

**Brusel 10. září 2015
(OR. en)**

11846/15

**MIGR 41
COMIX 389**

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	9. září 2015
Příjemce:	Jepppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2015) 453 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Akční plán EU v oblasti navracení

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2015) 453 final.

Příloha: COM(2015) 453 final



V Bruselu dne 9.9.2015
COM(2015) 453 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Akční plán EU v oblasti navracení

I. Úvod

Navracení nelegálních migrantů, kteří nemají právo pobývat v EU, do jejich domovských zemí, za plného dodržování zásady *non-refoulement*, je důležitou součástí **komplexního úsilí EU řešit problematiku migrace**, zejména omezovat nelegální migraci. *Evropský program pro migraci*¹, který přijala Evropská komise dne 13. května 2015, poukázal na to, že jedním z faktorů stimulujících nelegální migraci je i povědomí o tom, že systém EU pro navracení nelegálních migrantů nefunguje dostatečně účinně.

V roce 2014 skutečně odcestovalo **méně než 40 %** nelegálních migrantů, kterým bylo nařízeno opustit EU. Jedním z nejučinnějších způsobů, jak se vypořádat s nelegální migrací, je systematické navracení, dobrovolné či nucené, těch, kteří nemají právo setrvávat v Evropě, nebo tohoto práva pozbyli. Lidí, kteří riskují své životy a zbytečně utrácejí své peníze, aby se dostali do EU, přestože nepotřebují mezinárodní ochranu, bude méně, pokud budou vědět, že budou obratem navráceni domů.

Je **nutné posílit účinnost systému EU pro navracení nelegálních migrantů**. To je zásadní pro zachování důvěry veřejnosti v azylový systém EU a podpory pro pomoc osobám, které potřebují mezinárodní ochranu. Zvyšování míry navracení nelegálních migrantů musí jít ruku v ruce s obnoveným úsilím EU poskytovat ochranu těm, kteří ji potřebují, mimo jiné prostřednictvím relokace a přesídlování.

Evropská rada vyzvala Komisi, aby „*zavedla specializovaný evropský návratový program*“. Tento akční plán EU v oblasti navracení je reakcí na tuto výzvu, přičemž vymezuje okamžitá a střednědobá opatření, která budou přijata za účelem zvýšení účinnosti návratového systému EU. Jeho cílem je maximalizovat dopad opatření, která jsou již prováděna, a rovněž navrhnout nové iniciativy a dosáhnout plného využívání právních předpisů EU a v případě potřeby jejich posílení. Cílem je vytvořit soudržný rámec pro opatření, jenž by se opíral o intenzivní operativní spolupráci mezi členskými státy, agenturami EU a zeměmi původu migrantů. Akční plán uznává klíčovou úlohu a odpovědnost členských států při provádění návratové politiky EU a vytváří koncepci silnější vzájemné interakce v oblasti navracení s agenturami EU, které poskytují významnou podporu.

Provádění veškerých opatření vymezených v tomto sdělení bude muset být **v souladu s mezinárodními normami v oblasti lidských práv**, zejména s Listinou základních práv Evropské unie, Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvou OSN o uprchlících z roku 1951 a jejím protokolem z roku 1967 a se zásadou *non-refoulement*, jak je zaručeno v platných právních předpisech EU. Směrnice EU o navracení² stanoví zvláštní právní záruky, které mají zajistit účinnou ochranu práv navracených osob v průběhu celého procesu navracení. Při nakládání s osobními údaji by měla být věnována zvláštní pozornost plnému provádění příslušných předpisů.

Je třeba vyčlenit přiměřené zdroje na zvýšení účinnosti politiky EU v oblasti navracení, v souladu s požadavkem, který vznesla Evropská rada na zasedání ve dnech 25.–26. června 2015. Azylový, migrační a integrační fond (AMIF) bude v návaznosti na Evropský návratový fond (2008–2013) významně podporovat činnost členských států v oblasti navracení; členské státy plánují v období 2014–2020 vyčlenit ze svých národních programů na navracení více

¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů nazvané Evropský program pro migraci, 13.5.2015, COM(2015) 240 final.

² 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, Úř. věst. L 348/98, 24.12.2008.

než 800 milionů EUR. Komise pečlivě zváží potřebu navýšit zdroje přidělované na činnost v oblasti navracení na úrovni EU, zejména pokud jde o financování činnosti agentury Frontex v této oblasti, a bude v následujících letech předkládat odpovídající návrhy.

II. Zvyšování účinnosti systému EU pro navracení nelegálních migrantů

1. Podpora dobrovolného návratu

Dobrovolný návrat nelegálních migrantů do jejich domovských zemí je i nadále **preferovanou variantou**, kdykoliv je to možné. Dobrovolný návrat a doprovodná reintegrační opatření pomáhají upevnit postavení vracejících se osob v jejich domovských zemích, a odrazují tak od další nelegální migrace. Jsou obecně považovány za efektivnější z hlediska nákladů než nucený návrat. Politika dobrovolného návratu rovněž může pomoci překonat neochotu některých třetích zemí spolupracovat při navracení jejich státních příslušníků. Podíl dobrovolných návratů na celkovém počtu návratů se v EU za poslední roky postupně zvyšoval. Odhaduje se, že v roce 2013 bylo dobrovolných návratů 40 %, oproti pouhým 14 % v roce 2009³.

Za tvorbu a provádění programů dobrovolného návratu jsou primárně odpovědné členské státy, **EU poskytuje finanční prostředky** na tyto programy, jakož i fórum pro výměnu osvědčených postupů a posilování operativní spolupráce v oblasti dobrovolného návratu. V rámci národní programů AMIF na období 2014–2020 členské státy plánují vrátit prostřednictvím dobrovolných návratů dvakrát více nelegálních migrantů než prostřednictvím nucených návratů. Komise vyzývá členské státy, aby vytvořily účinný rámec umožňující nelegálním migrantům snadný přístup k programům dobrovolného návratu. Programy asistovaného dobrovolného návratu⁴ by měly být navrženy tak, aby nevytvářely „faktor přitažlivosti“ – a nepředstavovaly tak pobídky pro další nelegální migranty k cestě do Evropy za účelem využití těchto programů⁵.

Komise bude prostřednictvím Evropské migrační sítě⁶ (EMS) sledovat a posuzovat, zda by rozdíly mezi programy dobrovolného návratu a reintegrace jednotlivých členských států mohly vést k „nákupu návratů“ – při němž by si migranti vybírali ty členské státy, které nabízejí nejlukrativnější balíčky⁷. Komise členské státy vyzývá k vytvoření **společných reintegračních projektů**, které by mohly zlepšit jak kvalitu podpory poskytované migrantům, tak i její efektivnost z hlediska nákladů – prostřednictvím úspor z rozsahu za administrativní náklady.

Za účelem dalšího zvýšení míry dobrovolných návratů Komise financuje **programy asistovaného dobrovolného návratu** prostřednictvím AMIF ve spolupráci s vládními i nevládními partnery, jako je Mezinárodní organizace pro migraci (IOM). Podporuje síť evropského nástroje pro reintegraci (ERIN), která poskytuje navrátilivším se osobám podporu při reintegraci a sociální podporu a podporu při hledání zaměstnání. Mimo rámec finančních možností AMIF bude poskytování finančních prostředků na udržitelné návraty a reintegraci **jasnou prioritou** v rámci finančních programů EU v oblasti rozvojové spolupráce a politiky

³ Zpráva EMS, *Přehled: Pobídky pro návrat do třetí země a podpora poskytovaná migrantům pro reintegraci*, leden 2015.

⁴ Dobrovolný návrat nebo dobrovolné opuštění území s poskytnutím logistické, finanční a/nebo materiální podpory.

⁵ Například co se týče zemí západního Balkánu, mnoho členských států pozastavilo pomoc při dobrovolných návratech s výjimkou úhrady cestovních nákladů s cílem zabránit tomu, aby přicházeli další migranti.

⁶ Úkolem EMS je poskytovat aktuální, objektivní, spolehlivé a porovnatelné informace o migraci a azylu.

⁷ Viz pozn. pod čarou 2.

sousedství. Zejména svěřenský fond, jehož fungování bude zahájeno na summitu EU-Afrika o migraci, který se bude konat ve Vallettě (11.–12. listopadu 2015), by měl poskytovat významné finanční prostředky na navrácení a reintegraci migrantů v domovských zemích.

Úspěšnost režimů dobrovolného návratu však závisí také na tom, **nakolik reálná je perspektiva nuceného návratu**. Migranti, kteří převaděčům za to, aby je dostali do Evropy, často zaplatí celoživotní úspory, nemusí být připraveni přijmout nabídku asistovaného dobrovolného návratu, pokud nebudou vědět, že budou vráceni v každém případě. Když se migranti nechtějí vrátit dobrovolně, musí být návrat vynucen.

Okamžitá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Sledování účinku rozdílů mezi vnitrostátními režimy dobrovolného návratu • Financování programů asistovaného dobrovolného návratu prostřednictvím AMIF
Střednědobá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Podpora osvědčených postupů v oblasti dobrovolného návratu a reintegračních programů prostřednictvím EMS • Podpora společných reintegračních programů

2. Důraznější prosazování pravidel EU

Důkladné a systematické uplatňování pravidel EU v oblasti navrácení je pro zvýšení účinnosti systému zásadní. **Směrnice EU o navrácení** ukládá členským státům⁸ právní povinnost vydat rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, a – je-li to nutné – přijmout opatření k výkonu tohoto rozhodnutí⁹. Rovněž stanoví záruky, které mají **chránit práva navrácených osob** a zajistit výkon rozhodnutí o navrácení humánním a přiměřeným způsobem.

Za účelem splnění své povinnosti vykonávat rozhodnutí o navrácení **by členské státy měly využívat zajištění** jako legitimní krajní opatření v případě, že je nutné zabránit tomu, aby se nelegální migranti skrývali nebo aby odcházeli do jiných členských států („sekundární přesun“)¹⁰. Existuje-li reálná pravděpodobnost vyhoštění, neměla by být tato perspektiva ohrožena předčasným ukončením zajištění. Nejdelší možná doba zajištění stanovená ve vnitrostátních právních předpisech by orgánům členských států měla umožnit podniknout kroky nezbytné k identifikaci nelegálního migranta a k vydání cestovních dokladů zemí původu. Členské státy by měly zkoumat **nové alternativy k zajištění** a využívání mírnějších donucovacích opatření ve vhodných případech. Příkladem může být umístování nelegálních migrantů pod elektronický dozor nebo využívání polouzavřených zařízení.

Směrnice o navrácení členským státům rovněž umožňuje pružně reagovat na situace mimořádného migračního tlaku. Podle **ustanovení týkajících se mimořádných situací**¹¹ mohou členské státy čelící náhlému a nečekanému příchodu velkého počtu migrantů postupovat pružně, pokud jde o podmínky zajištění migrantů v uzavřených zadržovacích střediscích. Členské státy mohou rovněž použít **zjednodušené a rychlé postupy navrácení** v

⁸ Termín „členské státy“ se vztahuje na 30 států: 28 členských států EU s výjimkou Spojeného království a Irsko, Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko. Směrnice je součástí schengenského *acquis* a je závazná pro státy přidružené k Schengenu. Spojené království a Irsko jí vázány nejsou, ačkoli se mohou rozhodnout, že se do jejího provádění zapojí.

⁹ Podle čl. 8 odst. 1 členské státy přijmou veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území v souladu s čl. 7 odst. 4 nebo jestliže povinnost návratu nebyla během lhůty pro dobrovolné opuštění území poskytnuté podle článku 7 splněna.

¹⁰ Směrnice o navrácení osob umožňuje zajištění osob až na šest měsíců, a až na 18 měsíců v případech, kdy je pravděpodobné, že doba potřebná pro úkony směřující k vyhoštění bude přes veškeré řádné úsilí delší.

¹¹ Ustanovení čl. 18 odst. 1 a 2 směrnice o navrácení.

případě migrantů zadržovaných nebo zastavených v souvislosti s nedovoleným překročením hranic, podle vnitrostátního práva, při dodržení určitých základních záruk¹².

Komise v současné době hodnotí stav uplatňování směrnice a použije všechny prostředky k prosazování jejího správného provádění, a to jak pokud jde o ochranu práv nelegálních migrantů, tak pokud jde o plné a účinné vykonávání procesu navracení. Bude členským státům poskytovat pomoc, aby mohly plnit své povinnosti. Bude také **zahajovat řízení o nesplnění povinnosti** proti členským státům, které zcela neplní všechna ustanovení směrnice včetně povinnosti vydávat a vykonávat rozhodnutí o navracení. Komise dále nejpozději v roce 2017 předloží druhou zprávu Evropskému parlamentu a Radě, v níž mimo jiné zváží, zda je nutná revize směrnice o navracení.

Klíčovou rolí při vytváření podmínek umožňujících provádět účinnou návratovou politiku hrají také **právní a správní rámce členských států**. Měly by zajišťovat rychlé jednání, počínaje identifikací neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, přes vydávání rozhodnutí o návratu a vynucování jejich výkonu, až po rychlé právní postupy¹³. Aby toho bylo dosaženo, musí členské státy prokázat dostatek rozhodnosti a vyčlenit odpovídající zdroje včetně financování, personálu a zajišťovací kapacity, aby bylo zaručeno, v nutných případech též prostřednictvím zajištění, že nelegální migrant bude fyzicky k dispozici pro vykonání navracení.

Odlíšné postupy členských států při provádění směrnice o navracení snižují účinnost návratového systému EU, neboť nelegální migranti se mohou navracení vyhnout tím, že se přestěhují do jiného státu v schengenském prostoru. Ze statistických údajů vyplývá, že některé členské státy nevydávají nelegálním migrantům zadržným na jejich území nebo osobám, jejichž žádosti o azyl byly zamítnuty, systematicky rozhodnutí o navracení.

Komise bude pravidelně zjišťovat a sdílet osvědčené postupy v oblasti navracení ve vnitrostátních právních předpisech a správních postupech. „**Příručka k navracení osob**“, přijatá společně s tímto akčním plánem EU v oblasti navracení, obsahuje pokyny, osvědčené postupy a doporučení pro provádění navracení účinným a humánním způsobem při plném dodržování lidských práv a záruk, jež stanoví příslušné právní předpisy EU. Systematické hodnocení toho, jak jednotlivé členské státy provádějí předpisy EU v oblasti navracení, prováděné v rámci **schengenského hodnotícího mechanismu**, přitom usnadňuje zjišťování a nápravu nedostatků. Tyto zprávy budou použity pro šíření osvědčených postupů při překonávání překážek navracení. Kromě toho bude EMS dále mapovat osvědčené postupy a překážky navracení ve vnitrostátních právních předpisech a správních systémech s cílem pomoci členským státům zlepšit účinnost jejich návratových systémů.

Účinná návratová politika vyžaduje existenci **fungujícího azylového systému**, aby bylo zajištěno, že neodůvodněné žádosti o azyl povedou k rychlému vyhoštění příslušné osoby z evropského území. Směrnice o azylovém řízení již stanoví rychlé zpracování určitých žádostí. V rámci tzv. řízení na hranicích může být žadatel zajištěn na hranicích; v takových případech platí pro posouzení žádosti velmi krátké lhůty. Žadatelé o azyl musí být informováni o možnosti asistovaného dobrovolného návratu včas a ve všech fázích azylového řízení, aby odmítnutým žadatelům o azyl a těm, kteří si přejí řízení pozastavit, byla poskytnuta rozumná

¹² Dostatečné dodržování zásady *non-refoulement* v souvislosti s operacemi okamžitého navracení na vnější hranici se zajistí tak, že se osobám, které mají být navraceny, poskytne – jak na základě právních předpisů, tak i v praxi – možnost podat případnou žádost o mezinárodní ochranu na snadno dostupném hraničním přechodu.

¹³ Několik členských států například automaticky přiznává odkladný účinek bez rozdílu ve všech případech, kdy je rozhodnutí o navracení napadeno právními prostředky. Takový postup může způsobit zpoždění v návratových řízeních. Automatický odkladný účinek by měla být přiznáván pouze v případech, které souvisejí se zásadou *non-refoulement*.

alternativa důstojného návratu do jejich země. Není-li dobrovolný návrat možný, musí být přijata vhodná opatření zamezující tomu, aby se odmítnutí žadatelé o azyl skrývali.

Okamžitá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Hodnocení stavu provádění směrnice o navracení • Schengenská hodnocení v oblasti navracení (probíhají)
Střednědobá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Případný přezkum směrnice o navracení na základě druhé zprávy o provádění (nejpozději v roce 2017) • Zmapování osvědčených postupů a překážek bránících navracení ve vnitrostátních právních předpisech a správní praxi prostřednictvím EMS • Začlenění informací o asistovaném dobrovolném návratu do azylového řízení

3. Intenzivnější sdílení informací za účelem vymáhání navracení

Stávající **evropské informační systémy** – zejména Schengenský informační systém (SIS), Vízový informační systém (VIS) a Eurodac – by měly být lépe využívány ke zvyšování účinnosti návratového systému EU.

Členské státy v současné době nesdílejí systematicky informace o rozhodnutích o navracení či zákazech vstupu udělovaných migrantům. Pro nelegální migranty, kteří mají zákonnou povinnost odcestovat, je tudíž možné vyhnout se navracení jednoduše tím, že se přestěhují do jiného členského státu v schengenském prostoru¹⁴. Pokud jsou zadrženi, musí být zahájeno nové řízení, čímž se návrat dané osoby dále zdržuje. V praxi tedy není možné zajistit **vzájemné uznávání rozhodnutí o navracení** vydaných daným členským státem a vynucení jejich vykonání v celé EU.

Komise navrhne **změny SIS** s cílem posílit jeho využití pro účely navracení nelegálních migrantů. Komise nejprve navrhne uložit členským státům povinnost **vkládat do SIS všechny zákazy vstupu**¹⁵ s cílem pomoci zabránit tomu, aby migranti, na něž se vztahují zákazy vstupu vydané jedním členským státem, znovu vstupovali do schengenského prostoru přes území jiného členského státu. Rovněž navrhne, aby členské státy do SIS vkládaly všechna vydaná rozhodnutí o navracení¹⁶. To by mělo umožnit sledovat osoby, které se snaží obejít příkaz k navracení přesunem do jiného členského státu. Komise rovněž navrhne vytvoření **centrálního automatizovaného systému identifikace otisků prstů** pro SIS s cílem usnadnit určování totožnosti osob bez potvrzené totožnosti, včetně nelegálních migrantů.

Navracení ztěžuje rovněž nedostatečná komunikace a spolupráce mezi členskými státy, pokud jde o osoby, které mají povolení k pobytu v jednom členském státě, avšak zároveň se na ně v jiném členském státě vztahuje rozhodnutí o navracení. Členské státy by měly zřídit **sít' národních kontaktních míst** pro výměnu informací o odnětí povolení k pobytu, zejména v případě migrantů se záznamem v trestním rejstříku. Členské státy mají rovněž povinnost vkládat do SIS údaje o všech zneplatněných dokladech, například povoleních k pobytu, za

¹⁴ V takových případech členský stát pobytu nelegálního migranta může tuto osobu buď vrátit do členského státu, který přijal rozhodnutí o navracení, na základě dvoustranné dohody, nebo učinit nezbytné kroky pro výkon původního rozhodnutí o navracení podle směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí, Úř. věst. L 149/34, 2.6.2001.

¹⁵ V současné době členské státy vkládají do SIS systematicky pouze některé zákazy vstupu, avšak nikoli ty, které jsou vydávány podle směrnice o navracení.

¹⁶ Jak bylo oznámeno v akčním plánu EU proti pašování migrantů a v návaznosti na výzvu Evropské rady z 25.–26. června 2015.

účelem jejich zabavení¹⁷. Komise naléhavě vyzývá členské státy, aby zajistily systematické plnění této povinnosti.

Revidovaný návrh týkající se **inteligentních hranic**, který Komise předloží na začátku roku 2016¹⁸, navíc pomůže zvýšit míru úspěšnosti navracení vytvořením záznamu veškerého přeshraničního pohybu státních příslušníků třetích zemí. To umožní vysledování osob, jež překročí povolenou délku pobytu, a usnadní identifikaci těch, kteří zničili své doklady totožnosti.

Komise rovněž posoudí možné **rozšíření působnosti a účelu nařízení o Eurodac**¹⁹ tak, aby bylo možné údaje využívat pro účely navracení osob. Cílem by mělo být umožnit orgánům členských států odpovědným za navracení získat informace o tom, zda byl zadržený nelegální migrant již dříve zadržen a/nebo zda mu byly sejmuty otisky prstů v jiném členském státě. Tyto informace mohou pomoci identifikovat nelegální migranty, a usnadňovat tak jejich navracení.

Nařízení o VIS, které stanoví vkládání biometrických údajů státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o udělení víza, do VIS, usnadňuje identifikaci držitelů víz. Rovněž umožňuje – za přísných podmínek – předávání a sdílení některých údajů s orgány třetích zemí s cílem pomoci ověřit totožnost jejich státních příslušníků. To může usnadnit vydávání cestovních dokladů pro navracení. Komise v současné době hodnotí provádění VIS včetně používání tohoto ustanovení a o výsledku hodnocení bude informovat.

Okamžitá opatření	<ul style="list-style-type: none">• Hodnocení SIS (probíhá)• Zřízení sítě vnitrostátních kontaktních míst v souvislosti s odnímáním povolení k pobytu
Střednědobá opatření	<ul style="list-style-type: none">• Legislativní návrhy týkající se povinného vkládání záznamů vstupu a rozhodnutí o navracení do SIS (2016)• Revidovaný návrh týkající se inteligentních hranic (2016)• Prozkoumání případného rozšíření nařízení o Eurodac• Hodnocení provádění VIS (2016)

4. Posílení úlohy a mandátu agentury Frontex

Frontex plní klíčovou úlohu při posilování praktické spolupráce v oblasti navracení, a jeho role by měla být dále posílena. V současné době má agentura za úkol poskytovat členským státům pomoc při navracení nelegálních migrantů, a to zejména prostřednictvím organizace společných návratových operací a určování osvědčených postupů v oblasti získávání cestovních dokladů a vyhošťování migrantů, nezabývá se však při tom podstatou jednotlivých rozhodnutí o navracení.

Členské státy se vyzývají, aby systematictěji využívaly možnost vracet nelegální migranty prostřednictvím **společných návratových operací** organizovaných a koordinovaných

¹⁷ Článek 38 rozhodnutí Rady 2007/533/SVV ze dne 12. června 2007.

¹⁸ Jak bylo oznámeno v evropském programu pro migraci.

¹⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Úř. věst. L 180, 29.6.2013.

agenturou Frontex, které umožňují sdílení zdrojů. Měly by Frontex pravidelně informovat o svých potřebách, co se týče pomoci a koordinace při navracení migrantů.

Identifikace migrantů a vydávání cestovních dokladů pro jejich návrat je velkou výzvou. Frontex by měl usnadňovat kontakty a spolupráci mezi členskými státy a třetími zeměmi, zejména těmi, které nemají v dotčených členských státech konzulární zastoupení. A měl by dále pomáhat členským státům při najímání letadel pro návratové operace, včetně jejich najímání vlastním jménem. Mohli by být dáni k dispozici pozorovatelé z platformy zřízené v rámci projektu sledování nuceného navracení²⁰, aby poskytovali neutrální zprávy o návratových operacích; náklady na jejich poskytnutí může financovat Frontex. Rovněž může členským státům prostřednictvím poskytování **školení** pomoci vytvářet společné doprovodné týmy, které mohou být operativně nasazovány při letech za účelem navracení.

Zesílená podpora pro členské státy v přední linii v rámci tzv. „ohniskového“ přístupu

„Ohniskový“ přístup, který byl zaveden evropským programem pro migraci, umožňuje významné **posílení operační podpory** poskytované členským státům, které čelí migračnímu tlaku. V rámci tohoto přístupu může agentura Frontex vyslat mobilní týmy, aby těmto státům v přední linii na místě poskytovaly operační a informační podporu při navracení, a to v několika fázích.

Zprv může pomáhat při **identifikaci migrantů**. Odborníci koordinovaní agenturou Frontex mohou členským státům pomáhat registrovat zadržené a přicházející migranty, a to migranty s doklady i bez dokladů. Mohou nově přichozí migranty kontrolovat, určovat jejich předpokládanou státní příslušnost a bránit záměně občanství. To by pomohlo rychle identifikovat osoby, které mají být vráceny, a osoby, které pravděpodobně potřebují mezinárodní ochranu. Dotčeným členským státům by to mělo umožnit systematicky kontrolovat všechny migranty zadržené po nedovoleném překročení hranice a postrádající odpovídající doklady.

Pro potvrzení předpokládané státní příslušnosti migrantů může Frontex zajistit úzkou spolupráci se zastupitelskými nebo konzulárními úřady jejich země původu. Může rovněž vyzvat pracovní skupiny sdružující imigrační/konzulární úředníky z těchto zemí, aby provedly rozhovory za účelem identifikace a aby urychlily **vydávání cestovních dokladů** pro účely navracení a usnadňovat práci těchto skupin. V případě potřeby může rovněž zapojit síť zabývající se navracením.

Frontex může rovněž pomoci s organizací **návratových operací** do zemí původu nebo tranzitu a může tyto operace koordinovat a spolufinancovat. Frontex by měl zvážit, zda by v případě společných letů za účelem navracení vypravených z ostatních členských států neměla být zavedena pravidelná mezipřistání v členských státech v přední linii.

Pro úspěšné provedení identifikace, je důležité, aby členské státy, zejména ty v přední linii, přijaly **vhodná opatření, která by zabránila tomu, že se migranti budou skrývat a přesouvat do jiných členských států.**

Jak bylo avizováno v evropském programu pro migraci, předloží Komise v roce 2016 **legislativní návrhy na posílení mandátu agentury Frontex v oblasti navracení.** Aniž by

²⁰ Cílem projektu sledování nuceného navracení, který řídí Mezinárodní středisko pro rozvoj migrační politiky (ICMPD) a který je financován z Evropského návratového fondu, je vytvořit evropské sdružení pozorovatelů pro sledování nuceného navracení, kteří budou k dispozici zemím, jež potřebují zavést systém pro sledování nuceného navracení.

předjímalá výsledky hodnocení agentury Frontex, které má být dokončeno v roce 2015, a posouzení dopadů doprovodujícího zmíněné návrhy, prozkoumá Komise možnosti, jak agentuře poskytnout silnější mandát zahrnující jak koordinaci operativní spolupráce při správě vnějších hranic, tak navrácení nelegálních migrantů. Navrhne vytvoření speciálního **úřadu agentury Frontex pro navrácení**, aby byla lépe zohledněna úloha agentury v oblasti navrácení.

Komise zváží zejména zřízení **zásahových jednotek agentury Frontex pro rychlé navrácení**, které budou členskými státy nabízet podporu při identifikaci, konzulární spolupráci se třetími zeměmi a organizaci návratových operací, přičemž bude ve svém návrhu vycházet ze zkušeností s kritickými místy. Komise také zváží, zda agentuře umožní zahajovat návratové operace (v současné době mohou tyto operace iniciovat pouze členské státy) a koordinovat a organizovat návratové operace z území jediného členského státu.

Komise bude rovněž hledat způsoby, jak rozšířit podporu, kterou agentura Frontex poskytuje **zemím v sousedství EU**²¹ při navrácení nelegálních migrantů, prostřednictvím technické podpory a budování kapacit.

Kromě posílení schopnosti agentury Frontex poskytovat operační podporu by měly být rozšířeny její **analytické kapacity v oblasti navrácení a zpětného přebírání**. Zejména mandát agentury, co se týče analýzy rizik, by měl být rozšířen tak, aby zahrnoval i sběr a analýzu údajů o nelegálních sekundárních přesunech státních příslušníků třetích zemí v rámci EU, s cílem usnadnit realizaci navrácení těch státních příslušníků třetích zemí, kteří nemají právo pobývat v EU. Měla by být upevněna její pozice jakožto střediska EU pro výměnu provozních zkušeností a znalostí v otázkách navrácení, a to prostřednictvím sítě přímých kontaktních míst pro navrácení

Aby mohla plnit své úkoly v oblasti navrácení, měly by být Agentuře Frontex přiděleny **odpovídající zdroje**. Komise navrhla vyčlenit pro agenturu Frontex dalších 5 milionů EUR v rozpočtu na rok 2016, a to speciálně na činnosti spojené s navrácením. To by jí mělo umožnit vyhradit v roce 2016 na tento účel 15 milionů EUR. Legislativní návrhy na posílení mandátu agentury Frontex budou doprovázet ustanovení o vyčlenění odpovídajících finančních zdrojů, aby mohla plnit své úkoly.

Okamžitá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Systematičtější využívání společných návratových operací koordinovaných agenturou Frontex • Školení poskytované agenturou Frontex pro doprovod a vedoucí doprovodu (probíhá)
Střednědobá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Legislativní návrhy na rozšíření mandátu agentury Frontex v oblasti navrácení (2016)

5. Integrovaný systém řízení návratů

Komise bude podporovat a řídit vytvoření **integrovaného systému řízení návratů** prostřednictvím propojení všech sítí a programů se zaměřením na navrácení a zpětné přebírání financovaných EU. Bude rozvíjet součinnost mezi evropským integrovaným přístupem k

²¹ Podle článku 15 nařízení o agentuře Frontex musí agentura i členské státy dodržovat normy a standardy alespoň rovnocenné normám a standardům stanoveným v právních předpisech Unie i v případě, že se spolupráce se třetími zeměmi uskutečňuje na území těchto států.

navracení do třetích zemí (EURINT), nástrojem ERIN a evropskou sítí styčných úředníků pro navracení (EURLO)²².

Tyto sítě by měly spolupracovat vzájemně se obohacujícím způsobem, aby dosáhly vytvoření soudržného a účinného systému řízení návratů společně s agenturou Frontex, která bude tento systém integrovaného řízení návratů koordinovat na operační úrovni. Zejména by měly operativně **vysílat mobilní pracovní skupiny** na pomoc s identifikací migrantů a vydáváním cestovních dokladů pro jejich repatriaci, testovat osvědčené postupy a šířit je za účelem rozsáhlejšího použití. Tato koordinace by měla posílit sbližování postupů v oblasti navracení mezi členskými státy a odrazovat od sekundárních přesunů.

Komise bude zkoumat možnosti, jak zvýšit přijímání **průkazů EU** ze strany zemí původu při navracení nelegálních migrantů, včetně možnosti posílení bezpečnostních prvků tohoto dokladu.

Evropští styční úředníci pro otázky migrace²³(EMLO), kteří budou vysláni do delegací EU v klíčových zemích původu nebo tranzitu, by měli usnadňovat spolupráci s orgány těchto zemí při zpětném přebírání jejich státních příslušníků, kteří se neoprávněně zdržují v EU. EMLO by měli úzce spolupracovat se sítí styčných úředníků pro přistěhovalce (ILO), která v těchto zemích funguje, a s agenturami EU – zejména pak se styčnými úředníky agentury Frontex vyslanými do těchto zemí – a se sítěmi se zaměřením na navracení, jako je EURLO. Na základě hodnocení **právních předpisů EU týkajících se ILO**²⁴, které je plánováno na rok 2016, Komise posoudí, zda je nutné provést jejich revizi za účelem posílení přidané hodnoty sítě ILO.

Komise rovněž hodlá plně využívat možností nabízených EMS pro zlepšení analýz a sdílení informací ohledně navracení. Spolehlivé, porovnatelné a jednotné **statistické údaje** jsou stěžejní pro přípravu odpovídajících opatření. Bylo zjištěno, že statistické údaje o navracení, které členské státy poskytují Eurostatu, nejsou konzistentní. Touto otázkou se bude zabývat speciální pracovní skupina, v níž budou zástupci Komise, Eurostatu a příslušných agentur EU.

Okamžitá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Vytvoření integrovaného systému řízení návratů • Vymezení úkolů a prioritních zemí pro vyslání EMLO • Plán pro zlepšení sběru statistických údajů o navracení
Střednědobá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Vyslání EMLO do klíčových třetích zemí • Hodnocení právních předpisů EU týkajících se ILO a případné legislativní návrhy na jejich revizi • Zkoumání způsobů, jak zvýšit uznávání průkazů EU třetími zeměmi

III. Posílení spolupráce v oblasti zpětného přebírání se zeměmi původu a tranzitu

Posílení spolupráce v oblasti navracení a zpětného přebírání s hlavními zeměmi původu a tranzitu nelegálních migrantů je **stěžejní pro zvýšení míry navracení** a zastavení další

²² EURINT má za cíl rozvíjet a sdílet osvědčené postupy v oblasti navracení a vytvořit společnou strategii pro operativní spolupráci se třetími zeměmi. EURLO má za cíl stimulovat země původu k soustředěné operativní spolupráci, především prostřednictvím styčných úředníků pro navracení v klíčových zemích.

²³ Na zasedání Evropské rady ze dne 23. dubna 2015 byl vznesen požadavek na vyslání evropských styčných úředníků pro otázky migrace. To potvrdil i evropský program pro migraci a akční plán EU proti pašování migrantů přijatý dne 27. května 2015.

²⁴ Nařízení Rady (ES) č. 377/2004 ze dne 19. února 2004 o vytvoření sítě styčných úředníků pro přistěhovalce. Úř. věst. L 64/1, 2.3.2004.

nelegální migrace. Prioritou jsou africké země, z nichž pochází vysoký počet migrantů, kteří do EU nelegálně přicházejí nebo v ní nelegálně pobývají. Míry návratu do afrických zemí jsou nižší než 30 %, což je podstatně méně, než je obecná míra návratu z EU, která činí již tak nedostatečných 40 %. Nadcházející summit o migraci ve Vallettě představuje významnou příležitost zabývat se zpětným přebíráním v rámci širší diskuse o spolupráci v oblasti migrace mezi EU a Afrikou.

Zpětné přebírání vlastních státních příslušníků je povinnost podle mezinárodního obyčejového práva. Pokud jde o africké, karibské a tichomořské země (AKT), je tato povinnost rovněž stanovena v článku 13 dohody z Cotonou²⁵.

Evropský program pro migraci již zdůraznil potřebu důraznějších opatření, aby třetí země plnily svou povinnost přebírat zpět své státní příslušníky. Evropská rada na zasedání ve dnech 25.–26. června 2015 požádala o **mobilizaci veškerých nástrojů ke zvýšení spolupráce v oblasti zpětného přebírání**.

Komise se přednostně bude snažit zajistit, aby **závazky v oblasti zpětného přebírání** byly plněny účinně a bez prodlení. Zároveň se zaměří na rychlé dokončení probíhajících jednání a v případě potřeby na zahájení jednání o nových dohodách o zpětném přebírání s klíčovými zeměmi původu. EU by dále měla zahájit politické dialogy na vysoké úrovni o zpětném přebírání s příslušnými zeměmi a významně posílit operativní spolupráci. Za účelem dosažení těchto cílů by EU měla vytvořit **přiměřený pákový efekt** ve vztahu s partnerskými zeměmi.

1. Účinné provádění závazků v oblasti zpětného přebírání

Komise bude usilovat o zajištění provádění závazků v oblasti zpětného přebírání přijatých jak v rámci zvláštních dohod o zpětném přebírání, tak v rámci dohody z Cotonou.

EU dosud uzavřela 17 **dohod o zpětném přebírání**²⁶. Celkově je návratu a zpětné přebírání nelegálních migrantů v zemích, které takovou dohodu s EU uzavřely, jednodušší. Pravidelná setkání v rámci smíšených readmisních výborů umožňují sledování provádění těchto dohod a poskytují užitečnou platformu pro diskusi o praktických problémech a pro jejich řešení. Komise bude tyto výbory plně využívat k dalšímu posílení praktické spolupráce a zvýšení míry návratu do partnerských zemí.

Kromě toho se Komise zaměří na **bezodkladné provádění závazku** zpětně přebírat své státní příslušníky bez dalších formalit, který EU a země AKT přijaly podle článku 13 dohody z Cotonou. Komise bude společně s Evropskou službou pro vnější činnost, členskými státy a agenturou Frontex pořádat pravidelná dvoustranná setkání ohledně zpětného přebírání s klíčovými zeměmi původu v subsaharské Africe za účelem zahájení praktického provádění tohoto ustanovení dohody z Cotonou. Cílem je posílit praktickou spolupráci prostřednictvím vytvoření komunikačních kanálů, určení mechanismů pro včasnou identifikaci nelegálních migrantů a vydávání cestovních dokladů nebo používání průkazu EU pro účely jejich návratu.

Mezi **prioritní země**, s nimiž budou tato setkání uspořádána, patří Nigérie, Senegal, Mali, Etiopie, Demokratická republika Kongo, Guinea, Pobřeží slonoviny a Gambie, s přihlédnutím k vývoji migračních trendů.

²⁵ Podle článku 13 dohody z Cotonou se země AKT zavázaly akceptovat návrat a zpětné přebírání svých státních příslušníků, kteří se ilegálně zdržují na území členského státu EU, na žádost tohoto členského státu a bez dalších formalit.

²⁶ EU má dohody o zpětném přebírání s Ruskem, Ukrajinou, Moldavskem, Gruzii, Arménií, Ázerbájdžánem, Tureckem a zeměmi západního Balkánu a také s Hongkongem, Macaem, Šrí Lankou, Pákistánem a Kapverdami.

Okamžitá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Uspořádání dvoustranných setkání ohledně zpětného přebírání se zeměmi subsaharské Afriky, nejprve pak s Nigérií a Senegalem
--------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2. Dokončení probíhajících a zahájení nových jednání o dohodách o zpětném přebírání

Zatímco země východně od EU jsou nyní dobře pokryty prostřednictvím dohod o zpětném přebírání, u zemí na jihu, které jsou v současné době vystaveny značným migračním tlakům, je situace jiná, ačkoli v současné době probíhají jednání o několika dohodách²⁷. Jedním z hlavních úskalí při sjednávání dohod o zpětném přebírání se zeměmi severní Afriky je tzv. **ustanovení o „státních příslušnících třetích zemí“**, které zemím ukládá povinnost zpětného přebírání státních příslušníků třetích zemí, kteří projížděli přes jejich území, přestože tyto země někdy nejsou ochotny ani spolupracovat při zpětném přebírání vlastních státních příslušníků.

Zpětné přijímání vlastních státních příslušníků zeměmi v subsaharské Africe – jak jej stanoví dohoda z Cotonou – by mělo zmírnit tlak na tranzitní země, jelikož nelegální migranti by se vraceli přímo do svých domovských zemí. To by mělo zase **usnadnit uzavírání dohod se zeměmi severní Afriky**.

Komise rovněž posoudí potřebu **zahájit jednání o dohodách o zpětném přebírání** s dalšími klíčovými zeměmi původu nebo tranzitu nelegálních migrantů. V případě zemí, které jsou hlavně zeměmi původu, a nikoliv zeměmi tranzitu, je ustanovení o „státních příslušnících třetích zemí“ méně relevantní.

Okamžitá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Zahájení nebo znovuzahájení jednání se zeměmi severní Afriky
Střednědobá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Posouzení možnosti zahájení jednání o nových dohodách o zpětném přebírání s klíčovými zeměmi původu

3. Politické dialogy o zpětném přebírání na vysoké úrovni

EU dále zahájí politické dialogy na vysoké úrovni s příslušnými zeměmi původu a tranzitu nelegálních migrantů, jak požadovala Evropská rada na svém zasedání ve dnech 25.–26. června 2015. Tyto **dialogy na vysoké úrovni**, které zahájí vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, by se měly zaměřit na země, ve kterých je zapotřebí politická angažovanost a získání vlivu, buď pro plnění existujících závazků, nebo pro dokončení nebo zahájení jednání o dohodách o zpětném přebírání. Dialogy zajistí, že se otázka navracení a zpětného přebírání dostane do popředí vztahů s těmito zeměmi. Pomoc, kterou nabízí EU, a její politiky by měly být využívány jako pobídky stimulující ochotu partnerských zemí spolupracovat s EU.

Během těchto dialogů by vysokou představitelku měli doprovázet příslušní členové Evropské komise. Při jejich přípravě a následných krocích budou hrát klíčovou roli **delegace EU**.

²⁷ EU nemá se zeměmi severní Afriky sjednány žádné dohody o zpětném přebírání osob. Na základě mandátu již z roku 2000 vede složitá a vleklá jednání o dohodě o zpětném přebírání s Marokem. S Alžírskem, pro které Rada přijala mandát k vyjednávání v roce 2002, nebyla jednání ještě ani oficiálně zahájena. Mandát pro jednání s Tuniskem byl přijat v prosinci 2014 a jednání dosud nezačala.

S ohledem na počet nenavrácených nelegálních migrantů a celkový stav vztahů s EU jsou **možnými prioritními zeměmi** pro dialogy o zpětném přebírání na vysoké úrovni Maroko, Alžírsko, Egypt, Nigérie, Senegal, Guinea, Mali, Demokratická republika Kongo, Pobřeží slonoviny, Etiopie, Gambie, Afghánistán, Bangladéš, Pákistán a Šrí Lanka.

Zároveň bude EU plně využívat fóra zřízená v rámci globálního přístupu k migraci a mobilitě, jako je rabatský a chartúmský proces, partnerství Hedvábné stezky, dialogy a partnerství na téma mobility s cílem posílit spolupráci v oblasti zpětného přebírání.

Okamžitá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Stanovení seznamu prioritních zemí a harmonogramu pro dialogy na vysoké úrovni
Střednědobá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Zahájení a vedení politických dialogů na vysoké úrovni

4. Podpora reintegrace a budování kapacit

Za účelem zlepšení praktické spolupráce a udržitelnosti návratů by Komise a členské státy měly vynaložit další úsilí na podporu **reintegrace** navrátilivších se osob a posílit **kapacitu jejich domovských zemí pro jejich zpětné přebírání**.

Podpora reintegrace bude poskytována na individuální, jakož i na státní úrovni s cílem poskytnout navracejícím se osobám i jejich domovské zemi prostředky k reintegraci. Zvláštní podpora by měla být poskytována rovněž tranzitním zemím s cílem usnadnit návrat – dobrovolný i nucený – státních příslušníků třetích zemí, kteří se přepravují přes jejich území, nebo jim pomoci s uzavíráním dohod o zpětném přebírání s dalšími třetími zeměmi, je-li to potřebné a proveditelné.

Budování kapacit pro zpětné přebírání by mělo být zaměřeno na zlepšování schopnosti odpovědných orgánů včas reagovat na žádosti o zpětné převzetí a také na zjednodušení a urychlení identifikace vlastních státních příslušníků zeměmi původu. Priority zahrnují zavedení centralizované automatizované evidence osob a systémů pro vydávání biometrických pasů a dokladů totožnosti, zavedení automatizovaných prostředků pro předávání a zpracovávání žádostí o zpětné převzetí (jako jsou přístroje na snímání otisků prstů) nebo poskytování materiálních zdrojů potřebných pro zpracovávání žádostí o zpětné převzetí a přijímání vracených osob, jako jsou dopravní prostředky nebo dočasná ubytovací zařízení. Třetím zemím může být také poskytnuta technická podpora jako pomoc při jejich snahách o dosažení ujednání či dohod o zpětném přebírání s dalšími třetími zeměmi.

Pro usnadnění těchto opatření Komise v rámci AMIF zřídila specializovanou **facilitu pro budování kapacit v oblasti zpětného přebírání** (RCBF) ve výši 5 milionů EUR²⁸. Ta bude v následujících letech navýšena o další finanční prostředky. Prostřednictvím RCBF budou poskytovány finanční prostředky třetím zemím, které uzavřely, nebo se očekává, že uzavřou dohodu o zpětném přebírání s EU, a zemím, s nimiž se EU snaží zlepšit spolupráci v oblasti zpětného přebírání. RCBF se zaměří na budování kapacit, včetně kapacit pro reintegraci navrátilců, a umožní EU včas reagovat na naléhavé potřeby.

EU bude rovněž **podporovat programy dobrovolného návratu z hlavních tranzitních zemí**, neboť migranti spíše využijí možnost vrátit se dobrovolně do svých zemí původu z tranzitních zemí, tedy ve fázi své cesty, kdy ještě nezaplatili plnou částku převaděčům a kdy

²⁸ Viz roční pracovní program na rok 2015 pro podporu činnosti Unie v rámci Azylového, migračního a integračního fondu.

se ještě mohou vyhnout velkým rizikům – například plavbě přes Středozemní moře nebo přechodu Sahary. Programy dobrovolného návratu z tranzitních zemí do zemí původu, při plném dodržování zásady *non-refoulement*, by měly být podporovány v rámci regionálních programů rozvoje a ochrany pro severní Afriku a pro Africký roh, jakož i v rámci partnerství v oblasti mobility a společných programů pro migraci a mobilitu. Takové programy by měly být vypracovány rovněž pro státní příslušníky třetích zemí, kteří projíždějí zeměmi západního Balkánu.

Na podporu reintegrace navrátilců v jejich zemích původu **je třeba zajistit dostatečné finanční prostředky** ze všech relevantních zdrojů, zejména z nástrojů rozvojové pomoci. Podpora pro reintegraci by měla být začleněna do stávajících programů v zemích původu, jako jsou programy vzdělávání a odborné přípravy, mikrofinancování a podpora podnikání, které by měly být dále rozšířeny. K reintegraci a budování kapacit ve třetích zemích by měl významně přispět také svěřenský fond EU, který bude jedním z hlavních výstupů vallettského summitu o migraci.

Okamžitá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Zřízení specializované facility pro budování kapacit v oblasti zpětného přebírání osob • Programy dobrovolného návratu ve třetích zemích v rámci regionálních programů rozvoje a ochrany • Podpora programů dobrovolného návratu ze západního Balkánu
Střednědobá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Strukturální podpora reintegrace navracejících se osob ze svěřenského fondu, jenž má být zřízen během vallettského summitu EU-Afrika o migraci

5. Zvýšení vlivu EU v oblasti navracení a zpětném přebírání

EU potřebuje zvýšit svůj vliv v oblasti zpětného přebírání ve vztahu s partnerskými zeměmi, zajistit plnění stávajících závazků a dohod a usnadnit sjednávání a uzavírání nových. Evropská rada na svém zasedání ve dnech 25.–26. června 2015 požádala Komisi a Radu, aby připravily „celkový balíček na podporu jednání.“

Měly by být vytvořeny **na míru uzpůsobené podpůrné balíčky** s cílem pomoci určitým partnerským zemím plnit jejich závazky v oblasti zpětného přebírání v praxi a podpořit jednání. Příprava těchto balíčků by měla vycházet ze zkušeností z pilotního projektu v oblasti navracení²⁹, jehož cílem je motivovat vybrané třetí země ke spolupráci při zpětném přebírání vlastních státních příslušníků. Navracení a zpětné přebírání by mělo být součástí vyváženého a uceleného balíčku připraveného EU pro třetí země, který bude vycházet ze všech relevantních politik – zejména politiky vnitřních věcí, zahraniční politiky, politiky rozvojové pomoci, obchodní politiky a bezpečnostní politiky – aby bylo dosaženo cílů migrační politiky EU. Je-li to na místě, měla by být použita podmíněnost.

Zkušenosti členských států ukazují, že ke zlepšení spolupráce v oblasti zpětného přebírání je zapotřebí citlivé vyvážení **tlaku a pobídek**. V oblasti vnitřních věcí se jako obecně užitečné nástroje při spolupráci v oblasti zpětného přebírání osvědčily partnerství v oblasti mobility a vízová politika. Je-li souběžně s dohodou o zpětném přebírání sjednávána dohoda o zjednodušení vízového režimu, představuje to pro třetí země hmatatelnou pobídku pro spolupráci v oblasti zpětného přebírání osob.

²⁹ Závěry Rady o návratové politice EU přijaté na zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci konaném ve dnech 5. a 6. června 2014.

Možnosti využití tohoto nástroje jsou však omezené, neboť není pravděpodobné, že by EU nabídla zjednodušení vízového režimu určitým třetím zemím, z nichž přichází mnoho nelegálních migrantů, a tudíž představují migrační riziko. A ani tehdy, když EU paralelní jednání o dohodě o zjednodušení vízového režimu nabídne, nemusí to být dostačující, pokud nabízené výhody nejsou dostatečně atraktivní v porovnání s horizontálními nástroji, jež nabízí nařízení EU o vízech. **Vízová politika** nicméně – ať už prostřednictvím přepracovaného vízového kodexu, dohod o zjednodušení vízového režimu, nebo vydávání víz v praxi – **ovlivňuje spolupráci v oblasti zpětného přebírání**. Potenciál jejího využití pro získání vlivu je třeba dále zkoumat.

Jako prostředek k zajištění spolupráce v oblasti zpětného přebírání je třeba využít rovněž nabídku příležitostí k **legální migraci** pro vysoce kvalifikované pracovníky, ale i za účelem studia a výzkumu. Stanovení počtu přijímaných ekonomických migrantů je sice pravomocí členských států, celkový přístup by však mohl být koordinován na úrovni EU, což by přineslo účinnější prostředky pro sjednávání dohod a ujednání o zpětném přebírání s dotčenými třetími zeměmi.

Účinné prostředky ke zvýšení spolupráce v oblasti zpětného přebírání ze strany třetích zemí je nicméně třeba hledat i mimo oblast vnitřních věcí, v souladu s požadavkem ze zasedání Evropské rady ve dnech 25. a 26. června 2015, že „na základě zásady „více za více“ budou pomoc a politiky EU využívány k vytvoření pobídek na podporu provádění stávajících readmisních dohod a uzavírání nových“.

Dalšími nástroji vlivu, které by měly být využity, jsou rozvojová pomoc, politika sousedství, obchodní dohody a obchodní preference (s možností podmínit uzavření dohod o volném obchodu či přiznání preferenčního zacházení některým třetím zemím souběžným uzavřením dohody o zpětném přebírání), vzdělávání (Erasmus +) a kultura. Členské státy se důrazně vyzývají, aby určily takové nástroje v oblastech, které spadají do jejich vnitrostátní pravomoci, jako je **přístup státních příslušníků třetích zemí na jejich trhy práce**.

EU a její členské státy se musí dohodnout na jasném vzkazu o nutnosti spolupráce v oblasti zpětného přebírání, který budou konzistentně vysílat zemím původu a tranzitu nelegálních migrantů. Otázka **zpětného přebírání se musí dostat do popředí** a musí být řešena při každém relevantním kontaktu na politické úrovni mezi EU a třetími zeměmi s nízkou mírou návratů a rovněž při kontaktech mezi členskými státy a těmito zeměmi. Měla by být zejména připomínána při každém setkání vysoké představitelky nebo členů Komise se zástupci příslušných zemí, a to i na mezinárodních a vícestranných akcích.

Okamžitá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Dohoda o celkovém balíčku na podporu jednání o zpětném přebírání a zvýšení míry návratů na základě zásady „více za více“ • Prioritní přístup k otázkám navracení a zpětného přebírání osob a jejich řešení při každém kontaktu s prioritními třetími zeměmi
Střednědobá opatření	<ul style="list-style-type: none"> • Příprava balíčků uzpůsobených na míru jednotlivým zemím

IV. Závěr

Zlepšení účinnosti systému EU pro navracení nelegálních migrantů vyžaduje **politickou vůli a stanovení priorit**, plné uplatňování pravidel EU a rovněž odpovídající správní systémy a zdroje na vnitrostátní úrovni. Komise, s podporou příslušných agentur EU, přijme veškerá opatření, která jsou zapotřebí pro posílení návratového systému EU, při plném dodržování základních práv a záruk pro důstojný návrat.

Ačkoli **směrnice EU o navracení** umožňuje činit účinné kroky v oblasti navracení, její provádění ze strany členských států je třeba zlepšit. Komise se zaměří na zajištění jejího plného uplatňování, mimo jiné i prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti. Zároveň využije hodnocení vnitrostátních návratových systémů v rámci schengenského hodnotícího mechanismu ke zjištění nedostatků a k pomoci s jejich nápravou.

Komise zvýší podporu pro agenturu Frontex a předloží legislativní návrhy na podstatné rozšíření její role v oblasti navracení. Zřízení **návratové kanceláře agentury Frontex** by agentuře mělo umožnit výrazně rozšířit pomoc při navracení. Komise rovněž předloží legislativní návrhy na posílení informačních systémů EU s cílem umožnit rychlejší výměnu informací o rozhodnutích o navracení a usnadnit jejich výkon v celém schengenském prostoru.

Aby vznikl účinný systém navracení v rámci vztahů se třetími zeměmi, je nutné **stavět do popředí zpětné přebírání** nelegálních migrantů. Komise společně s ESVČ zintenzivní úsilí, aby pomohla zemím původu plnit jejich závazky přijímat zpět své státní příslušníky, a to prostřednictvím politických dialogů, budování kapacit a podpory reintegrace a v případě potřeby též prostřednictvím sjednávání nových dohod o zpětném přebírání.