



srpen 2010

Readmisní smlouvy a jejich použití v České republice

Eva Holá

Abstrakt:

Článek stručně představuje readmisní smlouvy - jeden z nástrojů migrační politiky Evropské unie. Přibližuje přístup EU a ČR k těmto smlouvám a komentuje jejich úskalí zejména z pohledu dodržování lidských práv.

Vývoj readmisních smluv v EU a důvody k jejich uzavírání

Readmisní smlouvy jsou uzavírány mezi zainteresovanými státy a upravují vzájemné předávání občanů jednoho státu, kteří neoprávněně vstoupili nebo neoprávněně pobývají na území státu druhého, do země jejich původu.¹ Pojem readmise nebývá v samotných smlouvách přesně a jasně definován. Výjimkou je ustanovení čl. 1 písm. a) Dohody mezi Evropským společenstvím a Ruskou federací o předávání a zpětném přebírání osob, která readmisi definuje jako: „*předání žádajícím státem a převzetí žádaným státem osoby (vlastního státního příslušníka žádaného státu, třetího státu nebo osoby bez státní příslušnosti), která nelegálně vstoupila, nacházela se nebo měla pobyt na území žádajícího státu v souladu s ustanovením této dohody*“. Vzhledem k tomu, že takovéto smlouvy mohou státům usnadnit řešení nelegální migrace, věnuje jim již delší dobu pozornost i **Evropská unie** v rámci společné migrační politiky.

Původně byly ustanovení o readmisi zahrnovány do obchodních dohod či dohod o spolupráci, které Evropské společenství uzavíralo se třetími zeměmi (např. s Alžírem, Chile či Sýrií). Společenství zároveň tlačilo na jednotlivé členské státy, aby při uzavírání dvoustranných readmisních smluv postupovaly jednotně². S narůstající politickou spoluprací v rámci

¹ Nicméně většina readmisních smluv zároveň umožňuje i předávání nelegálně pobývajících občanů třetích států (tedy občanů státu, který není vůbec na smlouvě účasten – podmínkou zde bývá pobyt osob v dožádaném státě, ale také pouhá skutečnost, že osoba vstoupila právě z území dožádaného státu na území státu žádajícího).

² Viz doporučení Rady ze dne 30. října 1994 a ze dne 24. července 1995

Společenství, začaly být i otázky migrace, tedy i readmisních dohod, řešeny na úrovni Společenství.

Mezníkem ve vývoji migrační politiky bylo přijetí Amsterdamské smlouvy v roce 1997. V Amsterdamské smlouvě, která novelizovala zakládací smlouvu ES, byla vytvořena Hlava IV. s názvem: *Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob*. Části migrační politiky včetně výše zmíněných se staly součástí komunitárního práva a nadále mohly být upravovány právně závaznými nástroji na úrovni ES, zejména směrnicemi a nařízeními.

Dle novelizované Smlouvy o založení Evropského společenství měla být v přechodném pětiletém období (tj. do 1. května 2004) v Evropské unii přijata potřebná opatření k vytvoření tzv. prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Vedle řešení otázek azylu a přistěhovalectví vyžadoval vznik tohoto prostoru také řešení otázky nelegální migrace. Readmisní smlouvy jako nástroj řešení problému nelegální migrace dále v roce 2004 výslovně připomíná Haagský program. Jako prioritu v návratových procesech označuje takové smlouvy také sdělení Komise ze dne 19. 7. 2006 (KOM (2006) 402). Nejaktuálněji pak o readmisních smlouvách hovoří Stockholmský program z prosince roku 2009, který nabádá k uzavírání nových readmisních smluv a vyzdvihuje nutnost pravidelného hodnocení jejich efektivity a obnovení společné strategie EU vůči státům, se kterými spolupráce v této oblasti zatím nefunguje.

Uzavření readmisní smlouvy přináší třetím zemím některé výhody. EU výměnou za uznání povinnosti nečlenských států přijmout zpět své státní příslušníky, kteří pobývali neoprávněně na území státu EU (v některých případech i osoby bez státní příslušnosti), nabízí dotyčnému státu zjednodušení vízového styku s členskými státy EU. Tato strategie se jeví jako úspěšná a počet uzavřených smluv v praxi narůstá. V současné době jsou uzavřeny smlouvy například s Hongkongem, Macaeem, Srí Lankou, Ruskem, Ukrajinou či republikami bývalé Jugoslávie³. O dalších smlouvách, například s Pákistánem či Tureckem, se jedná.

Důvody, které vedou Evropskou unii k uzavírání readmisních smluv se třetími zeměmi, jdou v duchu současné evropské migrační politiky. Jak stojí ve Stockholmském programu: „*Účinná a udržitelná návratová politika je zásadním prvkem dobře řízeného režimu migrace uvnitř Unie*⁴.“ Readmisní smlouvy se ukázaly být poměrně efektivním nástrojem pro navrácení osob, které neoprávněně pobývají v EU. Tam, kde otázku neoprávněně pobývajících občana třetího státu musely dříve složitě řešit orgány členského státu diplomatickou cestou s jednotlivými ambasádami, existují nyní jasná a především závazná pravidla.

³ Právním základem pro uzavírání těchto smluv je po Lisabonské smlouvě článek 79 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úřední věstník C 83, 30. 03. 2010, s. 1-388): „*Unie může se třetími zeměmi uzavřít dohody o zpětném přebírání státních příslušníků třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území některého členského státu, do země původu nebo do země, odkud přicházejí.*“

⁴ Stockholmský program, oddíl č 6.1.6

Readmisní smlouvy a ochrana lidských práv

Přestože ani z hlediska státních orgánů nemusí být pozitivní přínosy readmisních smluv jednoznačné vzhledem k tomu, že smlouvy nevedou nutně k významným počtům navrácených neregulérních migrantů⁵, leží hlavní nedostatky readmisních smluv v oblasti ochrany lidských práv a svobod. Jakkoliv je vlády jednotlivých států (zejména členských států EU) chápou jako bezpečné a z hlediska lidských práv neutrální,⁶ samotná politická prohlášení Evropské unie k návratům neoprávněně pobývajících osob a readmisním smlouvám naznačují opak. V prohlášeních je totiž často apelováno na nutnost zachovat důstojnost navrácených osob, dbát ochrany jejich základních lidských práv a postupovat s nimi v souladu (viz např. výše zmíněný Stockholmský program).

Jednotlivé readmisní smlouvy neobsahují žádné procesní postupy, které by ochranu práv předávaných osob skutečně zajistily. Přitom je nutné si připomenout, že u neoprávněně pobývajících migrantů, o jejichž návrat stát v rámci readmisní smlouvy usiluje, vyvstává řada potencionálních rizik. Jakkoliv osoba přicestovala na území členského státu nelegálně, může v případě návratu do země čelit hrozbám, kterým mají členské státy podle mezinárodního práva povinnost zabránit, včetně mučení nebo ohrožení života (kupříkladu v Rusku docházelo a dochází k pronásledování osob určité národnosti, na Srí Lance se odehrával donedávna vnitřní ozbrojený konflikt, v jehož rámci zahynuly tisíce civilistů). Dalším rizikem nuceného návratu do země původu může být nepřiměřený zásah do rodinného života předávaného cizince. Neoprávněně pobývajícím cizincem může mít ve státě, ze kterého je vyhošťován, zásadní rodinné vazby, kdy jeho nejbližší rodinní příslušníci mohou mít pobyt povolený či dokonce mohou být občané některého z členských států EU.

Smlouvy v tomto ohledu ale pouze obecně připomínají, že jejich aplikací nejsou dotčeny mezinárodní závazky v oblasti ochrany lidských práv (zejména Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod⁷ či Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951⁸). Způsob zajištění takových závazků již žádná readmisní smlouva neřeší a EU tlak na harmonizaci jednotlivých vnitrostátních úprav v tomto směru nevyvíjí. Přitom porušování výše citovaných mezinárodních závazků ze strany některých členských států při navrácení neregulérních migrantů je evidentní. Například Itálie na základě „přátelské dohody“ (readmisní smlouvy) s Libyí navrací stovky běženců z Afriky, v některých případech za asistence agentury Frontex^{9, 10}.

⁵ Například ve zprávě Parlamentního shromáždění ze dne 16. 3. 2010, *Readmisní dohody – mechanismus k návratu nelegálních migrantů* se uvádí, že dle údajů poskytnutých např. Ruskem za dva roky platnosti readmise bylo zasláno přes 2 tisíce žádostí o převzetí, pouze 820 bylo Ruskem akceptováno a z toho se pouhých 211 ruských občanů navrátilo. A údajně asi třetina navrácených osob se pokusila o návrat zpět do země.

⁶ Rovněž zpráva Parlamentního shromáždění ze dne 16. 3. 2010, str. 6

⁷ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí pod číslem 209/1992 Sb....

⁸ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, č. 208/1993 Sb....

⁹ Plným názvem: *The European Agency of the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*

I na příkladu české praxe se ukazuje, že pouhé obecné připomenutí nutnosti zachovat důstojnost navracených osob a mezinárodních závazků v oblasti ochrany lidských práv nemusí být dostačující.

Readmisní smlouvy České republiky a úskalí jejich aplikace

Česká republika rovněž využívá readmisních smluv k předávání neoprávněně pobývajících cizinců do země původu. Vedle výše popsanych smluv EU mohou k předávání cizinců pochopitelně sloužit i readmisní smlouvy uzavřené samostatně Českou republikou a dalším státem¹¹. Často se uplatňuje zejména *Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Vietnamské socialistické republiky o předávání a přebírání občanů obou států*¹² a *Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Moldavské republiky o předávání a přebírání osob na státních hranicích*.¹³

Nicméně, jak již bylo řečeno, jednotlivé smlouvy upravují pouze závazky a postupy smluvních stran mezi sebou. Konkrétně v nich vedle základního ustanovení o povinnosti převzít zpět své občany nalezneme úpravu technických otázek (např. jak má vypadat žádost o převzetí, lhůty pro možnou odpověď na žádost, důkazy potřebné k prokázání státní příslušnosti atd.) a pravidla úhrady nákladů a ochrany osobních údajů. Smlouvy žádným způsobem neurčují, co by případně měly stát v důsledku jejich uzavření upravit ve své vnitrostátní úpravě. Ostatně otázky předcházející samotnému předání (například zda a jaké rozhodnutí bude cizinci o předání vydáváno a kterým orgánem, jaká práva může v řízení uplatnit - například podání opravného prostředku, jaké povinnosti má vůči cizinci daný orgán apod.) jsou již samostatnou odpovědností státu.

Česká vnitrostátní úprava otázek spojených s readmisí se vešla do jediného paragrafu (129) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Tento paragraf ale upravuje pouze otázky týkající se zajištění (omezení na svobodě v určeném zařízení pro zajištění cizinců) osoby za účelem jejího předání¹⁴. A to podle odstavce prvního:

„policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství.“

¹⁰ Zpráva organizace Human Rights Watch ze září 2009 : *Pushed Back, Pushed Around*, k dispozici na <http://www.hrw.org/en/node/85582/section/3>.

¹¹ Přehled platných readmisních smluv viz <http://www.mvcr.cz>.

¹² Publikována ve sdělení MZV č. 26/2008 Sb., (v platnosti od 21. 3. 2008).

¹³ Publikována ve sdělení MZV č. 26/2008 Sb 117/2004 Sb.m.s.,(v platnosti od 9. 9. 2004).

¹⁴ Paragraf se rovněž týká průvozu (umožnění přepravy osoby přes ČR v rámci mezinárodní justiční spolupráce).

Toto ustanovení je v českém právním řádu jediné, které předávání cizince podle readmisní smlouvy řeší. Zákon o pobytu cizinců, ani jiný právní předpis, již neupravuje samostatně otázky spojené s návratem cizince podle readmisní smlouvy, zejména co do ochrany práv těchto osob. Předávanému cizinci není vydáváno žádné výslovné rozhodnutí o předání, vůči kterému by se mohl bránit (před vydáním v samostatném řízení či po jeho vydání např. u správního soudu). Pouze je mu vydáno rozhodnutí o zajištění.

Ze strany cizinecké policie někdy bývá argumentováno, že k ochraně práv takových cizinců má dojít a dochází plně v **řízení o správním vyhoštění**¹⁵, které policie s neoprávněně pobývajícími cizinci zahajuje. Bohužel s tím nelze zcela souhlasit. Předně řízení o správním vyhoštění nemusí být u cizince předávaného na základě readmise vždy započato. Hlavním problémem ale je, že předání cizince není rozhodnutím o správním vyhoštění nijak podmíněno¹⁶. Jinými slovy ani vnitrostátní úprava, ani readmisní smlouva nebrání cizinecké policii v předání cizince, ačkoliv o jeho správním vyhoštění nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. Navíc i o zárukách, které poskytuje cizinci samotné řízení o správním vyhoštění, by bylo možné diskutovat.¹⁷

Cizinci zajištění za účelem předávání přitom nemají přístup k řízení o mezinárodní ochraně, zjevně v rozporu s deklaracemi v jednotlivých readmisních smlouvách a samotnou Úmluvou o právním postavení uprchlíků¹⁸. Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, totiž doslova tuto skupinu vylučuje z možnosti žádat o udělení mezinárodní ochrany (§ 3a písm. a) bod 4). Rozpor tohoto ustanovení s ústavním pořádkem bude v současné době posuzovat Ústavní soud České republiky¹⁹.

Skutečnost, že česká právní úprava řeší v souvislosti s aplikací readmisní smlouvy rovnou zajištění takového cizince, má ještě další důsledek. Paradoxně jsou takoví cizinci (Ukrajinci, Rusové, Moldavané atd.) v **nevýhodě vůči těm neoprávněně pobývajícím**, kteří pocházejí ze států, se kterými se České republice či EU nepodařilo readmisní smlouvu uzavřít (např. Mongolsko). Cizinec ze země, se kterou není readmisní smlouva uzavřena, může být za neoprávněný vstup a pobyt správně vyhoštěn, ale nemusí být za tímto účelem automaticky zajištěn²⁰. Cizinecká policie může takovému cizinci udělit výjezdní příkaz a umožnit mu

¹⁵ Správním vyhoštěním se podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců rozumí „ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území“.

¹⁶ Výjimku představuje výše citovaná readmisní dohoda s Vietnamem

¹⁷ K tomuto tématu a některým dalším problémům řízení o správním vyhoštění viz více v Analýze právního postavení zajištěných cizinců Organizace pro pomoc uprchlíkům

¹⁸ Blíže k vztahu k řízení o mezinárodní ochraně srov. HOLÁ, E., KRYSKA, D. *Zajišťování cizinců podle readmisních dohod a jejich vstup do řízení o udělení mezinárodní ochrany*. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (ed.) *Společný evropský azylový systém: zásahy do osobní svobody*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010.

¹⁹ Usnesením ze dne 15. 7. 2010 č.j. 30 A 2/2010-116 přerušil Krajský soud v Hradci Králové řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu a věc předložil Ústavnímu soudu ČR

²⁰ Základním ustanovením pro zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle kterého: „Policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění nebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto, je-li

samostatné vycestování. Vyplývá to jednak z citované definice správní vyhoštění v § 118 zákona o pobytu cizinců, podle které policie stanovuje v rozhodnutí i dobu k vycestování, tak z § 50 zákona o pobytu cizinců. Zde je upraveno vydávání tzv. výjezdního příkazu, tedy dokladu, který opravňuje cizince k pobytu po dobu nezbytně nutnou k vycestování a k vyřízení neodkladných úkonů spojených s vycestováním.

Ačkoliv by bylo možné uložit správní vyhoštění rozhodnutím a umožnit samostatné vycestování i v případě neregulérních migrantů, na které se vztahuje readmisní smlouva, v praxi tomu tak většinou nebývá.

Vyřízení návratu na základě readmise, zvláště u osob bez dokladů, trvá přitom týdny (i měsíce) a cizinec, jehož jediným prohrěškem může být několikaměsíční nelegální pobyt, je nucen setrvat za mřížemi zařízení pro zajištění cizinců. Přitom zajištění cizince právě znemožňuje vyřízení nezbytných úkonů před vycestováním (sbalení věcí, ukončení ubytování či jiných soukromoprávních vztahů, které cizinec v ČR měl). V neposlední řadě nemají tito cizinci možnost využít asistovaného dobrovolného návratu, který pro ně může představovat důstojnější způsob návratu do vlasti (asistenci nevládní organizace, možnost dopravy např. blíže k místu pobytu v zemi atp.).

Všechny výše popsané důvody hovoří do budoucna pro podrobnější právní úpravu návratu cizinců na základě readmisí. Ani v demokratickém státě nelze bez dalšího ošetření dodržování lidských práv spoléhat na to, že státní orgány, jejichž zájmy navíc do určité míry jdou proti zájmu samotných migrantů, budou bez předepsaných postupů pamatovat na mezinárodní závazky a řádně všechny relevantní závazky před předáním cizince zhodnotí. Právní úprava musí poskytovat dostatečné a efektivní záruky k ochraně práv dotčených osob.

Závěrem lze dodat, že Evropská unie má jistě možnost tlačit na zefektivnění ochrany práv navracených osob v jednotlivých státech nebo zahrnout podrobnější záruky do jednotlivých smluv. Neméně důležité je také využívat možnosti neuzavírat smlouvy se zeměmi, kde jsou porušována lidská práva.

Článek vznikl v rámci projektu Regularizace jako jeden z nástrojů v boji proti nelegální migraci, který je financovaný z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR.

O autorce:

Mgr. Eva Holá pracuje jako právnička v Organizaci pro pomoc uprchlíkům.

nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména je-li zjištěno, že cizinec a) se dopustil jednání uvedeného v § 119 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) bodu 6 anebo 7, b) je evidován v evidenci nežádoucích osob (§ 154), c) nebo je nežádoucí osobou zařazenou do informačního systému smluvních států.“