

Návratová směrnice – na cestě k restriktivní evropské imigrační politice

Barbora Tošnerová

Abstrakt:

Směrnice o navracení neregulérních cizinců je novým opatřením společné imigrační politiky EU, které sjednocuje rozdílné přístupy v této oblasti v jednotlivých členských státech. V červnu 2008 ji schválila Rada EU a posléze i Evropský parlament. Její přijetí vzbudilo nejen v Evropě četné protesty. Mezi nejspornější opatření patří délka možného zadržení osob bez pobytového oprávnění až na osmnáct měsíců, zákaz vstupu vyhoštěného cizince na území EU až po dobu pěti let a možnost umístit do detenčního zařízení i rodiny nebo samotné děti bez doprovodu. Článek se zaměřuje na kontroverzní normy, které směrnice zavádí, a proti kterým protestovaly mnohé nevládní organizace i levicoví poslanci Evropského parlamentu.

Směrnice o společných normách a postupech členských států při návratu neregulérně pobývajících občanů třetích zemí je jedním ze série opatření společné imigrační politiky EU, která mají sjednotit rozdílná pravidla v této oblasti v jednotlivých členských státech. Následovat má směrnice o tzv. modrých kartách, která by měla usnadnit cizím kvalifikovaným pracovníkům přístup na evropský pracovní trh, a směrnice, která by umožnila stíhat zaměstnavatele neregulérních cizinců.¹

Tato „návratová“ směrnice byla schválena 18. června 2008 v prvním čtení Evropským parlamentem i přes protesty levicových poslanců² i mnoha nevládních organizací.³ Zejména

¹ Immigration: MEPs and the return directive in depth. 25. 6. 2008.
http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page/018-32673-177-06-26-902-20080625FCS32672-25-06-2008-2008/default_en.htm

² Viz. Rozprava o směrnici o navracení nelegálních přistěhovalců: politické skupiny zastávají rozdílný postoj. Tisková zpráva. 17. 6. 2008.
http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-31742-168-06-25-902-20080616IPR31741-16-06-2008-2008-false/default_cs.htm

³ Proti směrnici protestovaly např. Amnesty International, Caritas Europa, aj. Viz. <http://www.caritas-europa.org/code/EN/migr.asp?Page=834> a <http://www.aieu.be/>

nevládní organizace, které se zabývají migrací, se obávají, že právě aplikace „návratové“ směrnice povede k ještě dalšímu zhoršení životních podmínek migrantů bez oprávnění k pobytu, jejichž situace je už dnes v mnohých případech neúnosná. Uvádí se např. v současnosti ztížený přístup k lékařské péči (Dánsko, Rakousko, aj.), ztížená nebo žádná možnost pro nezletilé migranty navštěvovat školní zařízení (Dánsko, Švédsko) a nedostatečná nebo žádná ochrana před vykořisťováním zaměstnavatelem, případně zprostředkovatelem. Migranti bez oprávnění k pobytu se také často nedomáhají svých práv z obavy před prozrazením.

Podle odhadů žije dnes v Evropské unii mezi čtyřmi a půl až osmi miliony neregulérních migrantů.⁴ I když přesnější údaje nejsou známy, samotné odhady napovídají, že zavedení nových pravidel se dotkne velké skupiny lidí. Je nutné si také uvědomit, že mnozí z nich žijí v evropských státech několik let, mají zde zázemí a práci a do nelegální situace se kolikrát dostali drobným pochybením a ne úmyslným poškozováním zájmů hostitelského státu. Pro mnoho z nich je také nemožné svůj pobyt znovu zlegalizovat. Například v České republice není možné, aby neregulérní migrant beztrápně vyjel za hranice státu a požádal znovu o vízum. Cizinci, kteří v ČR jednou svůj legální pobyt ztratili a chtějí dál na území legálně zůstat, se tak dostávají do patové situace, kdy jedinou možností je odjet na falešný pas nebo překročit hranice mimo hraniční přechod. (V tomto případě jim hrozí nebezpečí odhalení a následného vyhoštění se zákazem vstupu od tří do deseti let). Poslední možností jak svůj status legalizovat je požádat o azyl, což ale většinou k dlouhodobé legalizaci pobytu nevede a poté, co je žadatel odmítnut, řeší problém pobytu znovu. Mnozí migranti bez oprávnění k pobytu proto raději rezignují na zlegalizování svého statusu a zůstávají v ilegalitě v trvalém strachu z odhalení, což ovlivňuje jak jejich soukromý, tak pracovní život.⁵

Přijaté směrnice bohužel současné problémy neregulérních cizinců v Evropě neřeší, pouze sjednocuje rozdílné postupy jednotlivých států při vyhoštění cizinců, které jsou často spojené se zákazem vstupu. Směrnice tak odráží současný duch převládající restriktivní politiky v celé Unii, která klade důraz na důslednou kontrolu vnějších hranic a podporu deportací před integrací cizinců do společnosti. Přitom je obecně známo, že represe nevede ke snížení imigrace jako takové, jen ke ztížení životních podmínek pro cizince a k nárůstu neregulérní migrace.⁶

⁴Zdroj: Vytváření ucelené evropské politiky migrace: Postihy za zaměstnávání nelegálních přistěhovalců, podpora kruhové migrace a partnerství pro mobilitu. Brusel. 16. 5. 2007. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/678&format=HTML&aged=1&language=CS&guiLanguage=en>.

⁵Více k této problematice například: Neregulérní pobyt cizinců v ČR: Problémy a jejich řešení. Sborník. Kol. Autorů. Praha. 2008.

⁶Neregulérní pobyt cizinců v ČR: Problémy a jejich řešení. Sborník. Kol. Autorů. Praha. 2008. Str. 18.

Krátký exkurz do historie vzniku směrnice

Prvně se výzva ke sjednocení pravidel pro vyhošťování cizinců bez oprávnění k pobytu objevila už během projednávání Haagského programu⁷ na summitu Evropské rady v Bruselu v listopadu 2004, kde členské státy vyzvaly Evropskou komisi k přípravě návrhu směrnice. První návrh Komise představila v září 2005. Po obtížných jednáních, kdy došlo k úpravě řady článků, se předsedajícímu Slovinsku podařilo po třech letech rozhovorů najít kompromis, který odsouhlasili ministři vnitra členských zemí a posléze i Evropský parlament, čímž de facto vstoupila směrnice v platnost. Nyní je nutný už jen v podstatě formální podpis ministrů zahraničí členských států. Směrnici by do dvou let měly do svých právních řádů implementovat všechny členské státy EU kromě Velké Británie, Irska a Dánska, které si v oblasti harmonizace pravidel pro imigrační a azylovou politiku dojednaly výjimku. Na rozdíl od Británie a Irska má ale Dánsko šestiměsíční lhůtu na rozhodnutí, zda směrnici do svého právního řádu začlení či nikoliv.

Během jednání se ukázaly rozdílné přístupy států k otázkám migrace. Neshody panovaly zejména ohledně podmínek a délky zadržení, způsobu vyhoštění, poskytnutí bezplatné právní pomoci a možnosti odvolání se proti rozhodnutí správních či soudních orgánů.⁸ Celkově ale většina států prosazovala rozšíření svých pravomocí a usnadnění procesu návratu cizinců na úkor jejich práv. I když naštěstí se jim ne všechny návrhy podařilo prosadit, současný kompromis představuje v mnoha případech zhoršení podmínek zacházení s neregulárními cizinci.

Sporné body a postoj jednotlivých aktérů

Evropský komisař pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost Jacques Barrot při představování směrnice v červnu 2008 několikrát zdůraznil, že její prioritou je důraz na dobrovolný návrat cizince a ochranu práv dětí a rodin.⁹ Tato prioritní ale ustoupila během tří let před požadavky členských států do pozadí.

Spornými body návratové směrnice jsou zejména délka možného zadržení osob bez pobytového oprávnění až na osmnáct měsíců, zákaz vstupu vyhoštěného cizince na území EU

⁷ Haagský program (2005-2009) navazuje na Tamperský program (1999-2004). Oba byly přijaty na summitech Evropské rady. Jejich cílem je vytvořit v rámci EU prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, jehož součástí je i sladění rozdílných právních norem členských států v oblasti azylu a migrace. Jedním ze závazků byl i společný boj proti nelegálnímu přistěhovalectví. Více např. Tampere Programme. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. 2. 6. 2004.

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/bilan_tampere_en.pdf, nebo Hague Programme http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/index_en.htm

⁸ Statewatch analysis. The original EU Directive on return (expulsion) <http://www.statewatch.org/news/2007/apr/eu-expulsion-sw-analysis-I.pdf>

⁹ Rozprava o směrnici o navrácení nelegálních přistěhovalců: politické skupiny zastávají rozdílný postoj. Tisková zpráva. 17. 6. 2008. http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-31742-168-06-25-902-20080616IPR31741-16-06-2008-2008-false/default_cs.htm

až po dobu pěti let a možnost umístit do detenčního zařízení i rodiny nebo samotné děti bez doprovodu.

1. Vyhoštění rodinných příslušníků versus ochrana práv rodiny podle mezinárodních smluv

Jedná se zejména o možnost vyhoštění i v případě rozbití celistvosti rodiny a porušení práva na vzdělání a porušení sociálních vazeb. Podle původního návrhu nebylo možné cizince vyhostit, pokud by byla narušena celistvost rodiny, sociální vazby a právo na vzdělání. Na nátlak řady zemí, kterým se nelíbila zmínka o zachování rodinné celistvosti, byla tato část vyškrtána, podobně jako zmínka o právu na vzdělání a sociálních a kulturních vazbách, proti kterým vznesly námitky Velká Británie a Řecko. V současné podobě je ve směrnici uvedeno, že při možnosti vyhoštění mají státy zvážit zájem dítěte, rodinný život, zdravotní stav cizince a dodržet zásadu refundace (tj. nenavracení do zemí, kde příslušnému migrantovi hrozí nebezpečí).¹⁰ Přijatý kompromis v praxi tedy nadále umožňuje rozbití rodiny, kdy jednotliví její členové mohou být z rozhodnutí úřadů vyhoštěni, jak je tomu dnes například v Holandsku nebo v Německu.¹¹ Ustanovení směrnice je tak v rozporu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod: „každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života.“¹²

2. Dobrovolný návrat versus vyhoštění

Také význam dobrovolného návratu doznal během jednání značných změn. Nebyl sice zcela prosazen požadavek Holandska, které se dožadovalo zavedení možnosti okamžitého vyhoštění bez poskytnutí lhůty k dobrovolnému návratu. Jako jeden z argumentů na podporu svého návrhu uvádělo, že není nutné neregulárním cizincům poskytovat tuto laskavost.¹³ Na požadavek jiných států (Německa, Estonska a Velké Británie) ale došlo k rozšíření kategorií cizinců, v jejichž případě nemusí být dobrovolná lhůta k návratu poskytnuta. V původní verzi mohly státy tuto lhůtu k dobrovolnému návratu neposkytnout jen v případě, kdy hrozí nebezpečí skrývání. V současnosti je to i v případech, kdy „dotčená osoba představuje hrozbu pro veřejnou bezpečnost, veřejný pořádek či bezpečnost státu (směrnice tyto případy dále neupřesňuje, pozn. autora)“.¹⁴ Rozšířením kategorií došlo k omezení důrazu na dobrovolný

¹⁰ Směrnice o společných normách a postupech členských států při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Článek 5. Brusel. 2008. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008->

¹¹ www.picum.org. V sekci Basic social rights.

¹² Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Článek 8, odstavec 1. www.helcom.cz/view.php?cisloclanku=2005020107.

¹³ Statewatch analysis. The original EU Directive on return (expulsion) <http://www.statewatch.org/news/2007/apr/eu-expulsion-sw-analysis-L.pdf>

¹⁴ Směrnice o společných normách a postupech členských států při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Článek 6a, odstavec 4. Brusel. 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0293+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#BKMD-5>

návrat a naopak kompromisní verze umožňuje státům rovnou zahájit proces vyhoštění spojený se zákazem vstupu na území po dobu několika let. Rozdíl už je v tom, že dobrovolný návrat se podle směrnice automaticky se zákazem vstupu na území nepojí. Směrnice konkrétně uvádí, že: „rozhodnutí o návratu jsou spojena se zákazem vstupu, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo jestliže nebyla splněna povinnost návratu. V ostatních případech mohou být rozhodnutí o návratu spojená se zákazem vstupu.“¹⁵ Nevládní organizace Caritas Europa nebo Amnesty International také upozorňovaly, že poskytnutá lhůta na dobrovolný návrat v délce sedmi až třiceti dnů neodpovídá zdůrazňování této priority, protože v praxi se ukazuje, že je potřeba více času k „důstojnému návratu.“¹⁶

Na druhou stranou je nutno uvést, že na požadavek států byla do směrnice zakomponována možnost prodloužení lhůty k dobrovolnému návratu nad třicet dní, a to v konkrétních případech, kdy se bere v potaz délka pobytu, přítomnost školou povinných dětí a existence jiných rodinných a společenských vazeb.¹⁷ Cizinec bez oprávnění k pobytu má takto více času připravit se na odchod. Otázkou je, jak často v praxi dojde k prodloužení lhůty na dobrovolný návrat.

3. Zákaz vstupu na území – dvojitý trest za nespáchání trestného činu

Jedním z nejspornějších bodů, jak z hlediska států, tak nevládních organizací, ale u každé skupiny z jiných důvodů, je zákaz vstupu na území až po dobu pěti let při vyhoštění cizince.

Velká Británie a Irsko prosazovaly nechat rozhodnutí o zákazu vstupu a délku tohoto zákazu zcela v kompetenci jednotlivých států. Naopak jiné státy, mimo jiné např. Německo, Španělsko, navrhovaly, aby rozhodnutí o návratu zahrnovalo automaticky zákaz pobytu. Kompromisním řešením z pohledu států a institucí EU je zákaz vstupu pokaždé v případě vyhoštění, nikoliv dobrovolného návratu, až na pět let s možným prodloužením, pokud je vážně ohrožena veřejná bezpečnost, veřejný pořádek nebo bezpečnost státu (směrnice opět tato ohrožení blíže nespécifikuje a ponechává v kompetenci států, které konkrétní případy budou považovat za vážné ohrožení, pozn. autora). Tato možnost vyvolala protesty na straně nevládních organizací. Caritas Europa například uváděla, že se tak jedná o dvojité potrestání

¹⁵ Směrnice o společných normách a postupech členských států při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Článek 9, odstavec 1. Brusel. 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0293+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#BKMD-5>

¹⁶ Caritas Europa issues statement on EP's vote on return directive. 19. 6. 2008.

<http://www.caritas-europa.org/code/EN/migr.asp?Page=834>

Amnesty International. <http://www.aieu.be/>

¹⁷ Směrnice o společných normách a postupech členských států při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Článek 6a, odstavec 2. Brusel. 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008->

cizince – vyhoštění a zákaz vstupu.¹⁸ Už totiž samotné vyhoštění znamená citelný zásah do života neregulérního cizince, v případě, kdy je ale ještě spojen se zákazem vstupu na území Unie po dobu pěti let a více, se situace pro mnohé z nich stává zcela neřešitelná. Hlavním problémem je, že zákaz vstupu na území je vydáván automaticky s rozhodnutím o vyhoštění a nebere se téměř vůbec na zřetel míra integrace cizince ve společnosti.

4. Vězení za „správní přestupek“

Dalším předmětem sporů bylo uvalení vazby. Podle původního návrhu mohl být cizinec umístěn do vazby jen v případě, pokud hrozilo nebezpečí skrývání se migranta před úřady, a to na maximální dobu šesti měsíců, kdy musí o umístění do vazby rozhodnout soud. Francie, Portugalsko, Velká Británie a Belgie žádaly ponechat rozhodnutí o vazbě zcela v kompetenci jednotlivých států. Dvaceti jedněm státům včetně Francie a Belgie se nelíbila nutnost schválení soudem. Pouze totiž v Německu musí umístění do vazby schválit soud, v ostatních zemích stačí pouze rozhodnutí správních orgánů. Kompromisním řešením ze strany států bylo ponechání možnosti rozhodnutí na správních orgánech a rozšíření kategorií jednání, které mohou vést k umístění do vazby, a to v případě, pokud se „dotčený státní příslušník třetí země vyhýbá přípravě návratu či výkonu vyhoštění, nebo ho jinak maří“.¹⁹

Možnost vazby vyvolala velké protesty ze strany nevládních organizací i levicových poslanců. Nejčastějším argumentem proti umístění do detenčního zařízení byla nepřiměřenost tohoto opatření vůči cizinci, který nespáchal žádný trestný čin²⁰ (například v ČR je nelegální pobyt charakterizován jako administrativní přestupek, nikoliv jako trestný čin). Dalším problémem je, že podle směrnice může být cizinec umístěn do klasického vězení, „jestliže členský stát nemůže poskytnout ubytovací prostor ve zvláštním vazebním zařízení“,²¹ a v tomto klasickém vězení má být migrant pouze oddělen od „běžných vězňů“. Kvůli „administrativnímu přestupku“ mohou skončit v běžném vězení stejně jako jednotlivci celé rodiny s dětmi. Jak je v takovém případě dodrženo právo na respektování jejich soukromého a rodinného života, není jasné. Naprosto už nepřijatelným opatřením ale je, že ve vězení mohou skončit samotné děti bez doprovodu (mladší 18 let), pokud „neexistuje jiná možnost“,²² a to

¹⁸ Caritas Europa issues statement on EP's vote on return directive. 19. 6. 2008.

<http://www.caritas-europa.org/code/EN/migr.asp?Page=834>

¹⁹ Směrnice o společných normách a postupech členských států při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Článek 14, odstavec 1. Brusel. 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008->

²⁰ Viz. například Amnesty International. <http://www.aieu.be/> nebo Return Directive debate: political groups hold different positions ahead of vote. 17. 6. 2008.

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-31742-168-06-25-902-20080616IPR31741-16-06-2008-2008-false/default_en.htm

²¹ Směrnice o společných normách a postupech členských států při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Článek 15, odstavec 1. Brusel. 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008->

²² Směrnice o společných normách a postupech členských států při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Článek 15a, odstavec 1. Brusel. 2008.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008->

stejně jako ve výše zmíněných případech na půl roku s možností prodloužení. Není jediného ospravedlnitelného důvodu, aby do evropských věznic byly zavírány děti, které se provinily jen tím, že nelegálně pobývaly na území cizího státu, a je vůbec otázkou, jakým způsobem se na toto území dostaly a zda si jsou vůbec svého „přestupku“ vědomy. Tato možnost tedy může dost těžko korespondovat se závazkem států chránit práva dítěte podle Všeobecné deklarace lidských práv. „Mateřství a dětství mají nárok na zvláštní péči a pomoc.“²³

5. Možnost prodloužení vazby

Značnou kritiku od nevládních organizací sklidila také možnost prodloužení vazby až na rok a půl. Kritizovány byly zejména možnosti prodloužení vazby z důvodu nedostatečné spolupráce ze strany zadrženého občana třetí země nebo z důvodu „prodloužení při získávání nezbytné dokumentace (cizince) ze třetích zemí.“²⁴ Pouze v Lotyšsku je dnes možné cizince zadržet na delší dobu (na dvacet měsíců). Osmnácti-měsíční lhůtu mají ze zemí EU jen Německo a Malta.²⁵ Všechny ostatní státy mají kratší lhůty, v České republice je to šest měsíců. Jak podotkla při diskusi v Evropském parlamentu poslankyně ze strany Zelených Jean Lambert, měli bychom se obávat, jak se osmnáctiměsíční věznění za nespáchání trestného činu podepíše na mentálním zdraví zadržených osob.²⁶ Také druhý důvod k prodloužení vazby kvůli nespolečnosti ze strany domovského státu je považován za nepřijatelný vzhledem k tomu, že cizinec je tak držen ve vazbě bez osobního zavinění.

Možná rizika při aplikaci této směrnice

V dokumentu je uvedeno, že „touto směrnicí nejsou dotčena příznivější ustanovení“, která byla dohodnuta předtím a která jsou s touto směrnicí slučitelná. Záleží tak jen na jednotlivých státech, jaký přístup zvolí. V duchu převládající restriktivní imigrační politiky v Evropě, jejímž dokladem je i přijatá směrnice, lze ale čekat, že dají přednost přísnější normě. Například v České republice je dnes možné zakázat cizinci pobyt na území v některých případech na tři roky, vzhledem k tomu, že směrnice ale jednotlivé situace nerozlišuje, může se stát, že běžně se bude udílet zákaz vstupu na území na dobu pěti let.

²³ Všeobecná deklarace lidských práv. Článek 25, odstavec 2.
<http://www.helcom.cz/view.php?cisloclanku=2005020101>

²⁴ Směrnice o společných normách a postupech členských států při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Článek 14, odstavec 4a. Brusel. 2008.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008->

²⁵ „Return“ directive: first reading vote in the European Parliament. Evropský parlament. 11. 6. 2008.
http://www.europarl.europa.eu/news/expert/background_page/019-31069-168-06-25-902-20080609BKG31068-16-06-2008-2008-false/default_p001c003_cs.htm

²⁶ Return Directive debate: political groups hold different positions ahead of vote. 17. 6. 2008.
http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-31742-168-06-25-902-20080616IPR31741-16-06-2008-2008-false/default_en.htm

Otázkou také zůstává, co se stane s cizincem, pokud se do své země skutečně vrátí. Směrnice se podmínkami, za jakých může být jednotlivce vrácen do země původu, nezabývá. Lidé tak mohou být vráceni do zemí, kde budou ohrožena jejich práva.

Postoj českého ministerstva vnitra

Ještě na začátku května 2008 mělo Ministerstvo vnitra České republiky ke směrnici několik výhrad. Za prvé proti zavedení minimální lhůty sedmi dnů na dobrovolný návrat (v ČR minimální lhůta není stanovena, pozn. autora), za druhé proti nejasné formulaci ohledně nároků cizince na bezplatnou právní pomoc (obava z finanční náročnosti, pozn. autora) a za třetí proti snížení doby zákazu pobytu na území z deseti na pět let.²⁷ Podobně jako ostatní státy tak i Česká republika prosazovala zpřísnění podmínek na úkor práv cizinců. Návrh směrnice nakonec podle těchto výhrad upraven nebyl, ale česká delegace se rozhodla přijmout dosažený kompromis. Mimochodem právě nárok na bezplatnou právní pomoc byl klíčovým při schvalování v Evropském parlamentu.²⁸ Pokud by byl ze směrnice vyškrtnut, hrozilo zamítnutí celé směrnice poslanci. Při této představě se rozhodlo více členských států na tomto požadavku netrvat.

Změny v českém právu po přijetí „návratové“ směrnice

Přijetím směrnice se změní české zákony zejména v bodech, které se týkají doby pro dobrovolný návrat, doby zákazu vstupu do země a doby zadržení cizinců.

V České republice je v současnosti maximální lhůta pro dobrovolný návrat šedesát dní, aplikací směrnice se sníží na třicet dní. Což, jak zmiňovaly nevládní organizace, zkomplikuje dál život mnoha cizincům, kteří by byli ochotni i na dobrovolný návrat přistoupit, ale během třiceti dnů nestihnou vyřídit všechny potřebné věci k odjezdu. Nemluvě o tom, že k dobrovolnému návratu do země nemusí mít ani finanční prostředky. Podle dohody mezi Mezinárodní organizací pro migraci a českým ministerstvem vnitra si totiž musí náklady na cestu hradit sami. „Cizinci, kteří jsou povinni vycestovat z území České republiky (...) si hradí náklady spojené s dobrovolným asistovaným návratem sami.“²⁹ Je otázkou, kolik neregulérních cizinců v České republice si vůbec může dobrovolný návrat, který směrnice tolik „zdůrazňuje“, dovolit.

Směrnice zavádí také minimální lhůtu pro dobrovolný návrat, a to sedm dní. Tato doba se nelíbila ministerstvu vnitra z důvodu, že na něj má nárok každý cizinec i ten, který původně

²⁷ Informace poskytnuty z MV odboru azylové a migrační politiky.

²⁸ Statewatch analysis. The original EU Directive on return (expulsion)
<http://www.statewatch.org/news/2007/apr/eu-expulsion-sw-analysis-I.pdf>

²⁹ Protokol mezi Ministerstvem vnitra České republiky a Mezinárodní organizací pro migraci o provádění programu asistence dobrovolných návratů neúspěšných žadatelů o azyl v České republice a cizinců, kteří jsou povinni vycestovat z území České republiky. Článek 3, odstavec 4.
<http://www.podnikame.cz/smlouvy/index.php3?co=ss01105>

jen přes Českou republiku přecházel do jiného státu a který tak nebude moci být automaticky vyhoštěn. Pro samotného cizince je toto opatření naopak přínosem, protože při dobrovolném návratu během sedmi dnů mu nemusí být automaticky udělen i zákaz vstupu na území po několik let (bohužel v Česku je zavedena praxe, že každému neregulárnímu cizinci i v případě dobrovolného návratu je zakázán pobyt na území na několik let, pozn. autora)³⁰ a je mu tak teoreticky dána šance vyřídit si vízum a legálně se vrátit do hostitelské země.

Aplikací směrnice se také v České republice změní doba zadržení migranta z šesti až na možných osmnáct měsíců, což rozhodně nelze z ohledu na práva cizinců přivítat. Na rozdíl od „návratové směrnice“ také český zákon rozlišuje mezi dospělým cizincem a nezletilým cizincem. Nezletilý může být zadržen v Česku v současnosti maximálně na dobu devadesáti dnů. Vzhledem k tomu, že směrnice ale věkové kategorie, co se doby zadržení týče, nebere v potaz, umožňuje tak teoreticky držet nezletilého cizince ve vazbě až rok a půl. Z tohoto důvodu znamená přijetí směrnice ještě větší zhoršení ochrany práv neregulárních cizinců v Česku.

Za určité zlepšení by se dalo považovat zkrácení doby zákazu vstupu na území z maximálních deseti let, které platí v České republice, na pět let podle směrnice. Na rozdíl od českého práva, kdy deset let je skutečně nejdelší doba zákazu vstupu na území, je ale možné podle směrnice lhůtu pěti let prodloužit (směrnice nspecifikuje na jak dlouho, pozn. autora) v případě vážného ohrožení veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku a bezpečnosti státu.³¹ Tím se ztrácí výhoda pětileté lhůty, protože je možné ji prodloužit, aniž by směrnice upřesnila, za jakých konkrétních okolností k tomu může dojít. Poněkud nepochopitelným se proto jeví výhrada českého ministerstva vnitra, kterému se nelíbilo zkrácení lhůty z deseti na pět let. Nepochopitelné se to jeví hlavně z toho hlediska, že ve směrnici je jasně stanoveno, že v závažných případech tato lhůta může být prodloužena.

Závěr

Po analýze jednotlivých opatření, které „návratová“ směrnice zavádí, nelze podle mého názoru říci, že by sjednocení norem a postupů v EU přispělo ke zlepšení situace neregulárních cizinců v České republice. Nelze tak souhlasit se slovinským ministrem vnitra Dragutinem Matem, který tvrdil při diskusi v Evropském parlamentu, že současný návrh přes všechny dosažené kompromisy, „představuje pokrok“³². Tak dlouho kladený důraz na dobrovolný návrat se ztrácí pod prosazenými požadavky států, kdy možnost dobrovolného návratu může

³⁰ Informace poskytla Mezinárodní organizace pro migraci (IOM).

³¹ Směrnice o společných normách a postupech členských států při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Článek 9, odstavec 2. Brusel. 2008.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008->

³² Return Directive debate: political groups hold different positions ahead of vote. 17. 6. 2008.

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-31742-168-06-25-902-20080616IPR31741-16-06-2008-2008-false/default_en.htm

být přeskočena i například v případech, kdy dotčený cizinec ohrožuje veřejnou bezpečnost, aniž by směrnice upřesnila, co přesně to znamená. Nechává tak v kompetenci jednotlivých států posouzení konkrétních případů, jako tomu bylo doposud. Ani poskytnutá lhůta třiceti dnů na tento návrat podle zkušeností nevládních organizací, které se zabývají migrací, není dostatečná k zajištění všech náležitostí k odchodu ze země, kde neregulární cizinec mohl strávit i několik let. Podobně je to i se zdůrazňovaným respektováním práv rodiny a dětí. Rodiny podle směrnice mohou být rozděleny, jednotliví členové nadále vyhoštěni, případně celé rodiny drženy až na rok a půl ve vězení při nespáchání trestného činu. Za naprostý výsměch všem zdůrazňovaným prioritám a úmluvám o lidských právech považují možnost umístění do vězení dětí bez doprovodu. Směrnice sice stanoví, že jen v krajních případech, ale i tak je tato možnost naprosto nepřijatelná, už jen vzhledem k tomu, že se jedná o společný postoj celé Evropské unie, která si zakládá na své humanistické tradici.

Při srovnání současného českého práva a směrnice se lze reálně obávat, že její aplikace povede ke zhoršení postavení cizinců bez oprávnění k pobytu v Česku. Jak už bylo výše zmíněno, zkracuje se doba pro dobrovolný návrat z šedesáti na třicet dnů, do vazby na dobu jednoho a půl roku mohou být umístěni jak dospělí, tak děti. Předtím dospělí cizinci mohli být zavřeni na českém území jen na maximální dobu šesti měsíců, děti na dobu tří měsíců. Stejně tak zákaz vstupu na území může být automaticky udílen na pět let, zatímco předtím české právo rozlišovalo míru „provinění“ cizince a rozmezí zákazu bylo od tří do deseti let s tím, že tři roky se ukládaly například kvůli neplatnému cestovnímu dokladu. Nic takového ale směrnice nerozlišuje. Ani výhoda snížení hranice zákazu vstupu z deseti na pět let není jednoznačná, když je státům ponechána možnost jejího prodloužení v případech vážného ohrožení veřejnosti a státu, aniž by směrnice tyto hrozby přesně definovala.

Při projednávání směrnice v Evropském parlamentu a v Radě zazněly argumenty, že je lepší schválit tuto verzi, než jednat o nové, která by pro mnohé státy i poslance byla zcela neakceptovatelná. Domnívám se ale, že další diskuse a přihlédnutí k názoru nevládních organizací, které se s problémy neregulérních cizinců setkávají každodenně v praxi, by prospěla nejen konečné podobě směrnice, ale i celkové podobě společné migrační politiky EU jako takové.

Článek vznikl v rámci projektu „Zvyšování povědomí o rozvojové problematice v regionech“, který je podporován Evropskou komisí.

Zdroje:

Směrnice o společných normách a postupech členských států při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Brusel. 2008.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0293+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#BKMD-5>

Návrh směrnice Evropského parlamentu a rady o společných normách a postupech v členských státech při vrácení nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Brusel, 1. 9. 2005.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0391:FIN:CS:PDF>

Zákon o pobytu cizinců na území České republiky. 362/1999 Sb.

http://portal.gov.cz/wps/portal/s.155/701/cmd/ad/c/313/ce/10821/p/8411/s.155/701?PC_8411_l=326/1999&PC_8411_ps=10&PC_8411_text=zákon%20o%20pobytu%20cizinců#10821

Všeobecná deklarace lidských práv.

<http://www.helcom.cz/view.php?cisloclanku=2005020101>

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

www.helcom.cz/view.php?cisloclanku=2005020107

Rozprava o směrnici o navracení nelegálních přistěhovalců: politické skupiny zastávají rozdílný postoj. Tisková zpráva. 17. 6. 2008.

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-31742-168-06-25-902-20080616IPR31741-16-06-2008-2008-false/default_cs.htm

Evropský parlament přijal směrnici o navracení nelegálních přistěhovalců. Portál veřejné správy České republiky. Červen 2008.

<http://portal.gov.cz/wps/portal/s.155/6966/s.155/10202?docid=116145>

Evropský parlament schválil směrnici o vracení ilegálních migrantů. Týden. 18. 6. 2008.

http://www.tyden.cz/rubriky/zahranici/evropa/ep-schvalil-smernici-o-vcraceni-ilegalnich-migrantu_66262.html

Komise se chce postavit tvrdě k přílivu imigrantů. Euractiv.cz. 20. 7. 2006.

<http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost0/clanek/komise-se-chce-postavit-tvrd-k-plivu-imigrant>

„Return“ directive: first reading vote in the European Parliament. Evropský parlament. 11. 6. 2008.

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/background_page/019-31069-168-06-25-902-20080609BKG31068-16-06-2008-2008-false/default_p001c003_en.htm

Statewatch analysis. The original EU Directive on return (expulsion)

<http://www.statewatch.org/news/2007/apr/eu-expulsion-sw-analysis-I.pdf>

Caritas Europa issues statement on EP's vote on return directive. 19. 6. 2008.

<http://www.caritas-europa.org/code/EN/migr.asp?Page=834>

Return Directive debate: political groups hold different positions ahead of vote. 17. 6. 2008.

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-31742-168-06-25-902-20080616IPR31741-16-06-2008-2008-false/default_en.htm

Protokol mezi Ministerstvem vnitra České republiky a Mezinárodní organizací pro migraci o provádění programu asistence dobrovolných návratů neúspěšných žadatelů o azyl v České republice a cizinců, kteří jsou povinni vycestovat z území České republiky. Článek 3, odstavec 4.

<http://www.podnikame.cz/smlouvy/index.php3?co=ss01105>

Kol. autorů. Neregulární pobyt cizinců v ČR: Problémy a jejich řešení. Praha: Grafokon, 2008.