trestněprávní sankci vyhoštění. Naproti tomu policejní složky jsou pověřeny pouze eskortními a strážními povinnostmi, případně pátráním po rodinných příslušnících opuštěných klientů.

Do oblasti samotné reintegrace je ve výrazně vyšší míře zapojen neziskový sektor, ať už francouzský nebo země původu. Většina asistenčních služeb poskytovaných v zemi původu klienta v rámci reintegrace je totiž zajišťována neziskovým sektorem na základě smluvního vztahu s francouzskou vládou.

Toto pojetí klade vysoké nároky na kvalitu práce úředníků OFII, kteří vykonávají řadu návazných aktivit: aktivně vyhledávají potencionální klienty, seznamují je s možností repatriace, vedou s nimi motivační pohovory, individualizují nabídku reintegrace dle potřeb a přání klienta, poskytují mu zpětnou vazbu ohledně provedení zamýšlených projektů, provádějí audit schopností cizince a analýzu situace v zemi původu cizince, poskytují cizinci know-how podporu. V tomto srovnání se objem činností českých správních orgánů podílejících se na dobrovolném návratu cizince jeví prozatím jako nedostatečný.

Francouzská úprava představuje model jednotné koncentrace rozhodovacích pravomocí celého složitého procesu repatriace do rukou jednoho specializovaného správního orgánu, který žádosti

³⁷⁸ Ustanovení § 123a návrhu pouze hovoří o možnostech nesení nákladu vycestování..

³⁷⁹ A samozřejmě faktickou reintegraci provádět, což se neděje.

nabírá, vyhodnocuje, vykonává pohovory s klienty a v rámci zákonné úpravy rozhoduje o poskytnutí asistenčních služeb, což lze hodnotit jako pozitivní úpravu.

V České republice jsou za jednotlivé kategorie navracejících se osob odpovědné různé složky (OAMP, SUZ, PČR), což odpovídá jejich kompetencím. Pověření jediného správního orgánu, věcně příslušného rozhodovat o dobrovolných návratech, lze jistě doporučit i pro českou praxi, do budoucna by mohla tuto úlohu plnit návratová centra. Vzhledem k tomu, že většina potencionálních klientů návratového centra budou zejména neúspěšní žadatelé o azyl, bylo by vhodné přesně upravit institucionální spolupráci mezi návratovým centrem a OAMP, jakožto orgánem příslušným rozhodovat o žádostech o MO tak, aby byli klienti kontinuálně upozorňováni na možnost dobrovolných návratů a existenci návratového centra, stejně jako by návratové centrum mělo přehled a bylo informováno o existenci potencionálního klienta.

5.6.9.4 Asistenční služby

S výše uvedeným souvisí i značná šíře a rozmanitost nabízených asistenčních služeb, které zejména v oblasti reintegrace dosahují velké rozmanitosti. Kromě asistence při samotném vycestování: finanční pomoc, zajištění letenek, přepravy zavazadel, zajištění cestovních dokladů a ubytování jak na území Francie, tak v zemi původu, považujeme za důležité zdůraznit vysokou variabilitu asistenčních služeb poskytovaných v rámci reintegrace. Před samotným zahájením reintegrace je to především osobní pohovor, poskytnutí klientovi know-how a analýzy možnosti realizace zamýšleného projektu v zemi původu. V rámci repatriace zajišťuje OFII i ubytování pro klienta a jeho rodinu v zemi původu, a to po dobu jednoho roku, což je vyjádřením citlivého reagování na palčivé problémy, se kterými se klienti v zemi původu musí vypořádat, a krokem ke zvýšení motivace cizinců k využití repatriace. V samotné reintegraci je to kromě možnosti zajištění ubytování po dobu prvního roku běhu projektu i poskytnutí asistence při získávání logistického a technického vybavení, možnosti poskytnutí finanční pomoci, poskytnutí odborného poradenství a především možnost odborného vzdělávání a výcviku. Vysokou variabilitu nabídky reintegrace hodnotíme kladně jakožto projev snahy přiblížit možnost repatriace dle možností individuálním potřebám klienta a adekvátně tak zvýšit motivaci cizinců repatriace využívat. Pozitivně lze hodnotit, že k zajištění široce variabilních asistenčních služeb repatriace, jejichž využití předpokládá znalost místního prostředí v zemi původu OFII, využívá kontaktní partnery z řad nevládních organizací země původu. Francouzský stát³⁸⁰ vykonává v oblasti repatriace pouze dohled nad činností smluvního partnera v zemi, kterému předává i finanční prostředky k zajištění asistenčních služeb repatriace.³⁸¹

Vzhledem k tomu, že v ČR zákon ukládá státu pouze finanční spoluúčast, kterou podmiňuje správním uvážením neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“, nedá se mluvit o reintegraci. Ta ve významu dobrovolných návratů a reintegrace jakožto prostředku motivujícího cizince k dobrovolnému opuštění území s vidinou pomoci při opětovném usazení v zemi původu v ČR doposud není rozvinuta. Aktuální česká právní úprava neobsahuje žádný závazek směrem k reintegraci cizince, což může být vykládáno i jako projev rezignace na snahu motivovat cílovou skupinu k dobrovolným návratům a reintegraci, zákon hovoří pouze o nesení nákladů na vycestování. Absentuje tak jednak obecná úprava asistenčních služeb repatriace a jednak především širší nabídka reintegračních služeb neomezující se pouze na finanční příspěvek, ale směřující k řešení potíží, kterým bude cizinec v zemi původu vystaven – tedy například asistence při hledání bydlení, bude-li to třeba, možnost odborného vzdělávání a předávání know-how použitelného k zajištění obživy. Aktuálně jsou reintegrační služby (mimo finanční příspěvek) poskytovány pouze neúspěšným žadatelům o azyl, a to ještě v intenzitě, která se v porovnání s francouzskou úpravou jeví jako nedostatečná. V rámci finančních možností tak bude třeba rozšířit jak osobní rozsah, tak intenzitu poskytovaných asistenčních služeb, má-li být z repatriace skutečně efektivní nástroj řešení neregulérní migrace.

³⁸⁰ Ať už prostřednictvím mise OFII či francouzské ambasády.

³⁸¹ V r. 2008 investovala Francie na repatriace (finanční příspěvky, zajištění technické podpory, odborného vzdělávání) 26,8 miliónů euro.

5.6.9.5 Ostatní

Jako případy dobré právní úpravy musíme dále uvést již zmíněné krátké maximální lhůty detence cizince a především krátké procesní lhůty soudního přezkumu takovýchto detencí. Bez spekulací ohledně příčin takovýchto rozdílů se jeví délka zadržení cizince v detenci v ČR a délka případného soudního přezkumu jako neudržitelná. Jako případ vhodné praxe se jeví i využití institutu assignation á residence jakožto alternativy detence v zákonem povolených případech. Tento institut víceméně odpovídá zvláštnímu opatření za účelem vycestování cizince, který zavádí § 123b návrhu novely zákona o pobytu cizinců. Ve francouzské úpravě je tato alternativa detence nicméně aplikována na základě žádosti cizince, kdežto dle sémantického výkladu navrhovaného znění §123b se zdá, že půjde o institut využívaný na základě správního uvážení cizinecké policie, což by mohlo být potencionálně problematické. Francie úspěšně propojuje systém bilaterálních readmisních smluv se systémem smluv o rozvojové pomoci a reintegraci, které jsou tak využívány jako jednotný nástroj regulace nelegální migrace, což se projevuje i v oblasti repatriace (např. v možnosti požádat o ARV během zadržení v detenci – i možnosti asistenčních služeb v reintegraci jsou ovlivněny skutečností, zda stát původu s Francií uzavřel smlouvu o rozvojové pomoci a readmisi, dalším příkladem dobré praxe je motivování legálně usazených cizinců, aby se podíleli na rozvoji občanské společnosti a zlepšení socioekonomické situace v zemích původu). Problémy migrace jsou tak pojímány i řešeny komplexně.

Příloha

REALIZOVANÉ DOBROVOLNÉ NÁVRATY ARV V R. 2008³⁸²

Kontinent	Stát	případů osob	repatriovaných
Afrika	Alžírsko	184	240
	Egypt	90	90
	Mali	60	62
	Maroko	41	52
	Kongo (Brazaville)	23	24
	Madagaskar	22	25
	Senegal	17	18
	Pobřeží slonoviny	15	18
	Tunisko	15	18
	Mauritánie	12	12
	Kamerun	10	12
	Angola	9	18
	Nigérie	8	11
	Benin	6	6
	Gabon	6	6
	Togo	5	5
	Guinea	5	5
	Libye	5	5
	Ghana	5	5
	Sudán	5	5

³⁸² *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la reintegration des migrants originaires des pays tiers.* [online], navštíveno dne 5. 5. 2010, dostupné na <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf> s. 31.

Latinská Amerika a Karibik	Haiti	32	34
	Brazílie	13	16
	Kolumbie	8	13
	ostatní země	15	17
Asie	Čína	326	330
	Irák	120	127
	Turecko	87	104
	Arménie	56	87
	Afghánistán	56	57
	Srí Lanka	48	51
	Irán	44	50
	Indie	39	39
	Bangladéš	24	31
	Pákistán	17	17
	Gruzie	16	23
	Kazachstán	15	21
	Mongolsko	12	16
	Kambodža	10	13
	Vietnam	6	7
	Libanon	5	5
	jiné země	30	35
Evropa	Rusko	112	190
	Srbsko/Černá Hora	105	136
	Moldavsko	71	87
	Ukrajina	17	20
	Bosna	13	17
	Makedonie	10	11
	Bělorusko	7	10
	jiné země	4	5

REALIZOVANÉ DOBROVOLNÉ NÁVRATY ARH V R. 2008

Kontinent	Stát	případů	repatriovaných osob
Afrika	Alžírsko	80	88
	Mali	44	45
	Maroko	21	23
	Egypt	17	20
	Madagaskar	16	16
	Senegal	15	15
	Pobřeží slonoviny	14	15
	Tunisko	12	12
	Benin	8	8
	Gabon	8	10
	Kongo (Brazaville)	7	8
	Angola	5	6
	jiná země	37	39

Latinská Amerika a Karibik	Brazílie	109	120
	Haiti	50	54
	Bolívie	10	12
	Kolumbie	8	8
	Chile	6	6
	Peru	6	6
	Argentina	5	10
	jiná země	13	14
Asie	Indie	38	38
	Čína	30	30
	Arménie	16	19
	Irák	9	9
	Srí Lanka	8	10
	Gruzie	7	7
	Kazachstán	6	6
	Turecko	7	10
	Vietnam	5	5
	jiná země	39	40
Evropa	Rumunsko	6 040	8 245
	Bulharsko	834	938
	Polsko	63	63
	Ukrajina	58	66
	Moldavsko	37	41
	Rusko	28	44
	Bosna	7	12
	Srbsko/Černá Hora	7	10
	Slovinsko	7	5
	Maďarsko	7	5
	jiná země	29	35

SEZNAM ZKRATEK:

ARV – *retour assisté volontaire* – dobrovolný návrat s asistencí

ARH – *retour assisté humanitaire* – humanitární dobrovolný návrat

reinsertion - reintegrace

CESEDA – *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* – zákon o vstupu a pobytu cizinců a o právu na azyl

OFPPA – *L'Office français de protection des réfugiés et apatrides* – Úřad na ochranu uprchlíků a osob bez státní příslušnosti

OFII – *L'Office français de l'immigration et de l'intégration* – Imigrační úřad věcně příslušný k rozhodování v otázkách repatriace

OQTF – *obligation de quitter le territoire français* – příkaz k opuštění francouzského území

APRF – *arrêté préfectoral de reconduite à la frontière* – příkaz k eskortování cizince na hranice Francie

OCRETH – *Office Central pour la Répression de la Traite des Êtres Humains* – centrální úřad na potírání obchodu s lidmi

PJJ – „*protection judiciaire de la jeunesse*“ – zvláštní soudní institut k ochraně nezletilých

6. Shrnutí komparace

Pokud bychom shrnuli dílčí komparaci jednotlivých zemí s právní úpravou, politikou a praxí České republiky, pak lze níže v této kapitole vyvodit některé závěry a formulovat nedostatky české úpravy a praxe. K této otázce bylo přistupováno z hlediska platné právní úpravy, z hlediska aplikace příslušných norem státními a nestátními orgány, z hlediska dopadu právní i aplikační praxe na faktický přístup k AVR a rovněž z hlediska zkoumání toho jaká by právní úprava měla být, aby odpovídala žádoucí faktické situaci (právní úprava *de lege ferenda*). Srovnávacími kritérii byly jednotlivé činnosti, praxe, programy, mechanismy, spolupráce, informace a informovanost, vnitrostátní právní úprava institutů, všechno v užším smyslu specifické části systému návratů. V některých posuzovaných zemích, včetně České republiky, si nelze nevšimnout relativně nízkého počtu navracejících se osob v porovnání s velikostí cílových skupin návratů a v porovnání s ambicemi jednotlivých programů. V té souvislosti stojí za to se zamyslet nad skutečným smyslem AVR. Od toho by se mohlo odvíjet i přístup k AVR a k jeho hodnocení. Úspěšnost je někdy hodnocena jen dle počtu uzavřených dohod o poskytování poradenství, počtu realizovaných asistovaných návratů, apod. V té souvislosti nelze také opomíjet humánní aspekt AVR. U nařízených návratů a klasických AVR je třeba souhlas s návratem vyvážit vhodnými pobídkami a reintegrací v zemi původu. Za kritérium úspěšnosti a udržitelnosti AVR pak bývá považována profesní a společenská reintegrace navrátilců, popř. jejich příspěvek k rozvoji země původu. Kromě dvou předchozích hodnotících kritérií IOM přidává dalších pět: hospodárnost použitých prostředků, spolupráce se zemí původu, vnímání veřejností jevu nelegální migrace, ochrana ucelenosti azylového systému, popř. výstražných prostředků, které potírají obchodování s lidmi.

Někdy se také hovoří o zvýhodňování navracejících se osob oproti jejich domácím spoluobčanům. Zde je vhodné vyvážení tohoto aspektu vhodnými rozvojovými programy plošně zaměřenými. O diskriminaci se hovoří také u návratů osob do stejné země z různých zemí EU pokud nemají nárok na stejný stupeň reintegrace a také u návratů cizinců z různých zemí, pokud je stupeň reintegrace závislý na situaci v zemi původu. K těmto tématům dále viz níže v této části., případně v doporučeních. Obecně jsou to témata pro další diskuzi v AVR.

6.1 Výchozí situace – obecný migrační kontext

Pro celkový přehled komparace bereme v úvahu i počet cizinců a obecný kontext v oblasti migrace dané země. V Česká republika jako porovnávaná země je homogenní společností, což bylo dáno zejména historickými souvislostmi, Tato situace se však se vstupem do EU velmi rychle změnila a je zde sledován trend rychlého nárůstu počtu cizinců, jeden z nejstrmějších v rámci zemí EU. V současné době žije v ČR již přes 400 tis. cizinců, což činí přibližně 4 % obyvatelstva. V mnoha ohledech jsou České republiky s výjimkou nízké hustoty obyvatelstva velmi blízké skandinávské země, jak počtem obyvatel, tak svojí výchozí homogenní společností, kdy nárůst počtu cizinců ze 3. zemí se objevil výrazněji s v 90. letech minulého století. Další komparované země Španělsko, Francie a Německo patří k větším zemím EU s velkými počty cizinců a dlouhodobou zkušeností s integrací a kromě Španělska i s návratovými programy. Například Francie se řadí mezi státy EU s nejvyšším přílivem nelegálních migrantů. Spolu se Španělskem, Německem, Itálií a Spojeným královstvím je cílovou destinací pro 80 % všech migrantů do EU.

V celku příznivá imigrační politika se zprísnila s nárůstem počtu cizinců v Dánsku. Dokonce se v Dánsku objevily anti-imigrační nálady, které s nástupem středo-pravicové vlády vedly ke změně imigračních zákonů. V roce 2009 tvořili přistěhovalci a jejich potomci 9,1 % dánské populace. Dlouhodobě je migrace ovlivněna ekonomickou situací a změnami na trhu práce. Dánsko rovněž odmítlo hlubší politickou integraci nepřijetím Maastrichtské smlouvy, stanovením výjimek

v Amsterodamské a Lisabonské smlouvě. Dánsko při přijímání Amsterodamské smlouvy například nesouhlasilo s přesunem některých oblastí z 3. pilíře do pilíře prvního (hraniční kontrola, azyl, imigrace). V těchto oblastech tedy není vázáno evropskou legislativou. Výjimku tvoří pouze dánská účast na vízové spolupráci. Dánsko jako jediná ze sledovaných zemí má samostatný repatriační zákon, viz níže legislativní úprava. Naopak Švédsko díky přívětivým podmínkám pro imigranty (vysoká tolerance vůči cizincům ze strany Švédů, štedrá sociální a integrační politika) patří mezi nejoblíbenější cílové státy pro přistěhovalce. Podíl v cizině narozených rezidentů na celkové švédské populaci v letech 2000–2009 narostl z 11,3 % na 14,3 %.³⁸³ Počty žadatelů o azyl se v letech 1998–2007 každoročně pohybovaly v rozmezí 11 231 až 36 370 osob. Mezi hlavní principy švédské integrační politiky patří svoboda volby (cizinec se může rozhodnout, zda si ponechá svoji vlastní kulturní identitu nebo přijme švédskou), stát proto umožňuje imigrantům rozvíjet své kulturní a lingvistické tradice – jedním z prostředků je výuka mateřského jazyka na školách. Švédsko je jedinou zemí v Evropě, kde zákon zaručuje dětem přistěhovalců hodiny rodného jazyka na základních i středních školách. Nejvíce se situací České republiky blíží Finsko, Finové tvoří asi 93 % všech obyvatel, integrace cizinců jakož i návratová politika zde jsou také poměrně novým jevem.

Německá spolková republika je jednoznačně cizinci nejvyhledávanější evropskou zemí. V Německu (82 mil. obyvatel) žije přibližně 7 mil. cizinců, tj. cca 8,5 % celkové populace. Imigranti si pro svou další budoucnost vybírají země se silnou ekonomikou, kterou Německo jednoznačně nabízí. Přistěhovalci ze jiných zemí EU či obecně ze západního světa neměli nikdy s integrací do německé společnosti potíže. V souvislosti s AVR je třeba zmínit i situaci žadatelů o azyl, neboť na ně se tyto programy návratové pomoci významně zaměřují. Počet podaných žádostí o azyl se v Německu snížil z celkového počtu 50 563 žádostí v roce 2003 na 27 649 v roce 2009. V tomto období byl nejmenší počet podaných žádostí v roce 2007, kdy žádost o azyl podalo 19 164 cizinců. AVR jsou v Německu považovány za vysoce relevantní migrační nástroje a v současnosti jsou i klíčovou agendou spolkových zemí a národní politiky Německa. První AVR proběhl v Německu v roce 1979, program byl posléze zaveden v různých formách ve více než 18 evropských zemích včetně Nizozemí, Belgie, Velké Británie a Švýcarska. V Německu od roku 1979 využilo programu dobrovolných návratů více než půl milionu cizinců, což je zhruba sedmina celkového počtu všech dobrovolných návratů provedených členskými státy EU.

Počet obyvatel Francie včetně zámořských území dosáhl podle odhadů INSEE (FR statistický úřad) k 1. 1. 2010 64,7 milionů obyvatel, což ji řadí na 21. místo ve světě. Rovněž je z řady specifických důvodů zemí s tradičně velmi silnou migrací. Tyto důvody jsou dány jednak geografickou polohou Francie ve středu západní Evropy, jednak existencí specifických tranzitních území: oblast Pas de Calais a dlouhé pobřeží Středozemního moře. Dalším specifickým důvodem je existence řady silných ekonomicko sociálních vazeb se zeměmi bývalých kolonií. Jen samotných žádostí o azyl bylo v roce 2009 podáno přes 47 000, což představuje 20% navýšení oproti roku 2008. Toto číslo také činí z Francie zemi s druhým největším počtem žadatelů na světě, hned za USA.³⁸⁴ Imigrace tak musí být nutně ve Francii jedním ze zásadních celospolečenských témat, které si žádá komplexní a zvláštní nástroje řešení. Například již v 80. letech Francie podepsala řadu bilaterálních smluv se zdrojovými zeměmi migrace za účelem dosažení spolupráce v oblasti dobrovolných návratů. Součástí dohod s Alžírskem, Senegalem tak byl již finanční bonus pro případného klienta a především závazek Francie uhradit klientovi v zemi původu výcvik či vzdělávání, které mělo pomoci klientovi prosadit se na trhu práce v zemi původu či začít podnikat. Oficiální statistiky národnostní složení ve Francii nesledují. Odhaduje se však, že na území Francie žije 4,9 milionů imigrantů, z nichž zhruba 2 miliony dostaly francouzské občanství. Celkově imigranti představují zhruba 7% obyvatelstva. Asi 12 milionů osob pochází z poměrně nedávné imigrace (do Francie přišel rodič nebo prarodič). Téměř každý pátý Francouz tak má zahraniční předky. Francie se také řadí mezi státy EU s nejvyšším přílivem nelegálních migrantů. Spolu se Španělskem, Itálií, Spojeným královstvím a Německem je cílovou

³⁸³ Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010] http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_26041.aspx

³⁸⁴ Radio France Internationale. *Forte hausse des demandeurs d'asile en France*. Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010] <http://www.rfi.fr/contenu/20100404-forte-hausse-demandeurs-asile-france>.

destinací pro 80 % všech migrantů do EU. Dvě třetiny migrantů do Francie pocházejí ze subsaharské Afriky a ze zemí Zagrebu (Maroko, Alžír, Tunisko). Oficiální odhady mluví o 200 000–400 000 nelegálních migrantů žijících na území Francie. Pro rok 2007 prezident Sarkozy stanovil svému ministrovi pro imigraci cíl 25 000 vyhoštění nelegálních migrantů z území Francie, cíl pro rok 2008 bylo 28 000 vyhoštění. Výsledky zveřejněné pro rok 2007 hovoří o 23 186 vyhoštění, za rok 2008 bylo vyhoštěno 29 796 lidí, přičemž u 10 072 osob se jednalo o dobrovolný návrat (převážně se jednalo o občany Bulharska a Rumunska).³⁸⁵

Španělské království má více než 46 miliónů obyvatel³⁸⁶, přičemž v posledních letech viditelně stoupá počet cizinců v zemi. Například v roce 2000 v zemi pobývalo necelých 820 tisíc cizinců, v roce 2009 se toto číslo zvedlo na více než 5,6 miliónů; což je přibližně 12 % obyvatel, v tomto ohledu se tedy v absolutním měřítku Španělsko řadí na druhou příčku mezi zeměmi EU (po Německu).³⁸⁷ Cizinci představují asi 12 % obyvatel země, největší zastoupení mezi nimi mají Maročané a Ekvádorci.³⁸⁸

6.2 Cílová skupina dobrovolných návratů včetně zranitelných skupin

Ve sledovaných zemích je cílová skupina pro AVR oproti ČR obecně širší a zahrnuje i legálně pobývajících cizince. Dobrovolnými návraty legálně pobývajících osob se ČR kromě žadatelů o mezinárodní ochranu systematicky nezabývá. Dále je spatřováno jako pozitivní, že se pro AVR nerozlišuje mezi legálně a nelegálně pobývajících. Hlavním kritériem je dobrovolnost, která umožňuje i návraty osob v souladu s jejich povinnostmi opustit území státu, tedy obdoba ustanovení § 123a CZ. Pozitivní je dále již soulad některých úprav s Návratovou směrnicí (zejména Francie), kde je maximálně využívána možnost vracet se domů dobrovolně bez uložení sankce zákazu vstupu. To je spatřováno jako motivační pro vstup do programu návratů a opuštění území.

Česká republika se systematicky v rámci AVR zaměřuje pouze na neúspěšné žadatele o mezinárodní ochranu a v rámci nich na zranitelné skupiny osob a dále na cizince, jimž byl nařízen návrat na základě správního vyhoštění. V rámci zranitelných osob ještě umožňuje dobrovolný asistovaný návrat obětem obchodování s lidmi a obětem pašování lidí. De lege ferenda se počítá s neregulérními migranty, pokud se dobrovolně přihlásí do programu. Dočasné programy se v roce 2009 zaměřily i na legálně pobývajících cizince propuštěné z důvodu ekonomické krize a na neregulérní migranty.

Dánský Repatriační zákon se vztahuje na uprchlíky, cizince s trvalým pobytem a přistěhovalce, kteří jsou způsobilí k finanční podpoře určené k jejich dobrovolnému návratu do země původu. Jsou sice mezi nimi určité právní rozdíly, ale zásadně se přístup dle zákona neliší. Také jsou zde zahrnuty osoby, které mají nárok na pomoc v rámci sloučení rodiny na základě rodinných vazeb k cizincům spadajícím pod jednu z těchto 3 kategorií.

Jak uvádí dánský cizinecký zákon, finanční pomoc pro dobrovolný návrat do země původu může být poskytnuta i cizincům, kteří pobývají na území Dánska a podali žádost o povolení k pobytu a zatím povolení nemají. Jejich žádost o tuto pomoc musí být schválena Ministerstvem pro uprchlíky, přistěhovalce a integraci.

³⁸⁵ Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010] http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/francie/index.html

³⁸⁶ Údaje dle Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es) k 1. 1. 2009. Naproti tomu CIA – The World Factbook (Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010] <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>) uvádí počet obyvatel Španělska asi 40,5 miliónů, a to k červenci 2010.

³⁸⁷ Údaje Eurostatu (Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>).

³⁸⁸ Wikipedia, the Free Encyclopedia: Spain; Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010] http://en.wikipedia.org/wiki/Spain#cite_note-117.

Ve Švédsku je navrátilce je možné rozdělit do dvou základních kategorií a několika podkategorií. Dvě hlavní kategorie navrátilců jsou:

- osoby, kterým je odmítnuto jejich právo na pobyt,
- osoby, které získaly právo k pobytu ve Švédsku a následně si vybraly návrat do země původu nebo do třetí země.

První kategorii je potom možné rozdělit do minimálně 5. podkategorií, kterými jsou zejména:

- žadatelé o azyl, jejichž žádost byla zamítnuta,
- legální rezidenti, jejichž povolení vypršelo nebo bylo zrušeno,
- ilegální přistěhovalci či rezidenti,
- přistěhovalci, kteří nepožádali o azyl,
- oběti obchodu s lidmi a oběti pašování.

Výše uvedené důvody návratu mají dopad na rozsah poskytované asistence při návratech.

Druhou kategorii zahrnující dobrovolně se vracějící přistěhovalce lze rozdělit do nejméně tří podkategorií podle poskytované asistence a vybrané destinace na:

- osoby, které se vrací do země původu bez jakékoliv asistence,
- osoby, které se vrací do země původu s asistencí země jejich současného pobytu,
- osoby, které odcházejí do třetí země s asistencí nebo bez ní.

Důvody pro návrat a majetkové poměry osoby zvažující návrat jsou klíčové pro rozsah poskytované asistence při návratech. Tyto zásady jsou spolu se situací a možnostmi v zemi původu pro začlenění obecně aplikovatelné i v dalších zemích.

Ve Finsku se podpora při návratu do země se přednostně vztahuje na uprchlíky a žadatele o azyl, kteří se vrací do země původu, a je podmíněná dobrovolným rozhodnutím žadatele. Jednou z podmínek realizace je bezpečnost návratu. Dalšími podmínkami pro poskytnutí podpory při návratu jsou platné cestovní doklady, platná trvalá adresa v zemi návratu a vypořádaná situace ohledně závazků plynoucích ze soudních či správních řízení ve Finsku.

Osoby, které mohou získat podporu při návratu:

- Osoby s povolením k pobytu ve Finsku (status uprchlíka, doplňková ochrana, nebo přechodný pobyt z důvodu ochrany) o Také v případě, že žadatel obdrží dlouhodobý, nebo trvalý pobyt
- Žadatelé o azyl, kteří stáhli svou žádost o azyl
- Žadatelé o azyl, kteří obdrželi zamítavé rozhodnutí

Skupiny, u kterých podpora nepřichází v úvahu:

- státní příslušníci členských států EU
- finští občané
- osoby, které se nechtějí vrátit dobrovolně

V Německu návratové programy pokrývají téměř celé spektrum cizinců. Z počátku návratových projektů se Německo zaměřovalo pouze na žadatele o azyl, nicméně postupem času se „oprávněné“ skupiny cizinců rozrostly do dnešní podoby. Dnes nemohou o dobrovolný návrat požádat jen ti cizinci, jejichž povinnost vycestovat je vykonatelná. Dva projekty se konkrétně zaměřují na zranitelné skupiny:

- osoby potřebující zvláštní ochranu včetně starých lidí, postižených, traumatizovaných a nezletilých dětí bez doprovodu,
- ženy, které jsou (nebo je určité riziko, že se stanou) oběťmi obchodování s lidmi a nucené prostituce,
- ženy, které jsou oběťmi domácího násilí nebo byly přinuceny k sňatku.

Francouzská úprava repatriace nikterak nereflektuje rozdílnost cílových skupin a není dle cílových skupin ani nikterak diferencována. Pokud tedy cizinec splňuje podmínky ARV či ARH je zcela bez

významu, zda pobýval na území legálně³⁸⁹ či nelegálně, či zda se jedná např. o neúspěšného žadatele o azyl. Jediná diferenciace spočívá ve zvýhodnění legálně pobývajících migrantů v možnosti získat opětovně víza pro opakovaný počet vstupů do Francie a možnosti tam podnikat, legálně pobýající migranti mají také nárok na vyšší finanční příspěvek. Vzhledem k velkému počtu žadatelů o mezinárodní ochranu ve Francii jsou neúspěšní žadatelé jednou z hlavních cílových skupin dobrovolného návratu, na základě nařízení vlády DPM/ACI3/2006/522 ze dne 7.12.2007.³⁹⁰

Vůbec široké vymezení osobní působnosti ARH – tedy, že je určena pro cizince, kteří nesplňují podmínky ARH nebo pro cizince kteří se nacházejí ve stavu soc. potřebnosti a velké nouze – jsou poměrně neurčité pojmy, které tak ponechávají velký prostor správnímu uvážení³⁹¹ a zvyšuje tak kvalitativní nároky na práci úředníků OFII. V tomto je velký rozdíl oproti české praxi, která naopak podřazuje možnosti asistenčních služeb pobytovému titulu cizince. Pokud však dobrovolné návraty chápeme jako prostředek řešení především neregulární migrace, jeví se francouzská úprava jako vhodnější.

Adresáty programu dobrovolných návratů ve Španělsku jsou přistěhovalci, kteří ztratili svá pracovní místa a rozhodli se využít svůj příspěvek v nezaměstnanosti k návratu do své země původu. Vedle nezaměstnaných cizinců jsou ve Španělsku cílovými skupinami, na které se zaměřují další dva programy dobrovolných návratů, cizinci ve zranitelné sociální situaci (dokládáné zprávou místního úřadu o sociální péči), adresáty programu jsou přistěhovalci (ze zemí mimo EU) ve Španělsku, kteří se dobrovolně chtějí vrátit do své země původu, ale nemají finanční prostředky, a dále cizinci, kteří se do své země původu rozhodnou vrátit s už připraveným podnikatelským projektem, čímž je sledována zejména naděje na větší úspěšnost jejich reintegrace. Nucené návraty jsou zaměřené na migranty kterým nebylo uděleno povolení k pobytu, mají správní vyhoštění anebo rozhodnutí soudu v trestním řízení, bylo jim zamítnuto prodloužení pracovního povolení nebo se zavázali v rámci dobrovolného návratu vrátit se do krajiny původu v určitém termínu a neučinili tak.

6.3 Legislativní úprava a definice AVR

Přesná zákonná definice AVR je v právních úpravách sledovaných zemí pouze výjimečně, a pokud ano, tak se vztahuje na přesně vymezenou skupinu cizinců, nebo existuje nepřímá definice vymezená cílovými skupinami a rozsahem podpory v jednotlivých projektech. Z absence právní definice a jednotlivých práva a povinností plyne ten fakt, že na AVR není právní nárok. Pravděpodobně to souvisí s přetrvávající nejasností konceptu AVR. Přesto se lze dostatečně inspirovat dánským repatričním zákonem a dále německou a francouzskou úpravou, která stanovuje i procesní pravidla.

Český právní řád používá pojem dobrovolný návrat ve 2 případech na zákonné úrovni. Některé programy dobrovolných návratů jsou upraveny na vládní úrovni. Z hlediska obecného právního předpisu upravujícího postavení cizinců na území ČR (zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o pobytu cizinců“) je klíčovým ustanovení § 123a uvedeného zákona, které uvádí sice pojem dobrovolný návrat přímo v nadpisu ale následně pouze upravuje podmínky jeho využití. Zákon o azylu pojem dobrovolný návrat také blíže nespecifikuje, v ustanovení § 54a zákona o azylu nazvaným „dobrovolná repatriace“ je použita stejná formulace jako v ustanovení § 123a zákona o pobytu cizinců, tedy ustanovení pouze konstatuje, že Ministerstvo vnitra může nést náklady spojené s dobrovolným návratem/repatriací cizince ať už do země původu či do jiného státu. Konkrétní legální definice absentuje. Zákon tak pouze upravuje podmínky finanční

³⁸⁹ Třebaže nový informační materiál, který se objevil na webových stránkách OFII uvádí jako negativní podmínku ARV legální pobyt cizince. Pokud tomu tak opravdu je, nic to nemění na závěru že i legálně pobýající cizinec může požádat o ARH a především, že poskytovaná asistence se neliší dle druhu pobytu cizince.

³⁹⁰ *Programme et strategie afin de favoriser les retours assistés et la réintégration des migrants originaires des pays tiers.* Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010] <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/REMRetAssPaysTiers.pdf>, s.17.

³⁹¹ Které se však projevuje i prostorem pro individualizaci asistenčních služeb dle potřeb klienta.

spoluúčasti státu na dobrovolném návratu cizince, přičemž v dispozici zmíněného ustanovení je použit neurčitý právní pojem „veřejný zájem“.

V Dánsku dobrovolný návrat upravuje Repatriční zákon. Dánsko je jedinou ze sledovaných zemí, kde jsou dobrovolné návraty upraveny ve zvláštním právním předpise. Používá termín repatriace, čímž je myšlen dobrovolný návrat cizince do jeho rodné země nebo do země posledního trvalého bydliště s cílem trvalého usazení. Návrat je považován za dobrovolnou záležitost. Účelem zákona je podle úvodních ustanovení poskytnout cizincům co nejlepší podporu při jejich rozhodování o repatriaci a poskytnout jim pomoc při samotném návratu do vlasti. Zákon upravuje poskytování poradenství, rozsah poskytované finanční pomoci i způsob pomoci při reintegraci cizince v jeho zemi původu.

Ve Švédsku je kladen velký důraz na svobodu rozhodnutí o návratu, zákonná definice však rovněž absentuje. Dobrovolný návrat ve švédské praxi znamená to, že je dána skutečná možnost výběru. To se týká zejména návratů legálně pobývajících cizinců. U osob vracejících se na základě rozhodnutí o návratu je dobrovolnost vyvážena nabídkou asistence a reintegračními službami. Dobrovolný návrat v pojetí Migračního úřadu (Migrationsverket) znamená návrat osoby s možností volby do země původu. Takováto osoba má ve Švédsku povolený pobyt a sama se rozhodne k návratu domů. Obvykle je k úspěšnému návratu domů nutná asistence hostitelské země. V tu chvíli je aplikován asistovaný návrat. Ani v tomto případě zákon nedefinuje pojem „asistovaný návrat“. Švédsko rozlišuje mezi zpětnou migrací a asistovanými návraty. Zpětná migrace nebo někdy také dobrovolná návratová migrace je termín používaný pro návraty osob, které ve Švédsku legálně pobývají do země původu. Asistovaný návrat se týká těch osob, které požádaly o povolení k pobytu a svoji žádost vzaly zpět nebo bylo-li rozhodnuto o jejich návratu či přemístění a vybraly si návrat do země původu.

Výraz „Dobrovolný návrat“ se ve Finsku používá v oficiálních programech EU, pro projekty tzv. asistovaného dobrovolného návratu evakuovaných osob z válečné zóny v Kosovu a Bosně. Tento pojem se stejně tak používá pro žadatele o azyl, kteří se vracejí buď dobrovolně poté, co stáhli své žádosti o azyl, nebo poté, co obdrželi negativní stanovisko ke své žádosti o azyl. V obou případech, byla většině žadatelů, kteří se nakonec rozhodli k návratu, poskytnuta finanční pomoc, zahrnující i cestovní náklady.

Obsahová nejasnost definice „asistovaný dobrovolný návrat“ lze v širším kontextu snad vysvětlit tím, že na národní úrovni prozatím neexistuje uniformní schéma, jak tuto problematiku řešit. Definice „asistovaného dobrovolného návratu“, i když v překladu z finštiny jde spíše o „podporovaný dobrovolný návrat“, byla použita ve všech textech projektů, které se touto problematikou zabývají. Výraz „motivovaný návrat“ byl použit ve zprávě Ministerstva vnitra z roku 2003, který doporučoval řešit „asistovaný dobrovolný návrat“ neúspěšných žadatelů o azyl, na národní úrovni. Nicméně zpráva uvádí, že stejné postupy lze použít i v případě cizinců žijících ve Finsku, kteří nemají platné povolení k pobytu.³⁹²

V Německu oproti nucenému návratu ze země není dobrovolný návrat upravený zákonem. Stejně tak není upravena ani problematika podpor u dobrovolných návratů. **Dle § 75 odst. 7 zákona je úlohou Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky poskytovat prostředky na základě programů na podporu dobrovolných návratů. Na základě ustanovení o zřízení center pro odchody cizinců (Ausreisezentren) v jednotlivých spolkových zemích, jsou tyto povinny poskytovat podporu a poradenství v oblasti dobrovolných návratů.**³⁹³ Obdobně mají také povinnost příslušné úřady dle zákona o službách žadatelům o azyl (Asylbewerberleistungsgesetz) upozorňovat cizince na možnost využití dobrovolného návratů.³⁹⁴

Zachovala se ale v oblasti poradenství s návraty regulace z 80. let minulého století, a to v podobě tzv. zákona o pomoci s návraty (Rückkehrhilfegesetz) z roku 1983. Tento zákon měl za cíl přimět tehdy

³⁹² Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010]

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=9C4724FC020A7CB06A847063715653E9?directoryID=123>

³⁹³ § 61 odst. 2 zákona o pobytu (AufenthG).

³⁹⁴ § 11 odst. 1 zákona o službách žadatelům o azyl (AsylbewerberleistG).

najímané pracovní migranty k návratu do své země. Garantuje cizincům **právní nárok na poradenství a informace k návratu do země původu**. Poradenství v této oblasti by mělo vést k tomu, aby cizinec dostal úplné informace o podmínkách návratu. Základem je také samostatná existence cizince v zemi, kam se hodlá navrátit. Pro osoby, které mají povinnost vycestovat ze země, je ale tato právní úprava téměř neznámá.

Na druhé straně však probíhá v právní rovině realizace dobrovolných návratů dle nyní platných REAG/GARP programů (blíže viz kap. 5.4.4 Repatriační programy). Tyto programy jsou sladěny mezi jednotlivými spolkovými zeměmi a přizpůsobují se změnám ve vývoji situace. V této oblasti jsou také velmi potřebné spolupracující nevládní organizace (viz kap. 5.4.5.1 analýzy). K poslední změně v těchto programech došlo v květnu 2010.

Nicméně je nezbytné výslovně dodat, že problematika dobrovolných návratů není na federální úrovni upravena (až na výše uvedené výjimky) na úrovni právních předpisů se silou zákona. Neexistuje tedy ani žádná legální definice dobrovolného návratu. Je ovšem důležité poznamenat, že Německo (vzhledem ke svým závazkům vyplývajícím z členství v EU) má dávat absolutní přednost dobrovolnému návratu před nuceným návratem. Ovšem vzhledem k absenci zákonné regulace na federální úrovni není na návratovou pomoc (finanční či jinou) právní nárok, a to ani pokud cizinec splní podmínky vyžadované tímto programem.³⁹⁵ Federální zákonodárství dává cizinci v rámci asistovaných návratů právní nárok pouze na všeobecné poradenství.

Ve Francii existuje jednotná úprava dobrovolných návratů s jasně definovanými podmínkami, procesem a nabídkou asistenčních služeb, oproti tomu je česká úprava nadále nejednotná a nahodilá. Jednoznačným pozitivem je existence přesné procesní úpravy schvalování žádosti o repatriaci, nutno podotknout, že právě tato přesná procesní úprava v ČR prozatím chybí. Současná úprava reintegrace byla ve Francii zavedena v r. 2003 a představuje řešení založené na úzké spolupráci se zdrojovými zeměmi a reflektování komplexní migrační politiky EU.

Ve Španělsku existuje několik právních předpisů, které počítají s institutem dobrovolného návratu; jeho legální definici však nikde nenajdeme.

Mezi nejdůležitější předpisy z tohoto pohledu patří cizinecký zákon, naposledy novelizovaný v prosinci 2009, kdy byly zapracovány i nové požadavky evropské legislativy. Ten se zabývá především obecně postavením cizinců ve Španělsku, jejich právy a svobodami, pobytem a působením v zemi; přičemž na několika místech zmiňuje i institut dobrovolného návratu. V souvislosti s ním je kupříkladu stanoveno, že vláda bude každoročně dohlížet na financování programů dobrovolného návratu osob, které o něj zažádají a které navrhnou projekty předpokládající jejich opětovné usídlení v zemi původu.

Speciálním předpisem, věnujícím se přímo problematice dobrovolných návratů, je královský zákonný dekret 4/2008, o hromadném vyplacení příspěvku v nezaměstnanosti předem zahraničním pracovníkům ze třetích zemí, kteří se dobrovolně vrátí do svých zemí původu, ze srpna 2008, který je dále prováděn královským dekretem 1800/2008 z listopadu 2008. Tyto dekrety upravují tzv. Plán dobrovolného návratu, určený nezaměstnaným cizincům ze třetích zemí (nečlenských zemí EU), kterým by měl pomoci v a při návratu do jejich zemí původu. Nicméně ani tyto předpisy definici dobrovolného návratu neobsahují.

6.4 Návratová praxe a programy, institucionální zajištění, mechanismy spolupráce a zapojení NNO

Návratová praxe ve sledovaných zemích je realizována v rámci existující legislativy a zejména jednotlivých projektů v rámci EUF, ENF a samostatných programů IOM. Na většině realizovaných programů se vždy podílí IOM. Pro všechny sledované země je charakteristická povětšinou jednotná koordinace AVR s ústřední rolí příslušného ministerstva, které AVR buď přímo řídí a koordinuje nebo

³⁹⁵ EMN, (str. 44.

deleguje realizaci na další subjekty. Návrátová praxe je podrobně popsána v rámci analýzy jednotlivých zemí. Konkrétní použité metody a dobrá praxe je popsána níže v dalším bodě.

Za dánský systém dobrovolných návratů je primárně odpovědné **Ministerstvo pro uprchlíky, přistěhovalce a integraci**, samotný výkon je pak delegován na dánskou **Radu pro uprchlíky** a také na jednotlivé **obce**, které mají podle Repatriačního zákona na starosti realizaci finanční stránky repatriace. Rada pro uprchlíky tak poskytuje individuální poradenství pro uprchlíky a přistěhovalce, kteří si přejí navrátit se do své země původu. Rada pro uprchlíky dále pomáhá organizovat zpáteční cestu. Za tuto práci obdrží roční paušální částku z ministerstva. Rada působí také jako ústřední orgán pro různé repatriační projekty a činnosti v Dánsku.

Návraty ve Švédsku má na starosti Migrační úřad, deportace řídí policie, jejich samotný výkon pak Vězeňská a probační služba. Způsoby či druhy poskytované asistence se liší podle toho, zda se váží k návratové migraci (repatriaci) nebo k návratům způsobeným předchozím rozhodnutím. Úřad v roce 2008 přijal Akční plán asistovaných návratů a ustanovil Koordinační skupinu – výsledkem bylo navýšení počtu úředníků pracujících v oblasti asistovaných návratů, strukturovanější postupy ke zjišťování identity, vytvoření postupů ke sledování jednotlivých případů, rozvoj interní i externí spolupráce – např. s Národním policejním úřadem, Vězeňskou a probační službou a nevládními organizacemi. Migrační úřad dále podporuje uzavírání dohod se švédskými, cizími a mezinárodními organizacemi (např. s IOM). Úlohou Migračního úřadu je motivování osob k dobrovolnému návratu a poskytování asistence s cestovními lístky a získáváním dokladů. Migrační úřad má mnoho dalších oprávnění, může zajistit nebo vykonávat dohled nad osobou, která při návratu nespolupracuje. Další orgány, úřady a instituce, které se různými způsoby podílí na řešení problematiky návratů jsou v různých fázích tohoto procesu ambasády a konzuláty v zahraničí, policie, Vězeňská a probační služba, migrační soudy a odvolací migrační soud, městské a místní úřady a nevládní organizace.

Projekty dobrovolných návratů ve Finsku, které byly realizovány v minulosti, zajišťovaly různé vládní organizace, obecní úřady, nevládní neziskové a uprchlické organizace.

Hlavní řídicí úlohu v projektech návratu a rozvojové spolupráce finských organizací má oddělení rozvojové spolupráce Ministerstva zahraničních věcí. Ministerstvo vnitra je zodpovědné za formulaci finské migrační politiky a řídí Finskou imigrační službu. Ministerstvo pro migraci a evropské záležitosti určuje priority a cíle migrační správy.

Významné postavení má **Finská imigrační služba**. V individuálních případech rozhoduje o vstupu, pobytu a vycestování cizince ze země, uděluje uprchlický status a občanství. Nejvýznamnější návratové projekty byly vypracovávány ve spolupráci mezi Migračním oddělením Ministerstva vnitra a Finské imigrační služby. V roce 2008 byla migrace a všechny její aspekty včetně dobrovolných návratů převedeny pod Ministerstvo vnitra, což pomohlo řešit dosavadní rozptýlenou administrativu. Organizace dobrovolných návratů není v Německu úplně sjednocena. O sjednocení nelze hovořit po stránce financování projektů, nicméně po stránce odpovědnosti za jejich realizaci to možné do jisté míry je, neboť za ni odpovídají spolkové země. Financovány jsou projekty dvěma způsoby. Prvním je rozdělené financování mezi Německou federální vládou a spolkové země, druhým potom financování Federálním úřadem pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. První způsob se uplatňuje u projektů zaměřených na neúspěšné žadatele o azyl a osob bez povolení k pobytu, druhý u ostatních projektů. Federální úřad pro migraci a uprchlíky je zodpovědný za přerozdělení finančních prostředků. Rovněž odpovídá za povinnosti vyplývající ze vztahu Německa k Evropskému uprchlickému fondu a Evropskému integračnímu fondu. Navíc v návaznosti na rozhodnutí o vytvoření Návrátového fondu dal Úřad vzniknout různým orgánům, které mají plnit povinnosti vyplývající z organizačních činností, otázek objasnění povinností či certifikace zúčastněných subjektů a z testování účinnosti administrativních a kontrolních systémů.

Na samotném procesu realizace se podílí mnoho institucí a organizací. Od různých státních orgánů institucí (ministerstva aj.), územní samosprávné celky, přes nevládní národní organizace až po organizace mezinárodní (IOM). Přičemž územní samosprávné celky i nevládní organizace hrají důležitou roli nejen při organizaci dobrovolných návratů, neboť v jejich rámci dokonce rozšiřují cílové skupiny některých projektů (za podmínky, že cizinec projeví opravdovou touhu po návratu). Každé

spolkové zemi je ponechána značná míra legislativní autonomie, co se týče odpovědnosti za realizaci projektů dobrovolných návratů.

Organizace Raphaels-Werk nabízí informace o jednotlivých zemích a konkrétní pomoc pro emigranty. Jedná se o uznávané centrální sdružení odborníků německého charitativního svazu a od roku 1871 doprovází emigranty na své cestě do nové vlasti. Jednotlivá konzultační místa mají státní povolení dle zákona na ochranu emigrantů ([Auswandererschutzgesetz](#)). Od roku 2007 převzala organizace Raphaels-Werk centrální spolkovou koordinaci pro všechna poradní místa pro emigranty charitativního sdružení diakonické činnosti, německého červeného kříže. Návratové poradenství využívá interních a externích propojení struktur na národní a mezinárodní úrovni. Návratové poradenství si vzalo za cíl umožnit potřebným osobám únosné rozhodnutí o jejich návratu. Partnery poradenských míst jsou církevní a státní organizace, nevládní organizace na národní i mezinárodní úrovni.

Raphaels-Werk společně s Referátem integrace a migrace německého charitativního svazu (Referat Integration und Migration des Deutschen Caritasverbandes) rozvinul jednotlivé body návratového poradenství³⁹⁶, jako kvalifikovaného odborného poradenství – součásti služeb poskytovaných emigrantům. Tyto jsou popsány výše v analýze AVR Německa.

Ve Francii se i v oblasti dobrovolných návratů prosazuje tradice silného francouzského státu, prakticky všechny činnosti vykonává výhradně stát, ať už prostřednictvím OFII, OFPRA nebo prefektury, což je také orgán státní správy. Spolupráce s nevládním sektorem se odehrává prakticky výhradně v cílových zemích, kde OFII využívá buďto místní organizace či velké mez. organizace jako jsou IOM či Řád maltézských rytířů k plné realizaci projektu a k zajištění zpětné vazby. Role francouzského nevládního sektoru je omezena na rozšiřování informací o možnosti dobrovolného návratu mezi cílovou skupinou, zprostředkování kontaktu migranta s OFII či s prefekturou. Stěžejní a hlavní roli při realizaci dobrovolného návratu tak hraje francouzský stát, který prostřednictvím úředníků OFII projekty navrhuje, schvaluje a realizuje. Celá systémový proces řešení neregulérní migrace cizince a jeho úspěšné repatriace však zahrnuje kromě OFII zahrnuje činnost prefekta či ministra vnitra, kteří vydávají rozhodnutí o navrácení či vyhoštění, činnost OFPRA které posuzuje žádosti o mez. ochranu a spolupracuje s OFII při zprostředkování možnosti využití dobrovolných návratů klientům, dozor a koordinaci se smluvními partnery v zemi původu pak vykonává fran. zastupitelský úřad. Na procesu repatriace se podílí i soudní soustava, jelikož rozhodnutí týkajících se opuštěných nezletilých dětí podléhají souhlasu soudu. Stejně tak pouze soud může uložit trestněprávní sankci vyhoštění. Naproti tomu policejní složky jsou pověřeny pouze eskortními a strážními povinnostmi, případně pátráním po rodinných příslušnících opuštěných klientů.

Do oblasti samotné reintegrace je ve výrazně vyšší míře zapojen neziskový sektor, ať už francouzský nebo země původu. Většina asistenčních služeb poskytovaných v zemi původu klienta v rámci reintegrace je totiž zajišťována neziskovým sektorem na základě smluvního vztahu s fran. vládou.

Institucionálně zajišťuje dobrovolné návraty ve Španělsku Ministerstvo práce a přistěhovalectví, které zabezpečuje finanční podporu (také administruje Evropský návratový fond, tyto projekty sice zatím nejsou tolik využívány, ale zájem o ně postupně roste), tak různé nevládní organizace, zabývající se vlastní realizací programů v konkrétních případech a nabízející také neocenitelnou pomoc osobní (poradenství, semináře, praktickou pomoc), ačkoli její rozsah se v jednotlivých organizacích může nemálo lišit.

6.5 Metody a aktivity v rámci dobrovolných návratů, asistence a reintegrace. Příklady dobré praxe

Rozsah asistenčních služeb poskytovaných při návratu je v rámci sledovaných zemí v porovnání s ČR podobný a zahrnuje poradenství (zahrnuje však i přípravu na situaci po návratu a jsou tedy

³⁹⁶ Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010] http://www.raphaels-werk.de/cms/mdb/14/Eckpunkte_Rueckkehrberatung_Caritas_RW_2007_05_25.pdf (v německém jazyce).

individuálně plánovány možnosti reintegrace), pomoc při vyřizování potřebných dokumentů a povolení, finanční pomoc (okamžité nutné výdaje, cestovní lístek), část finanční pomoci je vyplácena po návratu. Reintegrační služby, které u nás zatím spíše chybí, jsou v zahraničí komplexnější. Velmi propracovaná bývá propagace návratů a spolupráce s organizacemi v zemi původu. Hodně je také kladen důraz na zdokonalování zručností navrátilců s cílem umožnit jejich uplatnění na trhu práce. Co je podstatné reintegrační podpora není zaměřena plošně, ale pouze na podporu navrátilců do zemí, kde jsou podmínky pro opětovné začlenění do společnosti velmi omezené. Existují seznamy takových zemí, jejichž občané jsou oprávněni k získání podpory.

Ve všech sledovaných zemích je zajištěno návratové poradenství a jsou hrazeny náklady související s návratem. Například v Dánsku je to **repatriační dávka**. Zahrnuje kromě nákladů na cestu také náklady na přepravu osobního majetku. Případně náklady do výše 11 615 dánských korun na přepravu zařízení potřebného pro vykonávání profese cizince nebo jeho rodiny v zemi návrat. Může také zahrnovat podporu na usazení se v rodné zemi do výše 25 000 dánských korun na osobu, která dovršila 18 let a do 8 000 dánských korun na osobu, která nedovršila 18 let. Pro přidělení dávky existují přesná procesní pravidla včetně vrácení podpory při návratu do Dánska. K podpoře při reintegraci cizinců v zemi původu slouží **reintegrační příspěvek**. Na žádost cizince jej udělují obecní úřady. Jde o měsíčně vyplácenou částku, která je vyplácena po dobu max. 5 let, případně doživotně, potom se ale výše měsíční částky snižuje na 80 %. Nárok na tento příspěvek má cizinec, který nemá vlastní prostředky ke krytí nákladů spojených s reintegrací, má povolení k trvalému pobytu v Dánsku po dobu nejméně 5 let a v době repatriace dosáhl nejméně 60 let. Výši příspěvku stanovuje Ministerstvo pro uprchlíky na základě životních nákladů v jednotlivých zemích.

V rámci konkrétních projektů dobrovolných návratů je pak poskytována i další, **zvláštní pomoc**. Za zmínku stojí kvalitní propagace návratů prostřednictvím vydávání časopisů k lepší informovanosti o podmínkách k návratu, hot-line (telefonní linky s odborným poradenstvím), spolupráce s místním rozhlasem v případě větších komunit, zprostředkování společných informačních akcí v odborných kruzích (uprchlíků a lidí ze země původu), go-and-see návštěvy, rozvoj spolupráce mezi sdruženími v různých zemích s podobným zaměřením. Dále jsou to odborné vzdělávací programy s cílem přípravy navrátilců k zapojení se do hospodářského procesu (podnikání nebo jiná výdělečná činnost)

6.5.1 Repatriační zákon a Rada pro uprchlíky v Dánsku

Dánsko má jako jediná ze zkoumaných zemí upraveny dobrovolné návraty zvláštním zákonem – Repatriační zákon. Díky tomu mají dobrovolné návraty systematický rámeček, jsou jasně vymezené pravomoci a odpovědnost a je zajištěna koordinace aktivit.

Za dobrou praxi lze považovat dále činnost Rady pro uprchlíky, která působí jako zastřešující orgán pro nevládní organizace z Dánska, které se zabývají uprchlickou problematikou. Radu řídí zástupci jednotlivých členských organizací. Může tak působit jako nástroj koordinace aktivit členských organizací v jednotlivých zemích, ve kterých působí.

6.5.2 Plánování návratu ve Švédsku

Jakmile rozhodnutí o zamítnutí vstupu nebo deportaci nabude právní moci, je žadatel předvolán k setkání se svým úředníkem k projednání návratu a podání informací o dalších možnostech. Pokud si nedokáže cestu zařídit sám, společně sepíší plán toho, co kdo udělá – žadatel tak např. může kontaktovat svou ambasádu a obstarat si pas, zatímco Migrační úřad může provádět úpravy cesty, pokud je žadatel nucen během zpáteční cesty měnit plány.

6.5.3 Dobrá praxe reintegrace legálních migrantů

Osoby s trvalým pobytem ve Švédsku se mohou volně rozhodnout, zda se vrátí zpět do země původu. Projekty zpětných migrací (repatriací) jsou určeny především subjektům, které ve Švédsku působí na cizince – jedná se o veřejné agentury, obecní úřady, nevládní a imigrační organizace a asociace. Informační materiály jsou sestavovány na základě shromážděných faktů ze zemí původu, například organizace Ghana Union vycestovala do Ghany, aby zjistila fakta týkající se trhu práce, bydlení, zdravotní péče, vzdělání a podmínek k nastartování podnikání, švédský Červený kříž pro změnu získává současné informace z Iráku a Afghánistánu.

6.5.4 Severská a mezinárodní spolupráce

Vlády severských států mají konzultační skupinu pro uprchlíky (NSHF), v rámci které funguje pracovní skupina, jejímž hlavním úkolem je práce na repatriacích do zemí jako Somálsko a Irák. Zvláště významná je spolupráce Migračního úřadu s Červeným křížem a UNHCR.

Pro neúspěšné žadatel jsou ve Švédsku příspěvky co do výše omezeny – na dospělé osobu částkou 30 000 SEK, na nezletilého 15 000 SEK, a na rodinu v celkové výši 75 000 SEK. V roce 2008 bylo například poskytnuto 1071 takovýchto příspěvků, z toho 1031 bylo určeno Iráčanům. Rovněž je dán seznam zemí, jejichž občané jsou oprávněni k získání takové podpory.

Také ve Finsku asistovaná podpora návratu do země původu zahrnuje například přiměřenou úhradu cestovních a stěhovacích nákladů, jednorázovou peněžní částku, příspěvek na zabydlení a dotaci pro zdravotně postižené, vydávání odborných periodik a podporu při reintegraci. Například v rámci projektu DAVRiF činí podpora na reintegraci 200–1500 eur, před odletem se vyplátí maximálně 200 eur, zbytek v zemi návratu. V konkrétních projektech byla realizována i specifická pomoc v podobě zasílání jídla, zimního oblečení a stanů (Afghánistán), výstavby domů (Bosna) či vytváření pracovních míst (Kosovo). Ohroženým skupinám byly určeny speciální projekty, které poskytovaly individuální odbornou pomoc při neintegraci. Podpora je určena pro uprchlíky a žadatele o azyl, kteří se navrací do země původu, a je podmíněna dobrovolným rozhodnutím žadatele. Zajímavou praxí je, že navracející se osoby, které obdrží tuto podporu, se nemusí do své domovské země vrátit natrvalo, ale po určité době se mohou vrátit zpět, aniž by přišli o povolení k pobytu. Migrantům tato záruka může dodat pocit jistoty, že pokud budou v jejich zemi původu přetrvávat problémy, kvůli kterým ji opustili, mohou se vrátit zpátky do Finska.

Německé reintegrační programy popsané v části „5.4.6.2 Jednotlivé projekty“ lze všechny uvést jako příklady dobré praxe. (URA 2, AGEF/Intel Plan, IntegPlan, Heimatgarten, Solwodi a Navracející se odborníci)

Ve Francii kromě asistence při samotném vycestování – finanční pomoc, zajištění letenek, přepravy zavazadel, zajištění cestovních dokladů a ubytování jak na území Francie, tak v zemi původu – je považována za samozřejmou vysoká variabilita asistenčních služeb poskytovaných v rámci reintegrace. Před samotným návratem je to na prvním místě osobní pohovor, poskytnutí klientovi know-how a například analýzy možnosti realizace podnikatelského záměru v zemi původu. V rámci repatriace zajišťuje OFII i ubytování pro klienta a jeho rodinu v zemi původu a to až po dobu jednoho roku. V samotné reintegraci je poskytována asistence při získávání logistického a technického vybavení pro podnikání, možnosti poskytnutí finanční pomoci, poskytnutí odborného poradenství a především možnost odborného vzdělávání a výcviku. Variabilita nabídky reintegrace umožňuje se přizpůsobit individuálním potřebám klienta a adekvátně tak zvýšit motivaci cizinců repatriace využívat. Pro zajištění široce variabilních asistenčních služeb repatriace, jejíž využití předpokládá znalost místního prostředí v zemi původu OFII využívá kontaktní partnery z řad nevládních organizací země původu. Francouzský stát³⁹⁷ vykonává v oblasti repatriace pouze dohled nad činností smluvního

³⁹⁷ Ať už prostřednictvím mise OFII či fran. ambasády.

partnera v zemi, kterému předává i finanční prostředky k zajištění reintegrace.³⁹⁸

Podmínky výběru pro reintegraci jsou dány možnostmi fran. vlády dojednat s dotýcnými cílovými zeměmi mezinárodní dohody umožňující realizaci nabízené podpory a vzdělávání. V současnosti mohou OFII žádat o reintegraci občanů³⁹⁹ vybraných zemí, viz. Analýza Francie část 7.4. Výběr zemí reflektuje směr tradičních migračních toků se zjevným zaměřením na země Zagrebu a Subsaharské Afriky, což je přímý důsledek koloniální minulosti Francouzské republiky a měl by odrážet početní zastoupení jednotlivých imigračních komunit ve Francii.

Ve Španělsku je pro dosažení úspěšné reintegrace je kladen velký důraz na ekonomický aspekt tohoto procesu, tedy zajištění pracovních příležitostí navrátilcům se osob. Za tím účelem jsou například pořádána školení v různých profesních oborech (nejlépe uplatnitelných na trhu práce), a předně je propagováno zakládání samostatného podnikání (které často vede k vytvoření nových, dalších pracovních míst v zemi původu). Takovým podnikatelským projektům je pak věnována zvláštní pozornost a pomoc, tak, aby byly co nejefektivnější a co nejspíše udržitelné.

Dobrá praxe

Za zmínku, jako příklad dobré praxe při reintegrační pomoci v tomhle směru, stojí např. Španělsko-Kolumbijský Prováděcí mechanismus tzv. TCLM (*Temporary and Circular Labour Migration*) model. V rámci TCLM modelu se Národní vzdělávací Ústav v Kolumbii (SENA) podílí na navrhování a vytváření vzdělávacích programů pro vracející se pracovní migranty. Tyto programy slouží k podpoře procesu vytváření nových pracovních příležitostí v Kolumbii. Repatriovaní migranti v rámci modelu TCLM předávají své komunitě v krajině původu dovednosti a know-how získané v Španělsku. Rozvojové projekty jsou navrženy a provedeny vracejícími se pracovníky s podporou místních vlád a mezinárodních rozvojových agentur.⁴⁰⁰ pomoc při reintegraci – navrátilci se pracovníci mohou využít své zkušenosti nabyté v cizině, obohatit o ně své původní komunity v zemích původu.

6.7 Ostatní specifika a zkušenosti, readmisní dohody přístup k neregulérním cizincům, regularizace, rozvojová spolupráce a úspěšnost programů

Všechny sledované země mají vlastní ne vždy plně funkční systém readmisních dohod, vedle něhož vzniká paralelně nový systém dohod mezi EU a třetími zeměmi. Španělsko usiluje o vytvoření nového modelu dvoustranných smluv, které by měly aplikovat *Globální přístup k migraci viz níže. Dobrou praxí je dále propojení reintegračních projektů na rozvojovou pomoc, která primárně nerozlišuje mezi navrátilci ostatními obyvateli cílové země pomoci. V dané oblasti jsou potřebné programy prevence nelegální migrace a obchodování s lidmi společně s podporou migrace legální. V analýze AVR Německa je v části „5.4.5 Organizace AVR“ zajímavá úvaha ohledně úspěšnosti a účinnosti programů návratové pomoci a souvisejících prostředků, která lze zobecnit. Důležitá pro dobrovolné návraty nelegálních migrantů bude řádná transpozice Návratové směrnice. Směrnice umožňuje využívat v rámci rozhodnutí o návratu neudělovat současně zákaz vstupu, což může být pro návraty motivačním. Podobná praxe již funguje ve Francii. Diskutovaným přístupem je regularizace nelegálně pobývajících cizinců, s níž má svoje zkušenosti zejména Španělsko, není nezajímavé že takový přístup umožňuje i Návratová směrnice v čl. 6 písm. 4 ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů.*

³⁹⁸ V r. 2008 investovala Francie na repatriace (fin. příspěvky, zajištění technické podpory, odborného vzdělávání) 26,8 milionů euro.

³⁹⁹ Za splnění podmínky předchozího využití dobrovolného návratu nebo vcestování z území Francie vlastními prostředky po nejméně dvouletém legálním pobytu.

⁴⁰⁰ Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010]

http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published_docs/studies_and_reports/compendium_version_2.pdf, str.3.

6.7.1 Dvoustranné smlouvy nové generace

Vzhledem k tomu, že readmisní smlouvy se ve španělské praxi ne vždy setkaly s přílišným úspěchem; to platí předně o smlouvách se státy subsaharské Afriky, španělská vláda proto vytvořila nový model dvoustranných smluv, které by měly aplikovat *Globální přístup k migraci*. Jedná se o tzv. dohody nové generace, které se zabývají otázkami kontroly ilegálního přistěhovalectví, potíráním obchodování s lidmi, technickou pomocí k posílení institucí zodpovědných za otázky související s migrací, zákonným přistěhovalectvím, integrací, návratem a společným rozvojem. O uzavření takové dohody se Španělskem dosud projevily zájem Gambie, Guinea, Guinea Bissau, Kamerun, Kapverdy, Libérie, Mali, Niger, Senegal a Sierra Leone.⁴⁰¹

6.7.2 Regularizace vs. návratová směrnice

Regularizaci nelegálně pobývajících cizinců, s níž má svoje zkušenosti zejména Španělsko, umožňuje i Návratová směrnice v čl. 6 písm. 4 ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů.

Dá se říci, že regularizační procesy, jakožto politické nástroje vyvinuté k odstranění anebo přinejmenším ke snížení počtu nelegálních imigrantů, jsou prostředkem, který zmírňuje negativní jevy doprovázející tento fenomén, bohužel však není reálným vyřešením nelegality.

Masivní regularizační procesy, jaké proběhly ve Španělsku, vedou k částečnému snížení šedé ekonomiky, ale také dávají nárok regularizovaným imigrantům využívat svých občanských práv. Nelegální status vede k sociální neviditelnosti a tím staví cizince do zranitelné a snadno zneužitelné pozice. Lze říci, že právní postavení je tedy také determinujícím faktorem sociální a ekonomické integrace.⁴⁰² Z regularizačních programů, které v Španělsku proběhly, lze vyvodit některé závěry společné skoro pro všechny tyto programy. Zaprvé to jsou procesy zavedené schválením nějaké normy o cizincích (nový zákon, novela zákona, nařízení atd.). Zadruhé většina vyžaduje důkaz pobytu před určitým stanoveným datem. Dalším požadavkem, který se nevyžaduje u všech programů, je doložit nabídku zaměstnání.

V této oblasti byl významný roku 2004, kdy byl zaveden program normalizace⁴⁰³ (nařízením, Real Decreto 2393/2004 z 30. prosince). Normalizace obsahovala tyto požadavky: dokázat pobyt ve Španělsku před 18. 8. 2004 a mít potvrzenou nabídku stálého zaměstnání. Program byl ukončen 7. 5. 2005 s 691 655 žádostmi, z nichž 572 961 bylo přijato.

Není překvapivé, že poslední a zároveň největší španělská normalizace z roku 2005 měla odezvu na celoevropské úrovni. Evropském parlamentu se konzervativní strany postavila do opozice vůči španělské vládě, argumentovali přílišným oddálením se od možných společných politik Evropské unie. Tyto argumenty se však setkaly s nesouhlasem samotné Evropské unie jako celku proto, že není v kompetenci EU kritizovat ani zasahovat do těchto druhů politik. Naopak, podle Evropské unie se Španělsko drželo hlavních evropských priorit tím, že se snažilo nalézt funkční nástroj pro integraci

⁴⁰¹ Publikace EMN *Programmes and strategies fostering assisted return and reintegration in third countries. Spain*; str. 25–26.

⁴⁰² Regularizace nelegální migrace. Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010]: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2064680>

⁴⁰³ Přestože regularizace a normalizace jsou často zaměňovány jako synonymum, nazývají Španělé tuto a některé další regularizace normalizacemi. Tato změna názvu byla motivována třemi hlavními důvody: (1) Normalizace byla vázána výlučně na pracovní migraci – legální status byl přiznán osobám, které již na území Španělska pracovaly, a předpokládalo se, že budou v ekonomické aktivitě pokračovat. (2) Ve srovnání s předchozími regularizacemi je to zaměstnavatel (a ne cizinec), který žádá o normalizaci legálního statusu svých zaměstnanců. (3) Z lingvistického hlediska normalizace nemá tak direktivní nádech jako pojem regularizace.

cizinců a zaručit jim tak stejná evropská občanská práva. Proti regularizaci ve Španělsku se ohradily především členské země EU, které se obávají přesunu většího počtu obyvatel v prostoru vnitřního trhu EU. Mezi těmito státy jsou především Německo, Francie a Holandsko, ty se také obávaly zhoršení svých současných problémů v otázce migrace. Vyjmenované země upozornily na to, že podobné procesy mohou být impulsem pro další vlny ilegální imigrace. Výsledkem těchto diskuzí bylo rozhodnutí Evropské unie o vytvoření poradního výboru pro otázky a řešení migračních záležitostí a zároveň byl stanoven cíl pokročit v rozvoji tvorby společných migračních politik. Jak je známo, téma společných migračních politik není ničím novým na poli EU, ale je zcela evidentní, že poslední španělský regularizační proces podnítil a oživil zmíněnou diskusi.

Následkem těchto debat bylo, že Evropská komise v únoru roku 2005 dala návrh ministerstvům spravedlnosti a vnitřních záležitostí všech členských států na vytvoření společného informačního systému, který by zaznamenával a analyzoval všechna imigrační opatření jednotlivých států, jež by mohla mít dopad na ostatní členské státy EU. V následujícím roce došlo ke schválení tohoto návrhu a ke zvýšení úsilí o rozvoj společných imigračních politik.⁴⁰⁴

6.7.3 Transpozice návratové směrnice

Důležitá pro dobrovolné návraty nelegálních migrantů bude řádná transpozice Návratové směrnice. Směrnice umožňuje využívat v rámci rozhodnutí o návratu neudělovat současně zákaz vstupu, což může být pro návraty motivačním. Podobná praxe již funguje ve Francii.

V návrhu novely zákona o pobytu cizinců, která směrnici transponuje je tato skupina cizinců požívající možnosti využít dobrovolného návratu zúžena a vyloučení jsou tak například osoby, které sice vstoupili legálně na území, ale překročili platnost víza. Směrnice přitom přímo vylučuje z této možnosti pouze ty, kteří vstoupili na území nelegálně nebo jsou hrozbou pro veřejný pořádek.

Co se francouzské úpravy týče, musíme hodnotit jako obrovské pozitivum skutečnost, že Francie již nyní před uplynutím transpoziční lhůty návratové směrnice důsledně rozlišuje mezi rozhodnutím o návratu, rozhodnutím o vyhoštění⁴⁰⁵ a rozhodnutím o zákazu pobytu na území jako sankcí za společensky vysoce nebezpečné delikttní jednání cizince. Ve srovnání s českou úpravou, která za každý přestupek proti zákonu o pobytu cizinců uděluje dle závažnosti porušení vždy zákaz vstupu na území, je francouzská úprava nikoli pouze eurokonformní, ale i fakticky více odpovídající modernímu pojetí regularizace nelegálních migračních toků, kdy správně akcentuje nezbytnost pozitivní motivace potencionálního klienta-neregulárního migranta k využití možnosti dobrovolného návratu. Francouzská úprava tak důsledně respektuje závazek, který členskými státy vyplývá z čl. 10 preambule návratové směrnice, tedy preference dobrovolného před nuceným návratem. Kromě případů, kdy se cizinec dopustí „kvalifikovaných“ přestupků uvedených v §511–1 odst. 5, 8 CESEDA či jeho jednání konstituuje natolik vážné a intenzivní ohrožení veřejného pořádku, že je cizinci uděleno vyhoštění a zákaz pobytu, má cizinec vždy možnost požádat o některou z forem dobrovolného návratu či případně vycestovat svépomocí bez asistenčních služeb. Obdobná plnohodnotná preference dobrovolných návratů zatím bohužel v českém právním řádu chybí.

Návrh transponující Návratovou směrnici pak dále přímo neřeší souběh dobrovolné repatriace dle zákona o azylu a § 50a novely upravující rozhodnutí o návratu pro neúspěšné žadatele o mezinárodní ochranu, kdy úprava v zákoně o pobytu cizinců je učiněna subsidiární k § 54a zákona o azylu. Dále není řešena situace, kdy je cizinec již při zahájení řízení o MO v neregulárním vyhoštění, a zda bude mít nárok na výhody dobrovolného návratu spojené s rozhodnutím o návratu. Současně tak motivace návratu spojená s možností dobrovolného návratu ve spojení se zákazem vstupu bude nízká. Hypotéza § 50a odst. 3 písm.a) bod 2 návrhu předpokládá udělení rozhodnutí o návratu cizinci, který nerespektoval lhůtu k vycestování po ukončení řízení o MO. Ustanovení uděluje cizinci, který v době

⁴⁰⁴ Regularizace nelegální migrace. Dostupné online [cit. online 20. 7. 2010] : <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2064680>

⁴⁰⁵ Ve smyslu nucené realizaci návratu.

vydání rozhodnutí pobývá v ČR nelegálně povinnost k vycestování a nikoli správní vyhoštění, což má cizince zřejmě motivovat k respektování rozhodnutí. Ustanovení však ignoruje skutečnost, že většina žadatelů o MO se již při podání žádosti MO nachází v nelegálním postavení a je ji uděleno sp. vyhoštění, čímž pozdější postup aplikace § 54a odst. 3 písm.b) ztrácí do velké míry smysl, jelikož motivace návratu spojená s možností dobrovolného návratu ve spojení se zákazem vstupu bude nízká.

Do budoucna by se bylo proto vhodné, aby zákon o pobytu cizinců obsahoval obecný institut umožňující nelegálně pobývajícím cizincům, aby rovnou požádal o dobr. návrat bez toho, aby mu bylo automaticky uděleno rozhodnutí o zákazu vstupu (SV). Zároveň by měl stát vymezit ve významu čl. 10 preambule návratové směrnice okruh jednání, která budou považována za důvod domnívat se, že účel navrácení by mohl být mařen, a která budou důvodem pro odepření možnosti dobrovolného vycestování s asistencí.

Ve vztahu k cílové skupině jasně vymezit skutkové podstaty ve kterých převládá zájem státu na represivním trestání nad snahou motivovat cizince k dob. opuštění území. Do těchto skutkových podstat by mělo být zahrnuto závažné a opakované porušování právního řádu ČR či páčání úmyslné trestné činnosti – ta by však měla být posuzována dle své společenské nebezpečnosti. Ostatní cizinci nespadající pod tyto negativní podmínky by měli mít přístup k plné šíři možných asistenčních služeb.

6.7.4 Vztah readmise a dobrovolného návratu

Vzhledem k požadavku určitosti právní úpravy a také existující praxi v ČR bude žádoucí výslovně upravit přednost dobrovolného návratu před aplikací readmisní smlouvy. A to přesto, že realizace readmise je často až poslední možností realizace návratu či vyhoštění cizince v případech, kdy buď on, nebo příslušná země odmítá spolupráci. V tomto ohledu se více blíží nucenému návratu, a proto by bylo žádoucí respektovat preferenci dobrovolného návratu, jak jej deklaruje Návratová směrnice, která přednost dobrovolného návratu před readmisí zakotvuje. Směrnice sice umožňuje upustit od vydání rozhodnutí o navrácení neoprávněně pobývajícího příslušníka třetí země, to se však týká pouze převzetím jiným členským státem EU. Rozhodnutí o navrácení poté realizuje členský stát, který cizince v rámci dvoustranných dohod převzal.

6.7.5 Úspěšnost a účinnost návratových programů v Německu

Je možné zaujmout několik stanovisek ohledně úspěšnosti a účinnosti programů návratové pomoci a souvisejících prostředků. Povaha používaných prostředků je ovlivněna zejména způsoby poskytování grantů a spolufinancování z návratových fondů či veřejných vládních fondů.

Úspěšnost a udržitelnost lze chápat různými způsoby. Charity či nezávislí poskytovatelé zapojení do asistovaných návratů kladou často důraz, aby jako kritérium úspěšnosti a udržitelnosti byla považována profesní a společenská reintegrace navrátilců, popř. jejich přispění k rozvoji země původu. Na druhou stranu, úřady hodnotí úspěšnost dle počtu uzavřených dohod o poskytování poradenství, počtu realizovaných asistovaných návratů, apod.

I podle IOM, hlavního poskytovatele velkého počtu návratových systémů, je zde spor o skutečnost, co znamená pojem „úspěšné návratové programy.“ Kromě dvou předchozích hodnotících kritérií přidává dalších pět: hospodárnost použitých prostředků, spolupráce se zemí původu, vnímání veřejnosti jevu nelegální migrace, ochrana ucelenosti azylového systému, popř. výstražných prostředků, které potírají obchodování s lidmi (IOM 2008).

Podle různých ukazatelů lze uzavřít, že k vyšší udržitelnosti návratů přispívá poradenství zaměřené na životní podmínky v zemi původu. Různé projekty hodnotí určitou situaci v zemi původu a podporují společenské prostředí navrátilce za účelem lepší reintegrace. Další způsobem, kterým se daří dosáhnout vyšší úspěšnosti návratů je poskytování nízkých půjček, neboť tyto nutí navrátilce k vyšší

zodpovědnosti. Nicméně je prakticky nemožné komplexně a objektivně evaluovat všechny předmětné programy dostupné v Německu. To je zapříčiněno rozličností nabízených služeb a také tím, že mnoho navrátilců dále nespolupracuje a buď reintegrační program nevyužívají nebo neposkytnou zpětnou vazbu.

Odborníci označují za pozitivní prostředky na zvyšování kvalifikaci, neboť výrazně zvyšují šance navrátilců na uplatnění na trhu práce. Na druhou stranu je část služeb považována za zjevně nedostačující. Jen ty, které jsou „šité na míru“, se ukázali být účinnými. Velký vliv má poradenská činnost, dostupnost dalšího vzdělávání a školících zařízení, vztahy s obchodníky a řemeslníky, u nichž může být vykonána praxe. Posledním důležitým faktorem je čas, který lze strávit před odjezdem potřebným vzděláváním a získáním praxe. Z pochopitelných důvodů (velký poměr nucených návratů, atd.) délka užívání prostředků ke zvyšování kvalifikace bývá příliš krátká. I založení podnikání závisí na množství podmínek. Zejména na schopnosti poradenské kanceláře kromě potřebného poradenství poskytovat také finanční pomoc. V Německu realizované projekty takové možnosti mají a používané přístupy jsou nadějně.

S ohledem na výsledky provedené evaluace, Black a Gent poukazují, že monitorování udržitelnosti je problematické a nejlepších výsledků může být dosaženo pouze v rámci speciálních programů, které budou mít úzkou cílovou skupinu a velmi dobré financování. (Black, Gent 2006). Některé projekty se pokouší o evaluaci procesu znovuzačlenění na místě prostřednictvím pracovních cest. Velice vhodný systém evaluace je také systém užívaný projektem AGEL, kdy spolupracují Německé instituce s institucemi v zemi původu a mohou si tak vyměňovat potřebné informace, které mohou využít k nezbytným změnám reintegračního procesu. Kromě poradenské činnosti před odjezdem, pracovních cest, dostává klient za účelem evaluace před svým odjezdem formulář v jeho mateřském jazyce, který by měl vyplnit po několika týdnech po návratu. Nicméně dle zkušeností zúčastněných organizací pouze 10–15 % navrátilců skutečně vyplněný formulář odevzdá.

6.7.6 Návaznost reintegračních projektů na rozvojovou pomoc

Rozvojová pomoc jednotlivých zemí se dlouhodobě zaměřuje na vybraná teritoria a není nezbytně nutně navázána na reintegraci navracejících se osob, často se však překrývá.

Rozvojová spolupráce tvoří podstatnou část oficiální španělské zahraniční politiky. Jejím předním cílem je boj proti chudobě, respektive šířeji snaha o dosažení udržitelného rozvoje. Mezi přední oblasti zájmu a směřování španělských aktivit na tomto poli patří z pochopitelných důvodů Latinská Amerika a Středozeří; ovšem větší pozornosti se postupně dostává i oblasti subsaharské Afriky

Projekty dobrovolných návratů ve Finsku bývají uskutečňovány ve spolupráci s Oddělením pro rozvojovou politiku (Department of Development Cooperation Policy) na Ministerstvu zahraničních věcí. Cíle finské rozvojové politiky byly načrtnuty v rozhodnutí vlády, které bylo vytvořeno po přijetí všeobecné strategie rozvojové spolupráce OECD z roku 1996. Cílem finské rozvojové politiky je podpora místních aktérů, které chce dosáhnout vytvořením příznivých podmínek pro fungování místních NGOs a soukromých společností, svépomocných skupin a jednotlivců. Finská rozvojová politika se angažuje v bilaterální spolupráci mezi státy, v mezinárodních organizacích (např. UNHCR) a rozvojových fondech, ve spolupráci s finskými nevládními organizacemi.

Švédsko podporuje rozvoj těchto programů a rozšiřování ochranných kapacit v zemích původu. Spolupráce v této oblasti bývá považována za strategický doplněk humanitární pomoci. Pilotní programy jsou nainstalovány v Tanzánii a jiných zemích. Vláda se zaměřuje především na prohlubování prací na vytváření dalších kanálů legální migrace, podporu projektů zaměřených na rozvíjení legislativy ve shodě s mezinárodním právem, řešení situace interně přemísťovaných osob a na boji proti obchodování s lidmi.

V oblasti Středního východu pomáhá Švédsko mnoha různými způsoby zejména v Iráku. Vedle poskytování mezinárodní pomoci pomáhá posilovat roli a aktivity OSN v oblasti. Od roku 2007 je spuštěn švédský program mezinárodní pomoci v Iráku. Smyslem tohoto partnerství je podpora

politických procesů v zemi vedoucích k dosažení stability a vytvoření podmínek udržitelného rozvoje, k posílení demokracie a lidských práv. Švédská pomoc v Iráku není ničím novým, humanitární a jinou podporu zde Švédsko poskytuje od 90. let minulého století.

7 Syntéza doporučení a hodnocení metod použitelných v ČR

Při hodnocení kroků doporučujících změny v AVR ČR nelze postupovat bez vnímání celkového kontextu evropského a mezinárodního. Reintegrace v zemi původu vyžaduje spolupráci mnoha stran včetně země původu, podpory místní administrativy (rehabilitace v terminologii UNHCR), místních nevládních organizací atd. S ohledem na navrhovaný jednotný přístup k navracejícím se cizincům bude v EU zapotřebí využívat a zaměřit se na vhodné programy a projekty v rámci ENF, koordinovaných v rámci společných projektů jednotlivých zemí. Možnost využít stejné asistence a neintegrace, ať se vrací z kterékoliv země EU, nepůjde bez jednotné koordinace zajistit. S tím souvisí také spolupráce při neintegraci, např. sdílení infrastruktury pro návraty v zemích původu a budování kapacity místní organizací. Pro ČR to může znamenat například vytvoření takého návratového modelu v němž se bude zaměřovat pouze na určité vybrané země v rámci nichž bude realizovat reintegrační projekty. U dalších zemí návratu může pouze spolupracovat, tj. zajistit asistenci při návratu a předat navracejícího se cizince jiné zemi EU, která zajistí jeho reintegraci v zemi návratu. Z hlediska situace v zemi původu pak půjde o to, aby pozitivní pull faktory (hlavně možnosti reintegrace) převážily při rozhodování osob o návratu nad negativními pull faktory (zadlužení cizince v důsledku emigrace, nedostatek zručností pro vstup na trh práce, nedostatek kapitálu). Pozitivní pull faktory zprostředkované reintegrací by současně měly vyvážit push faktory v hostitelské zemi. (ekonomická krize, imigrační politika atd.)

Na základě zkušeností získaných při realizaci programů dobrovolných asistovaných návratů v minulých letech v ČR a EU lze konstatovat, že pro úspěšnou realizaci asistovaných dobrovolných návratů je nezbytné vytvořit systém motivačních pobídek, které podpoří zájem státních příslušníků třetích zemí o takový návrat. Takový systém by měl být kombinací právních, materiálních, nemateriálních a finančních nástrojů. Například u finančních pobídek by bylo žádoucí uvolňování finančních prostředků vázaných na reintegraci, tedy postupně v návaznosti na plnění individuálního reintegračního programu.

Při realizaci návratu státních příslušníků třetích zemí do země návratu je třeba zohlednit mimo jiné také délku doby, po kterou pobývali mimo území této země a okolnosti, za kterých svoji zemi opouštěli, zda v ČR legálně pracovali, případně jejich majetkové poměry. Tyto skutečnosti by měly být zohledněny také při výběru vhodné podpory, která bude konkrétnímu státnímu příslušníkovi třetí země nabídnuta.

Pro efektivní realizaci projektů zaměřených na asistovaný dobrovolný návrat a možné inovace v této oblasti je nezbytné pravidelné hodnocení projektů, které jsou v této oblasti v ČR a dalších zemích EU realizovány a dále hodnocení právních úprav zemí v této oblasti. Cílem takové evaluace by bylo zajistit komplexní vyhodnocení oblasti dobrovolných návratů jako výchozího materiálu pro další opatření v AVR.

Cílové skupiny

Oproti stávající praxi u cílových skupin dobrovolných návratů není z hlediska AVR zapotřebí rozlišovat legální a nelegální pobyt cizinců za podmínky, že cizinci souhlasí s dobrovolným návratem. V rámci rozšíření cílových skupin by bylo žádoucí umožnit dobrovolný návrat všem legálně pobývajícím cizincům, kteří nemají prostředky na návrat a těm cizincům v souladu s jejich povinností opustit území ČR. Dále azylantům případně osobám s dočasnou ochranou umožnit nezávisle na jejich majetkových poměrech asistenci při návratu a zejména reintegraci. Neregulérním migrantům umožnit přístup do programu dobrovolných návratů tak, aby jejich ochota vycestovat byla vyvážena nabídkou reintegrace případně redukce sankce zákazu vstupu (obdobu pobídek programu pro nelegálně pobývajících cizinců v ČR realizovaného v roce 2009) U neregulérních migrantů je dále zapotřebí brát v úvahu zranitelné skupiny a umožnit jim návrat v rámci speciálních programů. Nucený návrat realizovat až v případě odmítnutí dobrovolného návratu.

7.1 Kategorizace přístupu k AVR

Pro přehlednost uvádíme základní stupně kvalifikace pro AVR v kontextu motivačních pobídek. Kromě spontánního návratu jde o:

- Návrat dle §54a zákona o azylu
- Návrat dle §50a novely zákona o pobytu cizinců
- Návrat dle §123a zákona o pobytu cizinců (souhlas s nařízeným návratem)
- Návrat jiných legálně pobývajících osob, např. azylantů, osob v sociální nouzi atd. (dosud neupraveno)

Zásadní pro další úpravu AVR bude vymezení rozsahu reintegračních služeb pro jednotlivé kategorie včetně omezení pro různé třetí země původu a přesnější specifikace cílových skupin, případně jejich rozšíření. Důležité bude brát v úvahu odlišné výchozí podmínky pro vstup do programu a odlišné motivace jednotlivých skupin pro vstup do AVR.

Druh návratu	Právní úprava	Cílové skupiny/druh pobytu	Pobídky/motivace
AVR	§54a zákona o azylu	Neúspěšní žadatelé o MO	Asistence a reintegrace
AVR de lege ferenda	§50a novely zákona o pobytu cizinců	Neúspěšní žadatelé o MO osoby po skončení DO a další dle §50a Na základě diskuse další osoby	Neudělení zákazu vstupu (beztrestný výjezd) Asistence?
		neregulární migranti (pohybující se v šedé zóně)	Beztrestný výjezd
AVR (souhlas s nařízeným návratem)	§123a odst. 1, písm. a) zákona o pobytu cizinců	Cizinci zajištění za účelem SV	Úhrada poloviny nákladů na cestu, asistence
AVR-de lege ferenda (souhlas s nařízeným návratem)	§123a odst. 1, písm. b) zákona o pobytu cizinců	Cizinci se SV, jimž byla stanovena lhůta k vycestování (nově i cizinci s cestovním dokladem)	
AVR-de lege ferenda (souhlas s nařízeným návratem)	§123a odst. 1, písm. c) zákona o pobytu cizinců	Neregulární migranti, kteří se dostaví na polici	
AVR	Zranitelné skupiny Neexistuje samostatný pobytový titul	Bez omezení pobytového statusu	Asistence Reintegrace
AVR	De lege ferenda	Legálně pobývajících cizinci	Asistence reintegrace v závislosti na sociální situaci

Považujeme za důležité uvést k aplikaci AVR dle § 50a novely, že jak vyplývá mimo jiné i z důvodové zprávy novely je klíčovým prvkem myšlenkové konstrukce tohoto ustanovení motivace cizince respektovat rozhodnutí o návratu. Tato motivace má být dána především absencí správního vyhoštění – ve významu Návratové směrnice, tedy zákazu vstupu, které je logicky cizincem

subjektivně vnímáno jako sankce. Ustanovení přitom ignoruje skutečnost, že většina neúspěšných žadatelů o MO, kteří budou tvořit většinu cizinců, spadajících pod hypotézu § 50a žádala o MO z neregulérního postavení a obdržela správní vyhoštění již v Příjímacím středisku. Tolik zásadní motivace respektovat rozhodnutí o návratu u nich tedy absentuje. Řešením by mohlo být nedávat rozhodnutí o správním vyhoštění na počátku řízení o MO, ale v průběhu či na konci a především důsledně rozlišovat rozhodnutí o návratu a rozhodnutí o zákazu vstupu ve významu Návratové směrnice, což ovšem ani novela zákona neumožňuje. Opět odkazujeme na dřívější závěr o nezbytnosti posuzování míry deliktности cizince a na to navazující zkoumání státu o tom, zda udělí zákaz vstupu jako sankci za takovéto chování. Pokud by tomu tak nebylo, dostal by i původně nelegálně pobývajcí cizinec výjezdní příkaz a v případě jeho nerespektování rozhodnutí o návratu ve významu § 50a novely.

7.2 Jednotlivá doporučení pro AVR ČR

Právní zakotvení pojmu asistovaný dobrovolný návrat a stanovení práv a povinností navracejících se osob včetně vymezení pojmu asistence a reintegrace.

- podřízení AVR jasným procesním pravidlům⁴⁰⁶
- rozšíření cílových skupin u nařízeného návratu
 - cizinci se správním vyhoštěním, kteří nejsou zajištěni a mají cestovní doklad-rozšíření §123a (již je v návrhu novely)
 - zranitelné skupiny včetně nelegálně pobývajících-dočasný projekt, realizovaný v roce 2009 pro neregulérně pobývajících cizince, změnit na trvalý (již je v návrhu novely, avšak bez motivační pobídky snížení délky zákazu vstupu)
- rozšíření cílových skupin u legálně pobývajících
 - všichni legálně pobývajících cizinci – nová samostatná úprava v rámci zákona o pobytu cizinců

Nejvíce problematickou skupinou z hlediska AVR jsou nelegálně pobývajících cizinci a na ty se politiky EU a návratové programy nejvíce zaměřují. Pokud jako výchozí kritérium bereme cíl dosažení návratu, a hlavním účelem je tedy návrat nelegálně pobývajících cizinců (a primárním tak není sankce/opatření za nelegální pobyt). Pak:

- z hlediska AVR není zapotřebí rozlišovat legálně a nelegálně pobývajících cizince (v tom smyslu, že nelegálně pobývajících by měli mít nárok na menší rozsah asistenčních a reintegračních služeb, případně návrat bez asistence, až poté co odmítnou dobrovolný návrat)
- oddělit jednotlivé typy rozhodnutí o vyhoštění v souladu s Návratovou směrnicí (rozhodnutí o návratu, zákaz vstupu, rozhodnutí o fyzické deportaci)-rozhodnutí o zákazu vstupu nevydávat automaticky, ale pouze jako možnost po řádném zvážení okolností. Beztrestný výjezd by mohl vhodně doplňovat motivační systém pro AVR.
- v návrhu novely zákona o pobytu cizinců rozšířit cílovou skupinu pro vydání rozhodnutí o návratu viz níže Návratová směrnice

Rozlišování stupně poskytnutí služeb by však mělo být dáno pouze:

- **mírou souhlasu s AVR.**

Pokud takový souhlas chybí pak teprve nastupuje u nelegálně pobývajících návrat dle § 123a CZ, až jako poslední je nucený návrat, kde jsou služby spojené s návratem omezeny. V první fázi by tedy dobrovolný návrat měl být realizován na základě rozhodnutí o návratu s poskytnutím lhůty pro vycestování a nabídkou asistenčních a reintegračních služeb, při nerespektování dobrovolného návratu následuje návrat dle §123a zákona o pobytu cizinců- podmíněný souhlas s nařízeným návratem na základě uloženého správního vyhoštění, popřípadě nucený návrat-fyzické vyhoštění nebo realizace vyhoštění na základě readmisní smlouvy.

- **ekonomickou a politickou situací země do níž se cizinec navrácí a dle toho odlišovat stupeň asistenčních služeb a reintegrace**

Proto je vzhledem k výše uvedenému žádoucí sestavit seznam třetích zemí (např. ve spolupráci s EU), do kterých je třeba poskytovat reintegraci a její stupeň. V rámci tohoto seznamu zemí se ČR může profilovat na které se zaměří, nebo se již dlouhodobě zaměřuje, a které jsou nejvíce relevantní

⁴⁰⁶ Zákon o azylu, a na tom nic nemění ani novela ustanovením § 168 zákona vylučuje použití ustanovení správního řádu o správním řízení na řízení dle § 123a zákona. Přitom však zákon o pobytu cizinců (ani jeho novela) neobsahuje vlastní procesní úpravu, v čemž spatřujeme porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy či čl. 2 odst.2 Listiny základních práv a svobod. Tato ustanovení jasně stanoví, že státní moc lze vykonávat pouze způsobem stanoveným zákonem. Dle našeho názoru je tak nezbytné buďto vyloučení § 168 zrušit, nebo do zákona zakomponovat autonomní dostatečnou procesní úpravu

z hlediska struktury cizinců v ČR.

- **majetkovými poměry navracející se osoby**
- **mírou deliktního jednání cizince**

Stát má oprávněný zájem od jisté míry deliktности chování cizince (ve významu správního a trestněprávního trestání) upřednostnit nucenou realizaci návratu před AVR. V tom případě je současně žádoucí takové deliktní jednání jasně definovat (dále zvážit zda jej nespojovat s porušením zákona o pobytu cizinců).

Výše uvedená diferenciací zemí pro poskytování výše podpory souvisí s dalším kritériem, kdy cizinec navracející se z kterékoliv země EU by měl mít nárok na stejný stupeň reintegračních služeb.

- Jako vhodná se proto jeví spolupráce napříč zeměmi EU a mezinárodních organizací a sdílení infrastruktury pro návratovou reintegraci. Jde o oblast, kterou bude žádoucí koordinovat v rámci ENF a zaměřením jejich národních programů jednotlivých zemí.
- Zaměření programů na výchozí skupiny cizinců z vybraných zemí
- Koordinace AVR s s rozvojovými programy ČR, Evropským rozvojovým fondem, dále v rámci projektů ENF také s dalšími členskými zeměmi EU, s mezinárodními organizacemi- IOM, UNHCR, UNDP, nevládními organizacemi a organizacemi a institucemi v zemích původu.

Ke zranitelným skupinám:

- v každém rozhodnutí o vyhoštění zvážit nejlepší zájem dítěte, rodinný život cizince, humanitární důvody, zdravotní stav
- zajištění volit až jako poslední možné opatření vynucení návratu v souladu s článkem 15, 16 a 17 Návratové směrnice
- potřeby zranitelných skupin řešit v samostatné prioritě a opatřeních ENF adresovaných NNO a zejména se zaměřit na identifikaci zranitelných skupin a systematickou práci s nimi
- Zvážit možnost regularizace zranitelných skupin z humanitárních důvodů v souladu čl. 6 písm.4 Návratové směrnice
- Právní zakotvení zohlednění zvláštních potřeb zranitelných skupin v případě odkladu vyhoštění a poskytnutí lhůty pro dobrovolné opuštění území (dle čl.14 směrnice), zachování celistvosti rodiny, jejíž členové jsou na území ČR a nezletilým cizincům podlehajícím povinné školní docházce musí zajistit přístup k systému vzdělávání

K návratům legálně pobývajících cizinců.

- U legálně pobývajících cizinců je motivace k návratu dána zejména zlepšováním situace v zemi původu a nabídkou reintegračních služeb (pozitivní pull faktory) a dále pokud integrace v cílové zemi není možná z důvodu nesplnění některé z kritérií integrace tj. ekonomická soběstačnost, znalost jazyka, sociokulturní aspekty a vztahy s majoritou. (push faktory)
- **Jednotná koordinace AVR.**

Pro efektivnější řízení návratů bude žádoucí sjednotit koordinaci návratů všech kategorií cizinců (legálně i nelegálně pobývajících), zejména asistenční a reintegrační služby, například formou „Návratového centra“. Jeho možná podoba v návrhu SUZ viz níže. Samozřejmostí by měla být dostatečná informovanost o programech návratů, poskytování informací o situaci v zemi původu a upřednostnění podpory takového návratu žádostí o příspěvek na neintegraci a možností kontaktovat organizace v zemi původu, které ji mohou poskytnout podporu po návratu zpět.

Návratové centrum

Dle Správy uprchlických zařízení Návratové centrum je v první řadě nutné vnímat jako komplexní a soustředěnou nabídku služeb usnadňujících důstojný návrat cizinců (klientů) do země původu, popř. do bezpečné země. Půjde zejména o poradenství, tlumočení, asistenci, pořízení letenek, jízdenek, případné poskytnutí finančních prostředků, tvorbu a realizaci reintegračních plánů apod. Z institucionálního pohledu jde o pevně vytvořenou stabilní strukturu s navazující flexibilní sítí spolupracujících subjektů umožňující pružně reagovat na aktuální migrační situaci.

Hlavní principy a zásady činnosti návratového centra

- a) informovanost cizinců (klientů),
- b) dobrovolnost vstupu do návratové procedury,
- c) důstojnost návratu,
- d) efektivní využití kapacit a zkušeností spolupracujících subjektů,
- e) komplexní zpracování návratové procedury a udržitelnost návratových programů,
- f) výměna a sdílení informací mezi spolupracujícími subjekty,
- g) vznik koordinační skupiny návratového centra,
- h) vstup cizince (klienta) do návratové procedury schvaluje ministerstvo vnitra (odbor azylové a migrační politiky), které současně ovlivňuje chod návratového centra prostřednictvím výzev na podání projektových žádostí spolufinancovaných z Evropské návratového fondu,
- i) základní strukturu návratového centra tvoří tyto články - pracoviště v sídle SUZ, návratová kancelář s působností pro určitý region a síť kontaktních míst.

– Transpozice Návratové směrnice:

Pro zvýšení motivace k dobrovolným návratům je žádoucí využít všech možností Návratové směrnice a nezužovat skupinu pro vydání rozhodnutí o návratu. Současně se tím ČR vyhne riziku přímého účinku směrnice. Dle názorů autorů této studie totiž transpozice směrnice (v novele Zákona o pobytu cizinců v § 50a) zužuje cílovou skupinu pro rozhodnutí o návratu, která nepodléhá uložení zákazu vstupu (jako forma beztrestného výjezdu), a vylučuje tak například cizince, kteří překročili platnost svého pobytového oprávnění. (viz. definice neoprávněného pobytu v čl. 3 odst. 2 směrnice).

Ze subsidiarity aplikace § 50a návrhu novely vůči §54a zákona o azylu se dá vyvodit závěr, že půjde o cizince, kteří nebudou mít zájem vycestovat z ČR dobrovolně. Pokud zákonodárce předpokládá, že cizinec, který nevyužil možnost asistovaného návratu dle zákona o azylu bude respektovat rozhodnutí o návratu, měl by v zákoně zdůraznit povinnost správních orgánů cizince informovat o důsledcích nerespektování rozhodnutí o návratu. Dále bude třeba upravit vztah mezi hypotézou §50a a §119 návrhu novely v řízení o MO, například tak, že rozhodování o SV by bylo vydáno až na konci správního řízení o MO, snadno by mohlo být předáváno s meritorním rozhodnutím OAMP.

7.3 Další doporučení a obecné principy

- upřednostňovat dobrovolný návrat před readmisí, pokud cizinec i země původu spolupracuje při ztotožnění
- upřednostňovat možnost požádat o mezinárodní ochranu před realizací readmise
- při ztrátě zaměstnání a následném dobrovolném návratu jako motivační pobídku zvážit možnost vyplácení části sociálních plateb, které zaměstnaný cizinec odvedl v minulosti do systému sociálního pojištění. Odvedené platby do sociálního systému mohou být současně zdrojem financování reintegrace. Opatření by současně mohlo působit jako prevence nelegální

práce.⁴⁰⁷

- V té souvislosti další motivací k návratům může být zvýhodnění zaměstnaných cizinců, kteří přišli o práci, tím že se jim umožní snadnější návrat při změně situace na trhu práce (např. formou potvrzení o odpracované době v ČR)
- Zvážit možnost regularizace zranitelných skupin z humanitárních důvodů v souladu čl. 6 písm. 4 Návratové směrnice
- vázání finanční podpory na plnění reintegrace
- vypořádání závazků cizince v ČR před odjezdem (správní a trestní řízení)
- případný návrat do ČR u některých skupin navrátilců podmínit vrácením podpory
- změna nevhodně určené lhůty § 54a odst. 1 písm. c) zákona o azylu⁴⁰⁸
- v rozvojových projektech klást důraz na prevenci nelegální migrace a podporovat informovanost o jejich legálních formách

Na základě výše uvedeného lze dále formulovat obecné principy AVR:

1. právní jistota
2. jednotná koordinace
3. jednotný přístup v rámci EU
4. informovanost
5. motivovaný návrat
6. individuální přístup
7. spolupráce v rámci EU a mezinárodních organizací (IOM)
8. posilování místních aktérů v rámci rozvojové spolupráce

⁴⁰⁷ Viz obdobná praxe ve Španělsku, vyplacení příspěvku v nezaměstnanosti na který by cizincům podle španělských předpisů vznikl nárok, a to najednou, a tedy i dopředu. Dle informace IOM Španělsko tyto dávky vyplácí Všeobecná pokladna sociálního zabezpečení v konkrétní zemi ve dvou splátkách.

⁴⁰⁸ Jedná se o lhůtu § 54a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, která se počítá dle § 40 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní. Lhůta je určena pomocí hodin, třebaže soudní řád správní i občanský soudní řád upravují doručování a od toho se odvíjející běh lhůt v rádech dní (opomijíme doručování pomocí datových schránek) Bylo by proto vhodné určit lhůtu dle § 54 odst. 1 písm. c) zákona o azylu v rádech dní.

8. Závěr

Účelem studie bylo popsat aktuální systém (právo a praxe) asistovaných dobrovolných návratů ve vybraných členských zemích EU dále na základě srovnání těchto zemí s Českou republikou identifikovat nedostatky české úpravy a navrhnout doporučení ke zvýšení efektivnosti asistovaných dobrovolných návratů v ČR. Součástí doporučení měl být dále návrh 2 analyzovaných zemích pro realizaci pracovních studijních cest.

Výše uvedený soubor doporučení osvědčených postupů a mechanismů z oblasti asistovaných dobrovolných, stejně jako celá studie slouží jako jeden z mnoha podkladových materiálů pro diskuzi o dalším směřování AVR v České republice. Porovnání sledovaných institutů s některými zeměmi EU s ohledem na jejich zkušenosti a specifika přinesl jak odlišné, tak v mnoha ohledech podobné přístupy praxe k řešení problematiky AVR. Ukazuje se tak potřeba dalšího sjednocení dané oblasti, a to také s ohledem na neúplnou právní úpravu jak na úrovni EU, tak jednotlivých zemí a opravňuje tak další zkoumání této oblasti. Za tím účelem se pro účely studijních cest jako vhodné jeví využít zkušeností zejména Německa v oblasti práce s neúspěšnými žadateli o mezinárodní ochranu a dále Francie s ohledem na jednotný systém a koordinaci návratů a zkušenosti a přístupy k řešení problematiky nelegálních migrantů.

Jako vhodné se dále jeví ověřit fungování modelu návratů legálně pobývajících cizinců v některé ze severovýchodních zemí zejména v Dánsku případně Švédsku.

9. Přílohy

8.1. Dánský repatriační zákon

Zverejnenie repatriačného zákona

Týmto sa zverejňuje repatriačný zákon v súlade so zverejňovaním zákonov č. 21 z 15. januára 2004 v znení neskorších zmien a úprav vyplývajúcich z čl. 3 zákona č. 1380 z 20. decembra 2004, čl. 3 zákona č. 324 z 18. mája 2005 a čl. 11 zákona č. 327 z 18. mája 2005.

Kapitola 1

Účel, dotknuté osoby ai.

Čl. 1. Účel zákona je prostredníctvom pomoci pri repatriácii

- 1) poskytnúť cudzincovi čo najlepšiu podporu pre zaujatie stanoviska a prijatie prípadného rozhodnutia pre repatriáciu a
- 2) podporiť repatriáciu cudzinca.

Čl. 2 Pod repatriáciou sa v tomto zákone rozumie dobrovoľný návrat cudzinca do svojej rodnej krajiny alebo do krajiny posledného pobytu s cieľom trvalého usadenia sa.

Čl. 3 Zákon platí pre utečencov ai., prisťahovaných rodinných príslušníkov utečencov ai. a iných prisťahovaných rodinných príslušníkov, pozri odst. 2 až 4.

Odst. 2. Pod utečencom ai. sa rozumie cudzinec, ktorý má povolenie na pobyt v súlade s

- 1) článkami 7 alebo 8 cudzineckého zákona,
- 2) článkom 9 b cudzineckého zákona
- 3) článkom 9 c, odst. 1 cudzineckého zákona, v prípade okamžitého predĺženia povolenia na pobyt podľa článku 9 b cudzineckého zákona,
- 4) článkom 9 c, ak bolo povolenie udelené cudzincovi, ktorý požiadal o povolenie na pobyt podľa článku 7 cudzineckého zákona, alebo
- 5) článkom 9 e cudzineckého zákona.

Odst. 3. Pod prisťahovaným rodinným príslušníkom utečenca ai. sa rozumie cudzinec, ktorý dostal povolenie na pobyt v súlade s článkom 9 alebo 9 c odst. 1 v dôsledku rodinnej príbuznosti s osobou, na ktorú sa vzťahuje odst. 2.

Odst. 4. Pod iným prisťahovaným rodinným príslušníkom utečenca ai. sa rozumie cudzinec, ktorý dostal povolenie na pobyt v súlade s článkom 9 alebo 9 c odst. 1 v dôsledku rodinnej príbuznosti s osobou, na ktorú sa nevzťahuje odst. 2.

Odst. 5. V prípade zamietnutia žiadosti o predĺženie povolenia na pobyt alebo jeho odňatia, pozri článok 11 odst. 2 a článok 19 odst. 1 cudzineckého zákona, týka sa dotýčnej osoby zákon do dňa stanoveného na vycestovanie, ktorý sa stanoví v súvislosti s rozhodnutím o zamietnutí žiadosti o predĺženie povolenia na pobyt alebo jeho odňatí.

Odst. 6. Zákon sa nevzťahuje na cudzinca, ktorý je štátnym príslušníkom inej severskej krajiny alebo krajiny, ktorá patrí do Európskeho spoločenstva alebo Európskeho hospodárskeho priestoru alebo ktorá podlieha nariadeniam Európskeho spoločenstva o zrušení vízovej povinnosti a o zrušení obmedzení pre vstup a pobyt súvisiacim s voľným pohybom pracovných síl, právom usadiť sa a poskytovaním služieb ai.

Odst. 7. Ministerstvo pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu môže na základe žiadosti rozhodnúť o tom, či sa bude na cudzinca, ktorý má povolenie na pobyt z iných dôvodov než z dôvodov uvedených v odst. 2 až 4, vzťahovať zákon.

Kapitola 2

Poradenstvo ai. o repatriácii

Čl. 4. Ministerstvo pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu zodpovedá za individuálne poradenstvo tu usadeným cudzincom, ktorí vyjadria vôľu vrátiť sa do ich rodnej krajiny alebo do krajiny predchádzajúceho pobytu a zastáva rolu hlavného poskytovateľa informácií v otázke repatriácie.

Odst. 2. Ministerstvo pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu môže poveriť vykonávaním tejto povinnosti vyplývajúcej z odst. 1 Dánsku pomoc utečencom (Dansk Flygtningehjælp) alebo jeden alebo viac orgánov, organizácií alebo združení ai. Ministerstvo pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu môže ďalej poveriť určitými úlohami jeden alebo viac orgánov, organizácií alebo združení ai.

Čl. 5. Komunálny úrad poskytuje informácie v oblasti integrácie v súlade s integračným zákonom, alebo keď sa to vyžaduje, týkajúce sa možnosti pomoci pri repatriácii. Komunálny úrad upovedomí Ministerstvo pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu alebo orgán, organizáciu alebo združenie, ktoré Ministerstvo poverilo poradenskou činnosťou, o prípadnej vôli cudzinca na návrat do svojej rodnej krajiny alebo do krajiny posledného pobytu.

Čl. 6. Nezávisle od nariadení v článku 5 zákona o aktívnej sociálnej politike a článku 25 odst. 2 integračného zákona môže komunálny úrad na základe žiadosti povoliť poskytnutie podpory cudzincovi na zabezpečenie v súlade s nariadeniami zákona o aktívnej sociálnej politike a integračného zákona, ak sa daná osoba zúčastní stáže alebo vzdelávania alebo prieskumnej cesty do rodnej krajiny alebo do krajiny posledného pobytu s cieľom rozhodnúť sa neskôr pre repatriáciu. Komunálny úrad využije pre posúdenie žiadosti vyjadrenie Ministerstva pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu alebo orgánu, organizácie alebo združenia, ktoré ministerstvo poverilo poradenstvom v tejto oblasti.

Kapitola 3

Podpora na repatriáciu

Čl. 7. Komunálny úrad poskytne na základe žiadosti podporu na repatriáciu cudzincovi, na ktorého sa vzťahuje článok 3 odst. 1 alebo 7. Na repatriáciu sa môže poskytnúť finančná pomoc len v prípade, že cudzinec na to nemá prostriedky, pozri odst. 7 a vyjadrí vôľu vrátiť sa do svojej rodnej krajiny alebo do krajiny posledného pobytu, kde sa mieni natrvalo usadiť.

Odst. 2. Podpora na repatriáciu zahŕňa

- 1) náklady na cestu z Dánska do rodnej krajiny alebo do krajiny posledného pobytu,
- 2) náklady na prepravu osobného majetku do 2 m³ na osobu,
- 3) náklady do výšky 11 615 Dánskych korún na prepravu zariadenia potrebného na vykonávanie profesie daného cudzina alebo jeho rodiny v rodnej krajine alebo v krajine posledného pobytu,
- 4) podporu na usadenie sa v rodnej krajine alebo v krajine posledného pobytu do výšky 25 000 Dánskych korún na osobu, ktorá dovŕšila 18 rokov a do 8 000 Dánskych korún na osobu, ktorá ešte nedovŕšila 18 rokov,
- 5) náklady do výšky 11 615 Dánskych korún na nákup zariadenia potrebného na vykonávanie profesie cudzinca a budovanie rodnej krajiny alebo krajiny posledného pobytu, ako aj náklady do výšky 15 000 Dánskych korún na prepravu takéhoto zariadenia,

6) náklady na zdravotné poistenie na 1 rok v rodnej krajine alebo v krajine posledného pobytu, ak v tejto krajine neexistuje systém takéhoto poistenia,

7) náklady na lieky predpísané lekárom na dobu užívania najviac 1 rok a

8) náklady na potrebné osobné pomôcky na dobu najviac 1 roku alebo na iné pomôcky do výšky najviac 5 000 Dánskych korún ako aj na potrebné očkovanie v Dánsku.

Odst. 3. Podpora na usadenie v súlade s odst. 2 č. 4 sa vypláca na dvakrát tak, aby pri návrate bola vyplatená suma do 15 000 korún na osobu, ktorá dovŕšila 18 rokov a do 5 000 korún na osobu, ktorá ešte nedovŕšila 18 rokov. V prípade cudzinca, ktorý má právo návratu v súlade článkom 17 a odst. 1 alebo 2, sa vypláti druhá časť podpory na usadenie sa podľa odst. 2 č. 4 po vypršaní lehoty na možný návrat. V prípade ostatných cudzincov sa vypláti druhá časť podpory na usadenie sa 12 mesiacov po vycestovaní z Dánska.

Odst. 4. Namiesto vyplatenia podpory na zdravotné poistenie na dobu 1 roku, pozri odst. 2 č. 6, môže komunálny úrad v prípade, že nie je možné alebo je veľmi ťažké zabezpečiť zdravotné poistenie v rodnej krajine, rozhodnúť o vyplatení sumy do 5 000 korún, ktoré môže cudzinec použiť na zdravotné poistenie, ktoré sám v krajine pôvodu podpíše, alebo na pokrytie nákladov na liečenie. Cudzinom, ktorí majú právo na návrat v súlade s článkom 17 odst. 1 alebo 2, sa vypláca suma uvedená v bode 1. až po vypršaní lehoty na možný návrat. Ostatným cudzincom sa táto čiastka vypláca 12 mesiacov po vycestovaní z Dánska.

Odst. 5. Cudzincovi sa môže vyplatiť podpora na repatriáciu len jedenkrát.

Odst. 6. Cudzincovi, na ktorého sa vzťahuje článok 3, odst. 3 alebo 4, sa môže podpora na repatriáciu vyplatiť len ak sa cudzinec vráti do svojej rodnej krajiny alebo do krajiny posledného pobytu spolu s osobou, s ktorou je daný cudzinec v príbuzenskom vzťahu, a ktorá má právoplatné povolenie na pobyt (referencia). Toto však neplatí, ak je cudzinec rozvedený a s referenciou už spolu nežijú, ak je referencia mŕtva, alebo ak bol cudzinec ako dieťa zjednotený so svojimi rodičmi, dosiahol vek 18 rokov a chce sa vrátiť do vlasti.

Odst. 7. Pri posudzovaní, či má cudzinec prostriedky na repatriáciu, pozri odst. 1, nezaratáva komunálny úrad majetok do 20 000 korún pre slobodné osoby a do 40 000 korún pre manželov.

Čl. 8. Komunálny úrad môže vo veľmi špeciálnych prípadoch na základe žiadosti poskytnúť podporu prostredníctvom uhrádzania nákladov na bývanie pre jednu rodinu po dobu 12 mesiacov, ak sa člen rodiny vracia do rodnej krajiny alebo do krajiny posledného pobytu v predstihu pred rodinou.

Čl. 9. Komunálny úrad môže vo zvláštnych prípadoch rozhodnúť o vrátení podpory na repatriáciu, a to v prípade ak sa cudzinec reálne nepokúsil o repatriáciu, alebo ak v žiadosti o podporu na repatriáciu uviedol nesprávne alebo zavádzajúce informácie. Článok 95 zákona o aktívnej sociálnej politike uvádza patričné uplatnenia tohto nariadenia.

Čl. 9 a. Podpora na repatriáciu sa nemôže vyplácať cudzincovi, ktorý sa vedome vyhýba trestnému stíhaniu v Dánsku v prípade, keď

1) je dotyčná osoba vo vyšetrovacej väzbe,

2) polícia stíha dotyčnú osobu za účelom vyšetrovacej väzby alebo

3) existuje rozhodnutie o vyšetrovacej väzbe.

Odst. 2. Podpora na repatriáciu sa ďalej neposkytuje cudzincovi, ktorý sa vedome vyhýba výkonu trestu v Dánsku, ak je dotyčná osoba odsúdená na trest odňatia slobody nepodmienečne alebo na iný trest podľa trestného zákona, ktorý zahŕňa alebo dáva možnosť voľného pohybu.

Odst. 3. Ak dospeje polícia alebo súdny dozorný orgán k podozreniu, že cudzinec, ktorý sa vedome vyhýba trestnému stíhaniu, pozri odst. 1, alebo výkonu trestu, pozri odst. 2, požiadal alebo prijal podporu na repatriáciu, bude komunálny úrad upovedomený o tejto skutočnosti. Upovedomený bude komunálny úrad v komúne, kde má alebo mal cudzinec posledné trvalé bydlisko.

Odst. 4. Komunálny úrad môže na základe žiadosti rozhodnúť, či sa podpora na repatriáciu, ktorá nebola vyplatená, môže poskytnúť, ak sa cudzinec už nevyhýba trestnému stíhaniu, pozri odst. 1, alebo výkonu trestu, pozri odst. 2, ak sú ostatné podmienky na vyplatenie podpory na repatriáciu

podľa článku 7 odst. 1 a 6 inak splnené.

Kapitola 4

Podpora pre reintegráciu

Čl. 10. Komunálny úrad môže na základe žiadosti poskytovať priebežnú mesačnú reintegračnú podporu po dobu 5 rokov cudzincovi, na ktorého sa vzťahuje článok 3 odst. 1 alebo 7, ak cudzinec

- 1) nemá prostriedky, ktoré by pokryli potreby súvisiace s reintegráciou,
- 2) sa chce vrátiť do rodnej krajiny alebo do krajiny posledného pobytu s cieľom na trvalo sa usadiť,
- 3) má povolenie na trvalý pobyt v Dánsku,
- 4) má povolenie na pobyt v Dánsku už 5 rokov a
- 5) v čase repatriácie dosiahol vek 60 rokov, spĺňa podmienky na poberanie predčasného dôchodku alebo dosiahol vek 50 rokov a zo zdravotných alebo iných dôvodov sa musí považovať za neschopného vykonávať prácu vo svojej rodnej krajine alebo v krajine posledného pobytu.

Odst. 2. Namiesto priebežnej mesačnej podpory na reintegráciu počas 5 rokov stanovenej v odst. 1 môže cudzinec, ak o tom rozhodne komunálny úrad na základe odst. 1, požiadať o poberanie priebežnej mesačnej doživotnej reintegračnej podpory, ktorá predstavuje 80 % reintegračnej podpory z odst. 1. Žiadosť je neodvolateľná.

Odst. 3. Dôchodok, ktorý sa poberá pri repatriácii v rámci plnenia zákona o sociálnom dôchodku, zákona o najvyššom, strednom, zvýšenom všeobecnom a všeobecnom predčasnom dôchodku a i. alebo v rámci bilaterálnych dohôd o sociálnom zabezpečení medzi Dánskom a inými krajinami, odrátava sa z reintegračnej podpory.

Odst. 4. Sociálna poisťovňa rozhoduje o vyplácaní reintegračnej podpory a môže v súvislosti s prebiehajúcim riadením vyplácania prijať rozhodnutie o vrátení a zrušení reintegračnej podpory v súlade so súvisiacimi predpismi stanovenými ministerstvom pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu, pozri odst. 5 bod 3.

Odst. 5. Ministerstvo pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu stanovuje výšku reintegračnej podpory pre cudzincov, ktorí sa vracajú do svojej rodnej krajiny. Podpora sa stanovuje podľa životných nákladov v jednotlivých krajinách. Ministerstvo pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu môže stanoviť presnejšie pravidlá pre podmienky postupu pri vyplácaní reintegračnej podpory.

Čl. 10 a. Vyplácanie reintegračnej podpory sa ruší v prípade cudzinca, ktorý sa vedome vyhýba výkonu trestu v krajine, v prípade, keď

- 1) je dotyčná osoba vo vyšetrovacej väzbe,
- 2) polícia stíha dotyčnú osobu za účelom predbežnej väzby alebo
- 3) existuje rozhodnutie o predbežnej väzbe.

Odst. 2. Vyplácanie reintegračnej podpory sa ďalej ruší pre cudzinca, ktorý sa vedome vyhýba výkonu trestu v krajine, ak je odsúdený na trest odňatia slobody nepodmienečne alebo na iný trest, ktorý umožňuje voľný pohyb.

Odst. 3. Ak dospeje polícia alebo súdny dozorný orgán k podozreniu, že cudzinec, ktorý sa vedome vyhýba trestnému stíhaniu podľa odst. 1 alebo výkonu trestu podľa odst. 2, požiadal alebo poberá reintegračnú podporu, bude o tom upovedomená Sociálna poisťovňa.

Odst. 4. Vyplácanie reintegračnej podpory bude pozastavené od mesiaca, kedy Sociálna poisťovňa zistí skutočnosť, že sa cudzinec vyhýba trestnému stíhaniu, pozri odst. 1, alebo výkonu trestu, pozri odst. 2.

Odst. 5. Komunálny úrad môže na základe žiadosti rozhodnúť o tom, či sa znovu začne vyplácať reintegračná podpora, keď sa cudzinec už nevyhýba trestnému stíhaniu, pozri odst. 1, alebo výkonu trestu, pozri odst. 2, ak boli splnené všetky ostatné podmienky pre vyplácanie reintegračnej podpory podľa článku 10.

Odst. 6. Komunálny úrad môže na základe žiadosti rozhodnúť, či sa môže reintegračná podpora, ktorá nebola vyplácaná, pozri odst. 1, vyplácať so spätnou platnosťou, ak nemalo trestné stíhanie za

následok odsúdenie. Musia byť splnené podmienky pre vyplácanie reintegračnej podpory podľa článku 10.

Kapitola 5

Projekty

Čl. 11. Cudzincovi, na ktorého sa vzťahuje článok 3 odst. 1 alebo 7, a ktorý sa chce vrátiť do rodnej krajiny alebo do krajiny posledného pobytu s cieľom trvalého usadenia sa, sa môže ponúknuť práca v rámci projektov zameraných na výpomoc, reintegráciu alebo obnovu alebo podobných projektov v rodnej krajine alebo v krajine posledného pobytu, ak je to možné.

Odst. 2. V prípade spúšťania nových projektov v zahraničí o tom informuje Ministerstvo Zahraničných vecí Ministerstvo pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu alebo orgán, organizácia či združenie, ktoré poverilo Ministerstvo pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu poradenstvom v danej oblasti.

Odst. 3. Komunálny úrad v súvislosti so žiadosťou cudzinca o podporu na repatriáciu predloží Ministerstvu pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu žiadosť Ministerstvu pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu alebo orgánu, organizácii alebo združeniu, ktoré poverilo Ministerstvo pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu prácou v oblasti poradenstva, v prípade že chce cudzinec spolupracovať na projekte vo svojej rodnej krajine alebo v krajine posledného pobytu. Ministerstvo pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu alebo poverený orgán, organizácia alebo združenie preskúma v spolupráci s Ministerstvom zahraničia, či sa dotyčnému cudzincovi môže ponúknuť práca v rámci projektu v jeho rodnej krajine alebo v krajine posledného pobytu.

Kapitola 6

Financovanie ai.

Čl. 13. Štát prepláca 75 % z nákladov, ktoré vynaloží komúna na podporu na repatriáciu podľa článku 7 a 8. Štát prepláca náklady komúny na reintegračnú podporu podľa článku 10.

Odst. 2. Ministerstvo sociálnych vecí stanoví po prejednaní s ministerstvom pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu podrobné pravidlá pre postupy pri zamietnutí, vyúčtovaní, kontrole a vylepšovaní podmienok komún na zamietnutie.

Čl. 14. Čiastky uvedené v článku 7 odst. 2, číslo 3 až 5 a 8 odst. 3 a 4 sú stanovené podľa úrovne z roku 2004 a od roku 2005 vrátane sa upravujú raz ročne vždy 1. januára o percento inflácie stanovené štátom podľa zákona o štátom stanovených percentách inflácie.

Kapitola 8

Rozhodnutia o vstúpení do platnosti ai.

Čl. 15. Zákon nadobúda platnosť 1. januára 2000.

Odst. 2. (Vynechaný)

Čl. 16. (Vynechaný)

Čl. 17. (Vynechaný)

Čl. 18. (Vynechaný)

Čl. 19. Zákon neplatí pre Faerské ostrovy a Grónsko. Článok 16 môže kráľovským nariadením

nadobunúť úplnú alebo čiastočnú platnosť pre Faerské ostrovy a Grónsko s výnimkami, ktoré vyžadujú faerské alebo grónske podmienky.

Zákon č. 424 z 31. mája 2000 zahŕňa nasledujúce rozhodnutia o vstupe do platnosti:

Čl. 6

Odst. 1. Zákon vstupuje do platnosti deň po jeho zverejnení v Legislatívnom vestníku.¹⁾

Odst. 2. (Vynechaný)

Zákon č. 365 zo 6. júna 2002 zahŕňa nasledovné rozhodnutia o vstupe do platnosti:

Čl. 8

Odst. 1. Zákon vstupuje do platnosti 1. júla 2002, pozri odst. 2 až 5.²⁾

Odst. 2. (Vynechaný)

Odst. 3. (Vynechaný)

Odst. 4. (Vynechaný)

Odst. 5. (Vynechaný)

Zákon č. 1043 zo 17. decembra 2002 zahŕňa nasledovné rozhodnutia o vstupe do platnosti:

Čl. 6

Odst. 1. Zákon vstupuje do platnosti 1. januára 2003, pozri odst. 2 a 3.)³⁾

Odst. 2. (Vynechaný)

Odst. 3. (Vynechaný)

Zákon č. 425 z 10. júna 2003 zahŕňa nasledovné rozhodnutia o vstupe do platnosti:

Čl. 4

Odst. 1. Zákon vstupuje do platnosti 1. januára 2004, pozri odst. 2 až 5.)⁴⁾

Odst. 2. (Vynechaný)

Odst. 3. (Vynechaný)

Odst. 4. (Vynechaný)

Odst. 5. (Vynechaný)

Zákon č. 1157 z 19. decembra 2003 zahŕňa nasledovné rozhodnutia o vstupe do platnosti:

Čl. 2

Odst. 1. Zákon vstupuje do platnosti 1. januára 2004.⁵⁾

Odst. 2. Článok 7 Repatriačného zákona odst. 2 až 4 a článok 10 odst. 2, podľa ustanovení článku 1, č. 3, 4 a 6 tohto zákona sa vzťahuje na cudzinca, ktorý požiada o podporu po vstupe zákona do platnosti.

Zákon č. 1165 z 19. decembra 2003 zahŕňa nasledovné rozhodnutia o vstúpení do platnosti:

Čl. 6

Zákon vstupuje do platnosti deň po jeho zverejnení v Legislatívnom vestníku. ⁶⁾

Zákon č. 1380 z 20. decembra 2004 zahŕňa nasledovné rozhodnutia o vstúpení do platnosti:

Čl. 7

Odst. 1. Zákon vstupuje do platnosti 1. januára 2005. ⁷⁾

Zákon č. 324 z 18. mája 2005 zahŕňa nasledovné rozhodnutia o vstúpení do platnosti:

Čl. 4

Odst. 1. Zákon vstupuje do platnosti 1. júla 2005. ⁸⁾

Odst. 2. (Vynechaný)

Odst. 3. (Vynechaný)

Odst. 4. (Vynechaný)

Zákon č. 327 z 18. mája 2005 zahŕňa nasledovné rozhodnutia o vstúpení do platnosti:

Čl. 13

Odst. 1. Zákon vstupuje do platnosti 1. júla 2005. ⁹⁾

Odst. 2. Zákon sa vzťahuje na osoby, ktoré sa vedome vyhýbajú trestnému stíhaniu alebo výkonu trestu 1. júla 2005 alebo neskôr.

Odst. 3. (Vynechaný)

Odst. 4. (Vynechaný)

Ministerstvo pre utečencov, prisťahovalcov a integráciu, dňa 5. januára 2006

Rikke Hvilsøj

/Susanne S. Clausen

Úradné poznámky

¹⁾ Čl. 3 zákona č. 424 z 31. mája 2000, ktorý bol zverejnený v Legislatívnom vestníku 2. júna 2000, sa týka zmien a doplnení z článku 3 odst. 3 a 4.

²⁾ Čl. 4 zákona č. 365 zo 6. júna 2002 sa týka zmien a doplnení článku 3 odst. 2, č. 2 až 5 a článku 3 odst. 3 a 4, ako aj zrušenie článku 3 odst. 2 č. 6.

³⁾ Čl. 3 zákona č. 1043 zo 17. decembra 2002 sa týka zrušenia článku 13 odst. 1, tretí odsek.

⁴⁾ Čl. 3 zákona č. 425 z 10. júna 2003 sa týka zmenenej a doplnenej úpravy článku 6, prvý odsek.

⁵⁾ Čl. 1 zákona č. 1157 z 19. decembra 2003 sa týka zavedenia článku 3 odst. 5; zmenenej a doplnenej úpravy článku 7 odst. 1; zmeny a úpravy článku 7 odst. 2; zavedenia článku 7 odst. 3 a 4; zmeny a úpravy článku 10 odst. 1; zavedenia článku 10 odst. 2; zmeny a úpravy článku 11 odst. 1; zavedenia

článku 12 odst. 3; ako aj zmenenej a doplnenej úpravy článku 14.

⁶⁾ Čl. 5 zákona č. 1165 z 19. decembra 2003, ktorý bol zverejnený v Legislatívnom vestníku 22. decembra 2003, sa týka zmien a úprav článku 10 odst. 2 (teraz odst. 3).

⁷⁾ Čl. 3 zákona č. 1380 z 20. decembra 2004 sa týka zmenenej a doplnenej úpravy článku 13 odst. 2.

⁸⁾ Čl. 3 zákona č. 324 z 18. mája 2005 sa týka zmenenej a doplnenej úpravy článku 7 odst. 1, druhý odsek; zavedenia článku 7 odst. 7; zmeny a úpravy článku 10 odst. 1, č. 5; a zmeny a úpravy článku 14.

⁹⁾ Čl. 11 zákona č. 327 z 18. mája 2005 sa týka zavedenie článku 9 a článku 10 a.

Krátce o realizátorovi studie:

SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty) je nevládní nezisková organizace, jejímž posláním je poskytovat pomoc uprchlíkům a cizincům, přicházejícím do České republiky. Úsilí SOZE je vedle zajištění minimálních standardů azylové procedury, zaměřeno na trvalá a přijatelná řešení situací jednotlivců, rodin i uprchlických komunit, jejich plnohodnotnou integraci do české společnosti nebo dobrovolnou repatriaci do zemí původu. Ve vztahu k majoritě, ve snaze odbourávat projevy nedůvěry, nesnášenlivosti a xenofobie a zároveň posilovat povědomí o problematice uprchlictví a lidských práv, působí SOZE prostřednictvím organizování osvětových a informačních přednášek, výstav, seminářů a národních kulturních večerů. Svojí činností se snažíme přispívat k rozvoji tolerantní multikulturní společnosti a zprostředkovat transfer bohatství myšlenek, života a kultur mezi cizineckými komunitami a většinovou společností.

Naše současná činnost se zaměřuje na poskytování právního a sociálního poradenství pro různé kategorie cizinců (žadatele o mezinárodní ochranu, azylanté, osoby s doplňkovou ochranou, cizinci s dlouhodobým a trvalým pobytem, jakož i cizinci s výjezdním vízem a cizinci zajištění za účelem vyhoštění). Poradenství je poskytováno na území Moravy a Slezska v kanceláři SOZE v Brně a v azylových zařízeních Havířov, Zastávka u Brna, Poštorná. Vedle sociálního poradenství zajišťujeme též volnočasové aktivity v pobytových střediscích a ZZC Poštorná a kulturní večery v multikulturním centru Brno. Kromě toho organizace zajišťuje výuku českého jazyka pro cizince, se zvláštním zaměřením na azylanty a osoby s doplňkovou ochranou v rámci státního integračního programu. K tomuto účelu SOZE zajistilo také vytvoření metodiky kurzů a učebních materiálů. Doplňkovými aktivitami jsou kurzy PC a kurzy reálií. Čím dál významnější složkou poskytovaných služeb je asistence se zaměstnáváním cizinců a kontaktování potenciálních zaměstnavatelů cizinců. Z dlouhodobého pohledu je významné, že na dvou vysokých školách se podílíme na výuce a zajištění praxe pro studenty 4. ročníku v rámci klinik azylového práva s důrazem na specifika azylového řízení a cizineckou problematiku obecně.

Studii zpracoval tým právníků SOZE pod vedením Libora Studeného
Poděkování za odborné připomínky Petru Karbanovi (IOM)

Sdružení občanů zabývajících se emigranty
Mostecká 5
Brno 614 00
e-mail: soze@soze.cz
www.soze.cz
tel.: 545 213 643