

Brusel 10. února 2021
(OR. en)

6088/21

MIGR 29
VISA 30
RELEX 96
COMIX 83

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	10. února 2021
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2021) 56 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Posílení spolupráce v oblasti navracení a zpětného přebírání osob v rámci spravedlivé, účinné a komplexní migrační politiky EU

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2021) 56 final.

Příloha: COM(2021) 56 final



V Bruselu dne 10.2.2021
COM(2021) 56 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**Posílení spolupráce v oblasti navracení a zpětného přebírání osob v rámci spravedlivé,
účinné a komplexní migrační politiky EU**

1. Úvod

Nový pakt o migraci a azylu¹ stanoví komplexní přístup k migraci, který spojuje všechny příslušné oblasti politiky s cílem vybudovat v EU dlouhodobý a udržitelný systém řízení migrace a azylu. Spravedlivý a účinný systém musí zaručit rychlou ochranu a integraci osob, které potřebují mezinárodní ochranu, a zároveň zajistit účinný návrat osob, které nemají právo pobytu, do zemí původu a jejich udržitelné opětovné začlenění v těchto zemích.

Nový pakt zdůrazňuje význam **komplexních, vyvážených, individuálně uzpůsobených a vzájemně prospěšných migračních partnerství** se zeměmi mimo EU, jejichž důležitým prvkem je účinné zpětné přebírání osob. Tato partnerství budou zohledňovat zájmy EU i partnerů a budou začleněna do celkových vztahů EU se třetími zeměmi spolu s dalšími politikami, například rozvojovou spoluprací, zahraničními investicemi a obchodem. Cílem je prostřednictvím těchto partnerství řešit společné výzvy a využívat sdílené možnosti na základě: zlepšení správy a řízení migrace, včetně správy hranic, boje proti převaděčství migrantů a obchodování s lidmi; podpory uprchlíků a hostitelských komunit v partnerských zemích; vytváření ekonomických příležitostí a řešení základních příčin nelegální migrace; rozvoje legálních cest a přilákání osob s dovednostmi a talentem do Evropy, jakož i posílení spolupráce v oblasti zpětného přebírání a opětovného začleňování.

Jedním ze základních aspektů komplexní a důvěryhodné migrační politiky EU je vytvoření společného systému EU pro navracení, který je založen na důkladnějších, účinných a humánních řízeních o navracení v rámci EU, jakož i účinnější spolupráce s vnějšími partnery v oblasti zpětného přebírání osob. V situaci, kdy jsou politiky členských států úzce propojeny a opatření přijatá jedním členským státem mají dopad na ostatní členské státy, je zapotřebí nový a udržitelný evropský rámec, který zajistí soudržnost, jistotu a jasnost. Nový pakt otevírá cestu ke **společnému systému EU pro navracení**, v jehož rámci může jednotný a soudržný přístup zajistit, že navracení bude možné realizovat v rámci celkových cílů migrační a azylové politiky EU. K tomu jsou zapotřebí vylepšené postupy, které sníží roztržičnost vnitrostátních přístupů, a užší spolupráce a posílená solidarita mezi všemi členskými státy.

Úspěch navracení, zpětného přebírání a opětovného začlenění závisí rovněž na tom, zda EU a její členské státy vystupují jednotně v rámci přístupu tým Evropa, využívají širokou škálu nástrojů a příslušných politik a jednájí v rámci koordinovaného a nepřetržitého dialogu s partnerskými zeměmi.

V zájmu dosažení konkrétního pokroku v souvislosti se spoluprací v oblasti zpětného přebírání osob vyzvala Evropská rada² v říjnu 2018 k mobilizaci potřebných pobídek s využitím všech příslušných politik, nástrojů a nástrojů EU, včetně vízové politiky. Revidovaný vízový kodex³ stanoví, že Komise hodnotí úroveň spolupráce se třetími zeměmi v oblasti zpětného přebírání osob a každoročně podává zprávy Radě (článek 25a). Jak potvrdil nový pakt, proces pravidelných posouzení podle vízového kodexu by postupně usnadnil strukturovaný přístup ke spolupráci se třetími zeměmi v oblasti zpětného přebírání osob a byl

¹ COM(2020) 609 final.

² Včetně závěrů Evropské rady z října 2018, EUCO 13/18: <https://www.consilium.europa.eu/media/36775/18-euco-final-conclusions-en.pdf>.

³ Nařízení (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1155 ze dne 20. června 2019, Úř. věst. L 188, 12.7.2019, s. 25.

by důležitým nástrojem, který přispěje k úspěšné realizaci širších politických cílů v oblasti migrace a azylu.

V této souvislosti dokončila Komise **první faktické posouzení** podle vízového kodexu na základě kvantitativních a kvalitativních údajů, které poskytly členské státy a země přidružené k Schengenu, a údajů shromážděných Eurostatem a Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) o navracení a nelegálních vstupech. Toto posouzení poskytuje fakticky podložený, komplexní a podrobný obraz o spolupráci, čímž pomáhá určit, jak spolupráci cíleně zlepšit. Jak je uvedeno ve vízovém kodexu, posouzení se předkládá Radě a představuje první krok v procesu, který zahrnuje jednání s členskými státy a partnerskými zeměmi.

Toto sdělení uvádí celková zjištění prvního ročního posouzení spolupráce partnerských zemí v oblasti zpětného přebírání osob. Popisuje, jak má Komise v úmyslu navázat (v úzké spolupráci s vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a členskými státy, případně v souladu s jejich příslušnými pravomocemi) na proces, který byl tímto posouzením zahájen, s cílem dále řešit vnitřní a vnější problémy, jež jsou spojeny s navracením a zpětným přebíráním, a to integrovaným, strukturovaným a účinným způsobem.

V souladu s návrhem nového nařízení o řízení azylu a migrace, který předložila Komise, by toto posouzení mohlo rovněž přispět k procesu určování pobídek v oblastech politiky nad rámec víz s cílem zlepšit spolupráci v oblasti zpětného přebírání osob, a to s ohledem na obecné zájmy Unie a vztahy s partnerskými zeměmi. Do přijetí tohoto návrhu a vzhledem ke klíčovému významu toho, aby bylo dosaženo hmatatelného pokroku ve spolupráci při zpětném přebírání osob, zohlední Komise toto širší hledisko již ve svých krocích po tomto prvním posouzení⁴. Toto posouzení je užitečné pro řešení otázky, jak posílit spolupráci s příslušnými partnery v oblasti zpětného přebírání osob. Obecněji řečeno by toto hodnocení mohlo rovněž poskytnout informace o tom, jak s těmito partnery posílit spolupráci v oblasti migrace v rámci komplexního přístupu.

2. Výzvy a překážky – vytvoření podmínek pro účinnější systém EU pro navracení a zpětné přebírání osob

Navzdory zvýšenému úsilí o řešení nelegální migrace a zajištění účinného navracení osob, které nemají právo pobývat v Unii, zbývá vykonat ještě mnoho práce. Úzká a vzájemně prospěšná spolupráce s partnerskými zeměmi v různých oblastech, která je součástí komplexních migračních partnerství, by měla přispět k tomu, že dojde ke snížení počtu nelegálních migrantů. V současnosti stále ještě příliš mnoho lidí využívá nebezpečné a nelegální cesty, aby se dostali do Evropy, což je často způsobeno jejich obtížnými socioekonomickými a politickými podmínkami. Mezi lednem a listopadem 2020 přijelo do

⁴ Viz článek 7 navrhovaného nařízení o řízení azylu a migrace, COM(2020) 610 final. Podle navrhovaných právních předpisů by posouzení spolupráce třetích zemí při navracení a zpětném přebírání osob mělo vycházet ze zprávy vypracované podle článku 25a revidovaného vízového kodexu a z veškerých dalších dostupných informací. Úvahy dle navrhovaného článku 7 by se proto měly vztahovat jak na země s vízovou povinností, tak na země bez ní.

Evropy nelegálně více než 110 000 lidí⁵. Zásadní význam má i nadále intenzivnější zapojení do boje proti převaděčství migrantů.

U velké části migrantů, kteří dorazí nelegálním způsobem, je nepravděpodobné, že by získali ochranu v EU nebo že by jim bylo uděleno právo pobytu z jiných důvodů. V roce 2019 činila průměrná míra uznaných prvních žádostí v EU pouze 30 %⁶. Problémem zůstává návrat těch, kteří nemají právo pobytu. Z těch, kdo musí být navraceni, se skutečně vrátí pouze třetina⁷ a z těchto osob tak učiní dobrovolně méně než 30 %. Neuspokojivé výsledky v oblasti navracení a zpětného přebírání jsou způsobeny několika problémy, s nimiž se členské státy potýkají při provádění postupů, které nařizují vrácení nelegálních migrantů, a při spolupráci se třetími zeměmi v oblasti zpětného přebírání osob.

Pandemie COVID-19 dále zvýšila složitost fungování navracení a zpětného přebírání. Přestože v celém světě zůstávají v platnosti cestovní omezení, azylová řízení a řízení o navracení by měla pokračovat – s náležitým přihlédnutím k opatřením, která jsou nezbytná pro ochranu zdraví navracených osob a přijímajících komunit. V důsledku omezení kvůli onemocnění COVID-19 byly rovněž narušeny činnosti v oblasti přesídlování, ale ve značné míře došlo k jejich obnovení.

2.1. Problémy v řízeních o navracení v rámci Unie

Právní a správní rámce členských států pro navracení se vzájemně značně liší, přičemž v každém vnitrostátním systému existují nedostatky i osvědčené postupy. Nalezení a odstranění těchto nedostatků a podpora stávajících osvědčených postupů je prvním krokem k tomu, aby se řízení o navracení stala udržitelnými, rychlými a předvídatelnými a aby byla chráněna a prosazována práva migrantů v souladu s právem Unie a Listinou základních práv.

Mezi hlavní překážky účinné návratové politiky patří značné prodlevy mezi azylovým řízením a řízením o navracení, zdlouhavá řízení, včetně fáze odvolání, obtíže při předcházení nebezpečí skrývání se, nedostatečné zdroje, infrastruktura a omezené administrativní kapacity pro podnikání dalších kroků v návaznosti na rozhodnutí o navracení, včetně vydávání žádostí o zpětné převzetí adresovaných třetím zemím.

Úsilí o to, aby se více migrantů, kteří nemají právo pobývat v EU, rozhodlo dobrovolně opustit její území, je nejlepším způsobem, jak účinně realizovat návrat a prosazovat udržitelnější řešení. Dobrovolné návraty ve spojení s účinnými strategiemi opětovného začlenění zvyšují míru přijetí a úspěšnosti těchto činností.

Informace shromážděné během schengenských hodnocení⁸ a z jiných zdrojů, například z Evropské migrační sítě⁹, potvrzují, že ačkoli členské státy obecně upřednostňují dobrovolné

⁵ Počet nelegálních vstupů do EU klesl z více než 1,8 milionu v roce 2015 na něco přes 110 000 v roce 2020 (leden až listopad 2020).

⁶ Mírou uznaných žádostí se rozumí podíl kladných rozhodnutí v prvním stupni, která vedou k přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, na celkovém počtu rozhodnutí o azylu v prvním stupni. V roce 2019 bylo z 541 085 rozhodnutí přiznáno postavení uprchlíka nebo doplňková ochrana 160 965 státním příslušníkům třetích zemí.

⁷ Ze 491 195 neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, jimž byl v roce 2019 nařízen návrat, se jich 142 320 skutečně vrátilo do třetí země.

⁸ COM(2020) 779 final.

návraty, přetrvávají problémy s poskytováním dostatečné podpory nelegálním migrantům, kteří jsou ochotni odcestovat dobrovolně. Důvodem je malý rozsah stávajících programů (vztahují se například pouze na odmítnuté žadatele o azyl), omezené poradenství pro navrácení a značně různorodá úroveň pomoci poskytované navráceným osobám.

Je rovněž nezbytné, aby se zranitelným osobám, zejména nezletilým bez doprovodu a obětem obchodování s lidmi, dostalo specifické a individuálně uzpůsobené pomoci a ochrany, a to jak v rámci EU, tak i v partnerských zemích. Ve všech fázích procesu navrácení musí být účinně zabezpečeny záruky, které EU zavedla za účelem ochrany obětí obchodování s lidmi a k tomu, aby bylo zajištěno dodržování zásady je nenavracet, s ohledem na potřeby a specifické okolnosti migrantů, jakož i na nutnost nalézt udržitelná řešení jejich situace. Zejména pro děti by měly být zavedeny konkrétní záruky, které zajistí dodržování jejich práv.

Zároveň je třeba nalézt praktická řešení, která zabrání skrývání se v případě osob, které nemají právo pobytu. K účinnějšímu procesu nedobrovolných návratů může přispět nalezení správné rovnováhy mezi zvyšováním dostupnosti a využívání účinných alternativ k zajištění a zabezpečení toho, že pokud k zajištění dojde, budou k dispozici specializovaná zařízení s dobrým vybavením. Ve všech případech je třeba zohlednit zvláštní okolnosti u příslušných osob, přičemž EU, včetně jejích agentur a všech členských států, musí plně dodržovat základní práva. Pokud jde o děti, je nezbytné zpřístupnit alternativy k zajištění a důsledně je využívat. Aby byly návratové operace úspěšné, měla by být práce všech aktérů, včetně agentur EU a mezinárodních organizací, zefektivněna a podpořena odpovídajícími zdroji ve všech fázích procesu, včetně spolupráce se třetími zeměmi v oblasti zpětného přebírání osob. Nábor nezávislých pozorovatelů v oblasti základních práv agenturou Frontex, který doplní stávající skupinu pozorovatelů z příslušných vnitrostátních orgánů, posílí schopnost EU dohlížet na dodržování základních práv během všech operací nuceného navrácení, které agentura organizuje.

V současné době existuje značný rozdíl mezi počtem vydaných příkazů k navrácení a počtem žádostí o zpětné převzetí adresovaných třetím zemím, neboť členské státy obvykle nezahajují proces zpětného převzetí osob, pokud nejsou přesvědčeny, že partnerská země bude spolupracovat při určování totožnosti a vystavování nových dokladů u svých státních příslušníků. S tím, jak by se zlepšila spolupráce se třetími zeměmi, by členské státy musely na příkazy k navrácení urychleně navázat žádostí o zpětné převzetí, aby byl tento zlepšený rámec spolupráce plně využit.

Nezávislé a účinné systémy monitorování mohou posílit ochranu a záruku toho, že budou dodržována základní práva a důstojnost navrácených osob během návratových operací.

2.2. Výzvy v rámci spolupráce s partnerskými zeměmi v oblasti zpětného přebírání osob

Účinné postupy zpětného přebírání závisí na schopnosti a odhodlání partnerů přebírat nelegální migranty. V různých fázích tohoto procesu se mohou objevit překážky – například když členské státy přistoupí k žádosti o zpětné převzetí nebo o určení totožnosti a vystavení nových dokladů vůči příslušné třetí zemi. Základním prvkem procesu zpětného přebírání je kvalita, rychlost a účinnost pomoci poskytované partnerskými zeměmi při určení totožnosti

⁹ Evropská migrační síť je síť EU sdružující odborníky v oblasti migrace a azylu, kteří spolupracují na poskytování objektivních a srovnatelných informací důležitých pro danou politiku. Je zřízena na základě rozhodnutí Rady 2008/381/ES.

(druh přijímaných důkazů, možnost organizovat pohovory a identifikační mise a jejich výsledky atd.) a vydávání cestovních dokladů. Stejně důležitá je včasnost těchto kroků, neboť vleklé procesy vedou k vysokým nákladům pro členské státy a často i ke skrývání se migrantů a maření jejich návratu.

Problémem je rovněž to, že některé země odmítají osoby, které jsou navraceny nedobrovolně. Odmítání charterových letů, zejména je-li počet navracených osob vysoký, nebo dodatečné podmínky pro návratové operace dále ohrožují či zpožďují proces navracení.

Členské státy se s těmito překážkami potýkají různými způsoby a v různé míře v závislosti na tom, jaký rámec spolupráce se využívá, nebo na tom, zda partneři uplatňují určité postupy u všech členských států.

3. Zlepšení účinnosti navracení, zpětného přebírání a udržitelného opětovného začlenění

3.1. Společný systém EU pro navracení

Společný systém EU pro navracení potřebuje v první řadě a především **jasně daná pravidla a postupy**, které jsou účinné a zároveň zaručují dodržování základních práv. Musí stavět na pevných právních základech, které zajistí spravedlivá a účinná řízení, jež jsou úzce propojena s řízeními souvisejícími s azylem, a to i na vnějších hranicích EU. Návrh přepracované směrnice o navracení je základním kamenem nového společného systému EU pro navracení. Směrnice by pomohla zkrátit délku řízení a společně s návrhem pozměněného nařízení o azylovém řízení také sblížit pravidla týkající se azylu a navracení, posílit podporu dobrovolného návratu a opětovného začlenění, omezit skrývání se a nedovolený pohyb a modernizovat způsob, jakým se organizují řízení, a to pomocí specializovaných informačních systémů. Aby se tato zlepšení stala skutečností, musí Evropský parlament a Rada dosáhnout rychlého pokroku, zahájit třístranná jednání a přednostně dosáhnout dohody o tomto návrhu. Komise bude za tímto účelem i nadále úzce spolupracovat s ostatními orgány.

Nový právní rámec by měl integrovat navrhovaný **patronát nad návraty** – novou formu solidárního příspěvku s cílem pomoci členským státům, které jsou vystaveny migračnímu tlaku, při navracení – a podporovat jeho provádění. Kromě toho by zavedl nové azylové řízení a řízení o navracení na hranicích, které by fungovalo rychle a účinně s cílem předcházet nelegální migraci a nedovolenému pohybu by sloužilo ve prospěch všech členských států, jež jednají solidárně.

Solidní právní rámec je však **pouze tak dobrý jako jeho provádění**. Účinné a důkladné provádění a monitorování společných pravidel pro navracení má zásadní význam pro zvýšení účinnosti navracení. Schengenský hodnotící mechanismus již podporuje systém EU pro navracení tím, že zjišťuje a řeší nedostatky, sdílí osvědčené postupy, upevňuje vzájemnou důvěru a posiluje ochranu práv jednotlivců ve všech fázích procesu navracení. Další posílení schengenského hodnotícího mechanismu by podpořilo návratový systém EU a pomohlo by dosáhnout jeho plného potenciálu.

Účinný a společný systém EU pro navracení rovněž závisí na velmi úzké koordinaci a spolupráci mezi členskými státy, orgány a agenturami EU, které zajišťují soudržná opatření na všech úrovních. Je proto nezbytné dále rozvíjet **silnou správu v oblasti navracení** a praktickou a operativní podporu ze strany agentury Frontex, a to jak ve vztahu k vnitřním aspektům návratové politiky, tak i k jejímu vnějšímu rozměru.

Nový pakt oznámil nadcházející jmenování **koordinátora pro navracení**, který bude podporován **sítí na vysoké úrovni** a bude úzce spolupracovat s Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex). Koordinátor pro navracení bude sdružovat zúčastněné strany v oblasti navracení a zpětného přebírání osob v členských státech EU a bude podporovat úsilí o dosažení společného cíle. To usnadní spolupráci mezi členskými státy, mimo jiné maximalizací pozitivního dopadu, který má patronát nad návraty. Podpora členských států a spolupráce mezi nimi zároveň vyžaduje, aby agentura Frontex byla plně účinná v oblasti navracení, poskytovala operativní podporu vnitrostátním orgánům, pomáhala při určování totožnosti navracených osob a získávání cestovních dokladů, organizovala návratové operace a podporovala dobrovolné opuštění území a opětovné začlenění. Zřízení stálého útvaru agentury Frontex, které započalo v lednu 2021, spolu se založením specializované divize pod vedením zástupce výkonného ředitele, který bude přednostně jmenován, připraví agenturu na to, aby mohla plnit svůj posílený mandát v oblasti navracení.

Správu v oblasti navracení a celkovou účinnost v této oblasti politiky by Komise rovněž posílila tím, kdyby nadále využívala každoroční posouzení spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob k tomu, aby zvážila opatření v jiných příslušných oblastech politiky nad rámec víz za účelem zlepšení spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob¹⁰. Tento proces by tak zohlednil práci, která byla v minulosti v Radě vykonána s úmyslem vytvořit koordinační mechanismus, jehož prostřednictvím by členské státy mohly upozorňovat na potřebu určit opatření na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni, což by mohlo přispět ke zlepšení spolupráce se třetími zeměmi při zpětném přebírání osob.

Kromě správy bude zásadním faktorem pro účinný systém navracení, včetně účinného uplatňování patronátů nad návraty a řízení na hranicích, zvýšené zapojení třetích zemí v oblasti zpětného přebírání osob, které bude vycházet z posouzení úrovně jejich spolupráce v rámci širších partnerství v oblasti migrace.

V neposlední řadě by v duchu společného systému EU pro navracení mělo být toto posouzení využito k zajištění toho, aby spolupráce se třetími zeměmi při zpětném přebírání osob byla funkční pro všechny členské státy, a nikoli pouze pro některé z nich, a aby tak byla u všech členských států splněna očekávání v oblasti navracení.

3.2. Posílení spolupráce s partnerskými zeměmi v oblasti navracení, zpětného přebírání a udržitelného opětovného začlenění

V souladu s novým paktem budou dialog a spolupráce v oblasti navracení, zpětného přebírání a udržitelného opětovného začlenění i nadále považovány za součást komplexních, individuálně uzpůsobených, vyvážených a vzájemně prospěšných migračních partnerství.

Každý stát má povinnost zpětně převzít své státní příslušníky podle mezinárodního zvykového práva a vícestranných mezinárodních úmluv, jako je Chicagská úmluva o mezinárodním civilním letectví¹¹, bez ohledu na existenci zvláštních nástrojů, které vytvářejí strukturu spolupráce v oblasti **zpětného přebírání**. Je důležité pokročit ve spolupráci v oblasti zpětného přebírání, čehož lze dosáhnout pomocí různých nástrojů.

¹⁰ Viz článek 7 navrhovaného nařízení o řízení azylu a migrace, COM(2020) 610 final.

¹¹ Úmluva organizace ICAO o mezinárodním civilním letectví, dokument 7300/9.

Zvláštní dohody nicméně pomáhají usnadnit zpětné přebírání osob a objasnit tento systém jak pro EU, tak pro třetí zemi. EU dosud uzavřela osmnáct dohod o zpětném přebírání osob¹² a šest ujednání o stejném tématu¹³. Probíhají jednání o dohodách o zpětném přebírání osob s Nigérií, Tuniskem, Marokem a Čínou. **Ustanovení o zpětném přebírání osob** jsou rovněž obsažena v **širších dohodách EU s některými třetími zeměmi**¹⁴ nebo regiony, jako je dohoda mezi EU a 79 africkými, karibskými a tichomořskými zeměmi (AKT)¹⁵, která navazuje na dohodu z Cotonou a o níž byla nedávno uzavřena jednání. Členské státy mají rovněž k dispozici dvoustranné nástroje zpětného přebírání se třetími zeměmi.

Všechny tyto nástroje poskytují lepší, strukturovanější a předvídatelnější spolupráci, pokud je jejich provádění podrobně sledováno v rámci specializované správní struktury. Pokud již existují dohody nebo ujednání, bude spolupráce se třetími zeměmi pokračovat v kontextu stávajících rámců (společné readmisní výbory¹⁶ a smíšené pracovní skupiny¹⁷) s cílem zajistit, aby nástroje spolupráce přinášely skutečné výsledky. V tomto smyslu by faktické posouzení vypracované Komisí mělo poskytnout informace pro jednání s členskými státy s cílem určit země, s nimiž by bylo možné usilovat o uzavření nových dohod nebo ujednání o zpětném přebírání osob.

Návrat, zpětné přebírání a opětovné začleňování jsou pro EU a její partnery společnou výzvou. Podpora, kterou EU a její členské státy dosud mobilizovaly na pomoc při dobrovolném návratu a na podporu udržitelného opětovného začlenění, přinesla EU a partnerským zemím jasné výhody a účinnost procesu navracení. Tím, že podpora ze strany EU řešila potřeby jednotlivých navracených osob, komunit, do nichž se tyto osoby vrací, a příslušných orgánů a systémů partnerských zemí, přispěla k jejich rozvoji na místní úrovni. V zájmu zlepšení udržitelného opětovného začlenění by bylo možné učinit více pro to, aby došlo k vytvoření lepšího propojení se stávajícími iniciativami v oblasti místního rozvoje a vnitrostátními strategiemi s cílem vybudovat ve třetích zemích kapacity za účelem řízení návratu, opětovného začlenění a přijetí odpovědnosti při současném posílení spolupráce v EU.

4. První roční posouzení spolupráce s partnery v oblasti zpětného přebírání osob

4.1. Požadavky

Posouzení úrovně spolupráce třetích zemí v oblasti zpětného přebírání osob, které vyžaduje článek 25a vízového kodexu, poskytuje Unii užitečný nástroj, který jí pomáhá průběžně posuzovat stávající spolupráci s partnery s vízovou povinností a určit, ve kterých oblastech funguje dobře a na které oblasti je třeba zaměřit pozornost.

Vízový kodex stanoví další okamžité kroky, které by v závislosti na posouzení úrovně spolupráce mohly vést k přijetí podpůrných opatření v oblasti vízové politiky. Pokud jde o

¹² Hongkong, Macao, Šrí Lanka, Albánie, Rusko, Ukrajina, Severní Makedonie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Srbsko, Moldavsko, Pákistán, Gruzie, Arménie, Ázerbájdžán, Turecko, Kapverdy, Bělorusko.

¹³ Afghánistán, Gambie, Guinea, Bangladéš, Etiopie a Pobřeží slonoviny.

¹⁴ Dohody o politickém dialogu a spolupráci, které obsahují kapitoly o migraci se zvláštními ustanoveními o zpětném přebírání osob: Kanada; Kostarika, Salvador, Guatemala, Honduras, Nikaragua a Panama; Kuba; Tádžikistán; Uzbekistán; Irák; Vietnam; Indonésie; Nový Zéland; Kazachstán; Malajsie.

¹⁵ Článek 13 dohody o partnerství mezi Afrikou, Karibikem a Tichomořím (dohoda o partnerství AKT-EU).

¹⁶ Hongkong, Macao, Šrí Lanka, Albánie, Rusko, Ukrajina, Severní Makedonie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Srbsko, Moldavsko, Pákistán, Gruzie, Arménie, Ázerbájdžán, Turecko, Kapverdy, Bělorusko.

¹⁷ Afghánistán, Gambie, Guinea, Bangladéš, Etiopie a Pobřeží slonoviny.

třetí země, jejichž úroveň spolupráce s většinou dotčených členských států je třeba zlepšit, Komise po projednání s členskými státy a s ohledem na celkové vztahy EU s příslušnou zemí posoudí, kde by uplatňování vízových opatření mohlo být patřičné a účinné. Potenciální otázky týkající se úrovně spolupráce budou rovněž projednány s příslušnými zeměmi v rámci širších dialogů EU o migraci.

Pokud Komise na základě tohoto posouzení a po projednání s Radou usoudí, že partner nespolupracuje dostatečně s ohledem na kroky, které Komise přijala ke zlepšení úrovně spolupráce této třetí země v oblasti zpětného přebírání osob, a s ohledem na celkové vztahy Unie s touto zemí, předloží Radě návrh na přijetí prováděcího rozhodnutí o uplatnění zvláštních omezení při vyřizování krátkodobých víz (týkající se výše vízového poplatku nebo postupů udělování víz)¹⁸. Komise by přitom měla i nadále pokračovat ve své snaze o zlepšení spolupráce s danou zemí v oblasti zpětného přebírání osob. Pokud určitá třetí země v oblasti zpětného přebírání osob dostatečně spolupracuje, může Komise Radě navrhnout přijetí řady pozitivních vízových opatření (dočasná zjednodušení vízového režimu, například snížení vízového poplatku, zkrácení doby zpracování nebo prodloužení doby platnosti víz pro několikanásobný vstup)¹⁹.

4.2. Metodika

Posouzení spolupráce ze strany třetích zemí v oblasti zpětného přebírání osob je založeno na komplexním souboru ukazatelů pro posouzení postupů ve všech fázích procesu zpětného přebírání – od určování totožnosti nelegálních migrantů až po vydávání cestovních dokladů a účinné navracení.

Po dohodě s Radou byly určeny zeměpisná oblast a postup shromažďování údajů²⁰, kdy výsledkem je posouzení těch třetích zemí, jejichž státní příslušníci podléhají vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty a v roce 2018 jim bylo vydáno více než 1 000 rozhodnutí o navracení²¹. Na základě zkušeností získaných při provádění tohoto prvního posouzení a po jednáních s členskými státy by Komise mohla posoudit další vyjasnění nebo změnu výběrových kritérií platných pro budoucí posouzení.

Údaje a kvalitativní informace požadované od členských států odrážejí ukazatele stanovené v čl. 25a odst. 2 vízového kodexu²², včetně jejich zkušeností s praktickou spoluprací se třetími

¹⁸ Ustanovení čl. 25a odst. 5.

¹⁹ Ustanovení čl. 25a odst. 8.

²⁰ Údaje a odpovědi na dotazník poskytnuté členskými státy (27) a zeměmi přidruženými k Schengenu (4) za rok 2019 a údaje, které byly shromážděny agenturou Frontex v rámci komplexního souboru ukazatelů stanovených v právních předpisech.

²¹ Podle údajů Eurostatu ze srpna 2019.

²² Ukazatele uvedené v čl. 25a odst. 2 vízového kodexu jsou: a) počet rozhodnutí o navracení vydaných osobám z dotčené třetí země, které neoprávněně pobývají na území členských států; b) počet skutečných nucených návratů osob, kterým bylo vydáno rozhodnutí o navracení, vyjádřený jako procento počtu rozhodnutí o navracení vydaných státním příslušníkům dotčené třetí země, a případně (na základě unijních nebo dvoustranných dohod o zpětném přebírání osob) počet státních příslušníků třetích zemí, kteří projížděli přes území dotčené třetí země; c) počet žádostí o zpětné převzetí osoby na jeden členský stát, kterým třetí země vyhověla, vyjádřený jako procento z počtu těchto žádostí podaných vůči této zemi; d) úroveň praktické spolupráce, pokud jde o navracení v různých fázích řízení o navracení, například: i) asistence poskytovaná při určování totožnosti osob, které neoprávněně pobývají na území členských států, a při včasné vydávání cestovních dokladů; ii) přijímání evropského cestovního dokladu pro návrat neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí nebo cestovního průkazu totožnosti; iii) souhlas se zpětným přebíráním osob, které mají být legálně navraceny do své země; iv) přijímání návratových letů a operací.

zeměmi, zejména pokud jde o včasnost postupů určení totožnosti a vydávání nových dokladů, jakož i přijímání cestovních dokladů EU třetími zeměmi a návratové operace, včetně charterových letů. Posouzení rovněž zahrnuje míru dosavadní angažovanosti EU vůči jednotlivým třetím zemím a opatření, která již byla přijata ke zlepšení spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob.

Tento komplexní soubor údajů a informací poskytnutých členskými státy umožňuje systematickou a hloubkovou analýzu, jde nad rámec počátečního a někdy nepřesného závěru z jediného ukazatele, například míry navracení, a poskytuje komplexní přehled o zkušenostech členských států s úrovní spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob. Toto posouzení rovněž poskytuje cenné informace o konkrétních problémech v oblasti spolupráce při zpětném přebírání osob, například o překážkách při určování totožnosti, zpožděném vydávání cestovních dokladů, nedodržování stanovených lhůt a nepřijímání charterových letů.

Proces posouzení rovněž zohledňuje další náležitá kritéria, jako je počet nelegálních vstupů, což umožňuje zasadit do kontextu míru spolupráce v širší souvislosti minulých a současných migračních toků.

4.3. Celková zjištění

Na základě posouzení a vzhledem k tomu, že situace v jednotlivých partnerských zemích je značně rozdílná, se zdá, že téměř jedna třetina zemí, na něž se vztahuje posouzení spolupráce z roku 2020, dobře spolupracuje s většinou členských států a u téměř jedné třetiny existuje průměrná úroveň spolupráce, přičemž u řady členských států je třeba zlepšení, zatímco u více než jedné třetiny je třeba zlepšit úroveň spolupráce s většinou příslušných členských států.

Údaje a informace členských států potvrzují, že všechny dohody EU o zpětném přebírání osob přinášejí významnou přidanou hodnotu při usnadňování spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob. Totéž platí i pro čtyři ze šesti ujednání o zpětném přebírání osob. Dvoustranné nástroje pro zpětné přebírání osob členských států, které pomáhají podobným způsobem strukturovat spolupráci, jsou třetími zeměmi většinou respektovány, avšak úroveň spolupráce se liší v závislosti na nástroji, přičemž spolupráce se zřídka rozšíří na členské státy, které daný nástroj nemají zaveden. To může vést k celkově slabší úrovni spolupráce z hlediska EU jako celku. V případě řady třetích zemí má pak velmi málo členských států zaveden některý druh nástroje spolupráce.

Posouzení potvrzuje, že nástroje, které strukturují spolupráci, mohou mít příznivý dopad na účinnost této spolupráce, ale že je rovněž důležité zvážit přínosy, které má požadovaný druh nástroje v každé konkrétní situaci.

Z posouzení vyplývá, že hlavními překážkami jsou určení totožnosti nelegálních migrantů a vydávání cestovních dokladů. Po úspěšném dokončení těchto postupů obvykle dojde k úspěšnému zorganizování letů a skutečnému navracení. Účinnost celého procesu však může zvýšit přijímání charterových letů a větší flexibilita a včasnost při dojednávání podrobností návratových operací, zejména v případech, kdy je počet navracených osob velký.

Zkušenosti ukázaly, že šance na úspěšnou a rychlou spolupráci se zvyšují díky zavádění elektronických platforem sloužících ke zpracování žádostí o zpětné převzetí (systémy řízení

případů zpětného přebírání osob) a díky evropským styčným úředníkům pro navracení nebo migraci, kdy dochází k usnadnění procesu na místní úrovni. Jsou-li zavedeny systémy řízení případů zpětného přebírání osob, které existují jako podpora určitých fungujících dohod nebo ujednání, pak pozitivně přispívají ke zlepšení spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob.

5. Další postup

V rámci zavádění komplexního přístupu k migraci, který je definován v novém paktu, budou Komise, vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a členské státy v souladu se svými příslušnými pravomocemi usilovat o posílení spolupráce v oblasti navracení a zpětného přebírání osob, a to vytvořením společného návratového systému EU, přičemž budou prosazovat hlubší a komplexní partnerství v oblasti migrace se třetími zeměmi v kontextu jejich celkových vztahů s těmito zeměmi. Tato činnost bude zahrnovat několik vzájemně se posilujících oblastí:

V souladu s **komplexním přístupem** navrženým v **novém paktu o migraci a azylu** a za účelem řešení vzájemně propojených vnitřních a vnějších rozměrů procesu navracení půjde o následující:

- **Komise bude usilovat o lepší fungování společného systému EU pro navracení.** Má-li být vytvořen základ společného systému EU pro navracení, který přispěje k udržitelnému řízení migrace a azylu, je nezbytné dosáhnout **dohody o návrzích na přepracování směrnice o navracení** a na změnu nařízení o azylovém řízení. Komise je připravena v tomto smyslu podpořit Evropský parlament a Radu, zejména pokud jde o zahájení třístranných jednání a rychlou dohodu o přepracovaném znění směrnice o navracení. Díky těmto zlepšením právního rámce, která budou podpořena jmenováním **koordinátora pro navracení a sítě na vysoké úrovni pro navracení**, a s využitím **operativní podpory agentury Frontex** by EU učinila významný krok vpřed při odstraňování překážek, které brání postupům navracení v členských státech. To posílí pokrok ve spolupráci s partnery při zpětném přebírání osob a podpoří rozvoj solidarity v oblasti navracení mezi členskými státy.
- Komise bude systematicky **sledovat provádění pravidel navracení, mimo jiné prostřednictvím schengenského hodnotícího mechanismu a případně řízení o nesplnění povinností**, a to jak pokud jde o provádění řízení o navracení, například vydávání rozhodnutí o navracení a jejich účinné prosazování, tak i pokud jde o dodržování práv migrantů – zejména dětí a zranitelných osob – ve všech fázích procesu navracení. Využití finančních zdrojů z nového Azylového, migračního a integračního fondu bude rovněž zaměřeno na stávající nedostatky ve všech členských státech a jejich řešení.
- Komise přijme **strategii dobrovolného návratu a opětovného začlenění**, která pomůže vytvořit společný rámec pro dobrovolné návraty a opětovné začlenění, zavede soudržný systém dobrovolného návratu ve všech členských státech EU a podpoří rovněž dobrovolný návrat migrantů z partnerských zemí do jejich zemí původu. Kromě toho se tím posílí schopnost EU podporovat udržitelné opětovné začlenění navracených osob, přičemž bude čerpáno z dostupných finančních nástrojů pro financování spolupráce EU s partnerskými zeměmi v oblasti migrace, které jsou k dispozici ve stávajícím víceletém finančním rámci, a v souladu s naplánováním této pomoci.

Posouzení úrovně spolupráce třetích zemí v oblasti zpětného přebírání povede k řadě kroků v souladu s postupem stanoveným v článku 25a vízového kodexu. Na tomto základě budou v příštích měsících podniknuty následující kroky:

- Komise **projedná zjištění hodnotící zprávy s Radou** s cílem vyvodit závěry o tom, jak případně posílit spolupráci v oblasti zpětného přebírání osob. Jednání by rovněž mohla poskytnout informace o tom, jak posílit spolupráci v oblasti migrace v širším měřítku v rámci komplexního přístupu k partnerství se třetími zeměmi, který je popsán v novém paktu.
- Komise, vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a členské státy se budou v souladu se svými příslušnými pravomocemi **aktivně obracet na partnerské země** s ohledem na posouzení spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob a aktivně se angažovat v oblastech, u kterých bylo ve zprávě uvedeno, že je třeba dosáhnout zlepšení. Tyto činnosti budou probíhat průběžně a v rámci širších kontaktů s partnerskými zeměmi, které se týkají migrace, na politické a/nebo technické úrovni. Dojde k tomu s využitím již existujících rámců pro spolupráci a dialog, přičemž v případě potřeby se zahájí nové dialogy o migraci a zároveň bude zajištěno, že se migrace stane významnější součástí politických jednání.
- Komise bude v rámci této práce usilovat o zlepšení provádění stávajících dohod a ujednání EU v oblasti zpětného přebírání osob a o posun směrem k dokončení probíhajících jednání o zpětném přebírání osob a případně zváží, zda je třeba zahájit nová jednání, jakož i přistoupit k praktickým řešením založeným na spolupráci s cílem zvýšit počet účinných návratů.
- Komise by poté mohla Radě předložit **návrh přísnějších nebo příznivějších vízových opatření v souladu s vízovým kodexem**. Přitom zohlední celkové vztahy Unie s příslušnými zeměmi, a to v úzké spolupráci s vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. V této souvislosti Komise zváží propojení s dalšími příslušnými politikami, nástroji a prostředky.
- Komise, Rada a členské státy vypracují v souladu se svými příslušnými pravomocemi **plně koordinovaný přístup k jednotnému postupu a jednotnému vystupování vůči třetím zemím**. Na základě již započaté práce by měly být vyvinuty dokonalejší prostředky, které sjednotí poskytování informací a angažovanost ze strany Unie a ze strany členských států. Tato koordinace by měla mimo jiné přispět k opatřením navazujícím na hodnotící zprávu o spolupráci v oblasti zpětného přebírání osob, a usnadnit tak nalezení individuálně upravených partnerských vztahů, přičemž by se měla společně definovat vhodná kombinace politických nástrojů a zohlednit příslušné pravomoci jednotlivých aktérů. Je třeba rovněž usilovat o lepší koordinaci EU přímo v partnerských zemích a vzájemně sladit postupy delegací EU a místních velvyslanectví členských států.

Při přijímání výše uvedených kroků v oblasti zpětného přebírání osob bude EU i nadále uplatňovat **celkový komplexní a na partnerství založený přístup k vnějšímu rozměru migrace, jak jej definuje nový pakt o migraci**:

- Komise navrhne **nový akční plán proti převaděčství migrantů na období 2021–2025**, který bude podněcovat spolupráci mezi EU a třetími zeměmi. Boj proti převaděčství migrantů je společnou výzvou jak pro EU, tak i pro partnery a je třeba se jí postavit společně.
- Komise bude rovněž usilovat o **soudržnější, strategičtější a flexibilnější využívání finančních prostředků EU**. Finanční prostředky EU v rámci příštího víceletého finančního rámce (VFR), včetně Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF), Nástroje pro správu hranic a víza (BMVI), nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci (NDICI), kde je cílem vynaložit 10 % na opatření související s migrací, a nástroje předvstupní pomoci (NPP III), budou využívány soudržným, strategickým a flexibilním způsobem, aby se zajistilo, že přispějí k realizaci priorit EU v oblasti migrace a usnadní mimo jiné spolupráci v oblasti zpětného přebírání, dobrovolných návratů a udržitelného opětovného začlenění. EU bude muset pokračovat ve zlepšování synergií mezi vnitřními a vnějšími fondy v rámci nového víceletého finančního rámce (VFR) a usilovat o vzájemné doplňování financování ze strany EU a členských států v rámci přístupu tým Evropa.
- Angažovanost v oblasti zpětného přebírání osob bude i nadále součástí širších partnerství, jež jsou zaměřena na všechny oblasti partnerské spolupráce, které jsou stanoveny v novém paktu. Patří mezi ně i ochrana osob v nouzi a podpora hostitelských zemí, vytváření hospodářských příležitostí a řešení základních příčin nelegální migrace, posílení správy a řízení migrace a **podpora legální migrace a mobility** při plném respektování pravomocí členských států. Pokud jde o podporu legální migrace a mobility, Komise zahájí iniciativu **partnerství zaměřená na talenty** s cílem podpořit legální migraci a mobilitu, a to prostřednictvím konference na vysoké úrovni, kde se sejdou členské státy, podnikatelský sektor, vzdělávací instituce a další aktéři. Vznikne tak komplexní rámec politiky EU, jakož i finanční podpora pro spolupráci se třetími zeměmi s cílem lépe sladit potřeby pracovních sil a dovedností v EU a zároveň půjde o součást souboru nástrojů EU pro strategické zapojení partnerských zemí v otázkách migrace. Souběžně s tím Komise v roce 2021 předloží soubor návrhů na další podporu členských států při uspokojování jejich potřeb v oblasti migrace pracovních sil.