

DOBROVOLNÉ NÁVRATY

OBSAH

1. Obecný rámec
2. Popis zkušeností nevládní organizace (dále jen NNO) s agendou dobrovolných návratů
3. Podíl případů, v nichž se vyskytne i otázka dobrovolného návratu, na celkovém poradenství NNO.
4. Charakteristika klientů, kteří zvažují možnost dobrovolného návratu.
5. Impuls pro rozhodnutí klienta o dobrovolném návratu.
6. Návratové poradenství a typizace případů.
7. Příklady dobré i sporné či problematické praxe.
8. Návratová praxe a její nedostatky
9. Návratové centrum
10. Jaké aktivity by návratové centrum vyvíjet nemělo?
11. Spolupráce provozovatele Návratového centra s nevládním sektorem.

1. Obecný rámec

Nezbytnou složkou řízené migrační politiky je účinná návratová politika a stanovení průhledných a spravedlivých pravidel navracení osob humanitárním způsobem při plném respektování lidských práv a důstojnosti.

Definice dobrovolných návratů mají tendenci se lišit v závislosti na tom, na koho jsou aplikovány a kdo definic uplatňuje, také v závislosti na podmínkách hostitelské země, tlaku na repatriace v hostitelské zemi, spektrem pobídek k návratům a podmínkách v zemi původu. V Evropě jsou nejčastěji realizovány návraty v kategorii nucených návratů a dobrovolných návratů osob nespĺňujících pobytová oprávnění, tedy dobrovolně po ukončení platnosti oprávnění k pobytu.¹

V doktríně mezinárodního práva jsou rozlišovány 3 druhy návratů.²

- 1) Dobrovolný návrat – informované rozhodnutí k návratu do země původu je činěno osobami s trvajícím oprávněním k pobytu v hostitelské země (nejčastěji žadatelé o mezinárodní ochranu, azylanti, osoby s přechodným pobytem)
- 2) Dobrovolný návrat osob nespĺňujících pobytová oprávnění dle tuzemského zákona – osoba vycestuje dobrovolně oproti volbě zůstat v ilegalitě nebo se podrobit nucenému vyhoštění
- 3) Nucený návrat – osoba nespĺňující pobytová oprávnění dle zákona odmítá vycestovat a je k vycestování přinucena za doprovodu policejní eskorty.

O dobrovolném návratu v užším smyslu pak lze hovořit tehdy, pokud cizí státní příslušník přestává splňovat nebo již nespĺňuje podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v zemi, kde přechodně pobývá, a jediným řešením je jeho návrat nejčastěji do země původu. Dobrovolný návrat tak řeší situace cizinců ze třetích zemí, kdy již nemohou v zemi přechodného pobytu dále legálně pobývat, nebo má v brzké době dojít k ukončení jejich pobytového oprávnění a současně není opodstatněná naděje na jeho prodloužení.

Na otázku návratové politiky je však třeba pohlížet v širším rámci a rozlišovat různé kategorie migrantů vyžadující odlišný přístup řešení. Stejně tak existují i různé situace

¹ Discussion paper on sustainable return, which has been drafted by the ECRE Core Group on Returns. ECRE's Annual General Meeting 2009, 14-16 October, Madrid, Spain.

² Tamtéž.

kdy lze aplikovat návrat do země původu. Podle UNHCR je návrat do země původu jednou z možností trvalých řešení situace uprchlíků vedle přesídlení a integrace v zemi, kde hledají útočiště. Návrat uprchlíků ze země azylu do země původu je jedním z dlouhodobých řešení, pokud situace v zemi původu je příznivá. Tento přístup využívaný při řešení situace uprchlíků lze aplikovat také u dalších kategorií migrantů. Obecné definice návratových systémů rovněž hovoří o udržitelnosti dobrovolných návratů, kde je zkoumán dopad na sociální situaci navrátilců a politickou a sociální situaci země, která repatriované osoby přijímá. Na základě různých kasuistik je zřejmé, že situace navrátilců do země původu je mnohdy obtížná s ohledem na ztrátu sociálních vazeb, zaměstnání a ztrátu bydlení.³ Proto v rámci udržitelnosti návratů je třeba řešit otázku asistence při návratech, ať již před návratem nebo po něm, jako jeden z motivačních prvků návratových programů. Asistované dobrovolné návraty jsou zejména využívány u žadatelů o mezinárodní ochranu, azylantů a osob s přechodným pobytem. Součástí asistence jsou reintegrační programy poskytované nevládními organizacemi a Mezinárodní organizací pro migraci. Balíček služeb je často připraven na míru dle potřeb v zemi návratu a obsahuje některá z následujících opatření.

- asistence při zahájení podnikání
- vzdělávání
- umístění na trh práce
- odborný trénink

Speciální opatření jsou zajišťována také pro péči o děti a zajištění krátkodobého ubytování.⁴

³ Tamtéž.

⁴ Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme online dostupné na <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/workingwithus/workingwithasylum/assistedvoluntaryreturn/>

Více informací o dobrovolných návratech lze získat na: Refugee council online dostupné na www.refugeecouncil.org.uk/voluntaryreturns nebo Voluntary Return Programme for non-EU Migrant Workers in Spain online dostupné na International Labour Organization http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=29

Schroth Jan, Dobrovolné asistované návraty jako forma pomoci migrantům v nouzi online dostupné na

Důležitost asistovaných návratů je také zmiňována v dokumentu Rady EU Spravedlnost a vnitro ze setkání z 12. 10. 2005. Podle tohoto dokumentu asistované návraty mohou zahrnovat asistenci při vyřízení cestovních náležitostí (úhrada nákladů, cestovní doklad, tranzit, přeprava zavazadel), asistence v oblasti zdravotní péče, přijímání navrátilců v zemi návratu, předáním místním institucím, další přeprava do cílového místa v zemi návratu, přechodné ubytování v prvních dnech po návratu, pokrytí nezbytných počátečních výdajů po návratu, potřebný výcvik, rekvalifikace (včetně zaměření na trh práce) a pomoc při hledání práce, limitovaná pomoc při zahájení podnikání (např. formou mikrokreditů), ponávratová asistence a poradenství.⁵

Návratové programy pro nelegálně pobývajících cizince nejsou tak komplexní a obecně neobsahují reintegrační asistenci, existují však výjimky pro znevýhodněné skupiny (například nezletilí bez doprovodu, oběti obchodu s lidmi)

Členské státy EU uplatňují v návratové politice odlišné přístupy a metody s různým stupněm využití motivačních prvků a zapojení cílové země do procesu návratu. Jednotný soubor pravidel pro členské státy EU v oblasti návratů nelegálně pobývajících cizinců zavádí tzv. návratová směrnice 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných

http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/JSchroth_Dobrovolneasistovanenavraty.pdf

Od roku 1979, kdy program začal fungovat v Německu, jej celosvětově využilo přes 3,5 milionu osob. Programu AVR (asistovaných dobrovolných návratů, anglicky Assisted Voluntary Return) funguje celosvětově více než sto, jen v České republice byly realizovány vedle dlouhodobých programů i speciální pro Slovensko, Afriku, Kosovo nebo Gruzii. Programy jsou založené na společných principech, které umožňují migrantům vrátit se dobrovolně do zemí původu bez administrativních průtahů.

Je však skutečností, na kterou poukazuje i IOM, že přístup České republiky je tvrdší než v některých jiných zemích. A že se přístupy jednotlivých zemí (a to i v rámci schengenského prostoru) k postihu cizinců, kteří vstoupí do návratových programů IOM, výrazně liší. Například ve Velké Británii cizinci postihováni zákazem pobytu nejsou. Zásadní je v této souvislosti i zmiňovaná minimální sedmidenní lhůta na návrat, kterou v případě České republiky směrnice nove zavádí. Při jejím využití nemusí být cizinci zákaz vstupu automaticky udělen.

⁵ Dokumentu Rady EU Spravedlnost a vnitro ze setkání z 12. 10. 2005, 12645/05 (Tisk 247) ; str. 22–25; online dostupné na

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/86570.pdf

normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. (dále jen návratová směrnice).⁶

Jednotlivá ustanovení směrnice musí být implementována do 24. 12. 2010 kromě ustanovení o článku 13 odst. 4 o zajištění bezplatné právní pomoci, kde je lhůta pro transpozici do 24. 12. 2011. Členské státy by měly zajistit, aby se ukončení neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí provádělo ve spravedlivém a průhledném řízení a současně rozhodnutí dle této směrnice by měla být přijímána individuálně a na objektivních kritériích a zohledňující i jiné skutečnosti než samotný neoprávněný pobyt.

Ve směrnici je pro dobrovolné opuštění území v rozhodnutí o navracení poskytnuta přiměřená lhůta od 7 do 30 dnů.

O dobrovolném návratu lze tedy hovořit, pokud je dobrovolné opuštění území splněno v této lhůtě. V opačném případě je rozhodnutí o navracení (správní vyhoštění) ve stanovených případech spojeno se zajištěním, zákazem pobytu a realizací nuceného návratu.

V této studii si všímáme jak dobrovolných návratů ve smyslu definice de lege ferenda v návratové směrnici tj. návratu kdy příslušníci třetích zemí nesplňují nebo přestali splňovat podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v členském státě, tak dobrovolných návratů dosud legálně pobývajících cizinců.

Dle současné české právní úpravy jde o následující situace:

- 1) Dobrovolný návrat dle § 123 a zákona o pobytu cizinců, osobě s uděleným správním vyhoštěním, kdy je cizinci stanovena lhůta k vycestování a tento dobrovolně vycestuje a současně si uhradí alespoň polovinu nákladů na dopravu do země původu. Za těchto podmínek bude vyhoštěný cizinec po uplynutí doby vyhoštění vyřazen z evidence nežádoucích osob.
- 2) Dobrovolný návrat po skončení řízení o udělení mezinárodní ochrany dle § 54a Dobrovolná repatriace, kde náklady na návrat může nést ministerstvo, je-li to ve veřejném zájmu.

⁶ 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. Úřední věstník Evropské unie L 348/98.

- 3) Dobrovolný návrat při propuštění ze zaměstnání z důvodu ekonomické krize doprovázené úhradou cesty do země původu MV ČR a finanční dotací navrátilcům. Na základě usnesení vlády ČR ze dne 9. února 2009 č. 171 k zajištění bezpečnostní situace ČR v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize a usnesení vlády ČR ze dne 4. 5. 2009 č. 558 o projektu Dobrovolné návraty – II. fáze⁷ (pouze do 15. 12. 2009)
- 4) Speciální program dobrovolných návratů pro nelegálně pobývajících cizince, kterým dosud nebylo správní vyhoštění uděleno. Na základě usnesení vlády ČR ze dne 4. května 2009 č. 587 o projektu Dobrovolné návraty nelegálně pobývajících cizinců.⁸ (pouze do 15. 12. 2009)
- 5) Návratové programy dalších organizací IOM, SUZ – jedná se o samotné projekty realizující návraty v rámci existující legislativy.

2. Popis zkušeností nevládní organizace (dále jen NNO) s agendou dobrovolných návratů

Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE) má bohaté zkušenosti s agendou dobrovolných návratů od počátku jejich realizace, tak jak se průběžně objevovaly v cizinecké legislativě. V minulosti nejčastěji s agendou návratů po skončení řízení o mezinárodní ochranu v některé z jeho fází. V těchto případech byla naším právním poradcem pro klienta sepsána žádost na OAMP požadující dobrovolnou repatriaci s rámcovým odůvodněním. Těchto žádostí byly za dobu existence SOZE řádově stovky.

⁷ USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 9. února 2009 č. 171 k zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize online dostupné na [http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/813889E9A7A4AA9EC125755B00460A14/\\$FILE/171%20uv090209.0171.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/813889E9A7A4AA9EC125755B00460A14/$FILE/171%20uv090209.0171.pdf) a USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 4. května 2009 č. 588 o projektu Dobrovolné návraty - II. fáze online dostupné na [http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6DFE372AE0102BC7C12575A8004335A7/\\$FILE/588%20uv090504.0588.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6DFE372AE0102BC7C12575A8004335A7/$FILE/588%20uv090504.0588.pdf)

⁸ USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 4. května 2009 č. 587 o projektu Dobrovolné návraty nelegálně pobývajících cizinců online dostupné na [http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6DFE372AE0102BC7C12575A8004335A7/\\$FILE/587%20uv090504.0587.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/6DFE372AE0102BC7C12575A8004335A7/$FILE/587%20uv090504.0587.pdf)

Druhou významnou oblastí návratové agendy bylo poradenství SOZE v zařízeních pro zajištění cizinců v Břeclavi – Poštorné a v minulosti i ve Frýdku-Místku (do poloviny roku 2007). V detencích se setkáváme s klienty čekajícími na vyhoštění, kde v rámci poradenství informujeme o přednostech dobrovolného návratu v rámci § 123 a zákona o pobytu cizinců oproti nucenému vyhoštění. Návratové poradenství je součástí běžného poradenství souvisejícího s udělením správního vyhoštění, rozhodnutí o zajištění a jejich přezkumu. Podobné je to u zajištěných žadatelů o mezinárodní ochranu. Vzhledem k počtu zajištěných osob je podíl poradenství pro tuto skupinu vysoký a jde o přibližně 25 % klientů.

V roce 2009 k těmto způsobům dobrovolného návratu přibyly i nové programy Ministerstva vnitra jmenované výše v bodech 3 a 4 ve výčtu právní úpravy zabývající se dobrovolnými návraty a nově zavádějící stimulační prvky podporující dobrovolný návrat. Poradci SOZE byli obeznámeni s agendou dobrovolných návratů kromě primárních pramenů v legislativě zejména z informačních pramenů publikovanými subjekty realizujícími dobrovolné návraty a také v rámci pravidelných setkání na MV ČR jako partner podílející se na poradenství v rámci projektů dobrovolných návratů. Činnost SOZE na poli návratů spočívá převážně v právním a sociálním poradenství klientům usilujících o návrat. Nezabýváme se související agendou spojenou s návraty, jako je vyřizování cestovních dokladů, zajištění letenky. I když i v těchto aktivitách se nepřímo angažujeme skrze poradenství.

3. Podíl případů, v nichž se vyskytne i otázka dobrovolného návratu, na celkovém poradenství NNO.

U žadatelů o mezinárodní ochranu je otázka návratu obecně navrhována v případech, kdy není žádost o mezinárodní ochranu smysluplná, a také v případech, kdy klienti hledají reálné řešení své situace. Toto procento je vysoké a pohybuje se v rozmezí od 25 do 35 % žadatelů o mezinárodní ochranu. Těch, kteří návratů skutečně využívají, je však mnohem méně. Zde je prostor pro realizaci asistovaných dobrovolných návratů, které by návraty této skupiny cizinců podpořily.

Vzhledem k počtu zajištěných osob je podíl poradenství pro tuto skupinu vysoký a jde o přibližně 25 % klientů. Poradenství v oblasti návratů je poskytováno všem zajištěným klientům.

U nových programů dobrovolných návratů je podíl klientů kolem 5 %. u programu pro nelegálně pobývajících cizince dosud bez uděleného vyhoštění se snažíme informovat i nepřímo prostřednictvím ostatních kategorií cizinců, s nimiž jsme v kontaktu nebo jejich rodinné příslušníky, takže množství informovaných může být i vyšší.

Celkový podíl případů ze všech kategorií cizinců, kdy je řešena i otázka dobrovolného návratu je přibližně 15–20 % všech klientů, kteří přijdou do kontaktu s poradci SOZE v cizineckých zařízeních MVČR nebo v prostorách organizace a terénu.

4. Charakteristika klientů, kteří zvažují možnost dobrovolného návratu (pohlaví, pobytový status, národnost, věk, sociální situace)

Hlavní roli při rozhodování o návratu hraje individuální situace klienta bez ohledu na další charakteristiky. Obecně lze popsat následující znaky:

Pohlaví – nelze jednoznačně říci podíl jednotlivých pohlaví, to se liší u jednotlivých kategorií cizinců, v zařízení pro zajištění cizinců převažují muži. u žadatelů o mezinárodní ochranu je podíl pohlaví vyrovnaný.

Pobyťový status – nejčastěji u cizinců, kteří již nesplňují podmínky pobytu a mají správné vyhoštění, ať již zajištění v zařízení pro zajištění cizinců nebo žadatelé o mezinárodní ochranu s vyhoštěním. Obecně jde o *visa overstays*, tj. kdy cizinec zůstává po době vypršení platnosti víza, následuje *irregular entry*, tj. nelegální vstup na území, a poté cizinci jako oběti obchodu s lidmi.

Nesetkáváme se s případy, kdy nadále trvá pobytové oprávnění a je vyžadována informace o dobrovolném návratu, kromě žadatelů o mezinárodní ochranu. To je pravděpodobně dáno i nedostatečnými pobídkami v této oblasti.

Národnost obecně – Ukrajina, Mongolsko, Rusko, Moldávie, Vietnam, Turecko.

V rámci nových programů Dobrovolných návratů v roce 2009 jde nejčastěji o občany Mongolska a Ukrajiny.

Věk – kromě žadatelů o mezinárodní ochranu jde převážně o cizince v produktivním věku, případně jejich rodinné příslušníky.

Sociální situace – je různá v závislosti na tom, zda cizinec pracuje (ať již legálně či nelegálně), nebo nepracuje a je závislý na různých dávkách. V porovnání s majoritní společností lze obecně říci, že sociální situace až na výjimky není příznivá. Často je přímým důvodem návratu, pokud ekonomické dopady jsou natolik nevýhodné v porovnání s návratem do země původu. To se děje při ztrátě práce (ať již legální či nelegální), ztrátě ubytování. To je někdy doprovodným efektem zmizením agentury (klienta), která dosud z práce cizince těžila. Například při porovnání standardu bydlení, zaměstnání ve vztahu ke kvalifikačním předpokladům. Cizinci často překonávají dočasné nepříznivé podmínky individuálně vnímanými krátkodobými výhodami (například ekonomický příjem v porovnání s příjmem v zemi původu)

5. Impuls pro rozhodnutí klienta o dobrovolném návratu (expirace víza, rodinné důvody, neexistence zaměstnání)

Důvodem pro návrat je často nepříznivá finanční situace. V mnoha případech se osoby, kterým bylo uděleno správní vyhoštění, nechaly zajistit, jelikož nebyly schopny si samy uhradit náklady spojené s vycestováním. V některých případech i náklady spojené s vystavením cestovních dokladů zastupitelským úřadem země původu. Asistence při návratech v této oblasti se jeví jako potřebná.

Expirace víza je jedním z typických motivačních faktorů k ukončení pobytu na území České republiky a vycestování. Cizinec, který si je vědom hrozby nelegálního pobytu, se raději rozhodne navrátit do země původu. V praxi však někdy tento impuls je zastíněn možnostmi dalšího příjmu z nelegální práce.

Společným důvodem pro návrat do země původu je neexistence rodinných nebo jiných rodině obdobných vazeb hostitelské zemi, neznalost jazyka. Paradoxně ztráta závislosti na agentuře, klientovi. Dalším důvodem je, pokud cizinec ztratí práci (myšleno i práci nelegální) a není schopen si obstarat další výdělečnou práci – návrat do země původu je pak možnostmi využívanou pravidelně.

Dalším zmiňovaným faktorem pro rozhodnutí k dobrovolnému návratu je délka pobytu v ČR. Pokud tady je cizinec pouze krátce a nezvykl si, nebo se nějak nepřizpůsobil, pak se snadněji rozhoduje pro návrat. V případě dlouhodobého pobytu je to již obtížnější, pak již musí nastat opravdu vážná situace. Kdo tady žije již delší dobu, ať legálně či nelegálně, se nerozhoduje na základě krátkodobých stimulů, např. úhrada letenky a dotace 500 Euro. Pokud se rozhodne odjet, tak by s vysokou pravděpodobností odjel i bez této pobídky. Zde hrají roli především rodinné a osobní důvody. Tato pobídka má tedy smysl spíše pro krátkodobě a přechodně pobývajících cizince. Pro dlouhodobě pobývajících by bylo zapotřebí dlouhodobější stimuly. Velkou roli při rozhodování hraje také fakt, nelegální práce se dá získat celkem snadno a cizinci nejsou v této oblasti příliš vybíraví, čehož zaměstnavatelé zneužívají.

V praxi však konečné rozhodnutí o návratu je komplexem mnoha faktorů včetně osobních jak v hostitelské zemi, tak faktorů v zemi původu cizince, a jde o individuální rozhodnutí, které je výsledkem těchto podnětů. Na stejné úrovni jde nejčastěji o impulsy ekonomické (ztráta práce) či rodinné, u žadatelů o mezinárodní ochranu jsme se často setkávali s důvody rodinnými (úmrtí v rodině, nemoc rodinného příslušníka v zemi původu).

6. Návratové poradenství a typizace případů

Příklady kasuistik, z kterých také vycházíme při tomto hodnocení, jsou uvedeny v části 7 studie a jsou zařazeny dle jednotlivých typů dobrovolných návratů.

Dobrovolný návrat v rámci řešení situace klientů navrhujeme pravidelně minimálně v jedné čtvrtině případů. Obecným společným znakem je na prvním místě splnění kritérií pro dobrovolný návrat v jednotlivých variantách daných českou právní úpravou.

Postup při návratovém poradenství:

- po vyhodnocení osobní situace klienta a předběžném zhodnocení, zda by mohl splňovat kritéria pro dobrovolný návrat je mu poskytnuta základní informace
- pokud má klient o program návratu zájem, je mu poskytnuta podrobnější informace včetně ověření, nakolik splňuje kritéria pro dobrovolný návrat, pokud je dle našeho názoru splňuje, pak

- sdělíme, jaké náležitosti bude třeba vyřídit pro návrat a zprostředkujeme kontakt na další instituce realizující návrat
- klientovi pomůžeme napsat žádost, vyžaduje-li to daný návratový program

Následnou zpětnou vazbou o tom, jestli je dobrovolný návrat realizován, ve většině případů nedisponujeme, pokud se na nás klient znovu neobrátil. Zpětnou vazbu však máme v případech, kdy zprostředkujeme žádost po ukončení řízení o mezinárodní ochranu.

Společným znakem případů je buď blízkost expirace víza, nebo již vypršení platnosti víza. Klienti, kteří projeví zájem na účasti v projektu návratů, si byli vědomi, že v brzké době jim bude zrušeno vízum k pobytu nebo jim vyprší platnost víza a nebude prodlouženo. Znatelná byla i finanční motivace, hlavně u osob, které byly v tíživé finanční situaci a nepobývaly v ČR dlouhodobě. Dalším společným znakem při rozhodování je vazba na rodinnou situaci. Opačný efekt při rozhodování o návratu má i při vypršení víza pokračování nelegální práce klienta. Klienti se v tomto případě nechtějí příjmu vzdát ani při riziku vyhoštění. Pro další postup je klíčové, zda jsou splněna kritéria návratového programu. Pokud klient nemohl využít programu, byl mu navržen jiný způsob, jak řešit problém pobytu nebo odjezdu dle cizineckého práva. Zpětná vazba u jednotlivých případů byla patrna hlavně v případech, kde byla poskytnuta osobní asistence, kde se s výsledkem jednání zejména na pracovišti policie seznámil i přítomný poradce SOZE. Dalším faktorem zabraňujícím využívání dobrovolného návratu je nemožnost případného návratu do ČR z některých zemí (zejména Jihoamerické, kde je možnost získání víza mizivá). Dále v současné době pozastavení vydávání víz do ČR v některých zemích.

7. Příklady dobré i sporné či problematické praxe, u níž NNO figurovala

Klientka G. D. (mongolská občanka): Měla vízum za účelem zaměstnání, ale dala výpověď. Snažila se změnit vízum za účelem zaměstnání na vízum za účelem studia, aby si tak zajistila dlouhodobý pobyt. Přišla, jelikož jí byla zamítnuta žádost z důvodu

nepřijetí do studijního programu, který je vyžadován cizineckým zákonem k pobytu za účelem studia. Klientce byla jako možnost řešení její situace navržena participace v programu návratů MVČR, jelikož splňovala všechny podmínky k účasti.

Klient Z. S. (Kazachstán): Klient pobývajícím v azylovém domě SOZE s manželkou a třemi dětmi na základě víza strpění. Jedno z dětí bylo nadále v azylové proceduře. Po negativním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v řízení tohoto dítěte, rodina žádala o dobrovolnou repatriaci dle zákona o azylu. Tato žádost však byla zamítnuta z důvodu nedodržení lhůty žádosti o repatriaci a tato byla povolena jen jednomu z dětí. Klientovi bylo navrženo využití návratových programů IOM, tyto však předpokládaly existenci správního vyhoštění. Klient byl zmiňovanou organizací nabádán překročit dobu platnosti víza, aby mohl být zařazen do programu. Toto mu nebylo z naší strany doporučeno, neboť je spojeno s udělením správního vyhoštění. Manželka s dětmi posléze odcestovala do Alma Aty, manžel vstoupil podruhé do azylové procedury, neboť měl v ČR práci.

Klient G. G. (st. přísl. Mongolsko) s dcerou: SOZE navštívili dvakrát. Klient měl vízum za účelem studia, dcera dlouhodobé vízum za účelem sloučení rodiny. Uvažovali o vstupu do azylové procedury. Byly jim poskytnuty informace o projektu dobrovolných návratů a nabídnuta možnost dobrovolné repatriace. Jelikož však nesplňovali podmínky pro účast na projektu návratů, rozhodli se vycestovat z ČR s tím, že se pokusí sehnat finanční prostředky jinde, nejpravděpodobněji si vypůjčili peníze na cestu od známých.

Klient A. R. (Rusko): Klient z Ruska byl zajištěn podle § 124 za účelem správního vyhoštění, přičemž ještě nebylo pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění. V zařízení pro zajištění cizinců v té době nemohl podat žádost o udělení mezinárodní ochrany, jelikož již jednou v ČR o mezinárodní ochranu neúspěšně žádal (úprava účinná před 21. 12. 2007). Poté, co bylo negativně rozhodnuto o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, bylo klientu doporučeno požádat o dobrovolný návrat. Odkázali jsme jej na formulář žádosti IOM (tento je k dispozici u sociálních pracovníků zařízení), aby požádal o asistenci při dobrovolném návratu do země původu. Klient měl dále neplatný cestovní doklad, proto jsme klientovi doporučili, aby se v této věci rovněž obrátil na IOM. Měl

zájem letět do jiných měst než Moskva nebo Sankt-Petěrburg, jelikož pocházel z Kabardino-Balkarské republiky na Kavkazu. Této možnosti nebylo možné vyhovět, nicméně klient nakonec za asistence IOM Českou republiku opustil.

Klient V. H. (Ukrajina): Klientu byly poskytnuty informace a zajištěna asistence na místně příslušném pracovišti cizinecké policie. Klient se nakonec odmítl zúčastnit na projektu s odůvodněním, že by sice dostal 500 Euro okamžitě, ale byl by mu ukončen pobyt na území ČR a za nové vízum by musel zaplatit 3500 Euro, což se mu zdálo být nevýhodné.

Klientka D. O. (Mongolsko): Poskytnuty informace o projektu dobrovolných návratů. Do projektu chtěl vstoupit její manžel. Z důvodu, že se v minulosti musela prokázat finanční hotovostí za účelem prodloužení pobytu, nesplnila kritéria pro dobrovolný návrat.

Klientka N. B. (Mongolsko): Poskytnuty informace o projektu. Klientka byla na místně příslušném pracovišti cizinecké policie, avšak neměla výpověď ze zaměstnání. Její zaměstnavatel ji však nechtěl propustit, jediné dle § 55 zákoníku práce (okamžité zrušení pracovního poměru). Zaměstnavatel byl kontaktován cizineckou policií a potvrdil, že pro klientku práci nemá. Domluvili se s cizineckou policií na konkrétním dni, kdy klientce napíše výpověď, a způsobu, jakým mají sepsat výpověď, aby mohla být klientka zařazena do programu. Klientka byla svým zprostředkovatelem vyhozena, nedostala však slíbenou výpověď s potřebným obsahem. Poradce SOZE se pokusil se zprostředkovatelem domluvit ještě jednou telefonicky, přičemž zprostředkovatel práce přislíbil vzít výpověď zpět a sepsat výpověď novou. O několik dní na další konzultaci klientka uvedla, že se dostavila do kanceláře zprostředkovatele, ale byla odmítnuta a výpověď jí nebyla pozměněna, tudíž nesplňovala podmínky pro zařazení do projektu návratů.

Klientka M. K. (Ukrajina): Klientka z Ukrajiny s trvalým pobytem v ČR řeší situaci svého druha, který žije v ČR nelegálně několik let. Mají spolu dítě, druh je zapsán v rodném listu jako otec. Chtěli by řešit svoji situaci. Bylo jim doporučeno, pokud chtějí uzavřít manželství v ČR, tak by bylo zapotřebí legalizovat svůj pobyt, poté požádat

o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Klientovi bylo doporučeno požádat o dobrovolný návrat pro nelegálně pobývajících cizince, kterým dosud nebylo správně vyhoštění uděleno. S nímž je spojeno snížení sankce vyhoštění. Rovněž není vyloučeno následně požádat po uplynutí poloviny doby vyhoštění o prominutí zbytku vyhoštění. Klient požádal o vstupení do programu, nemáme informaci, jestli nakonec odcestoval.

8. Definiujte, co chybí v nynější návratové praxi (ve vztahu: státní politika/ praxe nevládního sektoru /další subjekty?)

Poměrně problematickou praxí, jak již ukázala kazuistika, se ukazuje konkrétní nastavení podmínek programu dobrovolných návratů, nedostatek komunikace a koordinace. Jednotlivé subjekty zapojené do návratů jednají spíše samostatně bez vazby na další zainteresované subjekty. To je vidět i na praxi naší organizace a našimi zkušenosti s dalšími subjekty. K tomu se vyjádříme nejprve na konkrétním příkladu a později v této části i obecně.

Například doložka cizinecké policie, kdy klient, který chtěl vstoupit do projektu, musel dodat výpověď z důvodu ekonomické krize. Tato povinnost doložit výše specifikovaný důvod výpovědi se v praxi ukázala jako velmi problematická, zvláště pokud na území ČR pracoval klient projektu dobrovolných návratů přes zprostředkovatelskou instituci, např. agenturu práce. Naprostá většina zaměstnavatelů totiž jako důvod výpovědi, pokud jsou ochotni ji vůbec vystavit, uvádí § 53 zákoníku práce.

S touto výpovědí ovšem za stávající praxe klient projektu nemohl vstoupit do projektu tzv. dobrovolných návratů. S případným vymáháním řádné výpovědi se často klienti obrací právě na sociální pracovníky NNO. Ti však v komunikaci se zaměstnavateli, pokud se jim podaří vůbec tyto osoby zastihnout, nejsou považováni za rovnocenné partnery. Z tohoto důvodu se procento úspěšnosti „vyhovujících“ výpovědí pro projekt návratů snižuje na minimum a snižuje tak úspěšnost tohoto programu.

Výše uvedené skutečnosti lze v daném případě zobecnit, tj. nedostatečná institucionalizace a zapojení NNO do nastavených procesů návratů, na nichž mají participovat. Zde hrají roli také další zainteresované subjekty, nejen již zmiňované policie, kde by byla žádoucí lepší komunikace. Rovněž by bylo přínosné jednotlivé

návratové programy konzultovat s odborníky z praxe a také porovnávat existující praxi v jiných zemích EU. Dalším praktickým příkladem z nového programu návratů dokumentujícím výše uvedený požadavek byla možnost jisté výjimky udělovaná ze strany cizinecké policie, kdy pokud klient projektu zveřejnil svého zaměstnavatele, který mu nechtěl napsat výpověď z důvodu ekonomické krize, mohl být na výjimku do projektu zařazen. Tato skutečnost byla klienty projektu velmi negativně vnímána a málokterý klient s tímto v konečné fázi souhlasil a to především z důvodu obav o své bezpečí, či bezpečí rodinných příslušníků, případně známých, kteří byly zaměstnání na stejném pracovním místě či u stejného zaměstnavatele. Tento moment se potom nejvíce projevil v okamžiku, kdy klienti projektu zjistili například skutečnost, že nemohou být ubytováni v zařízení ve Velkých Přílepech déle než jeden den před odletem. Pro tuto situaci by bylo vhodným řešením poskytnout klientům do doby odletu ubytování na delší dobu. Tento drobný příklad poukazuje na důležitost zapojení klienta a dalších odborníků do procesu návratů.

V rámci realizace návratů dle cizineckého zákona jsou spatřovány nedostatečné pobídky pro dobrovolný návrat směřující k této skupině a hlavním impulsem pro návrat je až samotné udělení správného vyhoštění a zajištění. To samé platí pro asistované dobrovolné návraty neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu. V obou případech by bylo přínosné více využít zkušeností z praxe ať již domácí tak mezinárodní spolu se zpětnou vazbou a vyhodnocením používaných metod.

Domníváme se, že v nynější návratové praxi chybí především efektivní komunikace mezi státními subjekty, realizátory návratových programů a cílovou skupinou, tedy uživateli programů. Pro efektivní návratový program by bylo dobré provést důkladnou analýzu potřeb této cílové skupiny a také analýzu překážek, které jim brání ke vstupu do těchto projektů.

Pokud by mělo být provedeno obecnější zhodnocení státní politiky-legislativy a praxe pak nepochybně současná návratová praxe se snaží odpovídat do značné míry na potřeby migrantů tak přijímající české společnosti. Jisté nedostatky existují v roztržitosti různých návratových systémů. Na jednom místě koexistují návraty pro osoby, které byly zasaženy ekonomickou krizí a nejsou schopny hradit svůj návrat. V rámci stejného systému je dočasně umožněn dobrovolný návrat osobám v neregulárním postavení, které

hodlají opustit území České republiky. Zatím se jeví v souvislosti s těmito opatřeními, že se nejedná o dlouhodobé iniciativy a jejich charakter je pouze dočasný i vzhledem k legálně pobývajícím osobám a záleží hodně na peněžních prostředcích ze státního rozpočtu. Legislativním zakotvením tohoto programu je usnesení vlády, což umožňuje jistou operativnost, na druhou stranu není pro futuro zřejmé, jestli má systém budoucnost. Pevnější legislativní ukotvení existuje ve vztahu k dobrovolným návratům osob, které požádaly o mezinárodní ochranu (§ 54a zákona o azylu) a hodlají po ukončení řízení se navrátit do země původu. Rovněž s výše uvedenými výhradami jsou pevně zakotvené dobrovolné návraty osob, které jsou zajištěné za účelem správního vyhoštění nebo kterým byla rozhodnutím o správním vyhoštění stanovena lhůta k vycestování z území a kteří nemají platný cestovní doklad. Z výše popsané nejednotnosti pramení možná ne zcela jednoznačné porozumění některých organizací mimovládního sektoru, jestli se cizinec vůbec může kvalifikovat k dobrovolnému návratu v některém z výše popsaných systémů.

9. Popište optimální představu skladby služeb, nabízených návratovým centrem „Pod jednou střechou“

Aktivita centra:

- 1) Koordinační činnost v rámci institucionálního zabezpečení návratů
- 2) Předodjezdové poradenství-právní, sociální, psychologické se zaměřením na otázky související s návratem
- 3) Vyřízení cestovních náležitostí (letenka, cestovní doklady)
- 4) Ubytovací služba před odletem
- 5) Popříjezdová péče v zemi původu-u vybraných kateogrií návratových programů

Návratové centrum by měl zaštitit stát a jeho příslušné ministerstvo svojí autoritou a mělo by využívat služeb dalších subjektů nevládních organizací, police, dalších odborníků atd. NNO mohou ideálně spolupracovat v rámci poradenství a propagace centra. Zejména formou terénní sociální práce, nejlépe prostřednictvím komunitních sociálních pracovníků. Dále by měla existovat jednotná metodika pro všechny kategorie návratů. Nezbytná je fungující komunikace mezi subjekty a vzájemná výměna zkušeností.

Návratové centrum by především mělo vedle institucionálního zázemí také poskytnout bezpečné ubytování do doby odletu, pro uživatele projektu, oběti „klientského systému“, kteří se rozhodli pro návrat do země původu bez souhlasu svého zaměstnavatele či „klienta“. Dále by návratové centrum mělo efektivně spolupracovat s uživateli služeb především v oblasti psychologického poradenství, neboť řada klientů má v době vstupu do projektu velké psychické problémy způsobeny obavami o svou budoucnost po návratu do země původu.

10. Jaké aktivity by návratové centrum vyvíjet nemělo?

Nelze předem jednoznačně říci, nakolik by některé aktivity návratové centrum nemělo vyvíjet nebo nakolik by se některé aktivity měly vyčlenit pro co nejefektivnější činnosti centra. Jak již však bylo výše zmíněno, bude zapotřebí provést důkladnou analýzu potřeb této cílové skupiny. Jednotlivé aktivity bude třeba diferencovat na základě jednotlivých druhů návratů (jak jsou vyjmenovány v části 1) tedy osob dosud legálně pobývajících a osob, jimž pobytové oprávnění vypršelo. Rovněž bude zapotřebí implementovat návratovou směrnici a dále sledovat legislativní vývoj v EU v této oblasti stejně tak jako analyzovat dobrou praxi v jiných zemích EU.

Určitě by bylo zpočátku obtížné zavedení popříjezdové asistence u asistovaných dobrovolných návratů v zemi návratu včetně reintegračních programů, pro které by bylo vhodné mít asistenční síť, kterou ve Spojeném království zajišťuje IOM. Například v rámci návratového programu pro pracovní migranty realizovaného ve Španělsku od podzimu 2008 v důsledku hospodářské krize jsou ke spolupráci využívány v zemích návratu (zejména v Latinsko amerických zemích) španělská zastoupení v podobě orgánů či institucí, jak veřejných, tak soukromých. Dotčeným osobám je tak v rámci možností poskytnuto poradenství a podpora pro usnadnění socioekonomické reintegrace.

Všechny aktivity návratového centra by na druhou stranu neměly postrádat jednotné vedení a koordinaci. Proto možná bude vhodné otázku výběru aktivit případně jejich vyčleňování řešit průběžně v rámci postupného zavádění aktivit centra. Základní funkce centra by měla být koordinační a metodická a v jejím rámci by mělo proběhnout nastavení všech procesů.

11. Jak si lze představit optimální spolupráci provozovatele takového centra s nevládním sektorem? Subjekty, které by měly být založeny, jejich role, procesy při fungování.

Návratové centrum by měl zaštitovat stát a jeho příslušné ministerstvo svojí autoritou a mělo by využívat služeb dalších subjektů nevládních organizací, police, dalších odborníků atd. Pravděpodobně není třeba zakládat nový subjekt, ale důležité bude institucionální zakotvení návratového centra jak právní v příslušné legislativě, tak v praktické rovině vyčlenit vhodnou složku ministerstva a zajistit finanční krytí.

NNO mohou ideálně spolupracovat v rámci poradenství a propagace centra. Zejména formou terénní sociální práce. Optimální spolupráce provozovatele takového centra si lze představit především na bázi komunitní sociální práce, kdy komunitní pracovníci budou ideálně z řad cílové etnické či národnostní skupiny v daném městě. Takovýto komunitní pracovník má jednak výhodu stejného jazyka, kdy nemusí řešit jazykovou bariéru. Dále se v komunitě pohybuje prakticky nepřetržitě a zná velmi dobře prostředí komunity, jejich komunikační zvyklosti, potřeby komunity a v neposlední řadě dokáže vytipovat ohrožené osoby, pro které projekt může být skutečnou pomocí.

Krátce o realizátorovi studie:

SOZE (Sdružení občanů zabývajících se emigranty) je nevládní nezisková organizace, jejímž posláním je poskytovat pomoc uprchlíkům a cizincům, přicházejícím do České republiky. Úsilí SOZE je vedle zajištění minimálních standardů azylové procedury, zaměřeno na trvalá a přijatelná řešení situací jednotlivců, rodin i uprchlických komunit, jejich plnohodnotnou integraci do české společnosti nebo dobrovolnou repatriaci do zemí původu. Ve vztahu k majoritě, ve snaze odbourávat projevy nedůvěry, nesnášenlivosti a xenofobie a zároveň posilovat povědomí o problematice uprchlictví a lidských práv, působí SOZE prostřednictvím organizování osvětových a informačních přednášek, výstav, seminářů a národních kulturních večerů. Svoji činností se snažíme přispívat k rozvoji tolerantní multikulturní společnosti a zprostředkovat transfer bohatství myšlenek, života a kultur mezi cizineckými komunitami a většinovou společností.

Naše současná činnost se zaměřuje na poskytování právního a sociálního poradenství pro různé kategorie cizinců (žadatele o mezinárodní ochranu, azylanté, osoby s doplňkovou ochranou, cizinci s dlouhodobým a trvalým pobytem, jakož i cizinci s výjezdním vízem a cizinci zajištění za účelem vyhoštění). Poradenství je poskytováno na území Moravy a Slezska v kanceláři SOZE v Brně a v azylových zařízeních Vyšní Lhoty (do 30.11.2009), Havířov, Zastávka u Brna, Poštorná. Vedle sociálního poradenství zajišťujeme též volnočasové aktivity v pobytových střediscích a ZZC Poštorná a kulturní večery v multikulturním centru Brno. Kromě toho organizace zajišťuje výuku českého jazyka

pro cizince, se zvláštním zaměřením na azylanty a osoby s doplňkovou ochranou v rámci státního integračního programu. K tomuto účelu SOZE zajistilo také vytvoření metodiky kurzů a učebních materiálů. Doplňkovými aktivitami jsou kurzy PC a kurzy reálií. Čím dál významnější složkou poskytovaných služeb je asistence se zaměstnáváním cizinců a kontaktování potenciálních zaměstnavatelů cizinců. Z dlouhodobého pohledu je významné, že na dvou vysokých školách vyučujeme studenty 4. ročníku v rámci klinik azylového práva s důrazem na specifika azylového řízení a cizineckou problematiku obecně.

Za přispění týmu pracovníků SOZE zpracoval Libor Studený