

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY



**PROGRAMY A STRATEGIE ČLENSKÝCH STÁTŮ EU
PODPORUJÍCÍ ASISTOVANÝ NÁVRAT A REINTEGRACI
DO TŘETÍCH ZEMÍ**

ČESKÁ REPUBLIKA

Evropská migrační síť
2009

OBSAH

Shrnutí.....	1
1 ÚVOD: ÚČEL STUDIE A POUŽITÁ METODOLOGIE	3
1.1 Cíle studie a její využitelnost	3
1.2 Metodologie	4
2 DEFINICE, KATEGORIE NAVRÁTILCŮ A DOSTUPNÉ STATISTIKY	6
2.1 Definice asistovaných dobrovolných návratů	6
2.1.1 <i>Nelegálně pobývajícím cizincům</i>	7
2.1.2 <i>Neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu</i>	9
2.1.3 <i>Projekty Dobrovolných návratů</i>	10
2.1.4 <i>Oběti obchodování s lidmi</i>	12
2.2 Typy návratů - kategorizace.....	12
2.2.1 <i>Dobrovolné asistované návraty</i>	13
2.2.2 <i>Nucené návraty</i>	15
2.3 Statistiky asistovaných návratů	16
2.3.1 <i>Celkové srovnání - nucené a dobrovolné asistované návraty</i>	16
2.3.2 <i>Nelegálně pobývajícím cizincům</i>	18
2.3.3 <i>Neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu</i>	19
2.3.4 <i>Projekty Dobrovolných návratů</i>	20
2.3.5 <i>Oběti obchodování s lidmi</i>	20
3 POLITICKÝ A PRÁVNÍ RÁMEC	22
3.1 Politický a právní rámec.....	22
3.2 Politické a odborné debaty	25
3.3 Vliv EU – politiky, legislativa a financování.....	28
3.3.1 <i>Politiky a legislativa</i>	28
3.3.2 <i>Financování z fondů EU</i>	33
4 PŘEHLED ASISTENČNÍCH SLUŽEB V RÁMCI DOBROVOLNÝCH NAVRÁTŮ	40
4.1 Důvody návratů a vnímání návratů ze strany cizinců	42
4.2 Překážky realizace asistovaných návratů	43
4.3 Organizace asistovaných dobrovolných návratů.....	44
4.3.1 <i>Nelegálně pobývajícím cizincům</i>	44
4.3.2 <i>Neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu</i>	46
4.3.3 <i>Projekty Dobrovolných návratů - legálně a nelegálně pobývajícím cizincům</i>	49
4.3.4 <i>Oběti obchodování s lidmi</i>	52
5 REINTEGRACE A UDRŽITELNOST NÁVRATU	53
5.1 Reintegrační opatření v rámci projektů EUF	53
5.2 Projekty v rámci zahraniční rozvojové spolupráce	54
5.2.1 <i>Gruzie</i>	55
5.2.2 <i>Moldavsko</i>	56
5.2.3 <i>Arménie, Moldavsko a Ukrajina – prevence nelegální migrace</i>	56
5.3 Udržitelnost návratu	57
6 ZÁVĚRY	58

POUŽITÁ LITERATURA A DALŠÍ ZDROJE.....	60
---	-----------

SEZNAM PŘÍLOH.....	64
---------------------------	-----------

<i>Příloha č. 1 – Statistiky – Celkový přehled nucených a dobrovolných návratů v letech 2004 - 2008.....</i>	<i>i</i>
<i>Příloha č. 2 – Statistiky – Návraty nelegálně pobývajících cizinců.....</i>	<i>i</i>
<i>Příloha č. 3 – Statistiky – Návraty neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu.....</i>	<i>i</i>
<i>Příloha č. 4 – Statistiky – Návraty účastníků projektů Dobrovolných návratů.....</i>	<i>i</i>
<i>Příloha č. 5 – Statistiky – Nucené návraty.....</i>	<i>i</i>
<i>Příloha č. 6 – Nákladnost realizovaných vyhoštění zajištěných cizinců.....</i>	<i>i</i>

SEZNAM ZKRATEK

AVR	Asistované dobrovolné návraty (Assisted Voluntary Returns)
ČR	Česká republika
EMN	Evropská migrační síť (European Migration Network)
ENF	Evropský návratový fond
ES	Evropská společenství
EU	Evropská unie
EUF	Evropský uprchlický fond
ES	Evropská společenství
IOM	Mezinárodní organizace pro migraci (International Organization for Migration)
MV	Ministerstvo vnitra
NNO	Nestátní neziskové organizace
OAMP	Odbor azylové a migrační politiky
OPK	Odbor prevence kriminality
PČR	Policie České republiky
SCP	Služba cizinecké policie
SUZ	Správa uprchlických zařízení

Shrnutí

Studie „*Programy a strategie členských států EU podporující asistovaný návrat a reintegraci do třetích zemí*“ poskytuje přehled programů dobrovolných návratů existujících v České republice, a to včetně analýzy strategií podpory, propagace, pobídek pro účast v těchto návratových programech a případných návazných reintegračních projektech a zajištění udržitelnosti těchto návratů. Tyto informace jsou poskytovány ve struktuře stanovené zadáním pro tuto studii ze strany EMN (MIGRAPOL EMN Doc 168). Studie poskytuje informace za referenční období let 2004 – 2008, které jsou doplněny aktuální informací o *projektech Dobrovolných návratů* z první poloviny roku 2009. Text je členěn do celkem šesti kapitol a doplněn šesti přílohami se statistickými údaji.

První kapitola seznamuje s účelem této studie a použitou metodologií. Studie byla zpracována využitím metody analýzy především právních norem a dokumentace k Evropskému návratovému fondu, v menší míře potom i statistik a dalších dokumentů. Zásadní bylo využití informací z konzultací s příslušnými odborníky zejména ze státní správy – odboru azylové a migrační politiky a správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR - a dále také ze Služby cizinecké policie Policie ČR a Mezinárodní organizace pro migraci (IOM). Za hlavní problematická místa při zpracování této studie lze označit nedostupnost statistických údajů v členění požadovaném zadáním, nedostatečně komplexní informace o finanční nákladnosti jednotlivých programů návratů a nedostatek informací o hodnocení programů ze strany cizinců a míře udržitelnosti návratů.

Druhá kapitola se zabývá definicemi asistovaných návratů a kategorizací těchto návratů do jednotlivých programů/projektů, které závisí na konkrétním postavení jednotlivých cizinců, zejména s ohledem na druh jejich pobytového oprávnění. Dále poskytuje interpretaci statistik jednotlivých typů návratů – tyto statistiky jsou obsaženy v příloze. V rámci studie byl také zpracován přehled jednotlivých kategorií návratů, který zahrnuje obecný popis podmínek, za kterých se cizinci do jednotlivých programů mohou zapojit – jedná se o tři druhy stálých programů a dva časově omezené projekty realizované v souvislosti s řešením dopadů hospodářské krize. Nejdéle fungujícím je *návratový program pro žadatele o mezinárodní ochranu*, který je v různých formách realizován již od poloviny 90. let a který byl významně zefektivněn realizací projektů v oblasti návratů v rámci Evropského uprchlického fondu. Od konce roku 2007 je dále - již explicitně na základě novelizace zákona - podporován *program návratů nelegálně pobývajících cizinců se správním vyhoštěním* –

jedná se buď o zajištěné cizince nebo cizince bez cestovních dokladů. Okruh cizinců je v současnosti poměrně úzce vymezen, nicméně do budoucna je zvažováno jeho rozšíření. Třetím druhem návratů v současnosti realizovaných a podporovaných vládou ČR jsou návraty v rámci *Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi*. V rámci tohoto programu je obětím – bez rozdílu státní příslušnosti – umožňován důstojný a bezpečný návrat do země původu. Doplnkově byly mezi programy dobrovolných návratů zařazeny i dočasné *projekty Dobrovolných návratů* – jedná se o (doposud) dvoufázový projekt návratů pro legálně pobývajících cizince, který cizincům mimo úhrady cestovních nákladů poskytuje i motivační příspěvek ve formě finanční hotovosti, a o projekt návratů pro nelegálně pobývajících cizince. Ze statistik vyplývá, že nejvíce využívaným ze stálých programů je program návratů žadatelů o mezinárodní ochranu a dobrovolné návraty zajištěných cizinců s asistencí IOM, u ostatních dobrovolných návratů se jedná spíše o jedince ročně. Za rok 2008 byl uskutečněn návrat necelých 200 osob – v letech 2004-2006 se jednalo o 600-700 osob ročně. Početně tyto návraty ovšem jednoznačně převyšují počty návratů v rámci aktuálních projektů Dobrovolných návratů, ve kterých se navrací až několik tisíc cizinců.

Třetí kapitola poskytuje přehled politického a právního rámce dobrovolných návratů v ČR a dále popisuje vliv EU – jejích politik, legislativy a financování. Uvádí také popis programu realizace Evropského návratového fondu. Jako hlavní závěr této kapitoly lze označit zcela zásadní pozitivní vliv implementace Evropského návratového fondu, který umožňuje komplexní přístup k problematice dobrovolných návratů.

Ve čtvrté kapitole je popsán institucionální rámec a organizační zajištění návratových programů včetně asistenčních služeb, informační kampaně na podporu dobrovolných návratů a jejich vnímání, dále náklady na realizaci návratových programů, motivy účasti cizinců v těchto programech a překážky jejich realizace.

Pátá kapitola se zabývá problematikou reintegrace navrátilců – programy v cílových zemích návratů a udržitelnosti těchto návratů. V podmínkách ČR nejsou reintegrační programy doposud automatickou součástí návratových programů, nicméně v rámci návratových projektů Evropského uprchlického fondu a nově i Evropského návratového fondu, jsou reintegrační opatření v zemi návratu již do projektů zahrnována. Pro zachování udržitelnosti návratů a také z důvodu jejich prevence jsou významné projekty realizované ČR v rámci zahraniční rozvojové pomoci cílené na prevenci nelegální migrace.

Poslední šestá kapitola pak shrnuje nejzajímavější závěry této studie.

1 ÚVOD: ÚČEL STUDIE A POUŽITÁ METODOLOGIE

1.1 Cíle studie a její využitelnost

Obecným cílem této studie je v rámci Evropské migrační sítě (EMN) popsat a analyzovat rozdílné přístupy k programům a strategiím jednotlivých členských států Evropské unie (EU) cílených na asistované návraty a reintegraci cizinců v zemích návratu. Získané poznatky by měly sloužit především k dalšímu rozvíjení a zefektivňování politik a programů asistovaných návratů, a to mimo jiné i návratů neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu a migrantů s jinými statusy, kteří se rozhodli k návratu domů. Studie tedy zahrnuje tyto informace:

- zevrubný přehled programů a strategií asistovaných návratů v členských státech EU,
- analýza strategií propagace asistovaných návratů a překonávání hlavních překážek jejich realizace jednotlivými členskými státy EU, a to včetně opatření cílených na podporu udržitelnosti asistovaných návratů a zkušeností států z této oblasti,
- analýza důvodů a pobídek k účasti v programech asistovaných návratů a reintegrace,
- přehled hodnocení programů asistovaných návratů a jejich efektivity/udržitelnosti.

Studie by měla přispět ke zhodnocení odlišných postupů členských států při realizaci asistovaných návratů a současně může napomoci zlepšení spolupráce a vytváření synergického efektu mezi členskými státy EU v této oblasti. Studie by také mohla být krokem k rozvoji konzistentního náhledu na vhodné postupy při realizaci asistovaných návratů v EU a také ve vztahu k návratové politice obecně.

Cílem je také doplnit charakteristiku jednotlivých návratových programů/politik statistickými informacemi o cizincích, kteří se jich účastní.

Předpokládá se, že této studii se zúčastní všechna národní kontaktní místa EMN. Po zpracování a předložení všech národních zpráv bude vytvořena souborná zpráva, jejímž účelem je mj. přiměřeně a přesně reflektovat klíčové poznatky jednotlivých národních studií

například prostřednictvím srovnání či zdůraznění odlišností, a upozornit na nejdůležitější aspekty těchto závěrů ve vztahu k aktuálnímu vývoji politik v rámci EU.

V rámci ČR by tato studie mohla poskytnout cenné informace všem osobám a institucím, které chtějí získat komplexní přehled o systému a aktuální situaci v ČR v oblasti dobrovolných návratů. Studie popisuje nastavení politiky vlády v ČR včetně právního rámce, asistenci poskytovanou Ministerstvem vnitra ČR (MV ČR) prostřednictvím Správy uprchlických zařízení (SUZ), Mezinárodní organizací pro migraci (IOM) a nestátními neziskovými organizacemi (NNO) a mapuje aktuální stav realizace návratových programů včetně statistických údajů o jejich účastnících. Jelikož se jedná o poměrně specifickou problematiku, je možno předpokládat, že studie bude užitečná především odborné veřejnosti zabývající se azylovou a migrační politikou – tj. zejména tvůrcům politik na úrovni středního a nižšího managementu v této oblasti, pracovníkům NNO, studentům, akademikům apod.

1.2 Metodologie

Studie byla zpracována využitím metody analýzy především právních norem a dokumentace k programům Evropských fondů v rámci programu *Solidarita a řízení migračních toků*, v menší míře potom i statistik a dalších dokumentů. Primární výzkum není účelem EMN. Těžiště zkoumání spočívalo především v analýze ustanovení zákonů v oblasti azylu a migrace – azylového a cizineckého zákona – a dokumentů dostupných na MV ČR k tomu tématu - především dokumentace k Evropskému uprchlickému fondu (EUF) a Evropskému návratovému fondu (ENF), různé zprávy z této oblasti apod., a dále v rozhovorech s příslušnými odbornými pracovníky – zejména se jednalo o zaměstnance oddělení imigrace odboru azylové a migrační politiky (OAMP) MV ČR, SUZ MV ČR a Služby cizinecké policie Policie ČR (SCP PČR), a také zaměstnance IOM Praha, která se problematikou asistovaných návratů dlouhodobě zabývá.

K tématu asistovaných návratů jsou dostupné webové stránky provozované ve spolupráci SUZ a IOM, vybrané informace jsou dostupné také na stránkách MV ČR a SUZ, IOM a některých NNO. Co se týče aspektu vývoje politik v této oblasti a politických a odborných debat, zde byly informace čerpány nejčastěji z tiskových zpráv a článků v denním tisku. Cenným přínosem byly také odborné články pracovníků nestátních neziskových organizací, a to zejména s ohledem na praktické fungování programů a hodnocení celého systému. Využity byly také oficiální zprávy MV ČR z oblasti migrace a azylu – zejména Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky.

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

Statistická data byla dle požadavků na členění stanovených v zadání studie získána v rámci OAMP MV a dále vyžádána od SCP PČR a SUZ. Ne všechna data byla dostupná v podrobnosti požadované zadáním studie – dostupné jsou pouze souhrnné údaje o počtech navrácených osob a jejich státní příslušnosti,¹ případně u některých typů návratů v členění dle pohlaví a věku. Údaje o kvalifikaci, druhu zaměstnání či národnosti nejsou v této souvislosti sledovány, a to u žádného typu dobrovolného návratu.

Co se týče problémů, které se vyskytly při psaní studie, lze shrnout zejména následující:

- Některé požadavky vyplývající ze zadání studie nemohly být splněny – jedná se především o poskytnutí podrobnějších/komplexních informací o hodnocení programů ze strany cizinců, míře udržitelnosti návratů a statistik v požadované podrobnosti členění – tyto skutečnosti nejsou doposud zmapovány, statistiky nejsou takto podrobně sledovány.
- Obdobná je situace i pro finanční vyčíslení nákladů návratů – tyto údaje jsou ve většině případů vyčíslitelné pouze částečně. Informace o finanční nákladnosti návratů byly ve většině případů velmi těžko dostupné, většinou byly k dispozici pouze částečné náklady návratů v podobě ceny dopravy.
- K dispozici také nejsou některé další údaje jako jsou informace o hodnocení programů ze strany cizinců či míře udržitelnosti návratů.
- Statistiky v oblasti návratů také v některých případech vykazují v závislosti na poskytovateli rozdílné hodnoty - to je dáno zejména metodologickými rozdíly ve sledování navrácených osob mezi jednotlivými institucemi – OAMP MV ČR, SCP PČR a SUZ. Data od jednotlivých poskytovatelů jsou pak nesrovnatelná.

Studie může být zveřejněna v plném rozsahu, veškeré údaje a statistiky uvedené v této studii jsou veřejné a mohou být poskytnuty všem zájemcům.

¹ Státní příslušnost ovšem v naprosté většině koresponduje se zemí návratu cizinců a jejich původem.

2 DEFINICE, KATEGORIE NAVRÁTILCŮ A DOSTUPNÉ STATISTIKY

2.1 Definice asistovaných dobrovolných návratů

Problematika **asistovaných dobrovolných návratů** státních příslušníků třetích zemí je v ČR v současnosti řešena v souvislosti se čtyřmi základními skupinami cizinců – v rámci dlouhodobých programů a jako součást politiky vlády ČR jsou to jednak návraty pro státní příslušníky třetích zemí, kteří na území ČR pobývají neoprávněně, dále neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu. V současnosti je toto nastavení návratových programů v důsledku vlivu hospodářské krize doplněno ještě dočasnými vládními projekty pro návrat dalších kategorií legálně a nelegálně pobývajících cizinců. Jako čtvrtou, specifickou kategorii návratů, je dále možno vyčlenit i návraty cizinců-obětí obchodování s lidmi. V rámci možností je napříč všemi těmito jednotlivými programy/projekty snaha zohlednit při návratech specifické potřeby zranitelných skupin migrantů jako jsou matky s dětmi, senioři, osoby se zdravotními problémy či nezletilí bez doprovodu.

Níže jsou uvedeny podmínky, za kterých cizinci mohou vstupovat do jednotlivých programů/projektů dobrovolných návratů, a to v členění dle podmínek pro účast v návratovém programu vzhledem k typu současného pobytového oprávnění cizince a dalších okolností. Podrobnější informace o vztahu jednotlivých kategorií návratů v ČR k tzv. *scénářům návratů*, které byly stanoveny v zadání této studie, společně s kategorizací skupin cizinců, kteří se mohou účastnit jednotlivých návratových programů, jsou obsaženy v následující subkapitole 2.2 *Typy návratů – kategorizace*. Detailnější informace o dalších podmínkách k přijetí do návratových programů a především o jejich konkrétním fungování jsou uvedeny v subkapitole 4.3. *Organizace asistovaných dobrovolných návratů*, informace o legislativním rámci pak v subkapitole 3.1. *Politický a právní rámec*.

Pro přehlednost byl pro účely této studie zpracován následující přehled ve formě tabulky *Kategorizace návratů cizinců realizovaných v ČR*, který shrnuje různé druhy návratů podporované ČR – podrobnější popis jednotlivých kategorií návratů pak následuje za přehledem níže v textu.

Přehled Kategorizace návratů cizinců realizovaných v ČR

Typy návratů				Bližší informace		
Kategorie návratů cizinců	Neasistované			dobrovolně a bez asistence se navracející cizinci		
	Nucené	Soudní vyhoštění		zajištění cizinci nespolupracujících, kteří nevstoupí do projektu dobrovolných návratů		
		Správní vyhoštění				
	Asistované	Asistované dobrovolné	Stálé programy	Nelegálně pobývajícím cizincům s vydaným správním vyhoštěním	Nezajištění cizinci	nelegálně pobývajícím cizincům bez cestovních dokladů
				Zajištění cizinci	cizinci, kteří spolupracují a účastní se programu dobrovolných návratů	
			Neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu		1) cizinci, kteří v úředně stanovené lhůtě projeví úmysl podat žádost o udělení mezinárodní ochrany	
					2) žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří svou žádost vzali zpět	
					3) cizinci, kterým byla v úředně stanovené lhůtě žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta	
			Program podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi		obětem - účastníkům programu je nabízena možnost návratu, a to bez ohledu na státní příslušnost	
	Dočasné projekty	Projekty Dobrovolných návratů	Legálně pobývajícím cizincům - I. fáze (od 16.2.2009 do 24.7.2009)	legálně pobývajícím cizincům bez správního vyhoštění a s platným cestovním pasem. Návrat s motivačním příspěvkem 500(250)euro.		
Legálně pobývajícím cizincům - II. fáze (od 27.7.2009 do 15.12.2009)			legálně pobývajícím cizincům bez správního vyhoštění a s platným cestovním pasem. Návrat s motivačním příspěvkem 300(150)euro.			
Nelegálně pobývajícím cizincům (od 15.9.2009 do 15.12.2009)			nelegálně pobývajícím cizincům, bez správního vyhoštění, bez trestu vyhoštění, nezajištění a s platným cestovním pasem. Návrat bez motivačního příspěvku.			

2.1.1 Nelegálně pobývajícím cizincům

V rámci první kategorie se jedná jednak o státní příslušníky třetích zemí, kterým byla rozhodnutím o správním vyhoštění stanovena lhůta pro vycestování z území ČR, nebo o státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou v souvislosti s vydaným rozhodnutím o správním vyhoštění zajištěni.

Právní zakotvení tohoto typu návratu je obsaženo v cizineckém zákoně,² který zejména v ustanovení §123a upravuje podmínky, za jakých může státní příslušník třetí země o dobrovolný návrat požádat. Dle tohoto ustanovení platí, že MV ČR může nést, *je-li to ve veřejném zájmu, náklady spojené s dobrovolným návratem cizince,*

a) který je zajištěn za účelem správního vyhoštění, nebo

b) kterému byla rozhodnutím o správním vyhoštění stanovena lhůta k vycestování z území a který nemá platný cestovní doklad, do země, jejímž je občanem, nebo do jiného státu, který cizinci umožní vstup na své území.

Podmínku b) musí cizinec splňovat plně – tj. musí mít v rámci správního vyhoštění stanovenu lhůtu k vycestování a současně nesmí disponovat platným cestovním dokladem.

Je třeba zdůraznit, že návraty cizinců, kteří jsou zajištěni a návratu se účastní dobrovolně s asistencí IOM, jsou v praxi SCP PČR považovány za návraty nedobrovolné, nucené návraty, neboť se jedná o zajištěné cizince. Výše uvedené ustanovení §123a výslovně definuje pouze hrazení nákladů těchto dvou typů návratů, nikoliv explicitně oprávnění SCP PČR vyhoštění realizovat. Návraty těchto cizinců jsou tak realizovány na základě obecných ustanovení § 124, resp. § 128 a dalších cizineckého zákona upravujícího postup realizace správního vyhoštění. Správní vyhoštění je ze strany SCP PČR realizováno pouze v případě cizinců zajištěných.

Pro účely této studie nicméně považujeme - v souladu s jejím zadáním - tento typ dobrovolného návratu zajištěného cizince s asistencí IOM za návrat v rámci *scénáře 3³* této studie, a tedy za jeden z typů dobrovolného návratu, neboť cizinec se k návratu rozhoduje dobrovolně. Jedná se ovšem spíše o kvazi-dobrovolný návrat (cizinec je zajištěn).

Podmínky, za kterých může být cizinec zajištěn za účelem správního vyhoštění stanoví ustanovení § 124 cizineckého zákona, a to následovně:

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 nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

² Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů

³ Scenario 3: A third-country national who does not have a valid permit or authorisation to stay in a Member State and who is already subject to a Return Decision, decides to comply voluntarily with the obligation to return ("Voluntary Departure" under the "Return Directive").

Zejména se jedná o situace, kdy je zjištěno, že cizinec

- a) se dopustil jednání podrobněji vymezeného v ustanovení § 119 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) bodu 6 anebo 7 cizineckého zákona,⁴ nebo
- b) je evidován v evidenci nežádoucích osob, nebo
- c) je nežádoucí osobou zařazenou do informačního systému smluvních států.

Cizince lze z těchto důvodů zajistit poté, co mu bylo doručeno písemné rozhodnutí o zajištění opatřené odůvodněním, nebo poté, co takové rozhodnutí odmítne převzít; o odmítnutí převzít rozhodnutí pořizuje policie záznam. Doba zajištění nesmí překročit 180 dnů, u nezletilých cizinců starších 15 let je to 90 dnů. U všech příslušníků třetích zemí, kteří jsou zajištěni, je rovněž vydáno správní rozhodnutí o správním vyhoštění.

2.1.2 Neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu

Druhou skupinou cizinců z třetích států, kteří se podle platné legislativy mohou účastnit asistovaných dobrovolných návratů, jsou neúspěšní žadatelé⁵ o mezinárodní ochranu. Asistované dobrovolné návraty pro tuto skupinu cizinců jsou někdy nazývány jako repatriace. O dobrovolnou repatriaci může písemnou formou požádat každý cizinec od okamžiku, kdy učinil prohlášení o mezinárodní ochraně, po celou dobu probíhajícího řízení o mezinárodní ochraně včetně období, kdy je příslušnými soudy rozhodováno o jím podaných opravných prostředcích. Žádost může neúspěšný žadatel podat nejpozději ve lhůtě 24 hodin po nabytí právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti.

Přesné stanovení podmínek, za kterých jsou tyto tři skupiny cizinců oprávněny ke vstupu do programu, je upraveno azylovým zákonem,⁶ a to konkrétně ustanovením § 54a o dobrovolné repatriaci, jenž rovněž stanoví rozsah účasti státu na dobrovolném návratu. Toto ustanovení zakotvuje, že MV ČR může, je-li to ve veřejném zájmu, nést náklady spojené s dobrovolným návratem

- a) cizince, který nepodal žádost o udělení mezinárodní ochrany ve lhůtě podle § 10, na základě jeho písemné žádosti podané v průběhu této lhůty,*

⁴ Tj.: je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu užitím síly při prosazování politických cílů, prováděním činnosti ohrožující základy demokratického státu nebo směřující k narušení celistvosti území anebo jiným obdobným způsobem, nebo je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit veřejné zdraví tím, že trpí závažnou nemocí, nebo jestliže cizinec opakovaně úmyslně porušuje právní předpisy nebo maří výkon soudních nebo správních rozhodnutí, nebo překročí-li cizinec státní hranice v úkrytu nebo se o takové jednání pokusí, či překročí-li cizinec státní hranice mimo hraniční přechod.

⁵ Jak vyplývá z níže uvedené definice, může se po omezenou dobu (24 h) jednat i o osobu, která už žadatelem o mezinárodní ochranu de facto není, neboť obdržela konečné rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, anebo naopak také o osobu, která doposud projevila pouze úmysl požádat a také tak není ještě oficiálně žadatelem.

⁶ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů

*b) žadatele o udělení mezinárodní ochrany na základě jeho písemné žádosti, nebo
c) cizince na základě jeho písemné žádosti podané po dobu běhu lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva podle § 32 odst. 1 nebo 2, do 7 dnů po nabytí právní moci rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle zvláštního právního předpisu ⁽⁷⁾, po dobu běhu lhůty k podání kasační stížnosti, v průběhu řízení o kasační stížnosti ⁽⁸⁾ nebo do 24 hodin po nabytí právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti
do země původu nebo do jiného státu.*

2.1.3 Projekty Dobrovolných návratů

Na základě usnesení vlády ČR byly v průběhu roku 2009 poprvé realizovány dva dočasné **projekty Dobrovolných návratů**, jejichž cílem je s ohledem zejména na bezpečnostní rizika řešit obtížnou situaci migrantů v důsledku ekonomické krize. Projekt byl připraven jako jedno z opatření zaměřených na řešení důsledků této krize, kdy řada zahraničních pracovníků, kteří přicházeli do ČR jako velmi poptávaná, povětšinou nekvalifikovaná pracovní síla, ztratila pracovní uplatnění. Jedná se tedy o dočasné a ojedinělé projekty, které nelze považovat za standardní součást návratové politiky ČR. První z projektů je určen pro legálně pobývajících cizince a je doposud dvou fázový, přičemž obě fáze projektu byly časově omezeny a měly stanovenou také početní kvótu. Dle výsledků realizace druhé fáze bude zváženo možné další prodloužení tohoto projektu. Realizace první fáze tohoto projektu byla spuštěna dne 16. února 2009. Projekt je koordinován MV ČR a je realizován ve spolupráci s SCP PČR, IOM a NNO. Původně byl nastaven na období 6 měsíců, tedy do 15. srpna 2009 nebo do vyčerpání kapacity 2000 osob. Z kapacitních důvodů byl projekt ukončen k 24. červenci 2009. Druhá fáze projektu byla spuštěna dne 27. července 2009 a je časově omezená na dobu do 15. prosince 2009 nebo pro celkový počet 2000 osob, případně i více.

Tento projekt byl doplněn dalším projektem, který je orientován na návraty nelegálně pobývajících cizinců, a to bez rozdílu, zda se do tohoto postavení dostali v důsledku ekonomické krize, či jiným způsobem. U tohoto projektu početní kvóta nastavena nebyla, i ten má ovšem limitované časové trvání. Tento projekt je pouze jednorázový a nebude se opakovat. Realizace projektu byla zahájena dne 15. září 2009 a je přesně ohraničena obdobím 3 měsíců, tedy do 15. prosince 2009. Je doplňkem k stálému programu návratů nelegálně pobývajících cizinců ve smyslu § 123a cizineckého zákona – zatímco tento stálý návratový

⁷ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb., o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků.

⁸ Díl 1 hlavy III části třetí zákona č. 150/2002 Sb. (soudní řád správní)

program se zaměřuje na zajištěné cizince či cizince se správním vyhoštěním bez platných cestovních dokladů, projekt se orientuje na ostatní nelegálně pobývajících cizince – podrobněji viz níže.

V rámci I. a II. fáze projektu pro legálně pobývajících cizince mohli o realizaci návratu požádat cizinci, kteří splňují všechny následující podmínky:

- byli občany třetích států legálně pobývajících na území ČR,
- měli platné pobytové oprávnění nebo měli v platnosti výjezdní příkaz vydaný po zrušení platnosti pobytového oprávnění,
- nebylo jim vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění,
- nebyli schopni si hradit náklady na cestu z vlastních prostředků.⁹

Platným pobytovým oprávněním se pro účely projektu rozumělo vízum k pobytu nad 90 dnů nebo k dlouhodobému pobytu, a to za účelem buď zaměstnání, podnikání nebo účasti v právnické osobě. Dále byl bez rozlišení účelu pobytového oprávnění umožněn vstup do projektu také rodinným příslušníkům těchto cizinců. Vstup pak naopak umožněn nebyl cizincům s vízem k pobytu do 90 dnů, žadatelům o mezinárodní ochranu, cizincům s trvalým pobytem či residentům Evropských společenství (ES), kteří přechodně pobývali na území ČR, a občanům EU.

V rámci projektu cíleného na nelegálně pobývajících cizince mohou o návrat požádat cizinci:

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

Cizinci musí současně splňovat tyto podmínky:

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

⁹ Cizinci sice nemusí skutečnost, že si návrat nejsou schopni hradit sami explicitně prokazovat, nicméně dle zkušeností IOM jsou známy případy, kdy cizincům, kteří například nedlouho před registrací do projektů prokazovali policii vysoké částky na svém účtu, nebyl poskytnut tzv. motivační příspěvek 500 euro.

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

Délka doby předcházejícího neoprávněného pobytu na území ČR	Délka následného zákazu pobytu na území ČR	
	Kategorie A	Kategorie B
do 6 měsíců (do ½ roku)	3 měsíce (1/4 roku)	1 měsíc
do 12 měsíců (do 1 roku)	6 měsíců (1/2 roku)	2 měsíce
do 18 měsíců (do 1 a ½ roku)	9 měsíců (3/4 roku)	3 měsíce
do 24 měsíců (do 2 let)	12 měsíců (1 rok)	4 měsíce
do 30 měsíců (do 2 a ½ let)	15 měsíců (1 a ¼ roku)	5 měsíců
do 36 měsíců (do 3 let)	18 měsíců (1 a ½ roku)	6 měsíců
do 42 měsíců (do 3 a ½ roku)	21 měsíců (1 a ¾ roku)	8 měsíců
do 48 měsíců (do 4 let)	24 měsíců (2 roky)	12 měsíců
do 54 měsíců (do 4 a ½ roku)	27 měsíců (2 a ¼ roku)	16 měsíců
do 60 měsíců (do 5 let)	30 měsíců (2 a ½ roku)	20 měsíců
Více než 60 měsíců (5 let a déle)	36 měsíců (3 roky)	24 měsíců

2.1.4 Oběti obchodování s lidmi

Pro oběti obchodování s lidmi existuje v ČR specifický **Program podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi**, který v rámci svých aktivit zahrnuje jako jedno z možných řešení pobytového statusu pro tyto cizince možnost dobrovolného návratu do země původu.

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

2.2 Typy návratů - kategorizace

Jak vyplývá z definic v předcházející subkapitole, návraty cizinců v ČR můžeme rozlišit jednak na **návraty zcela neasistované**, které jsou dobrovolné, realizované čistě z rozhodnutí cizince a pouze na základě jeho svobodné vůle, a na návraty **asistované**. Asistované návraty můžeme dále rozdělit jednak na **nucené (asistované) návraty** – viz scénář 4 specifikace této studie¹⁰ a **dobrovolné asistované návraty** (assisted voluntary returns, AVR).

¹⁰ Scenário 4: The same as Scenario 3, but the obligation to return must be enforced by means of physical transportation out of the Member State ("Forced Return" as defined in the EMN Glossary).

Tyto programy dobrovolných asistovaných návratů zahrnují v ČR více forem – jsou realizovány za určitých podmínek pro tři základní skupiny cizinců – jednak pro nelegálně pobývajících cizince, dále pro neúspěšné žadatele o mezinárodní ochranu a také v rámci Programu na podporu a ochranu obětí obchodování s lidmi. V současnosti jsou tyto dlouhotrvající návratové programy dočasně doplněny i projekty Dobrovolných návratů, jejichž cílová skupina je širší.

2.2.1 Dobrovolné asistované návraty

1. Nelegálně pobývajících cizinci

Dobrovolné asistované návraty nejsou v ČR v dlouhodobém horizontu dostupné legálně pobývajícím cizincům či cizincům s cestovními doklady - v současnosti jsou dostupné pouze těm nelegálním migrantům, kteří nemají cestovní doklady. Tito migranti jsou však – jakmile se již programu dobrovolného asistované návratu účastní - vždy z právního hlediska legálně pobývajícími, neboť jako následek své nelegality dostanou nejpozději při kontaktu s policií (ať už v důsledku zájmu o vstup do programu asistované dobrovolného návratu nebo na základě kontroly, při které byla zjištěna jejich ilegalita) udělen v rozhodnutí o správním vyhoštění výjezdní příkaz, kterým je po dobu jeho platnosti jejich pobyt v ČR dočasně legalizován.

Návratový scénář 2¹¹ tedy v podmínkách ČR nelze realizovat v rámci programu asistovaných dobrovolných návratů - nelegálně pobývajících cizinci, aniž by jim bylo uděleno správní vyhoštění, mohou opustit ČR pouze potají a tedy bez asistence státu, neboť v okamžiku, kdy by oficiálně přecházeli hranice - v podmínkách ČR po vstupu do Schengenského prostoru se jedná pouze o situace na mezinárodních letištích - budou zachyceni a bude jim uděleno správní vyhoštění. Udělení správního vyhoštění je tak v ČR u těchto nelegálních migrantů (doposud bez správního vyhoštění, bez zajištění) nutnou podmínkou pro umožnění vstupu do programu asistovaných dobrovolných návratů pro nelegální migranty, protože všechny osoby vstupující do tohoto programu musejí mít jako nutnou podmínku uděleno správní vyhoštění – tj. být v situaci dle scénáře 3.¹² Nicméně z čistě právního hlediska je původně nelegálním cizincům udělením rozhodnutí o správním vyhoštění pobyt na území dočasně legalizován a jejich situace se tak dá z určitého úhlu

¹¹ Scenário 2: A third-country national who does not have a valid permit or authorisation to stay in a Member State but goes back to a third country before being apprehended/detected by the authorities.

¹² Scenário 3: A third-country national who does not have a valid permit or authorisation to stay in a Member State and who is already subject to a Return Decision, decides to comply voluntarily with the obligation to return ("Voluntary Departure" under the "Return Directive").

pohledu nahlížet i jako odpovídající specifické situaci v rámci *scénáře 1*¹³ s tím, že tyto osoby dočasně platné povolení k pobytu (výjezdní příkaz v rámci správního vyhoštění) mají.

Tuto skupinu můžeme dále rozdělit na dvě odlišné kategorie dle toho, zda se jedná o zajištěné cizince, či nikoliv:

A) Nelegálně pobývajících cizinci, kteří jsou zajištěni

Tito cizinci jsou zajištěni v naprosté většině případů v zařízení pro zajištění cizinců. Jak již bylo vysvětleno v předcházející subkapitole, jejich zařazení do kategorie dobrovolně se navracujících cizinců je sporné, nicméně tito cizinci s návratem souhlasí a s SCP PČR a IOM, které organizují jejich návrat, spolupracují. Současně však jsou zajištěni a při návratu je – alespoň částečně na letišti či hraniční přechod – doprovází policie.

B) Nelegálně pobývajících cizinci, kteří nejsou zajištěni a kteří nemají k dispozici cestovní doklady

Tato možnost návratů je explicitně v zákoně upravena teprve od roku 2007 a z tohoto důvodu není zatím v širším měřítku využívána. V současnosti cizinci spíše preferují využití dočasných projektů Dobrovolných návratů, které jsou intenzivně medializovány a které určitým skupinám navrátilců nabízejí i tzv. motivační příspěvek ve formě finanční hotovosti předávané na letišti při odletu.

2. Neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu

V rámci programu asistovaných dobrovolných návratů jsou v ČR realizovány také návraty neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří sice v době žádosti pobývají na území ČR legálně – viz *scénář 1*, nicméně ti z nich, kteří se do návratového programu hlásí až po konečném rozhodnutí o nepřiznání mezinárodní ochrany, by v případě neúčasti na tomto programu brzy mohli skončit v nelegálním postavení.

3. Projekty Dobrovolných návratů

Specifickým druhem návratů jsou pak od roku 2009 realizované návraty v rámci **dočasných projektů Dobrovolných návratů** – tyto projekty podporují jednak návraty pro legálně pobývajících cizince s platnými cestovními doklady, kteří se chtějí vrátit domů, ale nemají finanční prostředky – tj. návraty *dle scénáře 1*, a dále návraty nelegálně pobývajících

¹³ Scénario 1: A third-country national who has a valid permit or authorisation to stay in a Member State returns to a third country on their own free will and there is no obligation for them to leave ("Voluntary Return" as defined in the EMN Glossary)

cizinců, kterým nebylo vydáno správní vyhoštění¹⁴ a mají platný cestovní doklad – tj. určitá variace scénáře 2, přičemž účastí v projektu se cizinec dostane spíše do scénáře 3, neboť mu je vydáno správní vyhoštění a na něj navázaný zákaz pobytu (který je nicméně v přesně stanovené délce, což je jedním z benefitů tohoto programu).

4. Oběti obchodování s lidmi

V rámci Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi je umožněn návrat do země původu osobám, které se staly oběťmi obchodování s lidmi. Jedná se o návraty pro velmi specifickou skupinu osob – z tohoto důvodu není možné je přiřadit pod pouze jeden ze scénářů.

2.2.2 *Nucené návraty*

Nucené návraty jsou realizovány u těch cizinců, u kterých došlo k tzv. realizaci správního vyhoštění - cizinec byl v souvislosti s vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění eskortován policisty SCP PČR na hraniční přechod ČR či do země původu/ochotné ho přijmout. Jedná se o cizince, kteří byli zajištěni, nemají zájem se účastnit programu dobrovolného návratu pro zajištěné cizince,¹⁵ je možné je identifikovat a stát, do kterého se navracejí, je přijme.

Při splnění určitých podmínek do kategorie nucených asistovaných návratů mohou patřit také cizinci, kteří mají uděleno tzv. soudní vyhoštění, což je trest „vyhoštění“ udělený v rámci soudního řízení. Ten je udělován buď samostatně nebo současně vedle jiného trestu – zejména trestu odnětí svobody. Dále je předsedy soudních senátů buď vydáno nařízení výkonu trestu vyhoštění, který je poté cizineckou policií realizován, anebo i přes toto nařízení výkonu trestu vyhoštění tento trest realizován není, neboť na cizince nebyla uvalena vyhošťovací vazba a cizinec je pak propuštěn na svobodu s tím, aby ČR opustil sám.

Tyto nucené návraty jsou realizovány donucovacími prostředky – jedná se o návraty buď s bezpečnostním doprovodem, eskortou či v rámci readmisních dohod.

Většina zajištěných cizinců, kteří by měli být navraceni (deportováni), avšak z důvodů nemožnosti jejich identifikace - cizinci nevládní cestovní doklady a nespolutracují při své identifikaci - či nemožnosti donutit příslušný stát k převzetí svého občana, navracena není a zůstává na území ČR. Jelikož maximální doba zajištění v zařízení pro zajištění cizinců je 180 dní, jsou pak propouštěni na svobodu. Takto jsou někteří cizinci prakticky nevyhostitelní,

¹⁴ Pobyt v ČR na základě výjezdního příkazu je také pro vstup do projektu možný – ten je obecně cizincům udělen bez správního vyhoštění, pokud pobývali na území ČR celou dobu legálně.

¹⁵ Všichni zajištěni cizinci mají současně se zajištěním vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění.

čehož mohou zneužívat – motivace k rozhodnutí k dobrovolnému návratu je tímto také snížena.

2.3 Statistiky asistovaných návratů

V souladu s kategorizací dobrovolných asistovaných návratů v předcházejících kapitolách jsou v obdobném členění poskytovány i statistiky účastníků těchto programů – jsou tedy poskytovány za čtyři základní kategorie – návraty nelegálních migrantů, neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, osob účastnících se projektů Dobrovolných návratů a navrátilců v rámci Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi.

Statistiky jsou dostupné pouze v členění dle státní příslušnosti, případně věku, pohlaví - podrobnější členění dle národnosti, zaměstnání, kvalifikace, země původu či země návratu není dostupné. Charakteristiky zaměstnání a kvalifikace nejsou sledovány, národnost není zjišťována. V ČR jsou návraty cizinců, a to a jak ty asistované dobrovolné, tak i ty nucené, uskutečňovány v naprosté většině (ze strany SUZ a SCP PČR je odhadováno, že se jedná o 99 % případů) do země původu cizince - návraty do jiných zemí než je země původu navrátilce jsou tak pouze zcela výjimečné a statisticky nejsou specificky sledovány. Osoby, které neuvedou cílovou destinaci, není možné v rámci návratových programů v ČR repatriovat, a tudíž neexistuje žádný takový případ. Země návratu je tak ve všech případech známa a problém neznalosti země, kam se cizinec navrácí, tak v ČR nenastává. Z těchto a výše uvedených důvodů nejsou všechny statistické charakteristiky návratů požadované specifikací studie k dispozici a studie tedy neposkytuje informace v požadované podrobnosti členění.

Z hlediska zadání studie je třeba upozornit, že v rámci statistiky neúspěšných žadatelů o azyl byli mezi navrátilce zahrnuti i občané EU – zejména občané Slovenska, kteří v referenčním období tvořili takřka jednu třetinu všech navrátilců z řad žadatelů, tak významným způsobem tyto statistiky zkreslují (nejedná se občany třetích zemí).

2.3.1 Celkové srovnání - nucené a dobrovolné asistované návraty

Zde je nutné z metodologického hlediska znovu zdůraznit skutečnost, uvedenou výše v této kapitole, a to že návraty zajištěných cizinců, kteří využijí nabídky IOM a rozhodnou se dobrovolně účastnit návratového programu, jsou z hlediska SCP PČR – s ohledem na jejich zajištění – považováni za nuceně navracené. Vzhledem ke specifikaci této studie jsou ale tito cizinci považováni za dobrovolně se navracující – v řadě případů, kdyby se cizinci dobrovolně nerozhodli navrátit, by vůbec k realizaci jejich vyhoštění (nucenému návratu) dojít nemuselo a po 180 dnech v zajištění by byli ze zařízení pro zajištění propuštěni na území ČR.

Pro doplnění přehledu je také nutné uvést, že celkové roční počty udělených správních vyhoštění mnohonásobně převyšují počet skutečně realizovaných správních vyhoštění.¹⁶ Jedná se – v závislosti na příslušném roce – o v průměru deseti, ale v některých letech až třiceti násobně, vyšší číslo. Tyto počty ovšem uvádějí pouze počet vydaných správních rozhodnutí, nikoli počet cizinců v ČR se správním vyhoštěním, neboť cizinci může být uděleno správní vyhoštění vícekrát, resp. z více důvodů – proto je počet rozhodnutí vždy o něco vyšší než počet osob. Nicméně i tak se jedná o velmi vysoký rozdíl mezi počtem cizinců s uděleným správním vyhoštěním a počtem cizinců, kteří skutečně vyhoštěni byli.

Srovnání v celkovém přehledu neobsahuje počty osob navracených v rámci dočasných projektů Dobrovolných návratů – projekt pro legálně pobývajících cizince byl realizován až od 16. února 2009, což je jednak mimo referenční období požadované pro statistiky v rámci této studie a dále tato data nejsou vzhledem k datu zpracování studie ani doposud komplexně k dispozici. Informace o první fázi projektu a částečně i o druhé jsou uvedeny v příloze č. 4 – *Návraty účastníků projektů Dobrovolných návratů*, je však nicméně početně velmi významný – navraceny jsou tisíce cizinců, zatímco, jak plyne z přehledu, standardními nástroji návratové politiky, a to jak nucených, tak dobrovolných návratů, se navrací spíše pouze stovky cizinců ročně, zejména v posledních letech. Ještě markantnější je tento rozdíl v počtech návratů při srovnání projektů Dobrovolných návratů pouze s dobrovolnými návraty – zde se v posledních dvou letech referenčního období jednalo pouze o desítky osob.

Bez zahrnutí projektů Dobrovolných návratů lze obecně shrnout, že **počty návratů** cizinců realizované v ČR v referenčním období let 2004 - 2008 mají od roku 2005 klesající tendenci – z 1 800 návratů uskutečněných v roce 2005 na 750 v roce 2008. Od roku 2005 do roku 2007 tvořily dobrovolné návraty necelou jednu třetinu všech návratů a nucené návraty zbývající dvě třetiny, v roce 2008 ale dobrovolné návraty představovaly pouze méně než jednu čtvrtinu všech návratů.

Počty realizovaných **nucených návratů** jsou poměrně stabilní, patrná je spíše pouze mírně klesající tendence – v letech 2004 - 2006 se jednalo o zhruba 1 tis. osob ročně, poslední dva roky referenčního období je to pak každoročně přes 500 cizinců ročně. V závislosti na daném roce návraty na základě soudního vyhoštění mírně či až trojnásobně převládají nad nucenými návraty na základě správního vyhoštění zajištěných cizinců bez asistence IOM.

¹⁶ Tento počet v letech 2000 - 2004 stabilně narůstal až na 15 194 udělených správních vyhoštění v roce 2004. Od tohoto roku - vstupu ČR do EU – počty nicméně stabilně klesají – v roce 2007 to bylo 4 629 správních vyhoštění a v roce 2008 celkem 2 909.

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

Podrobněji viz celkový přehled v příloze č. 1, pro nucené návraty viz příloha č. 5.

2.3.2 Nelegálně pobývajících cizinci

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

a. Návraty pro první skupinu cizinců byly explicitně umožněny až novelizací cizineckého zákona z konce roku 2007 – z tohoto důvodu jsou uváděny statistiky pouze za rok 2008 – 18 žádostí a 6 realizovaných návratů. Počty osob navracejících se v rámci tohoto programu by pak byly v roce 2009 vyšší, kdyby nebyly realizovány od roku 2009 projekty

Dobrovolných návratů – blíže viz výše. Vzhledem k nízkému počtu osob není prováděna podrobnější analýza těchto statistik.

b. Pro druhou skupinu navrátilců, tj. pro návraty zajištěných cizinců, kteří se dobrovolně rozhodli k návratu a jejichž návrat je realizován prostřednictvím IOM, jsou uváděny statistiky v členění dle státní příslušnosti, věku a pohlaví. Ze statistiky plyne, že mezi navrátilci převládají muži nad ženami – ženy tvoří v průměru pouze jednu třetinu až jednu čtvrtinu všech navrátilců. Jednoznačně nejčastější věkovou kategorií navrátilců je 20-34 let, s velkým početním odstupem následovaná kategorií 35-64 let. Žádný z navrátilců nebyl ve věku nad 65 let a u návratů cizinců do 19 let se jednalo vždy pouze o několik osob ročně. V členění navrátilců dle státní příslušnosti převažují dlouhodobě občané Vietnamu, Číny, Mongolska, Ruska, Běloruska a Moldavska.

Podrobněji viz příloha č. 2.

2.3.3 Neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu

Pro kategorii neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu byl zpracován přehled návratů za referenční období 2004 - 2008 v členění dle státní příslušnosti. Dále jsou v příloze uvedeny podrobné statistiky návratů dle jednotlivých let v členění dle státní příslušnosti, pohlaví a v omezené škále i věku (pouze rozlišení 0-17 let a 18+ let). Do statistiky byly zahrnuty i návraty občanů EU – žadatelů o mezinárodní ochranu. Toto pojetí je z hlediska zadání studie mírně zavádějící (studie požaduje statistiky návratů cizinců z třetích států a zahrnutí občanů EU doporučuje jen pro srovnání). Statistiky občanů EU byly do studie zahrnuty, neboť problém migrace občanů Slovenska – žadatelů o mezinárodní ochranu zejména romské národnosti - představoval v minulosti závažný problém, který byl řešen právě v rámci obecného programu návratů neúspěšných žadatelů o azyl organizovaného SUZ ve spolupráci s IOM. Ve statistikách jsou zahrnuty dále i občané Bulharska a Rumunska, jejich počty však jsou ve srovnání s občany Slovenska zanedbatelné. Z celkového počtu 2 308 návratů za referenční období se jednalo v 701 případech o občany Slovenska – tvořili tedy takřka jednu třetinu návratů žadatelů o mezinárodní ochranu, což údaje značným způsobem zkresluje.

Z těchto statistik plyne, že za referenční období byli nejčastěji navraceni občané Slovenska – takřka jedna třetina. Dále to byli občané Ruska (214 osob), Ukrajiny (114) a v letech 2006-2007 v rámci migrační vlny občané Egypta (116). Často se navracejí také občané Mongolska (69) a Kyrgyzstánu (35) a Gruzie (32). Převládají navrátilci z řad mužů nad ženami. U věkového rozdělení je početnější skupina navrátilců starších 18 let,

byť v některých letech, zejména na počátku referenčního období, není rozdíl v počtech až tak výrazný. V roce 2008 již však navrátilci ve věku do 18 let tvořili méně než pětinu návratů žadatelů.

Podrobněji viz příloha č. 3.

2.3.4 Projekty Dobrovolných návratů

Co se týče **statistik účastníků projektů Dobrovolných návratů**,¹⁷ jsou zatím k dispozici komplexní informace pouze o I. fázi projektu pro legálně pobývajících cizince. Statistiky k II. fázi projektu jsou dostupné pouze pro doposud proběhlý časový úsek prvních dvou měsíců a o projektu určeném pro nelegálně pobývajících cizince jsou statistiky pouze přihlášených zájemců za prvních 14 dní realizace projektu.

Projekt měl v **I. fázi** stanovenou omezenou kapacitu – max. 2 000 osob, nebo časové omezení – do konce srpna 2009. Vzhledem k vysokému zájmu, zejména v prvních týdnech po zahájení projektu, byla tato kapacita z poloviny vyčerpána již po 2 měsících realizace. Do I. fáze projektu, tedy v období 16. února – 24. července 2009, se k dobrovolnému návratu registrovalo celkem 1 871 cizinců. Nejvíce zájmu o tento druh dobrovolného návratu projevíli občané Mongolska (cca 65 % zájemců), poté Uzbekistán (15 %) a Vietnam (12 %).

Vzhledem k vysokému zájmu o registraci do projektu byla realizována jeho **II. fáze**, která byla zahájena dne 27. července 2009 a je časově omezena do 15. prosince 2009, nebo pro celkový počet 2 000 osob. Ke dni 25. září 2009, tedy za necelé první dva měsíce trvání projektu, se do něj registrovalo celkem 132 cizinců – převládají opět občané Mongolska (61 %), Vietnam (22 %) a Uzbekistán (13 %).

Do projektu **Dobrovolných návratů pro nelegální cizince**, který byl zahájen dne 15. září 2009 a je přesně časově ohraničen obdobím 3 měsíců - tedy do 15. prosince 2009, se k 25.9.2009 – tedy během prvních necelých 14 dní po spuštění projektu - přihlásilo 17 cizinců, z toho bylo nejvíce z Ukrajiny (35 %).

Tabulky a grafy – viz příloha č. 4.

2.3.5 Oběti obchodování s lidmi

V rámci **Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi** je každoročně umožňován návrat řádově jednotlivcům z řad obětí. Statistiky o návratech jsou sledovány za všechny cizince – tj. zahrnují nejen občany třetích zemí, ale i občany EU. Podrobnější

¹⁷ Čerpáno z materiálu zpracovaného na oddělení imigrace OAMP MV ČR: Úloha Ministerstva vnitra ČR v oblasti dobrovolných návratů cizinců – shrnutí. (Běla Hejná).

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

charakteristiky než počet osob a země návratu nejsou zveřejňovány s ohledem na citlivou povahu těchto dat a potřebu ochrany obětí. Program byl v období od března 2003 do března 2004 ve své pilotní fázi, na kterou plynule navázalo plné fungování programu. Údaje o počtech návratů jsou tak dostupné za období od roku 2004 do roku 2006 pouze souhrnně - jednalo se o 26 návratů.

Dobrovolný návrat je poměrně často obětmi využíván – v průběhu roku 2007 bylo do Programu zařazeno 18 obětí obchodu s lidmi, návrat byl zprostředkován prostřednictvím IOM Praha celkem 5 osobám - třem Češkám z Velké Británie, jedné osobě do Kyrgyzstánu a jedné osobě do Ruska.

V roce 2008 bylo v tomto programu identifikováno 16 obětí obchodování s lidmi za účelem nucené práce a 8 obětí za účelem sexuálního vykořisťování, současně bylo realizováno 10 návratů - 3 do Brazílie, 1 na Ukrajinu, 1 na Slovensko, 4 do Rumunska, 1 z Dánska do Čech.

Vzhledem k nízkým počtům účastníků programu a ještě nižším počtům osob, které využijí možnost návratu v rámci tohoto programu, nebylo účelné uvádět tyto statistiky samotně v tabulce v příloze.

3 POLITICKÝ A PRÁVNÍ RÁMEC

3.1 Politický a právní rámec

Návratová politika je ČR považována za nedílnou součást migrační politiky. ČR - stejně jako ostatní země EU - vždy preferuje možnost dobrovolného návratu cizinců před návraty nucenými, tedy vyhoštěním a jeho realizací ze strany policie.¹⁸

V obecné, dlouhodobě koncipované, rovině je právní úprava asistovaných dobrovolných návratů obsažena ve dvou základních zákonech:

- zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (cizinecký zákon), a
- zákon č. 325/1999 Sb., o azylu (azylový zákon);

a dále v současnosti ve třech usneseních vlády ČR k dočasným projektům Dobrovolných návratů:

- usnesení vlády ČR č. 171 ze dne 9. února 2009 o Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize;
- usnesení vlády ČR č. 587 ze dne 4. května 2009 o projektu Dobrovolné návraty nelegálně pobývajících cizinců;
- usnesení vlády ČR č. 588 ze dne 4. května 2009 o projektu Dobrovolné návraty – II. fáze.

Přestože možnost dobrovolného návratu je pro příslušníky třetích zemí pobývajících v ČR nelegálně k dispozici již dlouhou dobu na základě rámcové Smlouvy o spolupráci uzavřené mezi Českou republikou a Mezinárodní organizací pro migraci (IOM)¹⁹ z roku 1997, je explicitní právní úprava zakotvena v cizineckém zákoně necelé 2 roky, kdy vstoupila v účinnost jeho novelizace. Tato novelizace, počínaje dnem 10. prosince 2007, přinesla nové ustanovení § 123a upravující možné financování dobrovolných návratů nelegálně pobývajících cizinců ze strany MV ČR. Právní základ pro dobrovolnou repatriaci žadatelů o

¹⁸ Tato kapitola byla zpracovaná využitím textu Běly Hejné – Úloha Ministerstva vnitra ČR v oblasti dobrovolných návratů cizinců – shrnutí.

¹⁹ Jedná se o prezidentskou smlouvu, která byla publikována pod č. 308/1998 ve Sbírce zákonů a která má účinnost od 1.11.1998. První kancelář IOM v Praze byla otevřena v roce 1999.

mezinárodní ochranu je obsažen v azylovém zákoně již od 90. let, možnost nést náklady realizace těchto návratů je obsažena v ustanovení § 54a, a to od února 2002.

Migrační politika je obecně na národní úrovni řešena dvěma koncepčními dokumenty:

- *Zásady politiky vlády v oblasti migrace cizinců*, schválené usnesením vlády ČR č. 55 ze dne 13. ledna 2003,

a

- *Akční plán boje s nelegální migrací*, který byl schválen usnesením vlády ČR č. 108 ze dne 4. února 2004, který je každoročně doplňován aktualizovaným *Harmonogramem plnění plánu opatření k boji s nelegální migrací* pro konkrétní rok.

Významným dokumentem informační povahy, který souhrnně podává informace o problematice migrace v ČR, je *Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky*. Tato zpráva je od roku 2000 každoročně připravována MV ČR. Cílem zprávy je popsat aktuální situaci v této oblasti a porovnat některé profilové ukazatele s hodnotami předchozího roku.

Vzhledem k tomu, že problematika migrace není problematikou jednoho resortu, ale problematikou typicky průřezovou, která se dotýká téměř všech ministerstev či jiných ústředních orgánů státní správy, byla vytvořena platforma, na které se setkávají zástupci všech dotčených subjektů, a to za účelem výměny informací, řešení problematických otázek či koncepčních záležitostí. Usnesením vlády č. 933 ze dne 22. srpna 2007 tak bylo zřízeno *Analytické centrum pro ochranu státních hranic a migraci* (dále jen „ANACEN“), jehož hlavním úkolem je vyhodnocování situace v oblasti hranic a mezinárodní migrace, zpracovávání pravidelných zpráv, včetně návrhů řešení problematických otázek, zpracovávání strategických a koncepčních dokumentů v této oblasti.

Návratovou politiku ČR dále upravuje vliv práva EU – viz následující subkapitola.

Vytvoření konkrétního koncepčního materiálu, který by pojímal problematiku návratů v celé její šíři, je úzce spojeno až s tvorbou národních plánů pro čerpání prostředků z Evropských fondů, konkrétně ENF. Na konci roku 2008 byl vytvořen *Víceletý plán*, který souhrnně popisuje oblasti, ve kterých bude možné využití těchto finančních zdrojů s tím, že jednotlivé aktivity rozvrhuje do pětiletého plánu. Pro jednotlivé roky realizace fondu budou vytvářeny samostatné roční plány, ve kterých budou podrobně popsána opatření, na jejichž realizaci bude v tom kterém roce vyhlášena výzva k předkládání projektů.

Zásadní úlohu v oblasti právního rámce dobrovolných návratů má OAMP MV ČR, který plní několik důležitých rolí – jednak je **tvůrcem politiky** v této oblasti a dále je také **normotvůrcem**, neboť je nečastějším iniciátorem změn - předkladatelem legislativních návrhů. Dále plní úlohu zadavatele projektů v této oblasti. Tento odbor také přímo **rozhoduje o žádostech cizinců** žádajících o návrat na základě ustanovení § 123a a následujících cizineckého zákona.

Co se týče funkce odboru azylové a migrační politiky **MV jako zadavatele projektů**, jedná se především o právní rámec pro realizaci projektů organizovaných ve spolupráci s IOM a dále o funkci administrátora ENF pro ČR – tj. vyhlášení výzev pro předkládání projektů, jejich výběr a poskytování dotací na jejich realizaci. Realizace návratů probíhá prostřednictvím služeb IOM, se kterou má MV pro tento účel uzavřenu výše zmíněnou generální smlouvu o spolupráci. Pro realizaci návratů podle §123a byla dále s IOM uzavřena samostatná smlouva, v jejímž rámci IOM poskytuje před odletovou a tranzitní asistenci pro cizince, kterým byla schválena žádost o dobrovolný návrat, dále také obecné návratové poradenství, a to jak v kanceláři IOM, tak v prostorách zařízení pro zajištění cizinců. Ze strany IOM jsou dále poskytovány školící aktivity směrem k NNO, které v ČR pracují s cizinci. Blíže k této smlouvě viz kapitola 4. *Přehled asistenčních služeb v rámci dobrovolných návratů.*

Jak bylo citováno v subkapitole 2.1. *Definice asistovaných dobrovolných návratů*, výše uvedené zákony obsahují, zejména v ustanoveních §54a azylového zákona a §123a a následujících cizineckého zákona základní legální zakotvení a definice s ohledem na realizaci dobrovolných návratů.

Vzhledem k tomu, že současný právní rámec upravuje dlouhodobě návraty pouze pro omezenou skupinu cizinců – neúspěšné žadatele o azyl a nelegálně pobývajících cizince bez cestovních dokladů – je zvažována změna cizineckého zákona, která by určitým způsobem dlouhodobě přetransformovala projekt Dobrovolných návratů pro legálně pobývajících cizince do českého právního řádu. Jako problematické je v současné praxi totiž například vnímáno, že pokud cizinec vlastní cestovní doklad, nemůže vstoupit do návratového programu pro nelegálně pobývajících. Umožnění návratů šířeji pojaté skupině nelegálně pobývajících cizinců - mimo současný dočasně běžící projekt – není zvažováno.

Politický a právní základ návratů osob v rámci **Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi**, který je realizován včetně své pilotní fáze od roku 2003, funguje na základě *Metodického návodu prvního náměstka ministra vnitra k fungování programu*

podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi v České republice a jeho institucionální zabezpečení. Tento návod ze dne 2. srpna 2005 ukotvuje cíle programu, pracovní definice oběti obchodu s lidmi, zúčastněné subjekty programu a jejich činnosti v jeho rámci, fáze programu a podmínky pro zařazení oběti do programu. Dále jím je stanovena nabídka služeb v rámci programu a důvody pro ukončení účasti či vyřazení oběti z programu.

3.2 Politické a odborné debaty

Politická debata ohledně dobrovolných návratů v ČR do konce roku 2008 prakticky neprobíhala – téma nicméně bylo a je diskutováno odbornou veřejností – zejména pracovníky NNO a příslušných státních orgánů věnujících se této problematice. V debatě k tomuto tématu je vzhledem k zaměření své činnosti a účasti na realizaci návratových programů velmi aktivní IOM Praha.

Změna ohledně zájmu politiků o téma návratů cizinců přišla s příchodem hospodářské krize a jejími důsledky na zaměstnanost cizinců. Počínaje začátkem roku 2009 začalo přicházet o práci velké množství cizinců, čímž tito cizinci přišli o zdroj obživy. Na návrat domů tito cizinci neměli prostředky, naopak byli ještě často zadlužení poplatky za zprostředkování práce v ČR. Tehdy se poprvé tématu zaměstnávání cizinců dostalo rozsáhlejší politické diskuse a tématu se začala věnovat také média – především ta seriózní, ale okrajově i bulvární.²⁰ Předmětem diskuse byly i projekty Dobrovolných návratů, které vláda navrhla a posléze zrealizovala jako jeden z nástrojů řešení situace cizinců v obtížném postavení.

Vláda tyto projekty odůvodnila nejen snahou pomoci cizincům řešit jejich situaci, ale jako důvod jejich realizace uvedla i bezpečnostní důvody, zejména obavy z možného zapojení těchto cizinců do nelegálního zaměstnávání, kriminality či organizovaného zločinu. Tento projekt a situace cizinců v hospodářské krizi byly tématem ostře sledované politické diskuse dne 22.2.2009 v televizním diskusním pořadu Otázky Václava Moravce, který je vysílán na ČT 1 a ČT 24. Projekt stál ve své první fázi 60 mil. Kč což se, dle slov tehdejšího ministra vnitra Ivana Langera (Občanská demokratická strana, ODS), vyplatí: jednak omezí bezpečnostní riziko, jednak jsou podle něj levnější, než návraty nucené. „*Kdyby Česko*

²⁰ Dle analýzy L. Šafránkové Pavlíčkové nejvíce prostoru tématu pracujících cizinců věnovalo Právo, následují MF Dnes, Haló noviny, Lidové noviny, Hospodářské noviny a Metro. Jak dále uvádí analýza, bulvární deníky se tématu věnovaly jen výjimečně. Haló noviny, které věnovaly nečekaně velký prostor nejen lidským příběhům propuštěných cizinců a upozorňování na jejich situaci, ale i – v ostatních denících de facto vynechané – kritice vládní politiky včetně zasazení tématu do širšího kontextu. Jedná se však o účelový postoj, protože je ideální výchozí platformou pro kritiku tehdejší vlády.

opatření nepřijalo, zaplatilo by podle ministerstva za pobyt nezaměstnaných cizinců o čtyřicet milionů korun více.“ Langer dále v rámci této televizní politické debaty uvedl, že pokud budou mít cizinci zvýšený zájem o systém dobrovolných návratů, pokusí se přesvědčit vládu, aby projekt dále rozšířila. Projekt později skutečně rozšířen byl.

Ministrův stínový protějšek František Bublan (opoziční Česká strana sociálně demokratická, ČSSD) se nicméně v rámci této debaty vyslovil v tom smyslu, že posílání nezaměstnaných cizinců zpět do vlasti situaci nevyřeší, a navrhl, aby část z nich vykonávala veřejně prospěšné práce. Podle Bublana je systém projektu Dobrovolných návratů spíše *"marketingovým tahem vůči občanům"*. Upozornil, že odjezd 2 000 cizinců ČR příliš nepomůže, protože další tisíce jich v zemi zůstanou a budou třeba pracovat načerno. Věřící, že část z nich by si mohla na návrat vydělat veřejně prospěšnými pracemi nebo by si mohla do budoucna zajistit zaměstnání tím, že by se vyučila v českých školách.

Bublan dále dodal, že pokud sociální demokraté vystřídají Langeru na ministerstvu vnitra, zřídí imigrační úřad, který sdruží instituce, jež se zabývají cizineckou problematikou. Předseda ČSSD Jiří Paroubek následně v prohlášení zasláném České tiskové kanceláři uvedl, že tento návrh je reakcí na nedostatečnou aktivitu vlády Mirka Topolánka (ODS) ve věci aktuálního problému cizinců bez práce. *"Vláda řeší pouze represí, a to navíc nedostatečně. Rezignovala, jak vyplývá i z vystoupení ministra vnitra Ivana Langera v Otázkách Václava Moravce, na prevenci,"* napsal Paroubek. Zřízení imigračního úřadu by podle něj nijak nezatížilo státní rozpočet, protože by se pouze sdružily současné úřady a sjednotila by se doposud roztržitá praxe. Nová instituce by se přistěhovalectví věnovala komplexně s ohledem na aktuální vývoj na českém trhu práce a zároveň by preventivně působila v zemích, kde je dlouhodobě největší problém s nekontrolovaným přistěhovalectvím do Česka, doplnil předseda ČSSD.

Mezi **odbornou veřejností** probíhala diskuze o tomto tématu také – kritizován, a to i v období před vypuknutím hospodářské krize, byl současný systém dobrovolných návratů, který prakticky neumožňuje beztestný výjezd pro cizince bez platného víza. Projekt Dobrovolných návratů pro legálně pobývajících cizince byl hodnocen vcelku pozitivně,²¹ nicméně zpočátku bylo kritizováno, že do něj nemají možnost vstoupit nelegálně pobývajících cizinci. To ovšem bylo představením druhého projektu, určeného nelegálně pobývajícím cizincům, změněno. Pracovníci NNO v souvislosti s kritickou situací nezaměstnaných cizinců často kladli tuto situaci za vinu nedostatkům v nastavení migrační politiky – zejména

²¹ Jan Schroth - Reakce

přetíženosti zastupitelských úřadů v cizině, nekalým praktikám pracovních agentur a faktu, že vláda tomuto problému nevěnovala dostatečnou pozornost (neexistující efektivní kontroly apod.).²² Projektu Dobrovolných návratů pro legálně pobývajících cizince bylo také vyčítáno, že řadě cizinců nemá moc co nabídnout, neboť nabízený motivační příspěvek ve výši 500 euro není – vzhledem k horentním sumám, které cizinci museli například ve Vietnamu zaplatit a které tam dluží – dostatečně motivující, a dále, že nenabízí žádné upřednostnění při případném návratu cizince zpět do ČR.²³

Objevily se také hlasy, že projekt je příliš drahý a že čeští občané vlastně prostřednictvím státního rozpočtu platí návraty cizincům. V této souvislosti je však třeba uvést, že velká část navracených cizinců tu před návratem pracovala legálně, tj. platila daně a odvody na sociální a zdravotní pojištění, které většinou nečerpala a kteréžto finanční částky jim nebudou vráceny. Jak uvádí pracovníci z neziskového sektoru,²⁴ v praxi by byla obtížně uskutečnitelná i dlouhodobá pomoc v podobě veřejných prací apod., jak navrhovala tehdejší opozice – takováto opatření by si vyžádala poměrně náročnou logistickou přípravu a velmi těžko by šel zaručit jejich úspěch v podobě zlepšení situace cizinců. Vydělané peníze by jim sotva stačily na důstojný život a splácení dluhů. Z informací z praxe plyne, že čím déle jsou cizinci po ztrátě zaměstnání na území, tím větším problémům musí čelit - klienti a zprostředkovatelské mafie si je navzájem „prodávají“ a slibují nemožné.

Odborná veřejnost se nicméně zabývala i některými dalšími tématy, diskuzi vyvolala například **nová návratová směrnice**, která byla kritizována pro zhoršení podmínek zacházení s nelegálními migranty, v této souvislosti byla kritizována i situace v ČR obecně s ohledem na dobrovolné návraty a praktická nemožnost nelegálního cizince řešit svoji nelegalitu beztrestným výjezdem z ČR a opětovnou žádostí o vízum.²⁵

²² Rozumek, Křížková, Jelínková

²³ Jones a Hughes. V rámci španělského návratového projektu je cizincům po 3 letech například nabídnuta přednost při získávání pracovních povolení a doba absence není brána v úvahu při žádostech o trvalý pobyt.

²⁴ Jan Schroth - Reakce

²⁵ Barbora Tošnerová „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.“

3.3 Vliv EU – politiky, legislativa a financování

3.3.1 Politiky a legislativa

Návratová politika EU výrazným způsobem ovlivňuje národní opatření v oblasti návratů. Jako příklad lze uvést oblasti, které jsou výrazně komunitárním přístupem ovlivněny – na národní úrovni je značný důraz kladen na řešení neoprávněného pobytu příslušníků třetích zemí formou dobrovolných návratů, tzn. dobrovolný návrat je nejen nabízen a propagován, a to i za využití komunitárních finančních prostředků, ale pokud je to možné, volen v každém individuálním případě jako nejefektivnější řešení (oproti návratu nucenému). Výrazným způsobem dochází k posilování spolupráce mezi členskými státy, a to pokud jde o nucené vyhoštění, resp. možnost využít společné lety pro vyhoštění příslušníků třetích zemí. V neposlední řadě je pak třeba zmínit i komunitární readmisní dohody s vybranými třetími státy, které mají nepochybně pozitivní přínos v oblasti návratů.

Výraznější změnu do české praxe bude představovat implementace směrnice 2008/115/ES, která bude implementována do českého právního řádu v prosinci 2010, důležitý vliv nicméně mají i další směrnice, rozhodnutí a úmluvy.

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

Tato směrnice nebyla v praxi v ČR využita.

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

Tato směrnice je v ČR často využívána a je hodnocena jednoznačně pozitivně, neboť zjednodušuje realizaci vyhoštění leteckou cestou. ČR je často žádána o pomoc ze strany především Polska, Německa, Švédska a Švýcarska - jedná se o cca 30-40 případů měsíčně. ČR nejčastěji využívá pomoci při tranzitu přes Německo.

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

Ze strany ČR není tato směrnice využívána, k jedinému využití ve vztahu k ČR došlo v roce 2009, kdy byl cizinec vyhoštěn Slovenskem na základě vyhoštění uděleného ČR – v tomto případě byly Slovensku proplaceny náklady zahrnující i policejní eskortu ve výši přibližně 250 tis. Kč.

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

ČR nepořádala žádný společný let za účelem vyhoštění, nicméně se zúčastnila společných letů organizovaných jinými státy. Jednalo se lety organizované Velkou Británií, Rakouskem a Švédskem. Přínos této směrnice je hodnocen pozitivně.

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

V ČR je za řízení implementace tohoto fondu – a i ostatních třech fondů v rámci tohoto programu – zodpovědné OAMP MV ČR. Přípravné práce započaly během roku 2008. V roce 2009 byly zveřejněny první dvě výzvy pro podávání projektů v rámci ročního programu ENF 2008. Popis priorit a konkrétních aktivit v rámci programu v ČR je uveden níže.

- **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**

Přestože stávající právní úprava platná v ČR je v mnoha ohledech plně kompatibilní s úpravou zakotvenou v této směrnici, bude nezbytné některé změny provést. Nejzazší termín, který je směrnicí stanoven pro transpozici do národních legislativ je 24. prosinec 2010. Novela zákona o pobytu cizinců, která je v daném okamžiku - stav k září 2009 - zpracovávána OAMP MV ČR, by měla v tomto termínu nabýt účinnosti, a tak budou příslušné změny zapracovány do této novely. Jako hlavní oblasti v současné právní úpravě, které bude v této souvislosti třeba změnit, byly OAMP MV ČR identifikovány:

- rozdíl mezi současnou úpravou zákazu pobytu a zákazem pobytu dle návratové směrnice,
- riziko útěků,
- nelegálně pobývajícím občan třetího státu s pobytovým oprávněním vydaným jiným členským státem (článek 6),
- délka doby poskytované cizinci pro uskutečnění dobrovolného návratu,
- systém monitoringu nucených návratů,

- záruky pro případ neukončeného návratu (článek 14),
- zajištění (článek 15), včetně alternativních opatření,
- zrychlené řízení / soudní přezkum.

Neziskové organizace v této souvislosti kritizují zejména tři oblasti, ve kterých v důsledku transpozice návratové směrnice očekávají zhoršení situace pro cizince oproti současnému stavu.²⁶

Zaprvé jde o stanovení doby určené pro možnost dobrovolného návratu cizince – ta je v současnosti maximálně 60 dnů, zatímco aplikace směrnice ji sníží na 30 dní. To dle neziskových organizací může cizincům, zvažujícím možnost dobrovolného návratu, zkomplikovat jejich rozhodnutí, neboť za tak krátkou dobu nestihnou vyřídit všechny potřebné věci k návratu.

Za druhé, aplikací směrnice se také v ČR změní doba zadržení migranta z 6ti až na možných 18 měsíců,²⁷ což povede k zhoršení jejich situace.

Za třetí, na rozdíl od návratové směrnice česká legislativa doposud rozlišuje mezi dospělým cizincem a cizince nezletilým. Nezletilý cizinec starší 15 let smí být v ČR zadržován v současnosti maximálně po dobu 90 dnů. Vzhledem k tomu, že směrnice ale věkové kategorie, co se doby zadržení týče, nebere v potaz, umožňuje tak teoreticky držet nezletilého cizince staršího 15 let v zajištění až 1,5 roku. Obdobně u dospělých pak dosud platná maximální doba zajištění může vzrůst ze 180 dní na 1,5 roku. Z tohoto důvodu může přijetí směrnice znamenat ještě větší zhoršení ochrany práv neregulérních cizinců v ČR.

Transpozice směrnice ovšem přinese migrantům v ČR v určitých oblastech i příznivější podmínky než doposud – jedná se například o zavedení minimální lhůty pro dobrovolný návrat v délce 7 dní. Na rozdíl od současné praxe v ČR má dle této směrnice na tuto dobu nárok každý cizinec - tedy i ten, který původně přes ČR jen přecházel do jiného státu a který tak nebude moci být z titulu tranzitu vyhoštěn. To je pro cizince výhodnější, protože při dobrovolném návratu během 7 dnů mu nemusí být automaticky udělen i zákaz vstupu na území po několik let²⁸ a je mu tak teoreticky dána šance vyřídit si vízum a legálně se vrátit do hostitelské země.

²⁶ Barbora Tošnerová

²⁷ 18 měsíců ovšem platí pouze v případech úmyslného zmaření realizace návratu; v ostatních případech bude maximální doba zajištění 180 dnů – tedy dle stávající úpravy.

²⁸ V ČR funguje praxe, že každému neregulérnímu cizinci, a to i v případě dobrovolného návratu, je zakázán pobyt na území, a to i na několik let.

- **Rozhodnutí Rady a Evropského parlamentu o zřízení Evropského uprchlického fondu na období 2008 až 2013 jako součásti obecného programu Solidarita a řízení migračních toků**

Obdobným způsobem jako pro ENF byl v ČR implementováno také toto Rozhodnutí k EUF. V roce 2009 jsou implementovány projekty vybrané v rámci ročního programu EUF 2008. Přehled priorit a aktivit v oblasti dobrovolných návratů v rámci EUF je uveden níže.

- **Úmluvy a readmisní smlouvy**

Readmisní smlouvy²⁹ jsou významným mechanismem realizace návratové politiky na národní i evropské úrovni, neboť jsou jedním z předpokladů úspěšného boje s nelegální migrací. Přestože by státy měly uznávat zásadu, dle které je každý stát povinen umožnit návrat vlastnímu občanovi na své výsostné území, není tato zásada v praxi vždy zcela naplňována. Readmisní smlouvy takovou povinnost smluvně zajišťují, ve smlouvách pak dále bývají zakotveny další podmínky předávání osob, které celý proces předávání zjednoduší a urychlí, takže dotčené osoby jsou pak omezovány na svobodě co nejkratší možnou dobu.

Vzhledem k tomu, že tato „ad hoc“ spolupráce prostřednictvím zastupitelských úřadů příslušných států probíhá na různé úrovni, usiluje MV ČR o sjednání readmisních smluv, a to zejména s těmi státy, které buď produkují nejvíce nelegálních migrantů anebo při vracení nelegálních migrantů příliš nespolupracují.

Na úseku sjednávání readmisních smluv vyvíjí ČR aktivity dvěma směry. Jednak se věnuje sjednávání dvoustranných readmisních smluv, jednak se spolupodílí na práci Komise EU při sjednávání komunitárních readmisních dohod s vybranými třetími státy.

Aktuálně má ČR sjednány readmisní smlouvy s 13 státy. Jedná se o všechny sousední státy (Německo, Polsko, Rakousko a Slovensko) a dále o Slovinsko, Maďarsko, Bulharsko, Rumunsko, Chorvatsko, Moldávii, Vietnam, Kanadu a Francii. S Francií byla smlouva sice podepsána, v důsledku neexistence prováděcího protokolu však dosud nevstoupila v platnost.

V současné době – stav k září 2009 – ČR ukončila expertní jednání o readmisní smlouvě s Arménií, která je připravena k podpisu vládami obou států, a podepsala readmisní smlouvu se Švýcarskem, která má být ratifikována Parlamentem ČR. S dalšími zdrojovými státy jsou vedena jednání o readmisních dohodách na komunitární úrovni - pro ČR je významný zejména vstup v platnost readmisní dohody s Ruskem, Ukrajinou a státy západního Balkánu.

²⁹ Informace o readmisních smlouvách čerpány ze Zprávy o situaci v oblasti migrace na území ČR v roce 2008, jedná se o stav k 31.12.2008.

V roce 2008 bylo podle readmisních dohod se sousedními státy na všech úsecích státních hranic vyžádáno převzetí celkem 1 415 osob (oproti roku 2007 je to nárůst o 296 osob, tj. o 26,5 %). Stejně jako v minulých letech výrazně převládal počet osob, jejichž převzetí si vyžádaly sousední státy. Sousední státy požadovaly na české straně převzít celkem 1 323 osob (nárůst o 307 osob, tj. o 30,2 %) a strana ČR od orgánů sousedních států vyžádala převzetí 92 osob (pokles o 11 osob, tj. o 10,7 %). V celkovém objemu se také v roce 2008 provádění readmisních dohod na hranicích ČR se sousedními státy týkalo v naprosté převaze cizinců ze států, které s Českou republikou nesousedí - občanů třetích států.

ČR je signatářem mnoha **mezinárodních a evropských úmluv** upravujících problematiku poskytování různých forem ochrany s lidskoprávním a humanitárním rozměrem. V kontextu této studie je níže uveden jejich základní výčet doplněný o označení právní normy, prostřednictvím které byly tyto úmluvy či jejich principy uvedeny do českého právního řádu.

- *Čl. 43 Listiny základních práv a svobod*

- ústavní zákon č. 2/1993 Sb.

- *Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a ní na navazující Newyorský protokol z roku 1967, tzv. Ženevská úmluva*

- publikováno pod č. 208/1993 Sb.

- *Úmluva o právech dítěte*

- publikováno pod č. 104/1991 Sb.

- *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (z roku 1950)*

- publikováno pod č. 209/1992 Sb. Ustanovení relevantní pro důstojný návrat cizinců – zejména s ohledem na článek 8 o právu na respektování rodinného a soukromého života - jsou v ČR dodržována, a to jak při realizaci dobrovolných asistovaných návratů, tak nucených, které jsou v tomto ohledu citlivější.

3.3.2 *Financování z fondů EU*

- **Evropský uprchlický fond (EUF)**

V rámci EUF II se problematice dobrovolných návratů věnovaly tři projekty v rámci EUF 2006 (realizovány v roce 2007) a tři projekty v rámci EUF 2007 (realizovány v roce 2008). Realizátorem těchto projektů byla SUZ.

V rámci **EUF 2006** byly realizovány tyto projekty:

- **EUF 2006-02** *Návratový program pro občany zemí Asie* v celkové výši 1 085 530,62 Kč, v rámci tohoto projektu bylo celkem repatriováno 35 osob,
- **EUF 2006-03** *Návratový program pro občany zemí Evropy* v celkové výši 858 396,15 Kč, v rámci tohoto projektu bylo celkem repatriováno 27 osob,
- **EUF 2006-04** *Návratový program pro občany zemí Afriky* v celkové výši 439 034,96 Kč, v rámci tohoto projektu bylo celkem repatriováno 31 osob.

Všechny tyto tři výše uvedené návratové reintegrační programy byly realizovány v partnerství s IOM Praha. Projekty se zaměřily na podávání informací o dobrovolných návratech, o situaci v zemi původu nebo regionu původu nebo dřívějšího obvyklého bydliště. Projekty zajistily také nákup letenek, náhradní cestovní doklady či víza a poskytly pomoc při opětovném začlenění v zemi původu prostřednictvím reintegrační asistence a celkové organizační, logistické a finanční prostředky na dobrovolné návraty osob z cílové skupiny do země původu. Počet poskytnutých víz a náhradních cestovních dokladů a počet poskytnutých reintegračních příspěvků a služeb uvádějí tabulky níže.

V rámci projektů proběhly diskuse s žadateli o mezinárodní ochranu o výhodách repatriace a následné reintegrace v rámci projektu, a to 46 návštěv v přijímacích a pobytových střediscích. Do azylových středisek byl distribuován bulletin k tomuto tématu v osmi jazykových mutacích.

Na projekty realizované v rámci EUF 2006 navázaly projekty předložené v rámci výzvy **EUF 2007**. Realizátorem projektů je opět SUZ, která v této oblasti spolupracovala opět s IOM Praha. Tři návratové projekty pro občany zemí Asie, Afriky a Evropy byly realizovány od ledna do prosince roku 2008, a to těmito výsledky:

- **EUF 2007-05** – *Návratový program pro občany zemí Asie* - bylo provedeno 40 repatriací, 18 osobám byl zajištěn náhradní cestovní doklad a asistence při

repatriaci, 7 osobám byl poskytnut reintegrační příspěvek v celkové výši 40 000 Kč. Významnou aktivitu v rámci projektu představovaly překladatelské a tlumočnické služby. Vznikl materiál, který byl přeložen do 9 jazykových mutací. Okrajovou aktivitou bylo poskytnutí materiálního vybavení pro příslušníky zranitelných skupin (využito pouze u 1 osoby).

- **EU 2007-08** – *Návratový program pro občany zemí Afriky* - bylo provedeno 6 repatriací, u jedné osoby byl zajištěn zápis dítěte do pasu, reintegrační příspěvek byl poskytnut 3 osobám v celkové výši 24 000 Kč, proběhla školení o zemi původu „Blízký východ a Afrika“, „Mongolsko“ a „Vietnam“³⁰ s náklady v celkové výši 20 000 Kč.
- **EU 2007-09** – *Návratový program pro občany zemí Evropy* - bylo provedeno 40 repatriací – nicméně hrazeno jich bylo pouze 25, dále byl 6 osobám zajištěn náhradní cestovní doklad a reintegrační příspěvek byl vyplacen 7 osobám. Celkově byly prostředky čerpány pouze z 56 %. Důvodem je menší počet zájemců z Evropy o dobrovolný návrat.

V rámci těchto projektů bylo dosud vytvořeno a distribuováno 1 000 kusů letáků v 10 jazycích a také byly v případě potřeby poskytovány tlumočnické služby či poskytován finanční příspěvek na dopravu v zemi původu. Návratové programy byly závazně členěny dle jednotlivých regionů - proto v projektech Afrika a Evropa prostředky přebývaly, kdežto v projektech Asie naopak scházely. Projekt původně počítal s jinou skladbou repatriovaných osob, ale klientů bylo v daném roce méně, než se očekávalo.

Je očekáváno, že na výše uvedené projekty navážou projekty v rámci ENF.

- **Přípravné akce k ENF**³¹

V rámci přípravných akcí k ENF probíhal v ČR regionální projekt zastřešený regionálním vedením IOM v Budapešti nazvaný *Harmonizace standardů v realizaci programu dobrovolných návratů nelegálních migrantů ze zemí střední Evropy*. Tohoto projektu se zúčastnili kromě ČR dále Maďarsko, Slovensko a Polsko. Program reagoval na potřebu sjednotit a pozvednout úroveň programů dobrovolných návratů nelegálních migrantů nových členských zemí EU v regionu. Jeho cílem bylo poskytnout technickou a finanční podporu při současném využití zkušeností IOM v oblasti dobrovolných návratů. Samotné

³⁰ Přednášky na téma „Mongolsko“ a „Vietnam“ byly realizovány v rámci programu návratů do Afriky z toho důvodu, že v rámci programu návratů do Asie se nedostávalo finančních prostředků.

³¹ Čerpáno ze Zprávy o reintegračních programech IOM.

návratové programy byly realizovány ve 3 fázích a to v letech 2007, 2008 a 2009 - v současné době tak dobíhají poslední aktivity programu.

V programu byly realizovány tyto aktivity:

- a) *propagace programu a poradenství* – byla realizována široce zacílená informační kampaň, která byla směřována nejenom na cílovou skupinu cizinců, ale i na pracovníky NNO. V rámci této aktivity byly vytvořeny a distribuovány informační materiály (letáky, plakáty) a proběhlo školení pracovníků NNO k této problematice;
- b) *výměna zkušeností mezi členskými státy EU* – realizovány 3 studijní cesty pracovníků státní správy do zemí, které mají s návratovými programy bohaté zkušenosti;
- c) *realizace dobrovolných návratů a reintegrace v rámci programu* - počet realizovaných návratů a poskytnutých reintegračních asistencí v jednotlivých zemích byl určen podle výše státního příspěvku - pro ČR byly tyto limity stanoveny tak, že v každé ze tří fází mohla IOM Praha zařadit do programu cca 80 cizinců. Jednalo se ve většině případů o cizince zajištěné v zařízení pro zajištění cizinců. Od ledna 2008 pak byli, v souladu s novelou zákona o pobytu cizinců umožňující zařazení do programu i cizincům pobývajícím v ČR v nelegálním postavení, do programu zařazení i tito cizinci, kteří nebyli zajištěni a kontaktovali IOM Praha s žádostí o pomoc sami. Náklady na vycestování všech cizinců v rámci programu byly hrazeny z rozpočtu MV ČR³² - jednalo se o finanční příspěvek určený na dopravu a prvotní výdaje navrátilců v zemi návratu ve výši 250 USD na osobu, respektive pro třetí fázi pouze 100 USD, a dále o financování podpory podnikatelských plánů v zemi návratu, která byla hlavním inovativním prvkem programu. Výše poskytované podpory byla v prvních dvou letech 1 500 euro. V posledním roce byla tato částka navýšena na 2 000 euro. Tuto změnu požadovala Evropská komise jako donor projektu, oproti snížení hotovostního příspěvku.

- **Evropský návratový fond (ENF)**

Pro implementaci ENF byl v ČR zvolen jako odpovědný orgán OAMP MV ČR. Z ENF je možno financovat návraty jak nelegálních migrantů, tak i neúspěšných žadatelů o azyl. OAMPV MV ČR v rámci přípravné fáze během roku 2008 zpracoval *Víceletý program ENF pro období 2008 - 2013*. Tento program byl dále doplněn *Ročním programem ENF*

³² ČR použila tyto prostředky jako státní příspěvek do programu.

pro rok 2008, v rámci něhož byly v průběhu roku 2009 vyhlášeny dvě výzvy³³ k předkládání projektových žádostí v rámci ročního programu ENF pro rok 2008. Obě výzvy pokrývaly všechny stanovené priority.

Víceletý program ENF stanovil pro ČR tři hlavní priority, které jsou dále rozpracovány do jednotlivých opatření:³⁴

Priorita 1 - Podpora a rozvoj strategického přístupu k řízení návratů členskými státy

➤ ***Opatření 1 - Programy asistovaného dobrovolného návratu, PR aktivity na podporu dobrovolných asistovaných návratů a sběr dat***

Hlavním účelem tohoto opatření je podpořit a případně dále zkvalitnit již existující systém služeb poskytovaných státním příslušníkům třetích zemí v souvislosti s dobrovolným asistovaným návratem.

➤ ***Opatření 2 - Instruktažní filmy na podporu zájmu o programy dobrovolných asistovaných návratů***

Jednou z nejpodstatnějších informací, která musí být pro cílovou skupinu návratů dostupná, je informace o podmínkách a průběhu dobrovolného asistovaného návratu, záměrem tohoto opatření je tedy tuto informovanost posílit. Ze stávajících zkušeností vyplývá, že řada příslušníků třetích zemí není schopna jasně pochopit rozdíl mezi dobrovolným asistovaným návratem a vyhoštěním (deportací), případně vyhoštěním s eskortou. V rámci tohoto opatření bude pro zajištění úplné informovanosti cílové skupiny před rozhodnutím o vstupu do programu asistovaných dobrovolných návratů vytvořen instruktažní film zachycující průběh asistovaného dobrovolného návratu a průběh vyhoštění, resp. vyhoštění s eskortou.

➤ ***Opatření 3 - Zvýšení efektivnosti současných existujících programů pro nucené návraty***

Podpora zaměstnanců podílejících se na programech nucených návratů, získávání zkušeností a podpora mezinárodní spolupráce v oblasti nucených návratů.

➤ ***Opatření 4 - Návratové centrum***

Toto opatření je vedeno snahou zajistit maximálně efektivní a ucelený systém fungování programu dobrovolného asistovaného návratu, který bude zaměřen jednotně na celou cílovou skupinu a v jehož rámci budou poskytovány všechny nezbytné služby. Jako vhodné opatření pro dosažení tohoto cíle se jeví vytvoření jediného Návratového centra, jehož

³³ První výzva byla zveřejněna dne 24. března 2009, druhá 14. srpna 2009.

³⁴ Přejato z Víceletého programu Evropského návratového fondu pro období 2008-2013.

pracovníci budou zajišťovat všechny služby vedoucí k realizaci dobrovolného asistovaného návratu pro cílovou skupinu. V rámci centra budou zajišťovány propagační a školicí aktivity v oblasti dobrovolných asistovaných návratů. Bude zajišťován sběr informací k situaci v jednotlivých zemích návratu. V prvním roce realizace tohoto opatření bude vytvořena koncepce Návratového centra, která bude v příštích letech realizována.

➤ ***Opatření 5 - Peněžní pobídky a opatření na pomoc navracejícím se osobám, které se nacházejí v obtížné situaci***

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

➤ ***Opatření 6 - Hodnocení úspěšnosti návratových projektů***

Pro efektivní realizaci projektů zaměřených na asistovaný dobrovolný návrat a možné inovace v této oblasti je nezbytné vyhodnocení projektů, které jsou v této oblasti realizovány a dále vyhodnocení celkové národní úpravy v této oblasti. Toto vyhodnocení by se mělo zaměřit na nastavení obecných podmínek, na realizaci projektů jako celku a následně pak každý z projektů, respektive každou z realizovaných činností vyhodnotit samostatně a to zejména s ohledem na její dopad na cílovou skupinu, vztah k ostatním činnostem, atp. Záměrem rozsáhlého hodnocení plánovaného v této akci je získání ucelené informace o efektivitě jednotlivých činností, která bude sloužit jako podklad pro veškeré další aktivity plánované v oblasti návratů. Cílem tohoto opatření je rovněž zajistit komplexní vyhodnocení oblasti dobrovolných návratů, které bude sloužit jako jeden z výchozích materiálů pro další opatření v této oblasti.

Priorita 2: Podpora zaměřená na spolupráci mezi členskými státy v oblasti návratů

➤ ***Opatření 7 - Výměna zkušeností, osvědčených postupů a informací v oblasti návratů mezi členskými státy***

ČR realizuje programy v oblasti asistovaných dobrovolných návratů již několik let a dosavadní zkušenosti tak nejsou zanedbatelné. Přesto se, s cílem zvýšení efektivity činností

v této oblasti, jeví jako vhodné čerpat ze zkušeností ostatních členských zemí, jejichž praxe v oblasti návratů je několikanásobně delší.

Priorita 3: Podpora zaměřená na specifické inovační mezinárodní či vnitrostátní nástroje k řízení návratů

➤ Opatření 8 - Opatření zaměřená na reintegraci navracejících se osob v cílové zemi

Ze zkušeností z realizace projektů zaměřených na asistovaný dobrovolný návrat státních příslušníků třetích zemí vychází jasně definovaná potřeba zabezpečit v zemích návratu asistenci při reintegraci navracejících se státních příslušníků třetích zemí do společnosti, zejména na trhu práce země návratu.

➤ Opatření 9 - Celonárodní kampaň zaměřená na propagaci asistovaných dobrovolných návratů

Oblast dobrovolných návratů respektive informace o asistenci poskytované v rámci programů dobrovolných asistovaných návratů byly doposud vždy podávány se zaměřením na cílové skupiny státních příslušníků třetích zemí, kterých se tato možnost bezprostředně dotýká. Jednalo se zejména o státní příslušníky třetích zemí umístěné v zařízeních pro zajištění cizinců, případně o žadatele o mezinárodní ochranu pobývajících v pobytových střediscích. Toto však nejsou jediné kategorie státních příslušníků třetích zemí, pro které jsou takové programy určeny. Dosavadní pokusy o celostátní informační pokrytí všech státních příslušníků třetích zemí nebyly zcela úspěšné. Důvodem je především fakt, že státní příslušníci třetích zemí nejsou soustředěni jen ve velkých městech, ale pobývají na území celého státu. Jednotlivé komunity státních příslušníků třetích zemí jsou často velmi uzavřené a zajištění jejich informovanosti je tak velmi obtížné. Proto v rámci tohoto opatření tak bude oslovena celá populace státních příslušníků třetích zemí žijící v ČR.

➤ Opatření 10 - Inovace v oblasti metod práce v oblasti realizace návratů

Na základě zkušeností z realizace návratů lze jako jednu z nejproblematictějších oblastí označit spolupráci s příslušnými orgány země návratu, resp. země původu dotčených státních příslušníků třetích zemí. Jedná se o případy státních příslušníků třetích zemí, kteří nedisponují cestovním dokladem, případně žádným dokladem totožnosti a pro české orgány je tak zjištění, respektive ověření jejich totožnosti do značné míry komplikované, ne-li zcela nemožné. Orgány ČR v rámci své činnosti mohou vycházet pouze z informací sdělených příslušným cizincem a na jejich základě pak požadovat ověření jeho totožnosti. Zastupitelské

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

úřady nedisponují kompetencí ověřit údaje týkající se státních příslušníků třetích zemí na území ČR, k takovému ověření jsou příslušné pouze domovské orgány v zemi původu daného cizince. Průběh ověřování totožnosti se tak stává komplikovanou a časově velmi náročnou procedurou, která v řadě případů zcela znemožní realizaci vyhoštění v zákonem stanovené době zajištění.

4 PŘEHLED ASISTENČNÍCH SLUŽEB V RÁMCI DOBROVOLNÝCH NÁVRATŮ

Návraty cizinců pobývajících na území ČR, a to jak návraty dobrovolné, tak návraty nucené, jsou neopomenutelnou součástí migrace a migračních toků. V rámci členění ústředních orgánů státní správy je problematika migrace a tedy i dobrovolných návratů svěřena do gesce OAMP MV ČR.

Co se týče realizace **návratů neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu**, zde je zásadní role SUZ. U dobrovolných **návratů nelegálních cizinců**, kteří nebyli zajištěni, je zásadní role OAMP MV ČR. U zajištěných cizinců, a to jak nuceně, tak dobrovolně se navracujících, je klíčová role SCP PČR. Jak u návratů nelegálně pobývajících cizinců, tak neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, je potom nepostradatelným partnerem IOM Praha. Ten je servisní organizací při realizaci těchto programů, neboť vzhledem ke svému statutárnímu rámci mezivládní organizace a síti zastoupení v hostitelských zemích i zemích původů je vhodnou organizací pro výkon těchto aktivit. Z jeho specifického statusu plyne i jeho další důležitá role, a to rozvíjení spolupráce jednotlivých zemí a organizací a výměny zkušeností v této oblasti.

Dočasné **projekty Dobrovolných návratů** jsou realizovány OAMP MV ČR ve spolupráci s SCP PČR, SUZ, IOM a NNO.

Resortním gestorem **návratů v rámci Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi** je Odbor prevence kriminality (OPK) MV ČR, do programu jsou zapojeny také z nevládního sektoru prozatím dvě nevládní organizace (La Strada ČR a Arcidiecézní charita Praha) a jedna mezivládní organizace – IOM. OPK koordinuje a hraje dobrovolné návraty pro oběti obchodování s lidmi.

Jak již bylo zmíněno, při popisu institucionálního zabezpečení realizace návratů nelze opomenout **IOM Praha**, která v oblasti dobrovolných návratů s MV ČR, SUZ a SCP PČR dlouhodobě spolupracuje. IOM realizuje návraty na základě principu informovanosti, dobrovolnosti, důstojnosti, hospodárnosti a udržitelnosti. IOM díky celosvětovým smlouvám s leteckými společnostmi dokáže pořídit letenky velmi rychle a za cenu výrazně nižší než je cena běžná - zvláště při odletech v řádu dnů jsou přitom ceny vysoké. IOM se zabývá návraty v celé jejich šíři – podílí se na návratech jak neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, tak nelegálních cizinců a aktuálně také na návratech v rámci dočasných projektů Dobrovolných

návratů. Z tohoto důvodu jsou služby poskytované v oblasti návratů popsány zde a nikoli v rámci jednotlivých kategorií návratů níže.

Základní rámec této spolupráce byl dán již v roce 1997, kdy byla na prezidentské úrovni uzavřena smlouva mezi IOM a ČR ohledně působení IOM v ČR. Doplnkové smluvní ujednání ohledně asistence IOM v případech dobrovolných návratů cizinců pak bylo uzavřeno s platností od ledna 2008, kdy vstoupila v platnost novelizace zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, kterou byla do této zákonné normy explicitně vtělena možnost dobrovolného návratu pro cizince, kteří byli administrativním rozhodnutím umístěni do zařízení pro zajištění cizinců a cizince, kterým bylo správním rozhodnutím uděleno správní vyhoštění a byla jim výjezdním příkazem stanovena lhůta pro vycestování.

Zvláštní smlouva o poskytování služeb souvisejících s dobrovolným návratem pak byla uzavřena jak pro rok 2008, tak pro rok 2009. V rámci těchto smluv IOM zajišťuje jednak poradenství související s dobrovolným návratem, před odjezdovou asistenci v jejímž rámci je též poskytována asistence při vyřízení cestovních dokladů (cestovní pasy,³⁵ příkazy k vycestování, tranzitní víza apod.), zajišťuje ekonomicky nejvýhodnější³⁶ způsob vycestování cizince z území ČR a v případě potřeby zajišťuje též tranzitní asistenci. IOM se také podílí na informačních kampaních a významným způsobem na reintegračních komponentách návratových programů – podrobněji viz níže u jednotlivých typů návratů a v kapitole 5. *Reintegrace a udržitelnost návratu.*

Na základě smlouvy uzavřené pro rok 2008 byly IOM zajišťovány také školící aktivity, jejichž cílem bylo zajištění schopnosti pracovníků relevantních organizací poskytnout cizincům, v případě zájmu o dobrovolný návrat, alespoň základní informaci o podmínkách vstupu do programu dobrovolných návratů. Jednalo se jednak o školení příslušných státních orgánů – jednotlivých skupin povolování pobytu, resp. oddělení kontroly pobytu SCP PČR s cílem zvýšení povědomí o asistenčních službách, které IOM poskytuje. Školící aktivity pak byly zaměřeny také na NNO, které se věnují problematice cizinců a migraci obecně, rovněž s cílem zvýšení povědomí o možnosti dobrovolného návratu a službách, které v této oblasti IOM poskytuje.

S ohledem na finanční náklady realizace této smlouvy, lze uvést, že pro rok 2008 byly na služby poskytované IOM vyhrazeny finanční prostředky v celkové výši 908 000 Kč. Pro rok 2009 je pak celková částka vyhrazená na služby poskytované v rámci uzavřené

³⁵ Pokud příslušný zastupitelský úřad v ČR sídlí, žádá o cestovní doklad cizinec osobně - IOM vstupuje do jednání až v případě potřeby. Pokud však zastupitelský úřad na území ČR nesídlí, zajišťuje komunikaci k vydání cestovního dokladu zpravidla IOM, to platí i v případě žádostí neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, a to z důvody jejich ochrany.

smlouvy stanovena na 570 000 Kč s tím, že k 30. červenci 2009 byly poskytnuty služby v celkové ceně 386 000.³⁷

4.1 Důvody návratů a vnímání návratů ze strany cizinců

Co se týče důvodů návratů a jejich vnímání ze strany cizinců, není doposud pro ČR k dispozici žádná komplexní zpráva, resp. evaluace věnovaná tomuto tématu. Cenné informace lze získat z Expertní zprávy IOM,³⁸ která na základě svých dlouholetých zkušeností při realizaci projektu dobrovolných návratů v ČR uvádí, že většina migrantů přichází z ekonomických důvodů a většina z nich za sebou zanechala dluhy za zprostředkování cesty. *„Pokud se pak v hostitelské zemi dostanou do složité situace jako je nedostatek práce, problémy spojené s nelegálním pobytem, či zdravotní problémy, řeší tuto situaci v rámci svých komunit, často s využitím nelegálních postupů. Návrat do země původu primárně jako řešení problému neakceptují a považují jej za prohru.“*³⁹ Jak dále uvádí Expertní zpráva, při poskytování návratového poradenství se pracovníci IOM setkávají mimo jiné i s žadateli o mezinárodní ochranu, kteří velmi často nechápou základní principy a účel institutu mezinárodní ochrany. Často v důsledku účelně zkreslených informací, kupříkladu ze strany převaděčských skupin, dochází k situacím, kdy cizinec žádá o mezinárodní ochranu i o zařazení do programu dobrovolných asistovaných návratů současně.

Na základě zpětné vazby od pracovníků NNO podílejících se na realizaci projektů cílených na poradenství pro cizince ohledně návratů lze shrnout, že cizinci možnost dobrovolných návratů hodnotí pozitivně, zejména to platí o projektech Dobrovolných návratů.

Jako klíčový aspekt v této souvislosti se jeví zajištění dostatečné informovanosti cizinců, a to nejen o programech a projektech dobrovolných návratů, ale o právní úpravě jejich situace – právech a povinnostech cizinců v rámci ČR, zejména vzhledem k jejich pobytovému statusům a zaměstnání či podnikání.

SUZ v rámci projektu podpořeného z ENF 2008 bude realizovat dotazníkové šetření, jehož dotazník je zaměřen na zjištění způsobu získání informací o projektu žadatelem, důvodech vstupu žadatele do programu a problémech žadatelů při vyřizování dobrovolných návratů. Dotazník byl vytvořen v 7 jazykových mutacích.⁴⁰ Analýza tohoto šetření

³⁷ Tyto částky nezahrnují náklady na aktivity poskytované IOM Praha v rámci spolupráce s MV na projektech Dobrovolných návratů.

³⁸ Expertní zpráva IOM, 2009

³⁹ dtto

⁴⁰ angličtina, čeština, francouzština, mongolština, ruština, ukrajinština a vietnamština

v kombinaci s analýzou dat, kterými SUZ disponuje, budou sloužit k zefektivnění, zjednodušení a ukotvení portfolia nabízených aktivit v rámci návratových programů v nadcházejících letech. Tato analýza bude ovšem k dispozici až po ukončení realizace projektu - tj. na konci roku 2009.

4.2 Překážky realizace asistovaných návratů

Nucené návraty cizinců do států původu jsou v ČR obtížně realizovatelné – navracena je jen velmi malá část zajištěných cizinců, přestože hlavním cílem při zajištění je učinit všechny možné kroky vedoucí k úspěšné realizaci správného vyhoštění. Vzhledem k časté nemožnosti identifikace cizince a dále faktu, že navracené cizince přijímá jen omezený počet států, se kterými jsou uzavřeny readmisní smlouvy, je vyhoštění cizince v praxi velmi často neproveditelné. Cizinec je tak ze zařízení pro zajištění cizinců po uplynutí maximální doby pro zajištění (180 dní) propuštěn s výjezdním příkazem a jeho nelegálnímu pobytu po uplynutí doby stanovené k vycestování příkazem nelze zabránit.

Tato skutečnost také do určité míry ovlivňuje přístup cizinců k dobrovolným návratům, neboť v důsledku faktu, že cizinci jsou jen obtížně a v málo případech nuceně navraceni, a cizinci jsou si této skutečnosti vědomi, preferuje řada z nich raději nelegální pobyt v ČR před dobrovolným návratem.

Specificky pro **návraty neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu** nebyly dle SUZ s realizací repatriací do započatí projektů v rámci EUF, tj. od roku 1996 do roku 2006, vesměs žádné problémy, neboť se poskytovaly pouze základní služby - tj. nákup letenek/jízdenek a služby související se zajištěním náhradních cestovních dokladů. Jedním z výraznějších problémů v dřívějším období – v letech předcházejících vstupu do EU - byla existence masivní azylové migrace ze Slovenska. S projekty v rámci EUF a tím s (někdy limitovaným a podmíněným) rozšířením poskytování služeb docházelo k problémům, jejichž příčiny se dají shrnout jako tyto:

- nedostatečně propracovaný a trvale platný systém motivačních pobídek,
- nedostatečný systém reintegračních asistenčních služeb v zemi návratu (budování partnerství se zahraničními subjekty vyžaduje kontinuitu, zdroje a čas a ani jednoho se dosud nedostávalo).

Jako možné řešení těchto problémů jsou SUZ navrhována tato opatření:

- nedělit projekty na jednotlivé kontinenty,

- neomezovat poskytování služeb na ohrožené skupiny,
- disponovat kontinuálním návratovým programem pro různé cílové skupiny.

Na většinu z těchto problémů by se mělo podařit nalézt odpověď s pomocí prostředků z ENF počínaje nejpozději od roku 2010.

4.3 Organizace asistovaných dobrovolných návratů

Jak je podrobněji popsáno v subkapitole 2.1 *Definice asistovaných dobrovolných návratů*, programy asistovaného dobrovolného návratu jsou v současné době v ČR nabízeny odděleně pro 4 různé kategorie státních příslušníků třetích zemí⁴¹ – pro tyto jednotlivé kategorie platí specifická pravidla a je jim v závislosti na jejich odlišných potřebách daných odlišným pobytovým statutem poskytována specifická asistence. Implementace asistence je tedy níže popsána odděleně pro tyto jednotlivé kategorie navrátilců.

4.3.1 Nelegálně pobývajících cizinci

Organizace - poradenství a asistence

Jak je stanoveno v ustanovení § 123a a dalších cizineckého zákona, návratového programu se mohou účastnit dvě skupiny nelegálně pobývajících cizinců – buď cizinci, kteří jsou zajištěni, anebo ti cizinci, kteří mají uděleno správní vyhoštění, nemají cestovní doklad, ale nebyli zajištěni.

Pro obě tyto podskupiny výše zmíněné ustanovení zákona dále stanoví, že cizinec je povinen MV ČR dodatečně uhradit přepravní náklady v poloviční výši; do doby uhrazení této částky, nebo po dobu maximálně 6 let, bude cizinec zařazen do evidence nežádoucích osob a nebude mu tak umožněn vstup na území ČR.

Žádost o dobrovolný návrat je cizinec oprávněn podat policii buď v době svého zajištění v zařízení pro zajištění cizinců, nebo ve lhůtě stanovené k vycestování z území rozhodnutím o správním vyhoštění (výjezdní příkaz). O žádosti cizince o dobrovolný návrat MV rozhodne bez zbytečného odkladu.

Jak bylo výše zmíněno, pro účely realizace dobrovolných návratů neúspěšných žadatelů a současně nelegálně pobývajících cizinců má MV uzavřenu smlouvu s IOM. Na základě této smlouvy poskytuje IOM zájemcům z řad státních příslušníků třetích zemí jednak návratové poradenství a dále osobní asistenci při vyřizování potřebných dokladů.

⁴¹ U programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi se může jednat i o občany EU, včetně občanů ČR, u návratů neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochrany se v minulosti často jednalo o občany Slovenska (slovenští Romové) či ojediněle o občany Bulharska a Rumunska.

Pro státní příslušníky třetích zemí, kterým bylo **vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění**⁴² a stanovena lhůta pro vycestování z území, ale kteří nebyli zajištěni, je možnost dobrovolného asistovaného návratu nabízena ze strany **MV ČR** prostřednictvím IOM, zde se tito cizinci mohou přímo do programů hlásit. Oproti tomu dobrovolné návraty pro státní příslušníky třetích zemí **umístěné v zařízeních pro zajištění cizinců**⁴³ jsou realizovány v rámci **PČR**. Obě tyto složky státní správy ovšem velmi úzce spolupracují a v praxi se tak konkrétní postupy v řadě úkonů shodují.

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

Finanční nákladnost

Finanční nákladnost návratů této skupiny osob nebylo možno komplexně vyčíslit. V příloze č. 6 je obsažen přehled informací o nákladnosti návratů zajištěných cizinců, a to i ve srovnání s nucenými návraty. Informace jsou pro srovnání uvedeny v členění nákladů na nucené návraty a dobrovolné návraty. Náklady na nucené návraty zahrnují náklady na soudní vyhoštění cizinců a dále náklady návratů zajištěných cizinců, kteří nechtěli vstoupit do programu dobrovolného návratu a kteří byli eskortováni SCP PČR. Náklady na dobrovolné návraty jsou pak náklady na návraty zajištěných cizinců, kteří dobrovolně vstoupili do programu dobrovolných návratů IOM. Tyto informace poskytnuté SCP PČR jsou nicméně značně podhodnocené, neboť obsahují pouze náklady na dopravu cizinců. Skutečné náklady však zahrnují i náklady státu na zajištění cizinců (ubytování, jídlo, zdravotní péče apod.), dále u dobrovolných návratů náklady vzniklé IOM při poskytování poradenství a asistence se zařizováním cestovních dokladů. U nucených návratů je zase třeba připočítat cenu policejní eskorty, která může být velmi nákladná. Náklady na 1 měsíc zajištění cizince účastnícího se dobrovolných návratů sice odhadnout možno je – jedná se o cca 20 tis. Kč za měsíc a osobu,⁴⁴ nicméně pro celkový odhad nákladů na zajištění by bylo nutné znát délku zajištění navrátilců,

⁴² Správní vyhoštění cizinců upravuje hlava X. zákona o pobytu cizinců. Správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území.

⁴³ V praxi nastávají i případy, kdy jsou cizinci vyhoštěni přímo z vazby a do zařízení pro zajištění cizinců se tak vůbec nedostanou, nicméně dle informací SCP PČR se jedná pouze o ojedinělé případy a tak je v rámci této studie považováno umístění cizinců do zařízení pro zajištění cizinců za totožné se samotným zajištěním.

⁴⁴ Zajištění cizince včetně poskytování zdravotní péče je průměrováno na cca 25 tis. Kč, pro projekt Dobrovolných návratů byla cena nouzového ubytování v zařízení pro zajištění cizinců stanovena na cca 17 tis. Kč - v této částce nebyla zahrnuta cena úkonů činěných SCP PČR na zajištění realizace správního vyhoštění.

a ta se může značně lišit od 1 dne po 180 dní. U nucených návratů dále nebyly dostupné informace o ceně dopravy u více než poloviny návratů – tyto návraty byly realizovány zejména pozemní cestou a jejich ceny tak nejsou takto specificky sledovány. Uvedené informace tak zahrnují pouze informaci o cenách letenek.

Z přehledu lze uvést, že za referenční období bylo v rámci dostupných informací o nákladech dopravy vynaloženo přes 11 mil. Kč na dopravu dobrovolně se navracejících cizinců a (minimálně) 30 mil. Kč na dopravu nuceně navracených.

Podrobnější analýzu z důvodu dostupnosti částečného vyčíslení nákladů není možné provést.

Informační kampaň

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

4.3.2 Neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu

Organizace - poradenství a asistence

Specifický program je nabízen SUZ pro zájemce z řad žadatelů o mezinárodní ochranu, a to včetně neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu. Náklady spojené s tímto druhem dobrovolných návratů může, je-li to ve veřejném zájmu, nést MV ČR, a to v jejich plné výši s tím, že po cizinci není následně vyžadována jejich úhrada.

Jak bylo výše uvedeno, pro účely realizace dobrovolných návratů neúspěšných žadatelů a současně nelegálně pobývajících cizinců má MV ČR uzavřenu smlouvu s IOM, která zájemcům z řad státních příslušníků třetích zemí, kromě návratového poradenství, poskytuje také osobní asistenci při vyřizování potřebných dokladů.

SUZ realizuje dobrovolné návraty žadatelů o azyl/mezinárodní ochranu více než deset let⁴⁵ a má tak s jejich realizací bohaté zkušenosti. Zpočátku se realizace návratů ze strany SUZ omezovala pouze na hrazení nákladů spojených s dopravou a nákladů spojených se zařízením cestovních dokladů repatriantů. Tuto praxi počínaje rokem 2007 částečně změnila existence projektů kofinancovaných z EU - viz tabulka níže.

⁴⁵ Zpracováno na základě informací poskytnutých SUZ.

Přehled služeb ze strany SUZ spojených s dobrovolnými návraty: rok 2004 – 2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Letenka/jízdenka	✓	✓	✓	✓	✓
Cestovní doklady	✓	✓	✓	✓	✓
Doprava v zemi návratu				✓	✓
Balné, nadváha					✓
Reintegrace (hotovost)				Individuálně ✓	Zranitelní ✓
Reintegrace (služby)				✓	
Materiální vybavení				✓	

Před započítáním projektů podpořených z EUF v ČR aktivní a komplexní přístup k návratové politice vůči žadatelům o azyl neexistoval.

Rok 2007 - EUF 2006

Projekt v rámci EUF byl v podmínkách ČR jakousi pilotáží v této oblasti. Projekt byl rozdělen na 3 kontinenty (Evropa, Asie, Afrika) a obsahoval nově i reintegrační komponent včetně skills-auditů účastníků. Klíčové prvky tohoto projektu, počítající s aktivní stimulací potenciálních repatriantů a provázkou na reintegrační asistenci v zemi návratu, nebyly v českých podmínkách dosud vyzkoušeny.

Rok 2008 - EUF 2007

Projekt byl rozdělen opět na 3 kontinenty (Evropa, Asie, Afrika). V tomto projektu již nebyla nabízena služba reintegrace v zemi návratu – viz popis problémů v roce 2007. Poskytovaly se pouze reintegrační příspěvky (finanční hotovost) a materiální vybavení.

Složení žadatelů o dobrovolný návrat se každý rok liší a proto například nebyly v tomto projektu naplněny některé monitorovací ukazatele. Původní návrh projektu počítal s vyplácením reintegračního příspěvku všem žadatelům o dobrovolný návrat. Rozhodnutím odpovědného orgánu – OAMP MV ČR - bylo poskytování tohoto příspěvku omezeno pouze na ohrožené skupiny. Toto rozhodnutí snížilo celkovou atraktivitu tohoto projektu pro potencionální žadatele. Z tohoto důvodu bylo také ještě složitější odhadnout počet žadatelů, kteří měli na tuto službu nárok.

Finanční nákladnost

Rok 2004 - celkové náklady na program návratů této kategorie cizinců činily 2 830 000 Kč, částka připadající v průměru na jednu repatriovanou osobu je cca 5 150 Kč.

Rok 2005 - celkové náklady na program v roce 2005 činily 1 113 383 Kč, částka připadající v průměru na jednu repatriovanou osobu je cca 2 571 Kč.

Rok 2006 - celkové náklady na program v roce 2006 činily 1 441 972 Kč. Částka připadající v průměru na jednu repatriovanou osobu je cca 4 108 Kč.

Jak ukazuje přehled služeb uvedený výše, do roku 2006 byly náklady na realizaci dobrovolných návratů neúspěšných žadatelů velmi nízké. Je to dáno jednak skromnějším pojetím návratového programu (pouze náklady na transfer do země návratu), dále ale především tím, že většinu repatriantů tehdy tvořili občané Slovenska a dalších evropských zemí, kteří byli dopravováni pozemní cestou, často jen za minimální náklady. Jednalo se například o vlastní autobusy SUZ přepravující desítky osob najednou, které se navracely na Slovensko apod.

Od roku 2007 řeší návratový program jinou cílovou skupinu, pracuje s podstatně vzdálenějšími destinacemi, musí využívat leteckou dopravu a je rovněž komplexnější.

Rok 2007 - v rámci všech 3 projektů bylo zaplaceno 2 382 961 Kč (Asie – 1 085 530 Kč; Evropa – 858 396 Kč; Afrika – 439 035 Kč)

V přepočtu náklady na repatriovanou osobu činí:

Asie – 31 015 Kč / osoba

Evropa – 31 792 Kč / osoba

Afrika – 14 162 Kč / osoba

Rok 2008 - kompletní náklady na program dobrovolných návratů za rok 2008: 1 594 264 Kč.

V přepočtu náklady na repatriovanou osobu činí:

Asie – 16 167 Kč / osoba (celkově 65 osob)

Evropa – 12 170 Kč / osoba (celkově 25 osob)

Afrika – 21 625 Kč / osoba (celkově 6 osob).

Kompletní náklady z EUF činily celkem 1 158 218,50 Kč, z čehož pro projekty Evropa to bylo 321 781,10 Kč, pro Asii 683 064,-Kč a pro Afriku 153 373,40 Kč. Náklady ze SUZ pak byly 436 045,91 Kč.

Informační kampaň

a) prvotní informace týkající se repatriace jako formy důstojného návratu do země původu (nebo do jiné země) obdrží každý žadatel v azylovém zařízení již při vstupním pohovoru, což je uvedeno i v „Záznamu o vstupním pohovoru“. V momentě prvního rozhodnutí v řízení o

udělení mezinárodní ochrany je žadatel vždy kontaktován s dotazem, zda nemá zájem využít možnosti hrazené repatriace a dále i v dalším průběhu azylového řízení. Je jim podrobně vysvětleno jak repatriace probíhá, že mají reálnou možnost ve kterékoliv fázi azylového řízení této možnosti využít. V rámci této kampaně jsou seznámeni nejen s problematikou návratu do země původu, ale jsou vedeny pohovory i o jejich nejbližší budoucnosti.

b) veškeré podrobné informace o repatriaci jsou rovněž k dispozici na informativních letácích v různých jazykových mutacích, které jsou vyvěšeny na nástěnkách v azylových zařízeních dostupných všem cizincům.

c) cizinci se mohou dané informace dozvědět také i od NNO, které dlouhodobě spolupracují se SUZ při zajištění repatriací – NNO získávají informace ohledně těchto návratů od SUZ průběžně dle individuálních případů – telefonicky a osobně a dále pomocí letáků.

d) probíhá průběžné konání schůzek s cizinci s cílem opětovně je informovat o nabídce dobrovolné repatriace. Většinou za pomoci tlumočnicka jsou seznámeni s nabídkou programu dobrovolného návratu.

e) webové stránky www.dobrovolnynavrat.cz – stránky popisují možnosti a postup při realizaci dobrovolného návratu, obsahují informace o projektu. Stránky slouží ke sdílení informací a prezentaci projektu. Cizinci pobývající mimo azylová zařízení, mají možnost se o těchto informacích dozvědět z těchto webových stránek. Webová stránka současně představuje optimální způsob propagace projektu i pro laickou a odbornou veřejnost.

4.3.3 Projekty Dobrovolných návratů - legálně a nelegálně pobývajících cizinci

Organizace - poradenství a asistence

Jak bylo popsáno v subkapitole o kategorizaci návratů, projekty Dobrovolných návratů jsou realizovány buď pro legálně nebo nelegálně pobývajících cizince, přičemž první projekt byl organizován prozatím ve dvou fázích.

A. Projekt dobrovolných návratů legálně pobývajících cizinců – I. fáze

Cizinci se v rámci této fáze projektu mohli do projektu hlásit na inspektorátech cizinecké policie dle jejich volby, bylo jim – prostřednictvím IOM - poskytnuto zajištění vycestování z území ČR a úhrada nákladů tohoto vycestování a dále tzv. motivační příspěvek. Tento příspěvek je vnímán jako finanční obnos určený na zajištění nezbytných životních nákladů bezprostředně po příjezdu do země návratu. S ohledem na možnosti státního rozpočtu byl motivační příspěvek stanoven ve výši 500 euro na osobu a u dětí mladších 15 let pak 250 euro. Tento příspěvek byl cizincům předáván na letišti před odletem. Cizincům, kteří projevíli zájem o účast v projektu a byli v tíživé situaci, bylo také poskytováno ubytování a

strava, a to prostřednictvím SUZ. Výhradně cizincům, kteří se přihlásili do projektu, pak byla zajištěna nezbytná a neodkladná zdravotní péče. MV ČR dále prostřednictvím NNO a IOM poskytovalo sociální a právní poradenství vzhledem k účasti cizinců v projektu. To se týkalo i zajišťování tlumočnicků, neboť podrobné informace na inspektorátech byly podávány pouze v českém jazyce.

Vzhledem k vysokému zájmu o registraci do projektu, přetrvávajícím růstu nezaměstnanosti a tedy stále nízké možnosti cizinců najít na území ČR pracovní uplatnění, byla připravena jeho II. fáze.

B. Projekt dobrovolných návratů legálně pobývajících cizinců – II. fáze

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

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

C. Projekt dobrovolných návratů nelegálně pobývajících cizinců

Tento projekt je určen pro všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří na území ČR pobývají v neregulérním postavení. Jak je podrobněji popsáno v části studie zabývající se definicemi jednotlivých typů návratů, dělí projekt zájemce o registraci do dvou kategorií podle toho, zda si náklady vycestování hradí cizinec sám nebo mu jsou hrazeny státem. V závislosti na tom, do jaké kategorie cizinec patří, je mu pak uděleno správní vyhoštění za jeho předchozí nelegální pobyt – cizincům, kteří si svůj návrat hradí sami, je toto správní vyhoštění uděleno na podstatně kratší dobu.

Realizátorem projektu je opět MV ČR v úzké spolupráci s SCP PČR a s IOM (zejména zajištění přepravy) a NNO - šíření informací o projektu, oslovování a vyhledávání zájemců. Rozsah poskytované asistence je obdobný jako u projektu dobrovolných návratů pro legálně pobývajících cizince s jedním významným rozdílem - v rámci těchto návratů není poskytován motivační příspěvek. Hlavním benefitem pro cizince je v tomto projektu úhrada letenky pro

návrat a jistota, že přesně vědí, po jakou dobu se nebudou moci na území ČR vrátit. Registrace do projektu je možná na všech inspektorátech cizinecké police, je poskytováno poradenství a asistence s případným vyřizováním cestovních dokladů, úhrada nákladů vycestování (letenka), ubytování je obdobně jako ve II. fázi projektu pro legální cizince poskytováno pouze na poslední noc před odletem.

Finanční nákladnost

Na realizaci I. fáze projektu *Dobrovolných návratů pro legálně pobývajících cizince* byla ze státního rozpočtu vyčleněna celková částka ve výši 60,7 mil. Kč. Z této částky byla poměrná část určena na zajištění nouzového ubytování pro cizince od doby registrace do doby odletu z území ČR (6 mil. Kč). Zbývající část byla určena na služby IOM (včetně faktických nákladů vycestování registrovaných cizinců – ceny letenek) a služby NNO, které cizincům asistují při registraci do projektu.

Pro srovnání nákladnosti nucených návratů lze uvést, že v rámci materiálu připraveného MV ČR k usnesení vlády ČR k zajištění bezpečnostní situace v ČR, kterým byl mimo jiné schválen také tento projekt, bylo odhadováno, že pokud by tento projekt nebyl realizován, náklady na nucený návrat by dosahovaly pro stejnou skupinu 2 000 cizinců až 80 mil. Kč, oproti odhadům nákladů na projekt ve výši 60,7 mil Kč.

Na II. fázi projektu pak byl ze státního rozpočtu vyčleněna dodatková částka v celkové výši 25,3 mil CZK, a to s tím, že finanční prostředky, které nebyly vyčerpány v rámci I. fáze byly předvedeny k užití v rámci II. fáze.

Na realizaci *projektu Dobrovolných návratů nelegálně pobývajících cizinců* nebyly vyčleněny zvláštní finanční prostředky. Vzhledem k tomu, že se jedná o vycestování cizinců s uděleným správním vyhoštěním, jsou náklady spojené s vycestováním (tam, kde vznikají, tedy u kategorie A) hrazeny z rozpočtu SCP PČR. Náklady IOM, které vznikají v rámci jejího zapojení do projektu, jsou pak hrazeny per capitam dle počtu cizinců, kterým je asistence poskytnuta. V současné době je tento poplatek ve výši 80 USD/ 1 cizinec.

Informační kampaň

V rámci realizace obou těchto projektů bylo šíření informací o projektech primárně zajištěno prostřednictvím partnerů, a to jak NNO a IOM, tak pracovníky SCP, kteří realizovali několik informačních akcí, kdy policisté šířili letáky o projektech v terénu.

Pro projekt dobrovolných návratů nelegálně pobývajících cizinců pak byla realizována samostatná informační kampaň v jejímž rámci byl informační leták o projektu šířen formou placené inzerce, a to jednak v tištěných médiích – 2 časopisy vydávané vietnamskou

komunitou a 1 periodikum vydávané ukrajinskou komunitou. Dále prostřednictvím internetu – webové stránky mongolské komunity v ČR.

Informace o projektu byla dále šířena formou vývěsu v dopravních prostředcích – metro (Praha), tramvaje, trolejbusy a autobusy v 11 městech ČR, a to Praha, Brno, Česká Lípa, České Budějovice, Jihlava, Liberec, Pardubice, Plzeň, Ústí nad Labem, Ústí nad Orlicí a Zlín. Kampaň byla zahájena dne 1. srpna 2009 a ukončena 30. září 2009, tedy 14 dní po zahájení projektu. Celkové náklady na kampaň byly určeny max. výší 1,5 mil. Kč s tím, že vyčerpáno bylo cca 1,1 mil. Kč.

4.3.4 Oběti obchodování s lidmi

Organizace – poradenství a asistence

V rámci **Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi** je aplikován následující postup při zařazení oběti do programu – zařazení do programu je nutnou podmínkou pro nabídku návratu v rámci tohoto programu.

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

Informační kampaň

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

Finanční nákladnost

Program podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi je kompletně, tedy včetně části nabízející zajištění návratů obětí do země původu, financován z prostředků OPK MV ČR. Informace o nákladech specificky vynaložených v rámci programu na návraty není v přesné výši dostupná – náklady na dopravu v rámci návratů jsou odhadovány pro období od spuštění programu, tedy od roku 2004, do roku 2008 na cca 800 tis. Kč až 1 mil. Kč.

5 REINTEGRACE A UDRŽITELNOST NÁVRATU

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

5.1 Reintegrační opatření v rámci projektů EUF

Reintegrační opatření pro zranitelné skupiny navrátilců byla realizována SUZ jako součást návratových projektů v rámci EUF v letech 2007 a 2008 - tato opatření byla cílena na návraty kategorie navrátilců z řad neúspěšných žadatelů o azyl.

Tři projekty v rámci EUF 2006 realizované v roce 2007, které se od sebe odlišovaly dle země původu cizinců - navrátilců v členění podle kontinentu (Evropa, Asie, Afrika), umožňovaly poskytnout repatriované osobě buďto reintegrační příspěvek nebo služby v cílové zemi. Dle zkušeností pracovníků SUZ byl v praxi prvek reintegračních služeb ze strany klientely v porovnání s reintegračním příspěvkem, který byl ve stejné nominální hodnotě, vypláceným v hotovosti před odletem/odjezdem, málo preferovaným. Ani důkladná prezentace těchto služeb neměla očekávaný pozitivní efekt - cizinci upřednostňovali příspěvek vyplácený v hotovosti. Podílela se na tom i skutečnost, že partner realizace projektu – IOM - neměl natolik široké a akceschopné zahraniční zastoupení, aby perspektiva tímto způsobem asistovaného návratu byla pro potenciální repatrianty přesvědčivá. Na velice konkrétní dotazy potenciálních repatriantů ohledně případných služeb po návratu do vlasti nebylo často možné poskytnout přesnou odpověď, což bylo způsobeno i odlišností tohoto projektu oproti návratovému modulu v mezinárodním prostředí (prostředky pokrývající vstup misí byly ve srovnání s mezinárodní praxí poloviční i menší). Problematickým se ukázal fakt, že nabízené reintegrační služby byly často v dané cílové zemi nedostupné či místně nerelevantní – tyto asistenční služby mohly být poskytnuty v drtivé většině případů z metropole, cílová destinace repatriovaných osob však byla geograficky vzdálená. Možnost reintegračních opatření byla propagována na informačních letácích vytvořených v rámci projektů těchto návratů.

V projektu repatriace osob do Evropy bylo vyplaceno 13 reintegračních příspěvků a reintegrační služby poskytnuty 2 osobám (jediným v rámci všech tří projektů), v rámci

repatriací do Afriky byly vyplaceny 2 reintegrační příspěvky a v rámci repatriace do Asie 22 příspěvků.

V navazujících třech projektech - opět v rozlišení dle kontinentu původu - v rámci EUF 2007 realizovaných v roce 2008 již nebyla služba reintegrace v zemi návratu nabízena – viz popis problémů v roce 2007. Poskytovaly se pouze reintegrační příspěvky (finanční hotovost) a materiální vybavení. Původní návrh projektu počítal s vyplácením reintegračního příspěvku všem žadatelům o dobrovolný návrat, nicméně rozhodnutím odpovědného orgánu OAMP MV ČR bylo poskytování tohoto příspěvku omezeno pouze na ohrožené skupiny. Toto rozhodnutí snížilo celkovou atraktivitu tohoto projektu pro potenciální žadatele. Z tohoto důvodu bylo také ještě složitější odhadnout počet žadatelů, kteří měli na tuto službu nárok.

Tyto zkušenosti se nyní SUZ i IOM, který se na realizaci těchto programů podílel, budou snažit diseminovat v prostředí odborné veřejnosti a současně zužitkovat nabyté znalosti pro svou praxi v budoucnosti. Nezanedbatelná a vysoce ceněná je v této souvislosti zkušenost přímých pracovníků (sociálních pracovníků) jednotlivých azylových zařízení, a to jednak s tímto specifickým druhem návratové praxe obecně, a dále s reálnými možnostmi infrastruktur zemí návratu i existujících misí IOM.

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

5.2 Projekty v rámci zahraniční rozvojové spolupráce

Problematika asistovaných dobrovolných návratů byla částečně řešena také v rámci projektů zahraniční rozvojové spolupráce. V rámci tohoto programu byly v některých projektech,⁴⁶ které realizovalo MV ČR v sektoru migrace a bezpečnost, aplikovány prvky reintegrační pomoci poskytované několika gruzínským navrátilcům. Dále byly v letech 2000 -

⁴⁶ Zpracováno na základě podkladů od ke studii EMN o asistovaných dobrovolných návratech - oddělení koncepcí, zahraničních vztahů a informací o zemích původu OAMP MV ČR (Barbora Janáková).

2007 prostřednictvím partnerů z řad nevládních a mezinárodních organizací⁴⁷ vybraných ve výběrových řízeních realizovány aktivity zaměřené na stabilizaci obyvatelstva a prevenci možné neregulérní migrace. Tyto projekty byly realizovány v Arménii, Gruzii, Moldavsku a na Ukrajině.

5.2.1 Gruzie

Jednalo se o projekty implementované ve spolupráci s IOM, v rámci kterých se v letech 2004 až 2008 poskytla reintegrační asistence celkem 95 Gruzínům. Projekty MV ČR v Gruzii financované z prostředků MV ČR na zahraniční rozvojovou spolupráci se zpočátku zaměřovaly zejména na reintegraci navrátilců na místní trh práce, ale po čase se ukázalo, že tato individuální či skupinová reintegrace není podpořena žádným udržitelným reintegračním mechanismem samotné gruzínské státní správy. V Gruzii totiž neexistují žádné úřady práce či soukromé agentury, které by se zabývaly pracovním poradenstvím či zprostředkováním práce. Z tohoto důvodu začalo MV ČR podporovat rozvoj reintegračních kapacit gruzínské státní správy a organizovat ve spolupráci s IOM i výměnu zkušeností s českými experty na poli integrace gruzínských uchazečů o zaměstnání na místní trh práce.

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

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

⁴⁷ Člověk v tísni, Charita ČR, IOM Praha

nadále umožňuje rozvíjet reintegrační mechanismy v Gruzii a komplexně tak přispívat k řešení této problematiky na celém jižním Kavkaze.

5.2.2 Moldavsko

Dalším z projektů hrazených OAMP MV ČR v rámci Zahraniční rozvojové spolupráce ČR je v průběhu roku 2009 realizovaný *Reintegrační projekt pro moldavské migranty včetně zvyšování povědomí o možnostech převodů remitencí a zvyšování finanční gramotnosti*. Je realizován IOM Praha ve spolupráci s IOM Kišiněv a národní agenturou zaměstnanosti Ministerstva ekonomiky Moldavska. Jedním z cílů tohoto projektu je přispět k udržitelné reintegraci moldavských občanů, kteří v současnosti přebývají v ČR a jsou ochotni se navrátit do Moldavska. Reintegrační asistence je klíčovým prvkem tohoto projektu – navrátilcům je v různých regionech Moldavska nabízeno profesní poradenství a reintegrační asistence⁴⁸ s možností získání příspěvku až do výše 700 USD pro dospělé osobu.

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

5.2.3 Arménie, Moldavsko a Ukrajina – prevence nelegální migrace

V letech 2005-2007 byl v Arménii realizován projekt *Prevence neregulérní migrace z Arménie formou odborné výuky a vytvářením pracovních příležitostí*. Obdobný projekt – s názvem *Pomoc při stabilizaci potenciálních migrantů a prevence neregulérní migrace nezletilých – Moldávie* byl realizován také v Moldavsku. Přestože tyto projekty nemají s reintegrací navrátilců v rámci programů dobrovolných návratu přímou souvislost, jsou významné v kontextu prevence nelegální migrace, čímž významným způsobem ovlivňují samotnou potřebu realizace dobrovolných návratů a případných navazujících reintegračních opatření. Cílem obou projektů bylo snížení neregulérní migrace prostřednictvím podpory ekonomické integrace a vytvářením pracovních příležitostí pro sociálně slabé studenty, kteří ukončují arménské a moldavské internátní školy. V Moldavsku se projekt zaměřoval na odborné kurzy šití, tkalcovství a tradiční rukodělné výroby, ale také na počítačové kurzy,

⁴⁸ Kurzy cizích jazyků, počítačové kurzy, profesní kurzy, finanční podpora samostatného podnikání apod.

a to včetně poskytování materiální podpory pro sociálně nejslabší studenty, v Arménii byla šíře odborné výuky ještě rozmanitější. Projekt byl financován OAMP MV ČR v rámci Zahraniční rozvojové spolupráce a realizován IOM Praha ve spolupráci s IOM Jerevan a IOM Kišiněv.

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

5.3 Udržitelnost návratu

Co se týče udržitelnosti návratu cizinců, není v ČR systematicky sledována. Jelikož dobrovolných programů se účastní velká část cizinců s uděleným zákazem vstupu na území ČR, je u této části navrátilců zaručeno, že se po dobu stanovenou v příslušném rozhodnutí do ČR vrátit nemohou. V závislosti na důvodu udělení tohoto zákazu může tato doba být maximálně v délce 10 let. Pro cizince, kteří využili možnosti návratu pro nelegální migranty dle § 123a cizineckého zákona, platí, že pokud cizinec MV ČR dodatečně neuhradí přepravní náklady na jeho návrat v poloviční výši, je do doby, než tak učiní anebo po dobu maximálně 6 let, zařazen do evidence nežádoucích osob.

Zamýšlenou analýzu dat cílenou na zjištění odhadu počtu cizinců, kteří se po realizaci jejich návratu do země původu znovu navrátili do ČR, nebylo možno z technických důvodů ze strany SCP PČR realizovat. Z tohoto důvodu bližší statistická data o udržitelnosti návratů za ČR nejsou k dispozici.

Co se týče návratů neúspěšných žadatelů o azyl, SUZ nemá relevantní data, disponuje pouze daty o repatriacích jí realizovaných a nemá možnost zjistit, zda se repatriovaná osoba navrátila zpět do ČR. Návraty účastníků projektů Dobrovolných návratů ani obětí obchodování s lidmi v rámci programu pro ně určeného zpět do ČR nejsou sledovány.

6 ZÁVĚRY

Jako hlavní problém dobrovolných návratů experti hodnotí **identifikaci navrátilců** a s tím související stanovení, kam cizince navrátit. Dále je jako problematická vnímána **zdlouhavost řízení při realizaci návratů a jejich administrativní náročnost**. Právní úprava programů dobrovolných návratů pro nelegálně pobývajících cizince neodpovídá doposud úplně požadavkům praxe, chybí dlouhodobější koncept pro řešení návratů legálně pobývajících cizinců či cizinců pobývajících nelegálně, kteří ale mají cestovní doklady. V této souvislosti lze předpokládat pozitivní vliv na změnu legislativní úpravy návratů legálně pobývajících cizinců v důsledku úspěšné realizace projektů Dobrovolných návratů.

Jistým problémem je i určitá dosavadní **neucelenost dobrovolných návratů** – jednotlivé programy návratů jsou realizovány rozdílnými subjekty, komplexní zastřešení problematiky ve formě koncepčních materiálů se v ČR objevuje až v souvislosti s implementací Evropského návratového fondu a plánovaným zřízením Návratového centra.

Realizace Evropského návratového fondu tak představuje zásadní přínos do oblasti dobrovolných návratů – a to nejen s ohledem na praktickou realizaci návratů a její finanční zabezpečení, ale právě i na nastavení návratové politiky obecně. Zejména je nutné vyzdvihnout výše zmíněný **záměr na vytvoření Návratového centra**, které by vhodným způsobem sjednotilo a zastřešilo návratové projekty a programy cílené na jednotlivé skupiny cizinců - navrátilců. Koncepce tohoto centra, jehož cílem bylo obecně stanovení zefektivnění realizace dobrovolných návratů v ČR a sjednocení národního postupu v této oblasti, je v současné době zpracovávána - k vytvoření koncepce byli přizváni aktéři, kteří se v této oblasti angažují.

V rámci zefektivnění návratové politiky by také bylo vhodné pro realizaci návratů zajistit **ucelený komplex služeb**, které by mohly být dotčeným státním příslušníkům třetích zemí nabídnuty.

Expertní zpráva IOM Praha, která v ČR realizuje dobrovolné návraty již od 90. let a má na tomto poli značné zkušenosti, identifikuje jako hlavní problémové oblasti současné praxe programů dobrovolných návratů obdobné oblasti jako tato zpráva - jedná se o tři okruhy problémů. Prvním je **nesystémovost poradenství**, kdy poradenství je někdy poskytováno nekoordinovaně a ne zcela přesně. Dále se jedná o – výše zmíněnou - **fragmentaci návratového programu** - programy pro jednotlivé kategorie navrátilců se liší, programy jsou financovány z různých zdrojů, což přináší neúměrné množství administrativních úkonů a činí systém návratů nepřehledný pro cizince. Jako třetí oblast s prostorem pro možné zefektivnění

je nahlížen **problém upřednostňování readmisních dohod před dobrovolnými návraty** ze strany cizinecké policie.

Na základě zkušeností realizátorů návratů lze dále jako jednu z nejproblematictějších oblastí označit **spolupráci s příslušnými orgány země návratu**, resp. země původu dotčených státních příslušníků třetích zemí. Jedná se o případy státních příslušníků třetích zemí, kteří nedisponují cestovním dokladem, případně žádným dokladem totožnosti a pro české orgány je tak zjištění, respektive ověření jejich totožnosti do značné míry komplikované, ne-li zcela nemožné.

Za důležité zjištění této studie lze také označit identifikaci oblastí v rámci návratových programů, o kterých **nejsou dostupné dostatečné, resp. dostatečně podrobné informace**. Jedná se zejména o nedostupnost statistických údajů v členění požadovaném zadáním této studie – například v ČR nejsou u žádného z typů návratového programu sledovány informace o vzdělání či povolání navrátilců, dále není k dispozici dostatečně komplexní informace o finanční nákladnosti jednotlivých programů návratů – získané informace vyjadřují většinou pouze část celkových vynaložených nákladů, a chybí také informace o hodnocení programů ze strany cizinců a o míře udržitelnosti návratů. Problematická je také určitá nekoherence mezi statistikami poskytovanými OAMP MV ČR a SCP PČR.

Co se týče nastavení stálých návratových programů vlády ČR, lze v dlouhodobém horizontu doporučit určité **rozšíření programu návratů pro nelegálně pobývající cizince** dle §123a cizineckého zákona, a to tak, aby návraty v rámci tohoto programu byly umožněny většímu spektru cizinců – například i těm, kteří mají cestovní doklady.

Za příklad dobré praxe lze označit časově omezené **projekty Dobrovolných návratů** realizované v souvislosti s řešením dopadů hospodářské krize. Cizinci tyto projekty hodnotí pozitivně a kvóty pro účastníky jsou naplňovány. Tyto projekty byly nejčastějším tématem veřejné debaty v ČR – návratové programy jinak nejsou prioritou politických debat.

V ČR nebyla v referenčním období reintegrační opatření v zemi původu doposud běžnou součástí návratových programů. Nicméně zejména s ohledem na realizaci projektů v rámci EUF a nově i ENF, začínají být reintegrační opatření v zemi návratu již do projektů zahrnována.

POUŽITÁ LITERATURA A DALŠÍ ZDROJE

Literatura

IOM Praha – Karban, P. (2009): Expertní zpráva IOM pro potřeby vytvoření koncepce Návratového centra. Praha, IOM Praha.

IOM Praha – Karban, P. (2009): Zpráva o reintegračních programech IOM pro potřebu vytvoření koncepce Návratového centra. Praha, IOM Praha.

Návrh ročního programu Evropského návratového fondu. Ministerstvo vnitra ČR.

Podklady ke studii EMN o asistovaných dobrovolných návratech. (2009) Praha, SUZ.

Podklady ke studii EMN o asistovaných dobrovolných návratech. (2009) Praha, oddělení koncepcí, zahraničních vztahů a informací o zemích původu odboru azylové a migrační politiky MV ČR (Barbora Janáková).

Podklady za ČR zpracované Mgr. Bělou Hejnou, odd. imigrace Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR k GDISC 2009 Return Conference. (2009) Praha, oddělení imigrace odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR (Běla Hejná).

Úloha Ministerstva vnitra ČR v oblasti dobrovolných návratů cizinců – shrnutí. (2009) Praha, oddělení imigrace odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR (Běla Hejná).

Víceletý program Evropského návratového fondu pro období 2008-2013. Ministerstvo vnitra ČR.

Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2008. (2009) Praha, Ministerstvo vnitra ČR.

Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2007. (2008) Praha, Ministerstvo vnitra ČR.

Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2006. (2007) Praha, Ministerstvo vnitra ČR.

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2005. (2006) Praha, Ministerstvo vnitra ČR.

Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2004. (2005) Praha, Ministerstvo vnitra ČR.

Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2003. (2004) Praha, Ministerstvo vnitra ČR.

Internetové zdroje

<http://www.dobrovolnenavraty.cz> – webová stránka Správy uprchlických zařízení, IOM a MV ČR k dobrovolným návratům

<http://www.ihned.cz> – Jana Sotonová: Langer: Při velkém zájmu cizinců o odjezd z Česka dáme peníze i dalším. 22.2.2009 [cit. 2009-09-08]

<http://www.iom.cz> – Dobrovolné návraty a reintegrace. [cit. 2009-04-08]

<http://www.migraceonline.cz> – Výstup z konference „Pracovní migranti v ČR v době ekonomické krize. 16.6.2009 [cit. 2009-08-18]

<http://www.migraceonline.cz> – Rozhovor s Bělou Hejnou z Ministerstva vnitra o projektu Dobrovolné návraty cizinců v nelegálním postavení a o cizincích bez oprávnění k pobytu v ČR. Běla Hejná, Marie Jelínková, 24.8.2009. [cit. 2009-09-10]

<http://www.migraceonline.cz> – Mígrační příležitosti aneb několik poznámek k problému propouštění zahraničních pracovníků. Martin Rozumek, ředitel NNO Organizace pro pomoc uprchlíkům, únor 2009. [cit. 2009-08-18]

<http://www.migraceonline.cz> – Gastarbeitři v černé díře. Marie Křížková, 4. únor 2009, zveřejněno na migraceonline v dubnu 2009. [cit. 2009-08-18]

<http://www.migraceonline.cz> – „Nejde mi jen se koukat na lidské utrpení“: rozhovor s mongolskou tlumočnicí Jagarmou Dagvasuren. Marie Jelínková, duben 2009. [cit. 2009-08-18]

<http://www.migraceonline.cz> – Otevření Pandořiny skříňky: mediální obraz cizinců pracujících v ČR. Lenka Šafránková Pavlíčková, červenec 2009.[cit. 2009-08-18]

<http://www.migraceonline.cz> – Dobrovolné asistované návraty jako forma pomoci migrantům v nouzi. Jan Schroth, říjen 2008. [cit. 2009-08-18]

<http://www.migraceonline.cz> – Dobrovolné návraty pracovních migrantů v době hospodářské krize. Adela Jones a Ceri Hughes, duben 2009. [cit. 2009-08-18]

<http://www.migraceonline.cz> – Reakce Jana Schrotha na článek Dobrovolné návraty pracovních migrantů v době hospodářské krize. Jan Schroth, 20. května 2009. [cit. 2009-08-18]

<http://www.migraceonline.cz> – Návratová směrnice – na cestě k restriktivní evropské migrační politice. Barbora Tošnerová, červenec 2008. [cit. 2009-08-18]

<http://www.suz.cz> - Výroční zpráva Správy uprchlických zařízení 2008. [cit. 2009-08-18]

<http://www.suz.cz> - Výroční zpráva Správy uprchlických zařízení 2007. [cit. 2009-08-18]

<http://www.suz.cz> - Výroční zpráva Správy uprchlických zařízení 2006. [cit. 2009-08-18]

<http://www.suz.cz> - Výroční zpráva Správy uprchlických zařízení 2005. [cit. 2009-08-18]

<http://www.mvcr.cz> - Tisková zpráva a prezentace k projektu Dobrovolných návratů [cit. 2009-04-08]

<http://www.mvcr.cz> – Informace o dobrovolných návratech včetně informačních letáků [cit. 2009-04-08]

Legislativa

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Návratová směrnice).

Usnesení vlády ČR č. 171 ze dne 9. února 2009 o Zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize

Usnesení vlády ČR č. 587 ze dne 4. května 2009 o projektu Dobrovolné návraty nelegálně pobývajících cizinců

Usnesení vlády ČR č. 588 ze dne 4. května 2009 o projektu Dobrovolné návraty – II. fáze

SEZNAM PŘÍLOH

- Příloha č. 1 – Statistiky – Celkový přehled nucených a dobrovolných návratů v letech 2004-2008
- Příloha č. 2 – Statistiky – Návraty nelegálně pobývajících cizinců
- Příloha č. 3 – Statistiky – Návraty neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu
- Příloha č. 4 – Statistiky – Návraty účastníků projektů Dobrovolných návratů
- Příloha č. 5 – Statistiky – Nucené návraty
- Příloha č. 6 – Nákladnost realizovaných vyhoštění zajištěných cizinců

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

Příloha č. 1 – Statistiky – Celkový přehled nucených a dobrovolných návratů v letech 2004 - 2008

Návraty cizinců		2004	2005	2006	2007	2008
Nucené	Soudní vyhoštění	699	623	545	415	351
	Správní vyhoštění bez asistence IOM (zajištění cizinci)	276	536	466	134	227
	Nucené návraty celkem	975	1 159	1 011	549	578
Dobrovolné	Správní vyhoštění s asistencí IOM (zajištění cizinci)	150	208	196	94	60
	Návraty nelegálně pobývajících s asistencí IOM (nezajištění cizinci)	x	x	x	x	6
	Neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu	550	433	351	107	96
	Program podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi	0	0	26	5	10
	Dobrovolné návraty celkem	700	641	573	206	172
Celkem návraty		1 675	1 800	1 584	755	750

Pozn. Počet osob navracených v rámci Programu podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi zahrnuje mimo cizinců z třetích zemí i občany EU.
Údaj uvedený pro počet navracených v roce 2006 zahrnuje počet za celé první tři roky fungování programu 2004 - 2006.

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

Příloha č. 2 – Statistiky – Návraty nelegálně pobývajících cizinců

a. Dobrovolné návraty cizinců dle ustanovení § 123a odst. 1 písm. b) cizineckého zákona - nezajištění nelegálně pobývajících cizinců se správním vyhoštěním bez cestovních dokladů - žádosti a jejich vyřízení v členění dle státní příslušnosti

Rok 2008 Státní příslušnost	Počet žádostí	Vyřizeno			V řízení
		kladně	zamítnuto	řízení bylo zastaveno	
Arménie	2			2	
Gruzie	2	1	1		
Mongolsko	2		2		
Rusko	1	1			
Uzbekistán	1	1			
Ukrajina	5	2	3		
Sýrie	1		1		
Egypt	1		1		
Kazachstán	1		1		
Moldavsko	1	1			
Pobřeží slonoviny	1				1
Celkem	18	6	9	2	1

Zdroj: MV ČR - Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2008

Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika

b. Dobrovolné návraty dle ustanovení § 123a odst. 1 písm. a) cizineckého zákona - zajištění nelegálně pobývajících cizinců se správním vyhoštěním, kteří se dobrovolně účastní programu návratů s IOM

Rok 2008	Celkem	Muži					Ženy					Pohlaví nezjištěno		
Státní příslušnost		Muži celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	Ženy celkem	0-14	15-19	20-34		35-64	65+
Arménie	3	2			1	1								1
Bělorusko	3	2			1	1		1			1			
Čína	3	3			2	1								
Egypt	3	3			3									
Ghana	1	1			1									
Gruzie	1	1			1									
Indie	3	3			3									
Irák	3	3		1	2									
Kazachstán	1	1					1							
Kyrgyzstán	2	2			2									
Litva	1	1					1							
Makedonie	3	3		1	2									
Moldavsko	1	1					1							
Mongolsko	13	7			3	4		6			5	1		
Nigérie	1	1					1							
Rumunsko	1	1					1							
Rusko	1							1					1	
Spojené státy	2	2			2									
Srbsko	1	1					1							
Sýrie	2	2			2									
Turecko	5	4			4									1
Vietnam	6	4			1	3		2			1	1		
Celkem	60	48		2	30	16		10			7	3		2

Zdroj: SCP PČR

Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika

Rok 2007

Rok 2007 Státní příslušnost	Celkem	Muži						Ženy						Pohlaví nezjištěno
		Muži celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	Ženy celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	
Albánie	1	1				1								
Alžírsko	1	1			1									
Arménie	1	1			1									
Bělorusko	6	5			4	1		1					1	
Benin	1	1					1							
Čína	10	4			3	1		6			5	1		
Dominikánská republika	1							1			1			
Egypt	5	5			4	1								
Gruzie	7	7			6	1								
Guinea	1							1			1			
Indie	1	1			1									
Irák	5	3			2	1		2			2			
Kazachstán	1	1			1									
Kongo, dem. rep.	1	1			1									
Kyrgyzstán	3	2			1	1		1			1			
Moldavsko	7	5			5			2			1	1		
Mongolsko	9	5			3	2		4		1	3			
Rusko	7	5			3	2		1			1			1
Sierra Leone	1	1			1									
Srbsko	1	1				1								
Srbsko a Černá Hora	1	1				1								
Sýrie	1	1			1									
Turecko	4	4			1	3								
Ukrajina	1													1
Venezuela	1	1			1									
Vietnam	16	12			4	8		4			2	2		
Celkem	94	69			44	25		23		1	17	5		2

Zdroj: SCP PČR

Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika

Rok 2006 Státní příslušnost	Celkem	Muži					Ženy					Pohlaví nezjištěno		
		Muži celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	Ženy celkem	0-14	15-19	20-34		35-64	65+
Alžírsko	3	3			3									
Arménie	3	2			2			1			1			
Bangladéš	6	4			3	1		2				2		
Bělorusko	18	16			13	3		2			1	1		
Bulharsko	10	5			1	4		5			4	1		
Čína	17	15			10	5		2				2		
Dominikánská republika	6							6			5	1		
Egypt	1	1		1										
Etiopie	1							1			1			
Gruzie	6	6			3	3								
Indie	8	8		2	6									
Irák	4	4			3	1								
Kazachstán	5	4			1	3		1				1		
Komory	2	2			2									
Kongo	1	1			1									
Kyrgyzstán	4	3			2	1		1			1			
Libanon	1	1		1										
Litva	2	2			1	1								
Makedonie	1	1				1								
Moldavsko	6	4			1	3		2			2			
Mongolsko	14	8		1	4	3		6			4	2		
Nigérie	1	1			1									
Pákistán	1	1			1									
Peru	1							1				1		
Rumunsko	11	9			6	3		2			2			
Rusko	20	12		1	7	4		8			4	4		
Srbsko a Černá Hora	9	8			2	6								1
Srí Lanka	2	2				2								
Sýrie	1	1			1									
Turecko	3	3			3									
Ukrajina	2	2				2								
Uzbekistán	3	3			1	2								
Vietnam	23	21		1	14	6		2			2			
Celkem	196	153		7	92	54		42			27	15		1

Zdroj: SCP PČR

Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika

Rok 2005

Rok 2005 Státní příslušnost	Celkem	Muži						Ženy						Pohlaví nezjištěno
		Muži celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	Ženy celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	
Alžírsko	1	1				1								
Bělorusko	17	14			14			2				2		1
Bulharsko	5	4			3	1		1			1			
Čína	33	26			18	8		7		1	5	1		
Egypt	1	1			1									
Gruzie	8	7			6	1		1			1			
Indie	2	2			1	1								
Jordánsko	2	2			2									
Kazachstán	2	2			1	1								
Kyrgyzstán	2	1			1			1			1			
Makedonie	2	2			1	1								
Moldavsko	42	25			17	8		17			13	4		
Mongolsko	17	10			8	2		7			6	1		
Peru	3	1			1			2		1	1			
Rumunsko	7	7			4	3								
Rusko	12	8			7	1		4	1		3			
Srbsko a Černá Hora	4	4			2	2								
Turecko	13	12		2	8	2								1
Ukrajina	3	1				1		2			2			
Vietnam	32	29			17	12		1			1			2
Celkem	208	159		2	112	45		45	1	2	34	8		4

Zdroj: SCP PČR

Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika

Rok 2004

Rok 2004 Státní příslušnost	Celkem	Muži						Ženy						Pohlaví nezjištěno
		Muži celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	Ženy celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	
Albánie	1	1			1									
Alžírsko	2	2			2									
Arménie	2	2			2									
Bělorusko	14	11			9	2		3			3			
Bosna a Hercegovina	1	1					1							
Bulharsko	4	2					2	1				1		1
Čína	28	22		2	13	7		6			4	2		
Filipíny	3							3			1	2		
Gruzie	6	4		1	2	1		2				2		
Kyrgyzstán	2							2			1	1		
Litva	9	9			6	3								
Makedonie	1	1					1							
Moldavsko	28	20			16	4		8			6	2		
Mongolsko	6	1			1			5	1		3	1		
Peru	3	3		1	2									
Rumunsko	3	3			3									
Rusko	22	15	1		8	6		7	1		4	2		
Srí Lanka	2	1			1			1			1			
Svazová rep. Jugoslávie	5	2			1	1		1				1		2
Thajsko	1	1			1									
Turecko	2	2			1	1								
Ukrajina	1	1				1								
Vietnam	4	4			3	1								
Celkem	150	108	1	4	72	31		39	2		23	14		3

Zdroj: SCP PČR

Příloha č. 3 – Statistiky – Návraty neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu

Návraty dle § 54a azylového zákona dle státní příslušnosti v letech 2004 – 2008

Státní příslušnost	2004	2005	2006	2007	2008
Afghánistán	6	2			
Albánie		1			
Alžír	2		1		2
Arménie	12	7	4		2
Ázerbájdžán	1	7			
Bangladéš		1			
Bělorusko	20	7	6	5	1
Bosna a Hercegovina		2			
Bulharsko	11	7	2	3	
Čína	4	1	1	2	3
Egypt			81	29	
Etiopie			1		
Gruzie	14	7	5	6	
Indie			1	1	
Irák	4		5	7	
Jordánsko		1	1		
Kazachstán	5	1		2	8
Kosovo					1
Kyrgyzstán	19	2	8	2	4
Litva	1				
Lybie					1
Makedonie		1		1	1
Moldávie	13	4			
Mongolsko	10	11	14	6	28
Nepál					1
Nigérie			1		3
Rumunsko	5	4			
Rusko	134	23	30	13	14
Senegal	1		1		
Slovensko	232	319	137	13	
Srbsko				3	1
Sýrie				1	
Thajsko					1
Tunisko	1				
Turecko		1	1	7	16
Ukrajina	43	23	45	1	2
Uzbekistán	11		2		6
Vietnam		1	4	2	1
bez stát. příslušnosti	1			3	
Celkem	550	433	351	107	96

Zdroj: SUZ

Pozn. Dle zkušeností SUZ se 99 % repatriantů vrací do země původu (dle státní příslušnosti).

Návraty dle § 54a azylového zákona dle státní příslušnosti, věku a pohlaví v roce 2008

Věk / pohlaví	Věk 0-17let			Věk 18+			
	Státní příslušnost	Muži	Ženy	Celkem	Muži	Ženy	Celkem
Arménie					1	1	2
Bělorusko					1		1
Čína					1	2	3
Kazachstán			5	5	1	2	3
Kosovo						1	1
Kyrgyzstán					2	2	4
Libye					1		1
Makedonie					1		1
Mongolsko	1			1	15	12	27
Nepál					1		1
Nigérie			2	2		1	1
Rusko	1	1		2	8	4	12
Srbsko					1		1
Thajsko						1	1
Turecko					16		16
Ukrajina					1	1	2
Uzbekistán					4	2	6
Vietnam					1		1
Celkový součet	2	8	10	10	57	29	86

Zdroj: SUZ

Návraty dle § 54a azylového zákona dle státní příslušnosti, věku a pohlaví v roce 2007

Věk / pohlaví	Věk 0-17let			Věk 18+		
	Muži	Ženy	Celkem	Muži	Ženy	Celkem
Egypt				29		29
Indie				1		1
Kazachstán	1		1		1	1
Mongolsko	1		1	2	3	5
Rusko				11	2	13
Srbsko				3		3
Sýrie				1		1
Turecko				7		7
Ukrajina				1		1
Vietnam				2		2
Bulharsko	2		2		1	1
Gruzie				6		6
Makedonie				1		1
Kyrgyzstán				1	1	2
Čína				2		2
Slovensko	3	5	8	3	2	5
Irák	2	1	3	3	1	4
bez stát. příslušnosti				3		3
Celkový součet	9	6	15	79	12	91

Zdroj: SUZ

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

Návraty dle § 54a azylového zákona dle státní příslušnosti, věku a pohlaví v roce 2006

Věk / pohlaví	Věk 0-17let			Věk 18+			
	Státní příslušnost	Muži	Ženy	Celkem	Muži	Ženy	Celkem
Arménie					3	1	4
Bělorusko					5	1	6
Bulharsko					1	1	2
Čína					1		1
Egypt					81		81
Etiopie					1		1
Gruzie					4	1	5
Indie					1		1
Irák					2	3	5
Jordánsko					1		1
Kyrgyzstán					6	1	7
Mongolsko		3		3	4	7	11
Nigérie					1		1
Rusko		2	4	6	6	5	11
Rusko-Čečensko		4	1	5	4	4	8
Senegal					1		1
Slovensko		45	37	82	27	28	55
Turecko					1		1
Ukrajina		2	4	6	22	17	39
Uzbekistán		1		1		1	1
Vietnam					3	1	4
Celkový součet		57	46	103	176	71	247

Zdroj: SUZ

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

Návraty dle § 54a azylového zákona dle státní příslušnosti, věku a pohlaví v roce 2005

Věk / pohlaví Státní příslušnost	Věk 0-17let			Věk 18+		
	Muži	Ženy	Celkem	Muži	Ženy	Celkem
Albánie				1		1
Arménie	1	1	2	3	2	5
Ázerbájdžán		3	3	2	2	4
Bosna a Hercegovina				1	1	2
Bangladéš				1		1
Bělorusko				7		7
Bulharsko				4	3	7
Čína				1		1
Gruzie	1	1	2	3	2	5
Jordánsko				1		1
Kazachstán					1	1
Kyrgyzstán	1		1		1	1
Makedonie				1		1
Moldávie				2	1	3
Moldavsko				1		1
Mongolsko	3		3	3	5	8
Rumunsko	1	2	3		1	1
Rusko	1	1	2	11	10	21
Slovensko	89	92	181	66	72	138
Turecko				1		1
Ukrajina	4	1	5	10	8	18
Vietnam				1		1
Celkový součet	101	101	202	122	109	231

Zdroj: SUZ

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

Návraty dle § 54a azylového zákona dle státní příslušnosti, věku a pohlaví v roce 2004

Věk / pohlaví	Věk 0-17let			Věk 18+		
	Muži	Ženy	Celkem	Muži	Ženy	Celkem
Afghánistán	1	4	5		1	1
Alžír				2		2
Arménie	1	2	3	5	4	9
Ázerbajdžán				1		1
Bělorusko	3	7	10	3	7	10
Bulharsko		1	1	3	7	10
Čína				4		4
Gruzie		2	2	9	3	12
Irák	1	1	2	1	1	2
Kazachstán		1	1	2	2	4
Kyrgyzstán	2	1	3	10	6	16
Litva				1		1
Moldavsko	2	1	3	4	6	10
Mongolsko	1	2	3	4	3	7
Rumunsko	1		1	3	1	4
Rusko	32	26	58	38	38	76
Senegal				1		1
Slovensko	68	57	125	53	54	107
Tunisko				1		1
Ukrajina	5	2	7	13	23	36
Uzbekistán				11		11
bez stát. příslušnosti				1		1
Celkový součet	117	107	224	170	156	326

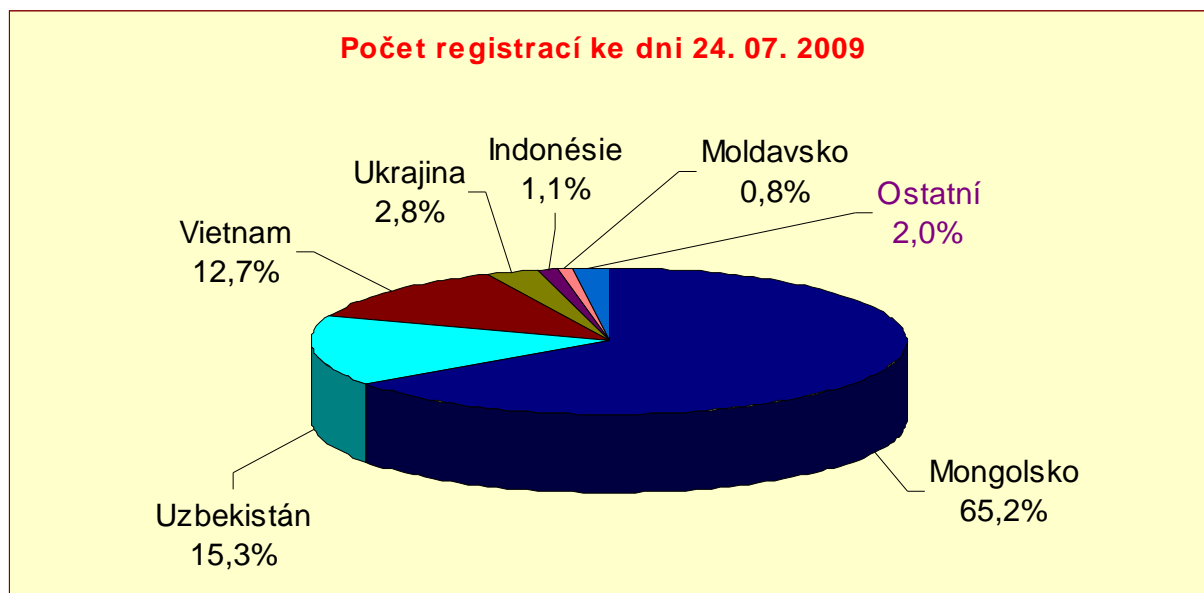
Zdroj: SUZ

Příloha č. 4 – Statistika – Návraty účastníků projektů Dobrovolných návratů

**Počet registrací v I. fázi projektu Dobrovolných návratů pro legálně pobývajících cizince
(za fungování projektu: 16. února – 24. července 2009)**

Registrací celkem:	1871	100 %
z toho		
Mongolsko	1220	65,2
Uzbekistán	287	15,3
Vietnam	239	12,7
Ukrajina	52	2,8
Indonésie	20	1,1
Moldavsko	15	0,8
Gruzie	7	
Bosna a Hercegovina	3	
Kazachstán	3	
Ruská federace	8	
Srbsko	1	
Kyrgyzstán	1	
Kosovo	1	
Indie	9	
Ázerbajdžán	1	
Bělorusko	3	
Tádžikistán	1	

Zdroj: oddělení imigrace OAMP MV ČR

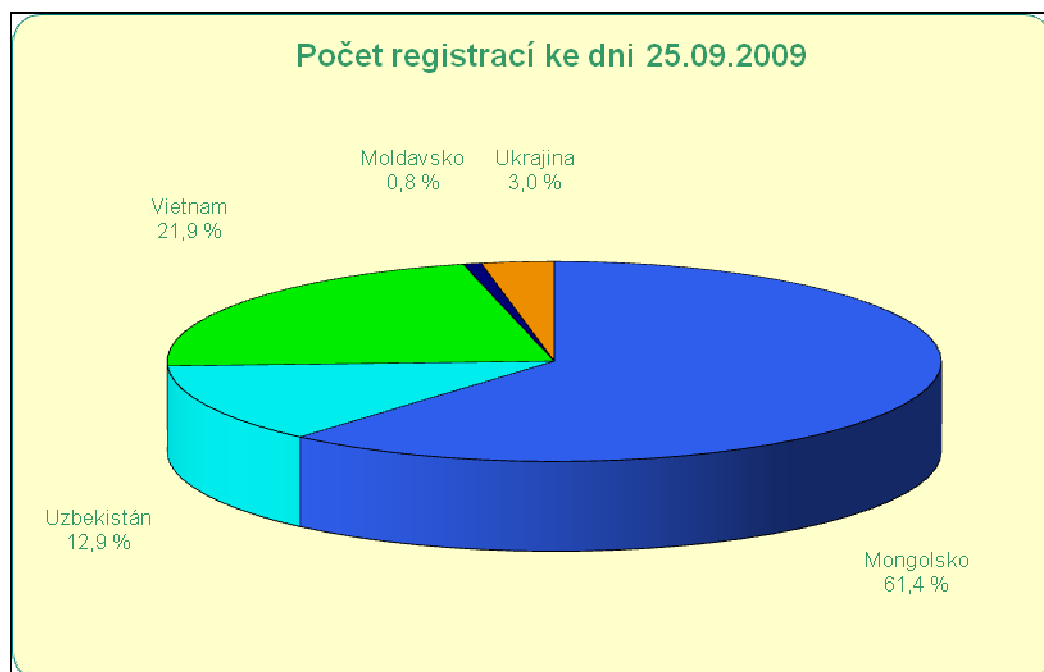


Zdroj: oddělení imigrace OAMP MV ČR

**Počet registrací v II. fázi projektu Dobrovolných návratů pro legálně pobývajících cizince
(za období 27. července – 25. září 2009)**

Registrací celkem:	132	100 %
z toho		
Mongolsko	81	61,4
Uzbekistán	17	12,9
Vietnam	29	21,9
Moldavsko	1	0,8
Ukrajina	4	3,0

Zdroj: oddělení imigrace OAMP MV ČR

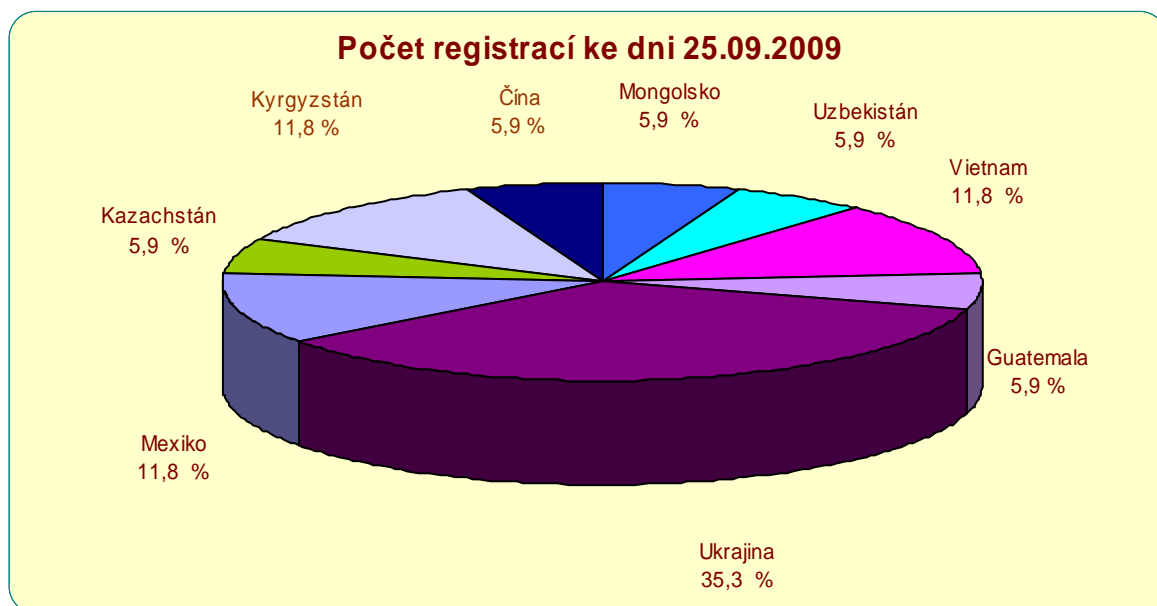


Zdroj: oddělení imigrace OAMP MV ČR

**Počet registrací v projektu Dobrovolných návratů pro nelegálně pobývajících cizince
(za období 15. září – 25. září 2009)**

Registrací celkem:	17	100 %
z toho		
Ukrajina	6	35,3
Kyrgyzstán	2	11,8
Vietnam	2	11,8
Mexiko	2	11,8
Uzbekistán	1	5,9
Kazachstán	1	5,9
Guatemala	1	5,9
Mongolsko	1	5,9
Čína	1	5,9

Zdroj: oddělení imigrace OAMP MV ČR



Zdroj: oddělení imigrace OAMP MV ČR

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

Příloha č. 5 – Statistiky – Nucené návraty

Návraty cizinců soudně vyhoštěných a cizinců zajištěných se správním vyhoštěním, kteří nespolupracovali a neúčastnili se dobrovolně návratů s IOM – v členění dle státní příslušnosti, pohlaví a věku

Rok 2008	Celkem	Muži						Ženy						Pohlaví nezjištěno
		Muži celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	Ženy celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	
Bělorusko	14	14			10	4								
Bulharsko	5	5			3	2								
Černá Hora	1	1			1									
Čína	11	10			4	6		1				1		
Gruzie	3	3			2	1								
Izrael	1	1			1									
Kazachstán	1	1				1								
Kosovo	1	1				1								
Kyrgyzstán	2	2				2								
Litva	12	12			9	3								
Makedonie	4	4			2	2								
Moldavsko	22	21		1	16	3	1	1			1			
Mongolsko	28	23			11	12		5			1	4		
Nigérie	3	3			2	1								
Pákistán	1	1				1								
Polsko	13	13			5	8								
Rumunsko	11	11			7	4								
Rusko	17	13			10	3		4			2	2		
Slovensko	66	59			30	29		7			3	4		
Srbsko	2	2			1	1								
Srbsko a Černá Hora	1	1				1								
Sýrie	1	1				1								
Turecko	3	3		1	2									
Ukrajina	275	244		3	124	117		30			13	16	1	1
Vietnam	80	61		1	32	28		18		2	12	4		1
Celkem	578	510		6	272	231	1	66		2	32	31	1	2

Zdroj: SCP PČR

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

Rok 2007	Celkem	Muži					Ženy					Pohlaví nezjištěno		
		Muži celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	Zeny celkem	0-14	15-19	20-34		35-64	65+
Albánie	2	2			1	1								
Angola	2	2				2								
Azerbájdžán	1	1				1								
Bělorusko	21	18			10	8	3			2	1			
Bosna a Hercegovina	1	1				1								
Bulharsko	5	5			3	2								
Čína	6	5			3	2	1			1				
Egypt	6	6			6									
Gruzie	15	15			10	5								
Guinea	2	2			2									
Chorvatsko	1	1			1									
Indie	1	1				1								
Izrael	1	1				1								
Kongo, demokr. rep.	1	1				1								
Kyrgyzstán	3	2			1	1	1					1		
Libanon	1	1			1									
Litva	11	11			7	4								
Lotyšsko	1	1			1									
Maďarsko	3	3			2	1								
Makedonie	2	2			1	1								
Maroko	1	1				1								
Moldavsko	26	23			15	8	3			3				
Mongolsko	10	8			5	3	2					2		
Německo	4	3				3	1			1				
Nigérie	5	4			2	2	1			1				
Polsko	8	8			6	2								
Rumunsko	19	18			7	11	1					1		
Rusko	17	16			10	6	1			1				
Slovensko	84	78		1	40	37	6			5	1			
Spojené státy	1	1				1								
Srbsko	2	2				2								
Srí Lanka	1						1			1				
Sýrie	2	2			2									
Tunisko	2	2			2									
Turecko	2	2			1	1								
Ukrajina	232	214		2	133	79	18			8	10			
uprchlík dle konvence 1951	1	1			1									
Uzbekistán	1	1			1									
Vietnam	45	42		1	23	18	3			3				
Celkem	549	507		4	297	206	42			26	16			

Zdroj: SCP PČR

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

Rok 2006		Muži						Ženy						Pohlaví nezjištěno
Státní příslušnost		Celkem	Muži celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	Zeny celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	
Alžírsko	6	6			4	2								
Arménie	5	5			1	4								
Bělorusko	19	17			15	2		2			1	1		
Bosna a Hercegovina	1	1			1									
Bulharsko	10	9			3	6		1			1			
Čína	3	3			2	1								
Egypt	1	1			1									
Gruzie	5	5			3	2								
Indie	14	14		1	12	1								
Izrael	1	1			1									
Jordánsko	1	1				1								
Kazachstán	4	4			4									
Litva	22	22			15	7								
Makedonie	3	3			2	1								
Maroko	1	1			1									
Moldavsko	25	23		1	17	5		2				2		
Mongolsko	8	7			4	3		1			1			
Německo	8	8			4	4								
Nigérie	5	3			1	2		2			2			
Polsko	11	11			6	5								
Rakousko	1	1				1								
Rumunsko	18	18			12	6								
Rusko	18	15			8	7		3			3			
Slovensko	92	79		2	34	43		13			10	3		
Srbsko	1	1			1									
Srbsko a Černá Hora	7	7			3	4								
Sýrie	1	1			1									
Tunisko	3	3			1	2								
Turecko	1	1			1									
Ukrajina	656	548		2	351	195		105		3	42	60		3
Uzbekistán	1	1				1								
Vietnam	59	54			29	25		5			4	1		
Celkem	1011	874		6	538	330		134		3	64	67		3

Zdroj: SCP PČR

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

Rok 2005	Celkem	Muži						Ženy						Pohlaví nezjištěno
		Muži celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	Zeny celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	
Albánie	1	1			1									
Alžírsko	7	7			5	2								
Arménie	2	2				2								
Bělorusko	32	31		1	22	8		1				1		
Bosna a Hercegovina	1	1				1								
Bulharsko	7	3			2	1		4			2	2		
Čína	10	10		2	7	1								
Egypt	5	5			4	1								
Estonsko	3	3				2	1							
Francie	1	1			1									
Gruzie	6	6	2		2	2								
Guinea	1	1				1								
Irák	1	1			1									
Itálie	1	1				1								
Izrael	1	1			1									
Kongo, demokr. republika	1	1			1									
Kyrgyzstán	1	1				1								
Libye	1	1			1									
Litva	26	26			19	7								
Makedonie	5	5			2	3								
Moldavsko	49	41			28	13		7			7			1
Mongolsko	13	12			6	6		1				1		
Německo	3	3			1	2								
Nigérie	3	2			1	1		1			1			
Pákistán	1	1			1									
Peru	12	8			7	1		4		1	3			
Polsko	14	14			6	8								
Rumunsko	27	25			19	6		2			2			
Rusko	21	19		1	12	6		2				2		
Slovensko	71	65		2	33	27	3	6			4	2		
Spojené království	1	1				1								
Srbsko a Černá Hora	6	6			3	3								
Švédsko	1	1			1									
Tunisko	5	5			4	1								
Turecko	5	4			4			1			1			
Ukrajina	755	641	1	9	407	222	2	109		1	57	51		5
Vietnam	59	52			24	28		7			4	3		
Celkem	1159	1008	3	15	626	358	6	145		2	81	62		6

Zdroj: SCP PČR

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

Rok 2004	Celkem	Muži						Ženy						Pohlaví nezjištěno
		Muži celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	Zeny celkem	0-14	15-19	20-34	35-64	65+	
Alžírsko	11	11			9	2								
Arménie	5	3		2	1			2	1			1		
Bangladéš	1	1			1									
Bělorusko	35	34			31	3		1			1			
Bosna a Hercegovina	1	1			1									
Bulharsko	20	19			8	11		1			1			
Čína	16	10			7	3		6			2	4		
Dominikánská republika	1							1				1		
Egypt	2	2			1	1								
Estonsko	1	1				1								
Gruzie	8	7			4	3		1			1			
Guinea	2	2				2								
Chile	1	1				1								
Chorvatsko	1	1			1									
Itálie	2	2			1	1								
Izrael	1	1			1									
Jordánsko	1	1				1								
Kanada	1	1				1								
Kazachstán	2	2				2								
Kongo, demokr. republika	1	1			1									
Kyrgyzstán	3	1				1		1				1		1
Litva	26	25		2	17	6		1				1		
Lotyšsko	1	1				1								
Makedonie	3	3			2	1								
Maroko	2	2			2									
Moldavsko	33	32			22	10		1				1		
Mongolsko	8	7			4	3		1				1		
Německo	3	3				3								
Nigérie	2	2			1	1								
Polsko	13	13			8	4	1							
Rakousko	2	2			1	1								
Rumunsko	13	13		1	10	2								
Rusko	23	19			12	7		4			3	1		
Řecko	2	2			2									
Senegal	1	1				1								
Slovensko	92	81		2	42	37		11			9	2		
Srbsko a Černá Hora	2	2				2								
Svazová rep. Jugoslávie	3	3				3								
Tunisko	5	5			5									
Turecko	2	2			1	1								
Ukrajina	593	502		5	330	166	1	87		2	48	37		4
Vietnam	30	26			10	16		4		1	2	1		
Celkem	975	848		12	536	298	2	122	1	3	67	51		5

Zdroj: SCP PČR

Příloha č. 6 – Nákladnost realizovaných vyhoštění zajištěných cizinců

Náklady na nucené návraty zajištěných cizinců (soudně vyhoštěných a správně vyhoštěných, kteří se neúčastní dobrovolného návratu s IOM) a na dobrovolné návraty zajištěných cizinců

Souhrn nákladů v letech 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008	Celkem Kč
Dobrovolné návraty zajištěných cizinců s asistencí IOM	2 233 818	2 799 346	3 507 556	1 577 633	997 160	11 115 513
Nucené návraty zajištěných cizinců - správní a soudní vyhoštění bez asistence IOM	5 919 423	6 807 879	6 410 286	6 282 723	4 956 193	30 376 504
Celkem	8 153 241	9 607 225	9 917 842	7 860 356	5 953 353	41 492 017

Pozn. Nezahrnuje náklady vyhoštění pozemní cestou, které jsou uskutečňovány v naprosté většině u nucených návratů – jedná se o cca polovinu až dvě třetiny těchto nucených návratů. Skutečné náklady jsou tedy podstatně vyšší.

Náklady dle jednotlivých let

Rok 2008	Počty případů	Celkové náklady (Kč)
Návraty s asistencí IOM	60	997 160
Ostatní (bez asistence IOM)	578	4 956 193
Celkem	638	5 953 471
z toho případů - částka nevyčíslena	372	

Zdroj: SCP PČR

Rok 2007	Počty případů	Celkové náklady (Kč)
Návraty s asistencí IOM	94	1 577 633
Ostatní (bez asistence IOM)	549	6 282 723
Celkem	643	7 860 356
z toho případů - částka nevyčíslena	329	

Zdroj: SCP PČR

Rok 2006	Počty případů	Celkové náklady (Kč)
Návraty s asistencí IOM	196	3 507 556
Ostatní (bez asistence IOM)	1 011	6 410 286
Celkem	1 207	9 917 842
z toho případů - částka nevyčíslena	785	

Zdroj: SCP PČR

*Studie EMN – Asistované návraty a reintegrace do třetích zemí
Česká republika*

Rok 2005	Počty případů	Celkové náklady (Kč)
Návraty s asistencí IOM	208	2 799 346
Ostatní (bez asistence IOM)	1 159	6 807 879
Celkem	1 367	9 607 225
z toho případů - částka nevyčíslena	863	

Zdroj: SCP PČR

Rok 2004	Počty případů	Celkové náklady (Kč)
Návraty s asistencí IOM	150	2 233 818
Ostatní (bez asistence IOM)	975	5 919 423
Celkem	1 125	8 153 241
z toho případů - částka nevyčíslena	715	

Zdroj: SCP PČR