



POLITIKA A PRAXE DOBROVOLNÝCH NÁVRATŮ V EVROPSKÝCH ZEMÍCH:

MOŽNOSTI TRANSPOZICE DO ČESKÉHO PROSTŘEDÍ

PROJEKT ENF - 2008 - 05
VÝMĚNA ZKUŠENOSTÍ
A DOBRÉ PRAXE AVR
V EVROPSKÝCH ZEMÍCH

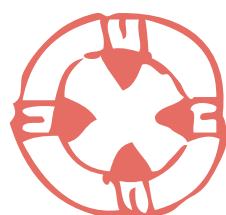
PUBLIKACE VZNIKLA DÍKY
SPOLUFINANCOVÁNÍ EVROPSKOU UNIÍ
Z EVROPSKÉHO NÁVRATOVÉHO FONDU.



SOCIOPOLIS



DUBEN 2010



SOCIOPOLIS

Sociopolis usiluje o sociální inovace ve veřejném prostoru za účasti společenských věd při respektování těchto principů:

- Zodpovědný přístup vůči terénní praxi;
- Efektivní didaktická činnost a přenositelnost poznatků;
- Politická neutralita, ale nikoliv apolitičnost;
- Názorová otevřenost a diskuse;
- Aplikace vědeckých způsobů poznání v praxi;
- Partnerství.

Tento sborník byl publikován v rámci projektu „Výměna zkušeností a dobré praxe AVR v členských zemích EU“. Projekt byl spolufinancován Evropskou unií z Evropského návratového fondu.

Realizační tým děkuje za pomoc s texty týkající se legislativního ukotvení AVR Mgr. Pavlu Cizinskému.

Vydavatel:

o. s. Sociopolis

Průchova 50

Praha 5 – Košíře

Tel: + 420 724 960 016

E.mail: info@sociopolis.cz

Internet: www.sociopolis.cz

Autoři:

Mgr. Jan Černík

Bc. Vojtěška Hervertová

Obsah:

1. Úvod - Obsah publikace a výzkumné metody

1.1	Výběr zemí	8
1.2	Výzkum	9
1.3	Metoda	9
1.4	Sumář a výsledná doporučení	10

2. Politický rámec AVR

2.1	Spojené království Velké Británie a Severního Irska	14
2.1.1	Institucionální nastavení AVR ve Spojeném království	14
2.1.2	Legislativní ukotvení AVR ve Spojeném království	15
2.2	Nizozemské království	17
2.2.1	Institucionální nastavení AVR v Nizozemsku	17
2.2.2	Legislativní ukotvení AVR v Nizozemsku	18
2.3	Norské království	19
2.3.1	Institucionální nastavení AVR v Norsku	20
2.4	Irská republika	21
2.4.1	Institucionální nastavení AVR v Irsku	21
2.4.2	Legislativní ukotvení AVR v Irsku	22
2.5	Polská republika	23
2.5.1	Institucionální nastavení AVR v Polsku	23
2.5.2	Legislativní ukotvení AVR v Polsku	23
2.6	Portugalská republika	25
2.6.1	Institucionální nastavení AVR v Portugalsku	25
2.6.2	Legislativní ukotvení AVR v Portugalsku	26
2.7	Česká republika	27
2.7.1	Institucionální nastavení AVR v Česku	28
2.7.2	Legislativní ukotvení AVR v Česku	28
2.8	Politický rámec a institucionální nastavení AVR ve vybraných zemích	30
2.9	Legislativní ukotvení AVR ve vybraných zemích	31

3. Koordinace aktérů

3.1	Kombinovaný systém/evoluční přístup: Holandsko	33
3.2	Decentralizovaný systém poradenství: Portugalsko	36

4. Praxe asistovaných dobrovolných návratů

4.1	Praxe AVR ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska	40
4.1.1	Základní data AVR a žádosti o mezinárodní ochranu ve Spojeném království	40
4.1.2	Přehled projektů AVR ve Spojeném království	41
4.1.3	Procedury návratů ve Spojeném království	43
4.2	Praxe AVR v Nizozemském království	44
4.2.1	Základní data AVR a žádosti o mezinárodní ochranu v Nizozemsku	45
4.2.2	Přehled projektů AVR v Nizozemsku	45
4.2.3	Procedury návratů v Nizozemsku	48

ENF - 2008 - 05	Výměna zkušeností a dobré praxe AVR v evropských zemích	3
-----------------	---	---

4.3	Praxe AVR v Norském království	49
4.3.1	Základní data AVR a žádostí o mezinárodní ochranu v Norsku	49
4.3.2	Přehled projektů AVR v Norsku a klasifikace cílových skupin	50
4.3.3	Procedury návratů v Norsku	52
4.4	Praxe AVR v Irské republice	53
4.4.1	Základní data AVR a žádostí o mezinárodní ochranu v Irsku	53
4.4.2	Přehled projektů AVR v Irsku	54
4.4.3	Procedury návratů v Irsku	55
4.5	Praxe AVR v Polské republice	56
4.5.1	Data AVR a žádostí o mezinárodní ochranu v Polsku	57
4.5.2	Přehled projektů AVR v Polsku	57
4.5.3	Procedury návratů v Polsku	59
4.6	Praxe AVR v Portugalské republice	60
4.6.1	Základní data AVR v Portugalsku	60
4.6.2	Přehled projektů AVR v Portugalsku	61
4.6.3	Procedury návratů v Portugalsku	62
4.7	Praxe AVR v České republice	63
4.7.1	Základní data AVR a žádostí o mezinárodní ochranu v Česku	63
4.7.2	Přehled programů a projektů AVR v Česku	64
4.7.3	Procedury návratů v České republice	66
5.	Programování AVR a kategorizace cílových skupin	
5.1	Doporučení kategorizace cílových skupin AVR v ČR	69
5.1.1	Doporučené programové schéma AVR	69
5.1.2	Základní podmínky pro převzetí dobré zahraniční praxe	70
6.	Komunikace s cílovou skupinou	
6.1	Nizozemský příklad metodiky krajaňských poradců a městských sítí	71
6.2	Doporučení komunikace s cílovou skupinou	75
7.	Závěr	77
	Seznam použitých zdrojů	79

Seznam zkratek

Irská republika:

GNIB	Ředitelství služby imigrační policie
INIS	Irský úřad pro udělování občanství a migraci
IOM	Pobočka Mezinárodní organizace pro migraci
ORAC	Úřad komisaře pro žádosti o azyl
RAT	Soud pro žaloby uprchlíků
RIA	Agentura pro přijímání a integraci
VARRP VINN	Asistované dobrovolné návraty a reintegrační program pro zranitelné občany Nigérie nelegálně pobývající na území Irska nebo Nizozemska

Polská republika:

KGSG	Ředitelství pohraniční stráže
MSWIA	Ministerstvo vnitra a státní správy
UDSC	Úřad pro cizince

Portugalská republika:

ACIDI	Vysoký komisař pro migraci a interkulturní dialog
ACIME	Vysoký komisař pro migraci a etnické minority
CLAII	Centra na podporu integrace imigrantů
CNAII	Národní centrum pro integraci imigrantů
CPR	Portugalský úřad pro uprchlíky
DCICPD	Vrchní ředitelství pro migraci, řízení a klasifikaci dokladů
EUMS	Vojenská základna Evropské unie
IOM Lisabon	Pobočka Mezinárodní organizace pro migraci se sídlem v Lisabonu
IRRiCO	<i>Enhanced and Integrated Approach regarding Information on Return and Reintegration in Countries of Origin</i>
MAI	Ministerstvo vnitra
SEF	Služba pohraniční a cizinecké policie
SuRRiA	Projekt: "Podpora návratu - Informační a poradenská síť"

Česká republika:

AVR	Asistované dobrovolné návraty
ČSÚ	Český statistický úřad
ENF	Evropský návratový fond
IOM	Pobočka Mezinárodní organizace pro migraci se sídlem v Praze
MV ČR	Ministerstvo vnitra České republiky
NNO	Nestátní neziskové organizace
OAMP MV ČR	Odbor azylové a migrační politiky
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OSN	Organizace spojených národů
SUZ MV ČR	Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR
ZRS ČR	Zahraniční rozvojová spolupráce České republiky
ZZC	Zařízení pro zajištění cizinců

Nizozemské království:

AVRD	Asistované dobrovolné návraty z detencí
AVR-NC	Asistované dobrovolné návraty – poradenství v rodném jazyce
AVRR	Asistované dobrovolné návraty a reintegrace
AVRR-Irák	Asistované dobrovolné návraty a reintegrace občanů Iráku
AZC	Přijímací střediska
COA	Ústřední Agentura pro přijímání žadatelů o azyl
CORDAID	Holandská katolická charita, součástí sítě Caritas Europe
HealthNet TPO	Nestátní nezisková organizace působící v rozvojových zemích v oblasti zlepšení zdravotního stavu obyvatelstva
HRT	Projekt: „Řízení návratů a neintegrace“
IND	Imigrační a naturalizační služba
JUS	Odbor Ministerstva spravedlnosti jednající jménem vládního zmocněnce pro justici
MbT	<i>Stichting Maatwerk bij Terugkeer</i> , Nadace pro cílenou repatriaci (funguje pod Cordaidem)
MHP	Migranti se zdravotními problémy
MINBUZA	Ministerstvo spravedlnosti
Pharos	Poradenské a vzdělávací centrum pro zdraví uprchlíků a nově příchozích
RBM	Monitoring výsledků
R&DS	Repatriační a odletová služba
REAN	Projekt „Návrat a emigrace cizinců z Nizozemí“
RIIM	Iniciativa pro návrat neregulérních migrantů
RMH III	Návratová migrace & zdraví
SAMAH	<i>Landelijke belangenorganisatie voor jonge asielzoekers</i> , Humanitární nadace pro nezletilé žadatele o azyl bez doprovodu
SMS	<i>Stichting Mondiale Samenleving</i> , Nadace pro globální společnost
UAM	Nezletilci bez doprovodu
VHT	Oběti obchodování s lidmi
VNG	Asociace nizozemských místních samospráv
VP	Holandská cizinecká policie
VWN	<i>Vluchtelingenwerk the Netherlands</i> , Holandská rada pro uprchlíky

Spojené království Velké Británie a Severního Irska:

AVRFC	Asistované dobrovolné návraty pro rodiny a děti
AVRIM	Asistované dobrovolné návraty pro neregulérní migranty
ERS	Schéma brzkého odsunu
FRS	Schéma usnadněného návratu
HO	<i>Home Office</i> – britské Ministerstvo vnitra
IOM Londýn	Pobočka Mezinárodní organizace pro migraci se sídlem v Londýně
PNC	Národní policejní registr
PTA	Dohody o přemístění vězňů
UKBA	Agentura pro imigraci a hranice
VARRP	Program asistovaných dobrovolných návratů a reintegrace

ZIM-VARRP

Program asistovaných dobrovolných návratů a reintegrace pro občany Zimbabwe

Norské království:

AVRSFB

Asistované dobrovolné návraty s finanční podporou pro občany Burundi

AVRSFR

Asistované dobrovolné návraty s finanční podporou pro reintegraci

DUF

Databáze žadatelů o azyl

IRRANA

Informační návrat do Iráku a reintegrace pro občany Afghánistánu

IRRINI

Informační návraty do Iráku a reintegrace občanů Iráku

JPU

Ministerstvo spravedlnosti Norského království

NOAS

Norská organizace pro žadatele o azyl

NPAID

Norská organizace pro pomoc lidem

ODA

Overseas Development Assistance, Zahraniční rozvojová pomoc

PU

Imigrační útvar státní policie

RMA

Odbor pro regiony, přijímání a návrat

UDI

Norské ředitelství pro imigraci

UNE

Norská azylová komise

VARP

Program asistovaných dobrovolných návratů

POLITIKA A PRAXE DOBROVOLNÝCH NÁVRATŮ V EVROPSKÝCH ZEMÍCH: MOŽNOSTI TRANSPOZICE DO ČESKÉHO PROSTŘEDÍ

1. Úvod - Obsah publikace a výzkumné metody

země hledají společný přístup k řízení migračních toků od začátku poslední dekády 20. století. Směr tohoto úsilí udala dohoda v Tampere (1999). Přístup dojednaný v Tampere roce 1999 byl potvrzený v roce 2004 přijetím Haagského programu, který stanoví cíle pro posílení svobody, bezpečnosti a práva v EU na období 2005-2010. V Haagském programu si EU stanovila cíl vyváženého přístupu k řízení migrace, který se týká jak legální, tak nelegální migrace. Součástí tohoto přístupu je preference dobrovolných návratů před nucenými.

Česká republika je součástí této debaty od předvstupních jednání s EU, plnohodnotným členem jednotné politiky pro řízení migračních toků je od přijetí do EU v roce 2004. Publikace „Politika a praxe dobrovolných návratů v evropských zemích: možnosti transpozice do českého prostředí“ je především příspěvkem do diskuze o možných vylepšeních stávající praxe AVR v ČR, ale zároveň i prohlubuje evropský kontext této diskuze.

Výzkumná zpráva – sborník příspěvků obsahuje přehled o současném stavu problematiky v oblasti asistovaných návratů v šesti evropských zemích. Příprava sborníků byla uskutečněná v rámci projektu s názvem „Výměna zkušeností a dobré praxe AVR v členských zemích EU“ spolufinancovaného z Evropského návratového fondu v roce 2009 (č. ENF 2008-05). Záměrem projektu, jehož výstupem je tato publikace, bylo podpořit sdílení dobré praxe a zkušeností s tvorbou politik asistovaných dobrovolných návratů ze šesti evropských zemí ve prospěch inovací návratové politiky a praxe České republiky. Zde uváděná doporučení jsou předběžného charakteru, jejich verifikaci a prohloubení zajistí několik studijních cest, které budou navazovat na některé teze uvedené v této publikaci.

1.1 Výběr zemí

Na počátku realizace projektu bylo identifikováno více evropských zemí tak, aby byl v průběhu zahajování projektu zajištěn širší výběr partnerských zemí. Identifikace zemí s přenositelnou praxí byla založená na studiu dostupných materiálů a komunikaci s vybranými misemi IOM v těchto členských nebo přidružených státech EU: Norsko, Nizozemsko, Spojené království Velké Británie a Severního Irska (UK), Irsko, Itálie, Polsko, Švýcarsko a Portugalsko.

1. **Ochota ke spolupráci a akceptování pravidel a nástrojů výzkumu** byla de facto vstupní podmínka, kterou je nutné splnit pro účast na projektu.
2. **Přenositelnost politiky a praxe** v členských a přidružených zemích je kolísavá. V rámci této aktivity projektový tým vyhodnocoval vstupní data získaná pomocí telefonických rozhovorů.
3. **Inovace návratové politiky a praxe** byl důvod pro začlenění země do projektu za účelem popisu aktuálních trendů a vyvarování se chyb v praxi AVR.
4. **Dostupnost podkladů v angličtině** usnadnilo analýzu a vytvořilo předpoklad uskutečnitelnosti druhé etapy projektu v roce 2010 a 2011 (studijní cesty pro zástupce státní správy).

Kritéria výběru partnerských zemí (podle závažnosti):

Pozitivní reakci na nabídku spolupráce na projektu ENF vyslaly projektové týmy z Polska, Irska, UK, Holandska a Norska. Zejména partneři ve Velké Británii, v Irsku a v Holandsku byli motivováni pro spolupráci. Některé aspekty návratové praxe a politik těchto zemí se jeví jako přenositelné a inspirativní pro ČR. Jako nejproblematictější se ukázala spolupráce s partnery v Itálii a v Polsku. Zpočátku vážla také kooperace s partnerem v Portugalsku, kde se ale spolupráce ve druhé polovině realizace projektu výrazně zlepšila.

Postupně se vyprofilovaly následující aspekty politiky a praxe AVR pro využití pro ČR:

Nizozemsko – Rozvinutý systém distribuce informací o AVR mezi imigračními komunitami

(projekty RIIM a AVR NC); Politické propojení *Migration and Developement*; Koordinace aktérů v rámci *Platform for Permanent Repatriation*;

UK – Distribuce informací o AVR v imigračních komunitách; Monitoring a Evaluace AVR;

Irsko – Praxe práce s ohroženými skupinami; efektivní nastavení návratového schématu;

Portugalsko – Koordinace aktérů AVR v rámci projektu SuRRIA; Distribuce informací v imigračních komunitách;

Norsko – Probíhá hodnocení nedávno revidované politiky a praxe AVR, které nebylo publikováno do vydání této studie;

Polsko – Srovnatelné problémy a historie AVR jako v ČR;¹

1.2 Výzkum

Předmětem výzkumu je politika a praxe vybraných zemí s cílem přinést některé prvky AVR do diskuse o tvorbě návratové politiky a inovace praxe České republiky. Navazující aktivitou na výzkum bude příprava expertních cílených zpráv, které budou vycházet z analytických částí zprávy.

Hlavní výzkumnou metodou, používanou při tvorbě této studie, bylo shromažďování informací pomocí dotazníků a organizačních diagramů, které jsou součástí kapitol o institucionálním nastavení AVR. Dotazník i organizační diagram vyplňovali většinou pracovníci misí IOM ve vybraných zemích s pomocí vedoucího týmu. S každou ze spolupracujících organizací byla udržována telefonická i písemná komunikace. Důležitým zdrojem informací byly sekundární prameny, informační materiály, webové stránky, publikace a jiné dokumenty (zdroje dostupné na internetu jsou uváděné v poznámkách pod čarou a publikace v bibliografii). Prvotní znalost byla doplněna cílenými otázkami na spolupracovníky.

Výzkum probíhal od počátku října 2009 do konce března 2010. Primárním zdrojem informací byla komunikace s pracovníky misí IOM ve vybraných zemích včetně ČR. Pro sběr vstupních informací byla využívána elektronická pošta za použití nástrojů vytvořených a testovaných v rámci projektu: A/ Dotazník; B/ Organizační diagram. Přínosem výchozí metody výzkumu byly vstupní, jednotné informace za každou zemi: politický a legislativní rámec, institucionální pokrytí, procedury AVR a nucených návratů, statistiky. Na základě vyhodnocení výsledků byly cíleně oslovovány jednotlivé mise s dotazy na konkrétní aspekty AVR a na doplňující vstupní informace. V této fázi byl sestavený dotazník na doplňující informace, který byl diskutovaný po telefonu nebo pomocí komunikaci přes skype.

1.3 Metoda

Struktura práce je postavená na dvou pilířích – návratová politika a praxe. Takové dělení je do značné míry konstruktem, ale není zde prostor pro příspěvek do diskuse, kde končí politika a začíná praxe. V textu je dichotomie politika/praxe užitá čistě jako metodologické vodítko. Každá s obou částí se skládá z několika příspěvků s různou mírou detailu. Jak v politické části, tak i v praktické části jsou popisné pasáže členěné do podkapitol podle jednotlivých zemí. Popisy politik i praxe jsou zákonitě redukovány, protože detailní deskripce návratové politiky a praxe šesti evropských zemí neodpovídá rozsahu této práce. Princip těchto redukcí je vysvětlený níže. Za každou popisnou pasáží je analýza těchto aspektů návratů. Analytický postup se v politické a praktické části liší různými výchozími body:

- Analýza politik spočívá ve vyhodnocení přenositelnosti přístupu ke koordinaci aktérů návratů v Portugalsku a v Nizozemsku. Tento aspekt byl vybrán ze dvou důvodů: A/ Cílem projektu bylo navrhnout alternativní modely fungování „Návratového centra“, které je zmíněné ve Víceletém plánu; B/ Na téma koordinace aktérů získal výzkumný tým podrobné a aktuální informace.
- Analýza návratových praxí se opírá o tvorbu návratových programů na základě kategorizací cílových skupin programů a projektů asistovaných dobrovolných návratů. Volba této tematiky koresponduje se zadáním projektu pro přenos dobré praxe ze zahraničí a zpráhlednění návratové

¹ Projekt by se zřejmě obešel bez posledních dvou zemí. V případě Norska se nepotvrdilo očekávání dostupnosti evaluace programu AVR. Polská zkušenost s návraty a tamní migrační realita se již více odlišuje od našeho výchozího předpokladu. Hodnota informací z těchto zemí pro případné inovace návratové politiky a praxe ČR je mizivá a jejich zběr zbytečně zatíží výzkumný tým.

praxe v ČR (viz Víceletý plán). Zde jsou porovnávána nastavení schémat návratů podle kategorií cílových skupin.

- Třetí analyzované téma je včleněné do oddílu praxe. Komunikace s cílovou skupinou je také téma Víceletého plánu a součástí zadání projektu. V rámci podkapitoly je přehled způsobů komunikace s cílovými skupinami. Detailní popis a analýza přenositelnosti je díky podrobným výstupům výzkumu k dispozici pro inovativní nizozemský příklad práce krajských návratových poradců.

Tyto tři varianty analýzy vychází ze souhrnu získaných poznatků k daným tématům. Další analytická metodika je jednotná: 1/ Srovnání charakteristických rysů sledované tematiky; 2/ Formulace přenositelných komponent politik nebo praxe do prostředí ČR; 3/ Podmínky nutné pro převzetí konkrétní politiky nebo praxe.

Na úrovni doporučení k přebírání komponent praxe a politiky je znatelný zdánlivý paradox, který ale ospravedlňuje zvolenou metodu:

Sféra analytického materiálu	Sféra adresovaného doporučení ČR	Analytický přístup
praxe	politika	bottom up
politika	praxe	top down

Na analýzu zvolených tématických okruhů navazují předjednané plány služebních cest do několika zemí, ve kterých probíhal výzkum.

1.4 Sumář a výsledná doporučení

V nejobecnější rovině je psaná úvodní část popisující politiky a historický kontext migrace ve vybraných zemích. Popisné a zároveň obecné jsou úvody do politik vybraných zemí, kde jsou zmíněny základní principy a historie vzniku jednotlivých politik.

Institucionální nastavení dobrovolných i nucených návratů v každé ze zemí poskytuje přehled o institucích a liniích spolupráce. Operační diagramy AVR doplňují tuto deskriptivní část zprávy. Vedle popisu legislativního ukotvení návratů ve sledovaných zemích obsahuje normativní příspěvek sborníku i kritickou analýzu získaných informací z hlediska subjektivních zájmů migranta.

Doporučení 1 – Koordinace organizací a institucí

První z příspěvků s vyšší mírou detailu a analýzou přenositelnosti je zaměřený na koordinaci státních i nestátních aktérů. Otázka zní, jak mohou spolupracovat aktéři s rozdílnou právní subjektivitou a přístupem k cílové skupině, aniž by byla spolupráce pouze deklarativní, ale měla efektivní přesah do praxe a tedy i přímo pozitivní dopad na navrátilce. Příspěvek zkoumá dva rozdílné přístupy koordinace, které mnohou posloužit jako variantní nebo alternativní modely pro založení plánovaného Návratového centra v České republice. Každý z vybraných modelů spolupráce vychází z jiné politiky, holandský je více vázaný na spojení migrace – rozvoj a pokrývá před-odletové služby i reintegraci v zemi původu. Portugalský příklad koordinace je založen více na práci policie a na státní politice integrace cizinců, pokrývá především před-odletovou a odletovou fázi návratu.

Nizozemský model koordinace - *Platform for Permanent Repatriation*

Projekt Platformy má řadu silných momentů: Slučování expertizy, sítí a zkušeností několika silných organizací; Vzájemná komplementarita organizací; Zaměření na klienta; Jednotná vize. Nizozemský model koordinace je charakteristický propojením migrační a mezinárodní politiky ve dvojím konceptu: migrace a rozvoje. Dále je Platforma příznačná svojí heterogeností, je zde zastoupená státní instituce *Centraal orgaan opvang asielzoekers* (Ústřední Agentura pro přijímání žadatelů o azyl, dále jen COA), dále IOM, církevní organizace CordAid, akademická instituce *HIT foundation* a několik poměrně specializovaných neziskových organizací. Charakteristickým

rysem platformy je její politická orientace. Nizozemská platforma chce tímto směrem působit a facilitovat rozvoj *fact-based policy*. Program také vykazuje řadu omezení a rizik, které mohou ohrozit efektivitu výstupů. Inherentní hrozbou všech platform je snadný odklon od kooperativního jednání směrem ke konkurenčnímu. Druhým, typickým problémem platform, je nezbytné řízení velké množiny činností několika aktérů, a tím i vysoké nepřímé náklady na koordinaci programu. Komplikaci mohou představovat rozdíly mezi organizacemi co do velikosti, úrovně profesionality nebo expertizy. Jednotlivé organizace se mohou v rámci reorganizace poskytování návratových služeb v zemi vyvíjet odlišně.

- **Struktura Platformy:** rozdělení na *Front office* (řízená COA) a *Back office* (řízená IOM). První sekce Platformy řídí sdílení dat aplikace jednotné metodiky mezi participujícími organizacemi, slouží jako kontaktní bod, sbírá informace ze zemí původu a řídí celý projekt. Druhá sekce platformy zajišťuje návratové služby. Nižší stupeň struktury Platformy spočívá v několika menších pilotních projektech, které realizují jednotlivé subjekty platformy samostatně nebo ve spolupráci.
- **Propojení praxe a tvorby politiky:** Posílení rozvojového aspektu návratů. ČR nemůže stavět na kvantifikačních kritériích úspěšnosti návratů, důraz by měl být kladen na kvalitu. To znamená na udržitelnost návratu a reintegrační služby počínaje prací s informacemi ze zemí původu a reintegračního plánování už v před-odletové fázi.
- **Platforma je zacílená pouze na migranty v režimu mezinárodní ochrany.** V českém prostředí by bylo patřičné zaměření vedle žadatelů o azyl a bývalých žadatelů o azyl, také na nelegálně pobývajících migranty.
- **Postup realizace projektu Platformy:** Pilotní část projektu a její evaluace se zdá být adekvátním postupem, kdy je možné modifikovat původní ambice Návratového centra a uchopit nové možnosti, které se v pilotním provozu projeví. Pilotní část umožňuje fact-based learning.
- **V českém prostředí nejsou pomáhající organizace na srovnatelné úrovni profesionality,** není jisté, zda dokáží sladit portfolia svých služeb tak, aby společně vytvořily úplný (integrální) řetězec návratových služeb. V případě české varianty platformy by bylo zřejmě vhodné zapojit vzdělávací komponent. Některé služby nebo typy aktivit, které jsou nezbytnou součástí integrálního systému návratových služeb v ČR, neexistují nebo se nacházejí ve stádiu zárodku. Pro úspěšné přenesení praxe platformy do českého prostředí bude nutné některé typy návratových služeb nově vytvořit (například reintegrační plánování před návratem).

Portugalský model koordinace – projekt SuRRIA

Projekt SuRRIA byl těsně propojený se státními institucemi, zejména s pohraniční a cizineckou policií. Tento faktor umožňuje snadnější operativnost na území a lepší udržitelnost výsledků po ukončení projektu, ale nereflexuje reintegrační/rozvojovou část dobrovolných návratů. SuRRIA byl de facto vládní projekt zajišťující dostupnost informací, jednotného návratového poradenství a dostupnost zahájení procedury v regionech mimo Lisabon. Projekt po obsahové stránce zajišťovala kancelář IOM Lisabon.

- **Přenositelnou praxí může být organizace řízení a struktura sítě SuRRIA,** která vychází z více-úrovňového řetězení procedury poradenství: A/ Na lokální úrovni informují neziskové organizace nebo centra pro integraci cizinců o AVR; B/ Na regionální úrovni nabírají žádosti a poskytují poradenství pobočky pohraniční a cizinecké policie; C/ Na národní úrovni zajišťuje odletové služby a případnou reintegraci IOM Lisabon, který také zajišťuje toky informací v síti. Na národní úrovni celý projekt řídí Služba pohraniční a cizinecké policie. Přenositelnost může být usnadněná strukturou státní správy ČR. Jsou k dispozici nebo se plánují centra pro integraci cizinců (fungující na základě idey decentralizace integrační politiky ČR), existují regionální ředitelství Cizinecké policie MV ČR a pobočky OAMP MV ČR.. Dílčí aktivity, které směřují k obdobnému modu koordinace již uskutečnila IOM v rámci několika projektů v ČR.
- **Tvorba nebo převzetí nástrojů jednotné metodiky návratového poradenství.** Sjednocení a přehlednost portugalského návratového schématu je dána jedním AVR programem, otevřeným pro všechny cílové skupiny. Podmínka přenositelnosti je zpráhlednění a stabilita českého návratového schématu.

Doporučení 2 – design AVR schématu a kategorizace cílových skupin

Mainstreaming programů AVR je ve sledovaných zemích spíše pravidlem. Nejvíce diversifikovanými nástroji pro realizaci AVR disponuje Nizozemsko, kde je tento stav vnímán částečně jako negativní. Ačkoliv diversifikace nástrojů AVR zajišťuje pokrytí všech myslitelných skupin migrantů, přináší nepřehlednost a fragmentaci praxe. Druhý pól představuje portugalské schéma jednoho programu universálně dostupného pro všechny cílové skupiny AVR.

Omezení počtu vzájemně se překrývajících a krátkodobých programů lze doporučit také pro tvorbu koncepce AVR v České republice. Dobře aplikovatelným příkladem může být praxe Irské republiky, která je postavená na větvení jednoho programu do projektů nebo podprogramů podle cílových skupin. Přičemž pro každou ze skupin jsou jasné stanovené podmínky a služby v rámci programu. Například rozdílná výše a forma reintegrační asistence, před-odletová zdravotní péče apod. Výrazně by se pak snížila administrativní zátěž, program a projekty by byly přehlednější. Dílčí projekty by bylo možné vytvářet nebo případně modifikovat podle aktuálních potřeb při zachování rámce programu, podobně jak ukazuje irský příklad z března 2009. Mimo rámec centrálního programu by měl i nadále zůstat samostatný program návratů ze zařízení pro zajištění cizinců.

Optimální schéma AVR v ČR:

Úroveň I. – centrální programy

- Centrální program AVR, ustanovený na základě vládní smlouvy s IOM nebo na dílčích smlouvách o realizaci AVR ve spolupráci se SUZ MVČR a pokrývající základní odletovou a před-odletovou asistenci. Centrální program by neposkytoval po-přiletovou asistenci ani specifickou před-odletovou asistenci.
- Dílčí program AVR pro klienty v záchytných zařízeních pro cizince ustanovený na vládní smlouvě s IOM nebo na dílčích smlouvách o realizaci AVR ve spolupráci s CP MVČR a pokrývající základní odletovou a před-odletovou asistenci.

Úroveň II. – projekty podle cílových skupin

- projekt pro ohrožené skupiny neregulérních migrantů,
- reintegrační projekt pro žadatele o přiznání mezinárodní ochrany,
- reintegrační projekty pro státní příslušníky vybraných zemí,

Úroveň III. – projekty na zvyšování kapacit a efektivity, zlepšování praxe AVR v ČR

- projekt koordinace aktérů (Návratové centrum),
- projekt na dosažení cílové skupiny neregulérních migrantů,
- evaluace a nastavení monitorovacího systému AVR.

Výsledkem by byla vyšší efektivita AVR díky diversifikaci nástrojů, lepší koordinace mezi aktéry v ČR a snazší komunikace směrem k cílovým skupinám. Norské a Nizozemské schéma AVR zahrnují nevelké lokální projekty, které jsou částečně nebo úplně financovány ze zdrojů místních samospráv. V případě Norska jsou poskytovány drobné granty na návraty konkrétních jednotlivců nebo skupin. Tyto alternativní nástroje mohou být také přínosem.

Doporučení 3 – Komunikace s cílovou skupinou

Nizozemská zkušenost poskytování návratového poradenství přes krajské konzultanty s pomocí budování sítí prošel od roku 2003 už čtyřmi inkarnacemi. V současnosti můžeme sledovat jeho precizní a vyzkoušenou variantu. Během sedmi let ladění a modifikací metodiky se sice projekt vyprofiloval podle nizozemské reality, přesto ale je tento přístup přenositelný do praxe ČR na několika úrovních a aspektech. V neposlední řadě charakter praxe krajských návratových poradců je plně ve shodě s cíli Víceletého programu Evropského návratového fondu.

- Přenositelný je především ústřední princip krajského poradenství, které se jeví jako efektivní nástroj pro dostupnost informací především pro migranty bez legálního pobytového statusu. Z tohoto výchozího bodu se může odvíjet přebírání dobré praxe z Nizozemska, avšak po důkladném vyhodnocení přenositelnosti jednotlivých nástrojů metodiky.
- Propojení poradenství a procedury návratu klade velkou odpovědnost na krajské poradce, kteří



už v předchozích variantách projektu hráli klíčovou roli. Výběr a školení krajských poradců jsou faktory rozhodující o úspěchu a jeden z klíčových komponentů pro případné přebírání praxe.

- Charakteristickým rysem AVR-NC je jeho funkční napojení na centrální program REAN, bez tohoto napojení by obdobný projekt nemělo smysl realizovat. V ČR musí být nejprve stabilní a přehledné návratové schéma, na které by bylo možné vzápětí navázat nové projekty typu krajského poradenství. Koncepční komunikace s cílovou skupinou má smysl až v momentě, kdy bude nabídka AVR srozumitelná a nepodléhající změnám v řádech měsíců.
- V ČR se koncentrují cílové skupiny AVR ve velkých městských centrech, kde také působí neziskové organizace pracující s migranty. Síťování krajského poradenství již v ČR existuje, nicméně se jedná o spontánní ad hoc operace bez řídicích postupů. V tomto ohledu může být systematický přenos holandské zkušenosti činitelem snižujícím entropii českého prostředí AVR. Metodika poradenství, včetně výběru a školení krajských poradců bude inovativní i v rámci návratového mainstreamu v ČR.



2. Politický rámec asistovaných dobrovolných návratů

Vybrané země regulují migraci a tedy i návraty prostřednictvím ústředních orgánů státní správy. Následující kapitola pojednává o institucionálním kontextu mezinárodní migrace s ohledem na návraty ve všech sledovaných zemích, o roli státní správy, nestátních neziskových organizací a IOM.

Institucionální ukotvení migrace je v Evropě poměrně pestré, odpovídá různým tradicím veřejné správy v jednotlivých státech. Například ve Velké Británii je klíčovým aktérem Agentura pro imigraci a hranice (*UK Border Agency*, dále jen UKBA) působící jako samostatná vládní agentura podřízená Ministerstvu vnitra (*Home office*, dále jen HO). V rámci Ministerstva vnitra je migrace regulovaná v Portugalsku, Polsku a v České republice. Pod gesci Ministerstva spravedlnosti (nebo ekvivalentní instituce) spadá migrace v Nizozemsku, Irsku a v Norsku. Tato kapitola poskytne přehled a srovnání legislativního ukotvení, institucionálního a organizačního nastavení AVR ve vybraných zemích.

2.1 Spojené království Velké Británie a Severního Irska

Spojené království zažívá stabilní imigrační příliv od poloviny 20. století. Nicméně první program asistovaných dobrovolných návratů *Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme* (Asistované dobrovolné návraty a reintegrační program, dále jen VARRP), který je cílený na osoby v režimu mezinárodní ochrany, započal v roce 1999. Druhým nejvýznamnějším programem ve Velké Británii je *Assisted Voluntary Return for Irregular Migrants* (dále jen AVRIM), zacílený na neregulární migranty, zahájen byl v pilotním režimu v roce 2004. Oba projekty řídí a implementuje IOM Londýn.

Součástí vládní strategie pro řízení migrace je „Návratový a reintegrační fond“, zřízený *The Foreign and Commonwealth office* (Britským ministerstvem pro zahraničí a záležitosti Commonwealthu, dále jen FCO)². Jedná se o meziresortní fond (do něhož přispívají FCO, UK Border Agency, *The Department for International Development* a Ministerstvo spravedlnosti), který svým zaměřením navazuje na předchozí Migrační fond spravovaný Ministerstvem vnitra a FCO. Cíle Migračního fondu byly upraveny tak, aby programy a projekty z něj hrazené, dokázaly řešit větší nápor zájemců o návrat do země původu udržitelným způsobem.

Diskuze ohledně migrace je důležitou součástí pro formování vztahů s ostatními státy na vládní úrovni a je jednou z hlavních priorit zahraniční politiky Velké Británie. Záměrem FCO je spolupracovat s ostatními resorty na zvýšení počtu osob dobrovolně se navracějících z Británie do zemí původu (zejména z řad uvězněných osob a odmítnutých žadatelů o azyl), kde již zůstanou. FCO ovšem nemá vyčleněny prostředky na podporu těm zemím původu, které čelí největším problémům při přijímání svých navracějících se občanů.

2.1.1 Institucionální nastavení AVR ve Spojeném království

Velká Británie řídí a realizuje dobrovolné i nucené návraty přes *UK Border Agency* (Agentura pro imigraci a hranice, dále jen UKBA). Jedná se o centrální instituci zajišťující realizaci AVR, jež získala plný status vládní agentury v roce 2008.

UKBA je součástí *Home Office* (Ministerstva vnitra, dále jen HO) a je zodpovědná za imigrační a azylovou politiku a legislativu. Žadatelé musejí požádat o azyl osobně buď v přístavu (při vstupu do Velké Británie) nebo se musejí dostavit do přijímacího azylového střediska (nachází se v jižním Londýně nebo v Liverpoolu). Nezletilými žadateli o azyl bez doprovodu se zabývají sociální oddělení fungující v rámci samospráv.

Nucené návraty jsou realizovány příslušnými úřady ve spolupráci s pohraniční policií a nasmlouvanými soukromými subjekty jednájícími jménem Úřadu vlády. Programy dobrovolných návratů jsou výlučně realizovány IOM, který spolupracuje s orgány státní správy, jmenovitě s britským Ministerstvem vnitra (HO). AVR tým posuzuje jednotlivé žádosti o vstup do programu podle stanovených kritérií.

2 www.fco.gov.uk/en/about-the-fco/what-we-do/funding-programmes/strat-progr-fund/strat-prog-fund-migration

Před-odletové poradenství zajišťují neziskové organizace a IOM Londýn. Cestovní logistiku návratu a reintegrační asistenci zajišťuje výhradně IOM.

2.1.2 Legislativní ukotvení AVR ve Spojeném království

Právním základem asistovaných dobrovolných návratů a související agendy je ustanovení čl. 58 a 59 *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* (dále jen Zákon o státním občanství, imigraci a azylu 2002)³.

Čl. 58 odst. 1, zákona o státním občanství, imigraci a azylu 2002, obsahuje následující právní definici dobrovolného návratu, popř. dobrovolného vycestování (voluntary departure)⁴:

„Pro účely tohoto oddílu se osobou dobrovolně vycestující míní ten, kdo:

- a) není britským občanem ani občanem Evropského hospodářského prostoru,*
- b) opouští Spojené království směrem do místa, o kterém doufá, že se stane jeho trvalým místem pobytu, a*
- c) ministr vnitra se domnívá, že vycestování je v zájmu této osoby, a že tato osoba si vycestovat přeje.“*

Výše uvedená definice je poměrně široká a je charakterizována třemi znaky: okruhem osob, (potenciální) trvalostí návratu a kritériem zájmu.

Okruh osob je vymezen velmi široce a zahrnuje v podstatě všechny cizince ze třetích zemí. Podstatné je, že tento okruh osob zahrnuje i všechny cizince ze třetích zemí, kteří mají oprávnění k pobytu včetně práva trvalého pobytu na území Spojeného království a zahrnuje dokonce i všechny rodinné příslušníky občanů jiných států Evropské unie (včetně těch, kteří mají právo na volný pohyb na území Evropské unie). Zákon tedy neznemožňuje dobrovolné návraty ani u dlouhodobě usazených cizinců⁵.

Kritérium trvalosti návratu je jasným definičním znakem, byť v praxi může být obtížně prokazatelné (cizincův úmysl trvalosti návratu je subjektivní stránkou celé věci) a vymahatelné (u cizince, který benefitoval ze státní asistence pro dobrovolný návrat, a následně splní podmínky pro opětovný vstup do Spojeného království, nebude dobrovolný návrat zřejmě důvodem pro zamítnutí příslušného povolení ke vstupu či pobytu). Naopak kritériem není, zda se jedná o návrat cizince do jeho země původu nebo o vycestování do zcela jiné země.

Zájem cizince je zřejmě nejvágnější částí definice: kumulativní splnění podmínky objektivního zájmu cizince na vycestování a subjektivního přání cizince bude obtížně prokazatelné a v podstatě velice relativní. Naopak je velmi zvláštní, že zákon nestanoví jako podmínku zájem státu na vycestování cizince. Účelem této podmínky je zřejmě postavit jakousi bariéru vůči příliš silnému tlaku státních orgánů na vycestování cizince.

Riziko tlaku státních orgánů na cizince, aby vycestovali, a to i v rozporu s jeho vlastním zájmem, je zřejmé hned z následujícího odstavce čl. 58, dle kterého má ministr vnitra dvě pravomoci, a to podporovat jak přímo osoby dobrovolně vycestující tak i podporovat ty, kteří se teprve rozhodují, zda se stanou osobami dobrovolně vycestujícími (*„assist individuals to decide whether to become voluntary leavers“*). Vychází se zřejmě z toho, že cizinec se může rozhodnout, zda se stane osobou dobrovolně vycestující. Při bližším kritickém pohledu na výše uvedenou definici dobrovolného návratu dle čl. 58 odst. 1, zákona o státním občanství, imigraci a azylu 2002, je však třeba konstatovat, že ani kritérium trvalosti návratu ani kritérium zájmu cizince většinou, nebudou ovlivnitelná pouhým rozhodnutím cizince, nýbrž budou dána spíše objektivními skutečnostmi. Tomu nasvědčuje i pravomoc ministra vnitra dle čl. 58 odst. 3 písm. d), zákona o státním občanství, imigraci a azylu 2002, totiž hradit náklady spojené s vycestováním osoby (s rodinou či bez rodiny) či zvážení možnosti dobrovolného vycestování.

Na ustanovení definující dobrovolný návrat navazuje čl. 59 nazvaný Mezinárodní projekty⁶, který dává ministru vnitra právo účastnit se projektů zaměřených např. na asistenci či zajištění návratu migrantů. Účast ministra vnitra v těchto projektech může přitom spočívat zejména ve

³ Text zákona viz www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/ukpga_20020041_en_1

⁴ V anglickém originále tato definice zní: „A person is a “voluntary leaver” for the purposes of this section if

(a) he is not a British citizen or an EEA national,

(b) he leaves the United Kingdom for a place where he hopes to take up permanent residence (his “new place of residence”), and

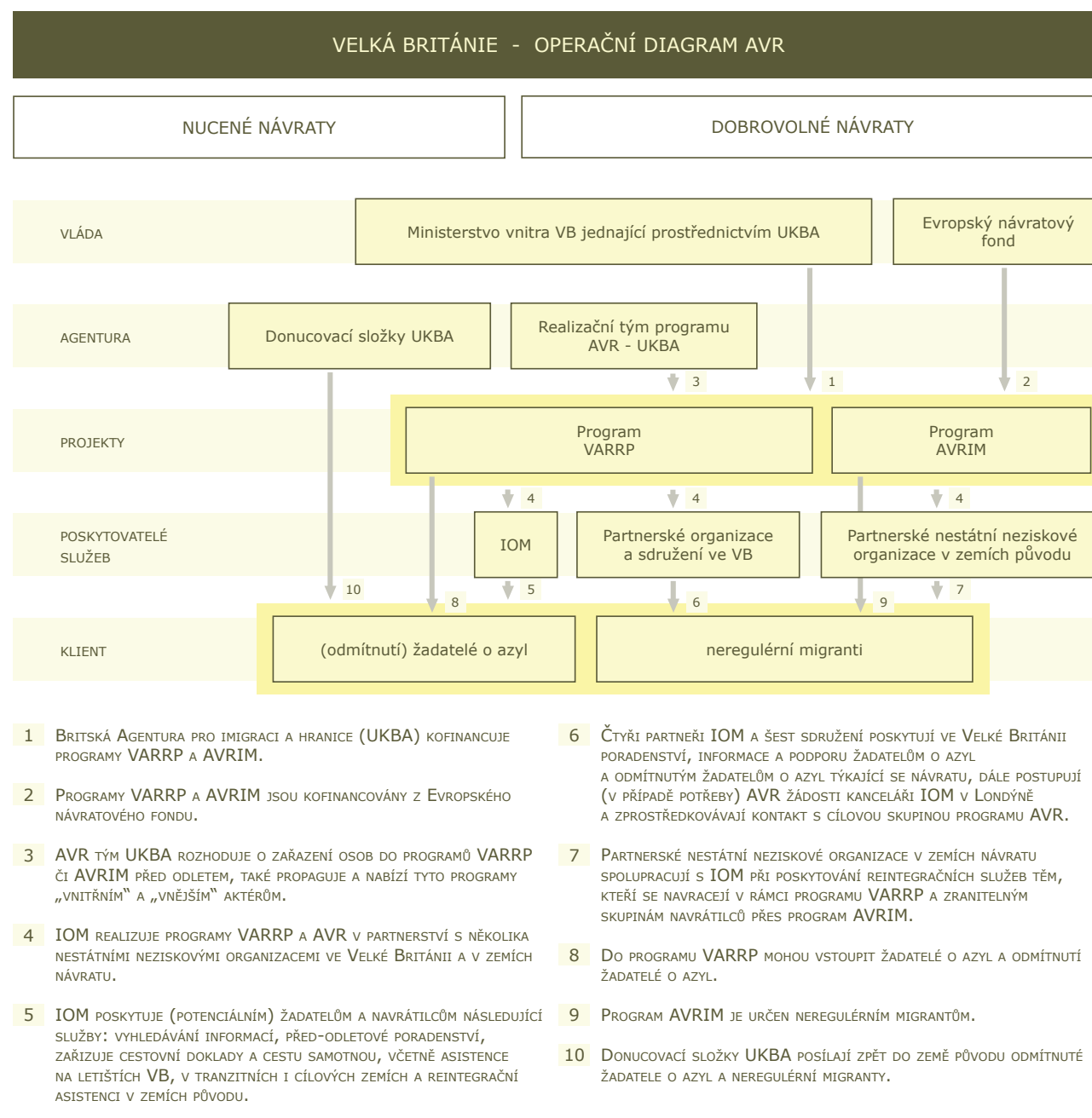
(c) the Secretary of State thinks that it is in the person’s interest to leave the United Kingdom and that the person wishes to leave.“

⁵ Zde je nutné zmínit skutečnost, že Spojené království má vyjednanou výjimku ohledně harmonizace pravidel pro imigrační a azylovou politiku EU.

finanční podpoře, a to buď pro organizaci realizující příslušný projekt anebo přímo pro konkrétního migranta. Odst. 4 vysloveně vylučuje, aby se ministr vnitra v tomto rámci jakkoli dotýkal práva pobytu migrantů.

Ustanovení čl. 58 a 59, zákona o státním občanství, imigraci a azylu 2002, je v praxi prováděno třemi konkrétními projekty⁷.

Je tedy třeba konstatovat, že definice dobrovolného návratu je v britském právu velice široká, takže poskytuje státu možnost ovlivňovat či využívat ochotu téměř jakéhokoli cizince, aby vycestoval. Naopak druhý základní účel právní úpravy, totiž poskytnutí garancí cizinci, není v zákoně zakotveno vůbec.



6 (1) The Secretary of State may participate in a project which is designed to:
 (a) reduce migration, (b) assist or ensure the return of migrants, (c) facilitate co-operation between States in matters relating to migration, (d) conduct or consider research about migration, or (e) arrange or assist the settlement of migrants (whether in the United Kingdom or elsewhere).
(2) In particular, the Secretary of State may:
 (a) provide financial support to an international organisation which arranges or participates in a project of a kind described in subsection (1);
 (b) provide financial support to an organisation in the United Kingdom or another country which arranges or participates in a project of that kind;
 (c) provide or arrange for the provision of financial or other assistance to a migrant who participates in a project of

2.2 Nizozemské království

Nizozemsko zažívá nárůst počtu imigrantů, tudíž je v rámci širší migrační politiky státu považována efektivní návratová politika za její důležitou součást. Těsné propojení obecné migrační a návratové politiky je vyjádřené ve dvou klíčových dokumentech: *Return Memorandum*, ze dne 21. září 2003 a *Illegal Aliens Memorandum*, ze dne 24. dubna 2004⁸. Dokumenty vysvětlují pozici vlády vůči návratům žadatelů o přiznání mezinárodní ochrany, kteří vyčerpali veškeré možnosti azylové procedury, respektive vůči návratům migrantů pobývajících na území Nizozemska nelegálně.

V Nizozemsku převládá názor, že nabízení programů návratové asistence musí začít již v rané fázi azylové procedury. Nejlépe bezprostředně po příjezdu imigrantů, předtím než usídlení povede k jejich integraci. Nizozemská vláda si přeje rozšířit oblast dobrovolných návratů a nabízet cílové skupině jiné stimuly než jsou finance s tím, aby podpořila jejich návrat a zlepšila šance na reintegraci.

Nizozemská návratová politika je úzce provázaná se zahraniční politikou. Principem je posílení vazby mezi zahraniční rozvojovou spoluprací a mezinárodní migrací, jehož vyjádřením je v případě Nizozemska spolufinancování návratových programů a projektů z rozpočtu *Ministerie van Buitenlandse Zaken* (Ministerstva zahraničí, dále jen MINBUZA), vnímané jako rozvojová spolupráce. V roce 2008 bylo uskutečněno rozhodnutí o zřízení samostatného fondu *Migration and Development*, ze kterého jsou hrazeny Vládní agenturou pro rozvojovou spolupráci - *Directorate General International Cooperation* (dále jen DGIS) zejména reintegrační projekty. Z tohoto fondu jsou financovány projekty na podporu státních příslušníků ze 40 zemí, uvedených na seznamu DGIS a tří zemí, kde má spojení tématu migrace a rozvoje specifický význam. Spolupráce se zeměmi původu se zdůrazněním souvislosti mezi migrací a rozvojovou problematikou může být faktorem úspěchu návratových programů Nizozemska.

2.2.1 Institucionální nastavení AVR v Nizozemsku

V Nizozemsku jsou veškeré aktivity spojené s návraty pod dohledem Ministerstva spravedlnosti (MINBUZA), jsou jím i financovány. Ministerstvo spravedlnosti si na organizaci dobrovolných návratů najímá IOM a nevládní organizace jako poskytovatele služeb.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (Imigrační a naturalizační služba, dále jen IND) je odbor *Ministerie van Justitie* (Ministerstva spravedlnosti, dále jen JUS) a jedná jménem Vládního zmocněnce pro justici. IND je zodpovědná za realizaci imigrační politiky v Nizozemsku. IND posuzuje všechny žádosti cizích státních příslušníků, kteří si přejí zůstat v Nizozemsku nebo se stát jeho občany (mezi jinými i azylanty a žadatelé o azyl)⁹.

Centraal orgaan opvang asielzoekers (Ústřední Agentura pro přijímání žadatelů o azyl, dále jen COA) je zákonem zřízená organizace zodpovědná za přijímání a ubytování žadatelů o azyl¹⁰. COA poskytuje ubytování během azylové procedury a připravuje žadatele o přiznání mezinárodní ochrany na život v Nizozemsku, na návrat do země jejich původu nebo na přesídlení do třetí země. V současnosti COA provozuje 12 přijímacích středisek po celém Nizozemsku. Přijímací střediska (AZC) jsou dvojího druhu: azylová zařízení pro přijímání a integraci a azylová zařízení zaměřená na repatriaci. Fáze azylové procedury určuje, do jakého z těchto druhů azylových zařízení jsou žadatelé umístěni. COA také provozuje „odletové středisko“ ve Vlagtwedde (pro lidi v režimu dříve platného cizineckého zákona) a „chráněné ubytování“ (pro osoby pobývajících na

that kind;

(d) participate in financial or other arrangements which are agreed between Her Majesty's Government and the government of one or more other countries and which are or form part of a project of that kind.

(3) In this section: (a) "migrant" means a person who leaves the country where he lives hoping to settle in another country (whether or not he is a refugee within the meaning of any international Convention), and

(b) "migration" shall be construed accordingly.

(4) Subsection: (1) does not: (a) confer a power to remove a person from the United Kingdom, or

(b) affect a person's right to enter or remain in the United Kingdom".

⁷ V současné době se zvažuje zavedení návratového projektu pro občany Evropské unie, kteří se stali obětmi obchodování s lidmi.

⁸ Dolní komora Poslanecké sněmovny, Dokumenty 2003-2004, str. 1-2, Dopis Ministra pro záležitosti cizinců a integrace. Prezentace Memoranda o nelegálně pobývajících cizincích.

⁹ www.ind.nl/EN/index.asp

¹⁰ www.coa.nl/NED/website/home.asp

území v režimu cizineckého zákona, platného od roku 2000).

Co se týká nucených návratů, byla pro tento účel v roce 2007 zřízena speciální agentura jako organizační složka Ministerstva spravedlnosti. Agentura organizující nucené návraty nese název *Dienst Terugkeer & Vertrek* (Repatriční a odletová služba, dále jen R&DS)¹¹ a je oddělená od IND, jež dříve zajišťovala návraty. Repatriace, které byly dříve prováděny Imigrační a naturalizační službou (IND) a *Vreemdelingenpolitie* (holandskou cizineckou policií, dále jen VP), jsou nyní nově realizovány touto agenturou, jejímž posláním je zlepšit zacházení s osobami, které nedisponují oprávněním k pobytu. Repatriční a odletová služba (R&DS) se zaměřuje na dvě cílové skupiny: neregulární migranty a odmítnuté žadatele o azyl. Repatriční a odletová služba se snaží o dobrovolný návrat, nicméně pokud migrant odmítne dobrovolně vycestovat, musí R&DS zorganizovat nucený návrat.

2.2.2 Legislativní ukotvení AVR v Nizozemsku

V Nizozemském království existuje zvláštní zákon upravující dobrovolné návraty, a to tzv. re-emigrační zákon z roku 1999 (zákon ze dne 22.4. 1999, Sb. č. 232)¹². Účelem tohoto zákona je poskytnout možnost těm příslušníkům cílových skupin, které se chtějí usadit v zahraničí, aby mohli svůj re-emigrační záměr realizovat i tehdy, pokud k němu nemají dostatek prostředků.¹³

Základními plněními poskytovanými na základě re-emigračního zákona jsou:¹⁴

- re-emigrační grant: jednorázová podpora osobě, která se vystěhovává z Nizozemska, spočívající ve výplatě fixních částek na úhradu definovaných nákladů souvisejících s cestovním a usazením se v cílové zemi;
- re-emigrační podpora: pravidelný měsíční příspěvek na úhradu životních nákladů a – v případě neúčasti na holandském veřejném zdravotním pojištění – též příspěvek na úhradu zdravotní péče. Re-emigrační podpora se vyplácí zpravidla doživotně (pokud se dotyčná osoba nevrátí zpět do Nizozemska). Podmínkou výplaty re-emigrační podpory je věk nad 45 let, nejméně tříletý pobyt v Nizozemsku na základě povolení k pobytu a nejméně šestiměsíční pobírání sociálních dávek před podáním žádosti o re-emigraci.

Cílové skupiny re-emigračního zákona jsou stanoveny prováděcími právními předpisy a v současné době zahrnují tyto osoby:

- osoby (nebo jejich rodiče), které mají či měly státní občanství vybraných států: např. Bosna a Hercegovina, Kapverdy, Itálie, Španělsko, Čína, Maroko, Tunisko, Turecko¹⁵ aj. (může se tedy jednat i o holandské občany)
- uznání uprchlíci popř. cizinci, kteří se v Nizozemsku usadili jako rodinní příslušníci uznaných uprchlíků
- občané Nizozemska pocházející ze Surinamu a
- osoby pocházející z Moluk, které přišly do Holandska v letech 1951 a 1952.

Základními podmínkami stanovenými v re-emigračním zákoně jsou:

- získání občanství státu, do kterého osoba re-emigruje, anebo alespoň zřejmá snaha toto občanství získat;
- vzdání se nizozemského občanství (pouze za předpokladu, že tato osoba má současně občanství jiného státu) a
- bezdlužnost ve vztahu k veřejným rozpočtům nizozemského státu;
- plnoletost;
- re-emigrace i s partnerem.

Pro osoby, které využily re-emigračního zákona, existuje zjednodušená procedura zpětného vstupu na území během prvního roku po vystěhování se z Nizozemska. Po uplynutí jednoho roku od vystěhování se na dotyčného cizince začínou vztahovat běžné podmínky platné pro vstup cizinců. Pokud se tato osoba vrátí do Nizozemí dříve než po uplynutí tří let od re-emigrace, je

¹¹ www.dienstterugkeerenvertrek.nl

¹² „Remigratiewet“. Tento zákon nahradil předchozí nařízení upravující možnosti re-emigrace. Více viz http://wetten.overheid.nl/BWBR0010424/geldigheidsdatum_15-11-2009/afdrucken/informatie/afdrucken

¹³ Viz www.wodc.nl/images/1309%20summary_tcm44-58778.pdf

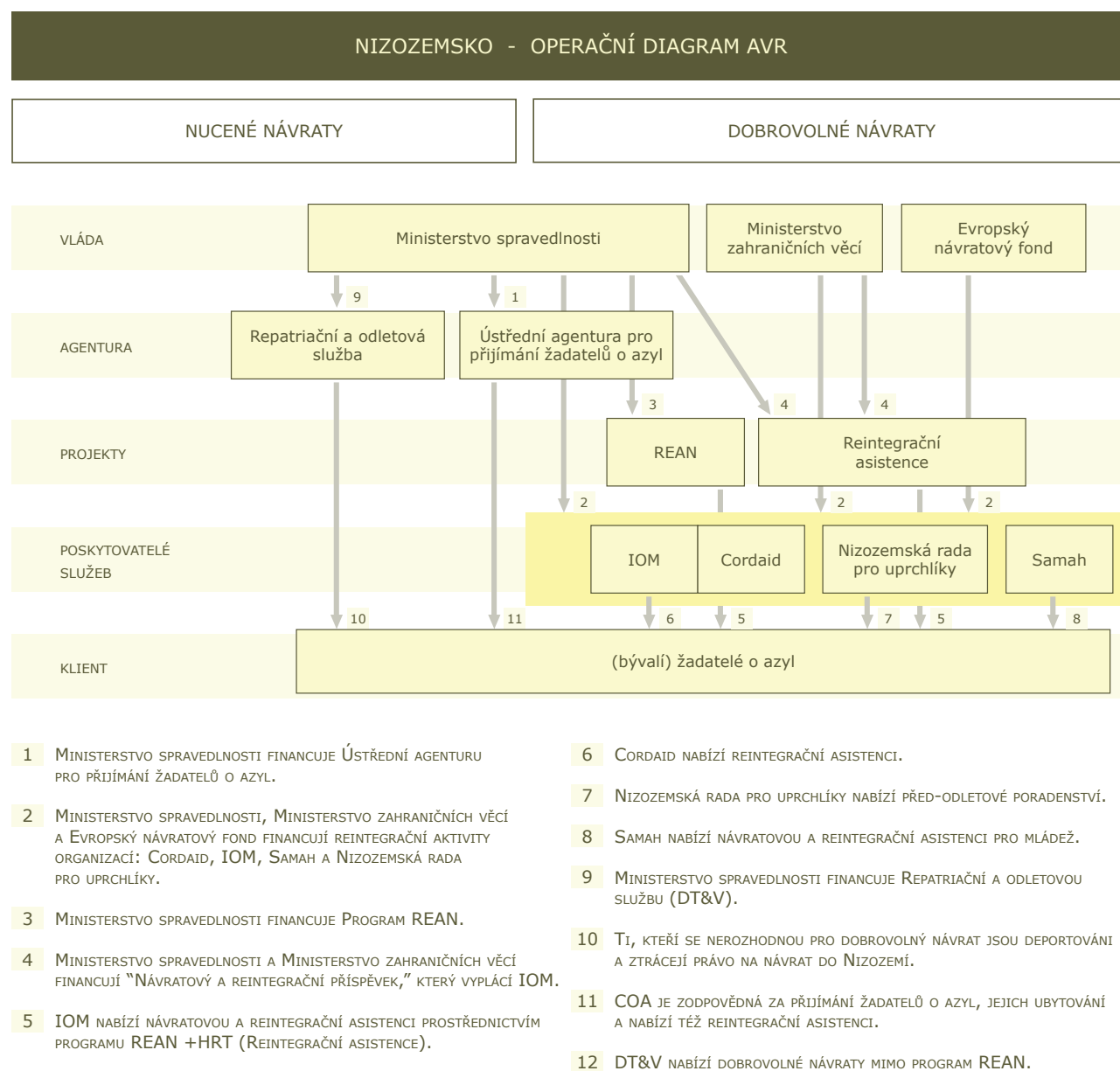
¹⁴ Viz www.svb.nl/Images/9028EZ_0109.pdf anebo http://www.svb.nl/int/en/remigratie/hulp_remigratie/de_remigratieregeling/index.jsp

¹⁵ Více než polovina re-emigrantů pochází z Maroka a z Turecka.

povinna vrátit vyplacený re-emigrační grant.

Re-emigrační zákon je realizován *Sociale Verzekeringsbank (SVB)*, nizozemskou „Bankou sociálního zabezpečení“, organizací, která má na starosti systém sociálního zabezpečení v Nizozemsku.

Vedle re-emigračního zákona jsou v Nizozemsku realizovány dobrovolné návraty prostřednictvím Mezinárodní organizace pro migraci, která provozuje – mimo jiné - návratové programy, z nichž každý má nadefinovanou i svou cílovou skupinu.



2.3 Norské království

Norsko je významnou imigrační zemí Evropy, která ačkoliv není členem EU, formuluje svojí návratovou a migrační politiku v interakci s EU. Od připojení země do Evropského hospodářského prostoru (EHP) v roce 1994 nemohou být občané zemí EU navracováni jinak než dobrovolně. Dále norská legislativa reflektuje mezistátní smlouvy se státy Schengenu o užívání Schengenského informačního systému. Stejně tak ovlivnila azylovou legislativu království také Dublinská úmluva.

V Imigračním zákoně neexistuje pasáž výslovně uvádějící, že musí žadatel o azyl dobrovolně opustit Norsko, pokud pozbyl (dočasně) povolení k pobytu v Norsku (konečné rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl). Nicméně na webových stránkách UDI cituje pasáž z Imigračního

zákona, ve které stojí, že žadatel o azyl, jenž obdržel konečné rozhodnutí o zamítnutí žádosti, má povinnost opustit území Norska. Může tak učinit prostřednictvím IOM nebo uhradit náklady vzniklé Norské policii při poskytování asistence pro vycestování.

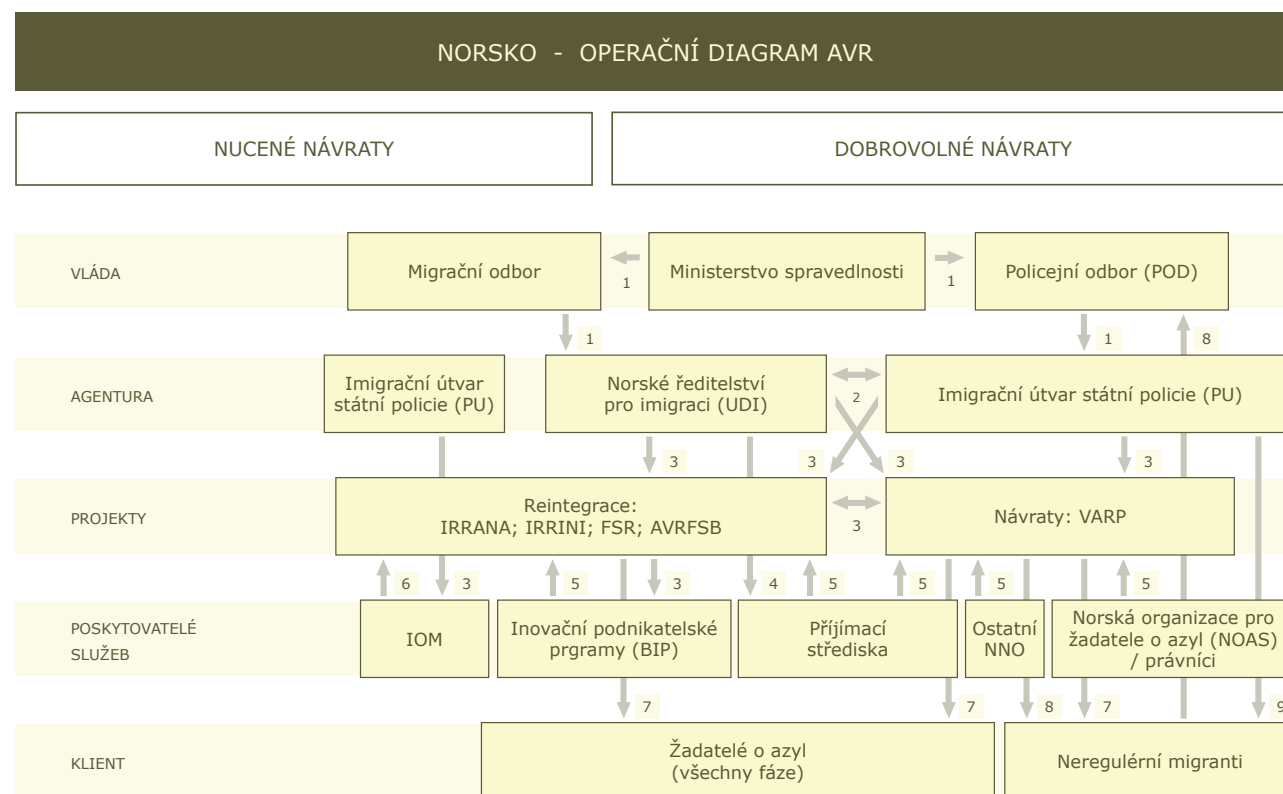
2.3.1 Institucionální nastavení AVR v Norsku

Politi-og lensmannsetaten (Imigrační útvar státní policie, dále jen PU) a *Utlendingsdirektoratet* (Norské ředitelství pro imigraci, dále jen UDI) jsou dvě instituce, které mají ve své agendě asistované dobrovolné návraty. Obě spadají pod *Justis- og politidepartementet* (Ministerstvo spravedlnosti Norského království, dále jen JPU). Imigrační útvar státní policie (PU) je zodpovědný za zpracování žádostí o azyl a také za deportace. UDI vydává rozhodnutí o udělení azylu a předává případy neúspěšných žadatelů o azyl imigračnímu útvaru státní policie (PU).

Norské ředitelství pro imigraci (UDI) je zodpovědné za informování všech žadatelů o azyl o možnosti využít AVR, což činí prostřednictvím azylových přijímacích středisek a ve spolupráci s IOM¹⁶. Někdy také nezisková organizace *Norsk Organisasjon for Asylsøkere* (Norská organizace pro žadatele o azyl, dále jen NOAS) nebo nezávislí právníci informují o možnosti dobrovolného návratu ty žadatele o azyl, kteří byli neúspěšní při své žádosti nebo obdrželi druhý negativ. Podobně i *Utlendingsnemnda* (Norská azylová komise, dále jen UNE), což je administrativní agentura zřízená mimo soudní systém, která zpracovává žaloby proti rozhodnutí UDI, může o této možnosti informovat žadatele o azyl. Nezisková organizace *Norsk Folkehjelp* (Norská organizace pro pomoc lidem, dále jen NPAID) informuje zejména nezletilce bez doprovodu nebo jejich právní zástupce o možnosti dobrovolného návratu, zvláště pokud tento nezletilec nemá v úmyslu usadit se v Norsku nebo nemá možnost získat oprávnění k pobytu pro žadatele o azyl.

Pod Norské ředitelství pro imigraci (UDI) spadá Odbor pro regiony, přijímání a návrat (RMA), pod nímž funguje množství oddělení, mezi ty hlavní patří oddělení azylu; povolování pobytu; přijímacích středisek; strategie; IT; tranzitu; návratů etc.

Imigrační útvar státní policie (PU) má několik geografických/tématických oddělení. Kromě oddělení nucených návratů funguje i oddělení dobrovolných návratů, s nímž spolupracuje IOM při implementaci programu AVR. V rámci programu existují dvě koordinační skupiny: první se technicky zabývá přezkoumáváním azylových případů (IOM, UDI a PU), druhý tým (programoví koordinátoři a šéf mise IOM) se zabývá diskuzí nad politickými tématy.



- 1 Od ledna 2010 spadají oba hlavní partneři IOMu UDI a PU pod Ministerstvo spravedlnosti (www.regjeringen.no/en/dep/ld/about-the-Ministry-of-Justice-and-the-Po.html?id=468). UDI bývalo pod Ministerstvem práce a sociálního začleňování (AID) spolu s migračním odborem, jenž měl hlavní zodpovědnost v oblasti formulace a koordinace migrační a azylové politiky státu. POD je všeobecné ředitelství policie, pod které spadá oddělení pro imigraci (PU). UDI je norské ředitelství pro imigraci.
- 2 UDI: provádí vstupní pohovory se žadateli o azyl a rozhoduje o azylových žádostech. PU: www.politi.no/tjenester/asyloker registruje žádosti o azyl a následně je zodpovědné za přepravu odmítnutých žadatelů o azyl do země původu nebo do země, kde poprvé požádali o azyl – pokud se jedná o dublínský případ. UDI a PU úzce spolupracují na jednotlivých případech žadatelů o azyl, navíc se již dlouho podílejí na realizaci dobrovolných návratů.
- 3 UDI financuje všechny reintegrační programy a PU financuje program VARP. Všechny žádosti o dobrovolný návrat jsou postupovány IOMem směrem k PU a UDI, jež o nich rozhodují. Co se týče reintegrační podpory, rozhoduje o ní výhradně UDI. IOM nemá k dispozici informace, proč byla která žádost o dobrovolný návrat zamítnuta. Reintegrační podpora je poskytována pouze těm, kteří vstoupí do programu dobrovolných návratů.
- 4 Přijímací střediska mohou být ve vlastnictví státu nebo soukromých vlastníků, nicméně podléhají pravomocím UDI,

stejně jako žadatelé o azyl pobývajících v přijímacích střediscích provozovaných UDI. Žadatelé o azyl nemusí zůstat v přijímacích střediscích, ale pokud tak učiní, obdrží měsíčně vyplácený finanční příspěvek.

- 5 Přijímací střediska mají povinnost umožnit IOM poskytovat informace o programu VARP a reintegračních programech v těchto centrech. Také by měly poskytovat informace žadatelům o azyl o možnostech návratu. Další organizace, jako je např. NOAS, také poskytují informace. BIP je partnerem programu IRRINI a spolupracuje s IOM na reintegraci občanů Iráku.
- 6 IOM je realizátorem programu VARP a všech dalších reintegračních aktivit.
- 7 Návratová a reintegrační asistence je poskytována oprávněným žadatelům o azyl.
- 8 Návratová asistence může být sice poskytována neregulérním migrantům, nicméně stále toto téma zůstává předmětem diskuze mezi třemi institucemi (UDI, PU a IOM), jelikož každá osoba, která chce využít asistence v rámci programu VARP, musí být registrována, jenže většina neregulérních migrantů není v Norsku registrována. Pokud se chtějí tito migranti vrátit za pomoci IOM do země původu, potřebují být nejprve zaregistrováni PODEM, ale tím pádem riskují zadržení a deportaci. Tento problém je aktuálně diskutován na ministerstvu.
- 9 PU zajišťuje nucené návraty.

2.4 Irská republika

Až do konce devadesátých let 20. století z Irska tradičně lidé emigrovali než do něj imigrovali. Po roce 1990 se však situace dramaticky a relativně rychle změnila. Nicméně ke konci roku 2009 se migrace poprvé za dlouhou dobu změnila opět v emigraci. Počet žadatelů o azyl přicházejících do Irska se ve druhé polovině devadesátých let rychle zvyšoval a tento trend pokračoval až do roku 2008, kdy začalo migrační saldo klesat.

Program Asistovaných dobrovolných návratů byl v Irsku zahájen v roce 2001. V prvním roce probíhal pouze malý pilotní program AVR pro občany Nigérie a Rumunska. V roce následujícím se program AVR rozšířil a nebyl zaměřen specificky pouze na určitou státní příslušnost. Od roku 2006 již poskytovala kancelář IOM v Dublinu reintegrační asistenci všem, kteří vstoupili do programu AVR.

Všechny programy AVR, realizované v Irsku, jsou již od roku 2001 financovány nebo spolu-fincovány *The department of justice, equality and law reform* (irským Ministerstvem pro spravedlnost, rovnost a legislativní reformu, jmenovitě Irským úřadem pro udělování občanství a imigraci - INIS). Vláda se podílí na šíření informací o programu AVR ve všech fázích azylové procedury a žadatelé, kterým byla zamítnuta žádost o azyl, jsou informováni prostřednictvím dopisu, jaké možnosti mají v té které fázi azylové procedury, včetně fáze, kdy žadatelé obdrželi tzv. „negativ“ v první nebo ve druhé instanci. Je také otevřený pro osoby, kterým byly přiznány překážky vycestování z humanitárních důvodů nebo těm, kteří žádali o doplňkovou ochranu. Možnost využití asistence není dostupná pro osoby s platným výjezdním příkazem.

2.4.1 Institucionální nastavení AVR v Irsku

The Irish naturalisation and immigration service (Irský úřad pro udělování občanství a imigraci, dále jen INIS) byl zřízen v roce 2005 s cílem sdružit agendu týkající se azylu, imigrace, občanství a víz. INIS je odpovědný za realizaci administrativních záležitostí spadajících pod *Department of justice, equality and law reform* (Ministerstvo pro spravedlnost, rovnost a legislativní reformu) týkajících se azylu, včetně udělování víz a občanství. INIS také ovlivňuje postup státu v oblasti imigrace a azylu tak, aby byla realizována co jeho nejefektivnější politika. Úřad je rozdělen na klíčové sekce věnující se otázkám azylu, udělování víz, imigrace a udělování občanství, azylovou a imigrační politiku, repatriace, přijímání a integraci imigrantů. Úzce spolupracuje s *Garda Natio-*

16 Od začátku roku 2010 je UDI plně zodpovědná za AVR a stala se „návratovou agenturou“.

nal Immigration Bureau (Ředitelství služby imigrační policie, dále jen GNIB) v mnoha oblastech týkajících se migrace.

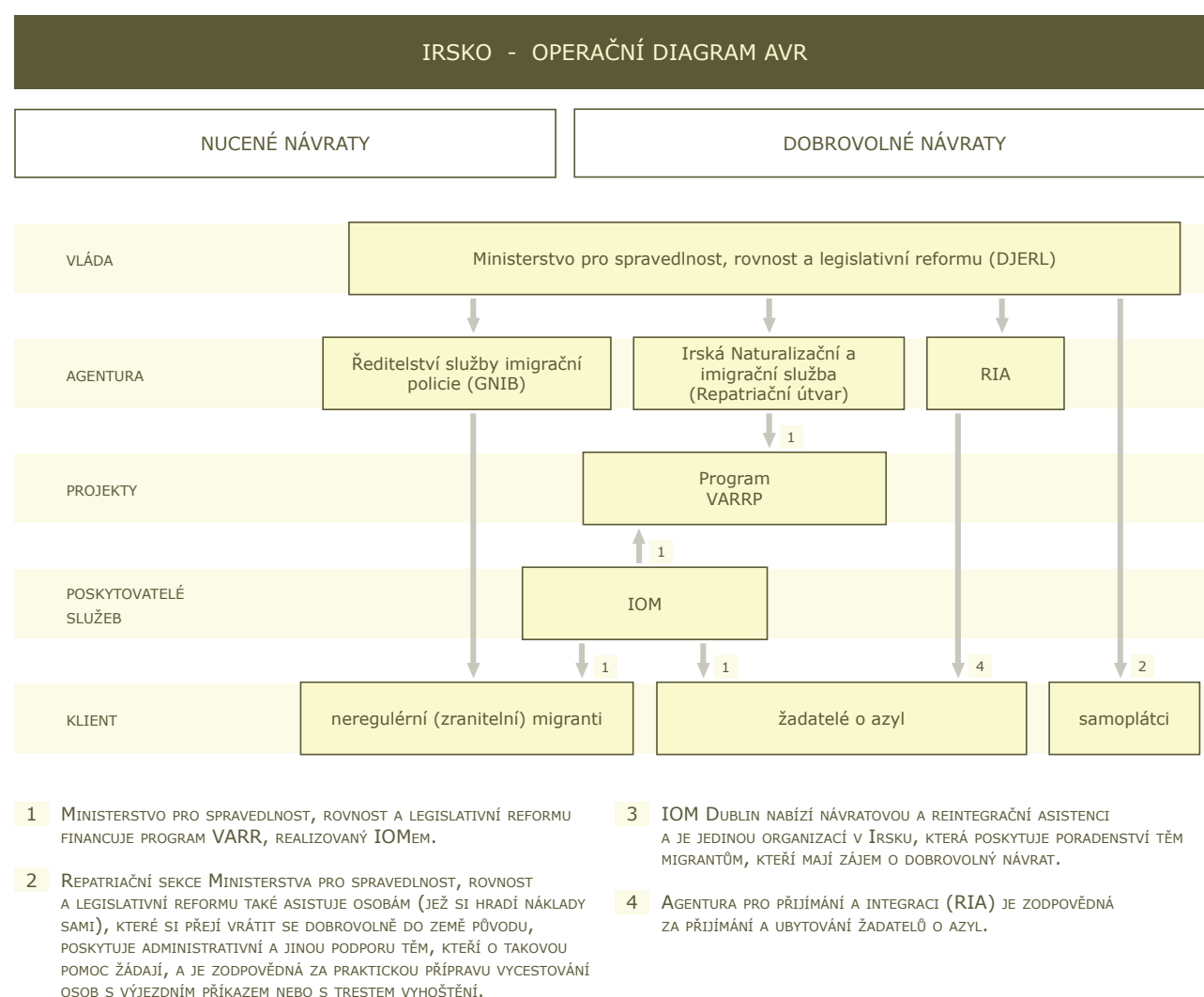
The Office of the Refugee Applications Commissioner (Úřad komisaře pro žádosti o azyl, dále jen ORAC) je zodpovědný za nabírání a administraci žádostí o azyl. Žaloby proti rozhodnutí o neudělení azylu vyřizuje *Refugee Appeals Tribunal* (Soud pro žaloby uprchlíků, dále jen RAT).

Za dobrovolné návraty odpovídá repatriační oddělení INIS. Všechny žádosti o účast v programu AVR, nabírané převážně IOM Dublin, jsou postupovány repatriačnímu oddělení INIS, které rozhoduje o zařazení do programu. Většinou jsou žádosti akceptovány, nicméně pokud např. trvá trestní stíhání žadatele, žádost může být zamítnuta.

Reception and Integration Agency (Agentura pro přijímání a integraci, dále jen RIA) poskytuje v rámci programu AVR dočasné ubytování, obvykle pouze na jednu noc před odletem do země původu.

2.4.2 Legislativní ukotvení AVR v Irsku

Pokud jde o zákonná ustanovení, neobsahuje irské cizinecké právo žádnou zmínku o dobrovolných návratech, a to ani v nově připravovaném zákoně¹⁷. Určitý právní prostor pro asistované dobrovolné návraty nicméně skýtá čl. 3 odst. 4 písm. b) a c) Imigračního zákona 1999¹⁸, které upravují možnosti cizince před rozhodnutím o vyhoštění, přičemž jednou z možností je, že cizinec předloží ministrovi informace o tom, jakým způsobem si zařídil svoje vycestování z území Irska.



¹⁷ Nově připravovaný zákon o Imigraci, Pobytu a Ochráně 2008, viz Zpráva str. 21

¹⁸ Zákony viz www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/WP07000068

2.5 Polská republika

Politický rámec Polské republiky pro dobrovolné návraty byl utvářen obecnějšími procesy mezinárodní migrace (geografickou polohou) a zapojením země do Evropského společenství (zejména komunitárním právem a později schengenským aquis). Po vstupu Polska do EU doznal změn i institucionální rámec migrační politiky, stále probíhá debata napříč resorty, týkající se asistovaných dobrovolných návratů, boje s nelegální migrací a přiznávání mezinárodní ochrany cizincům přicházejícím do Polska.

V červenci 2005 byla podepsána Dohoda mezi IOM a vládou Polské republiky o spolupráci v oblasti dobrovolných návratů. Základem pro realizaci Dohody je akční plán, každoročně vypracováváný IOM a schvalovaný *Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Ministerstvem vnitra a státní správy, dále jen MSWIA). Každý akční plán staví na úspěších jednotlivých aktivit realizovaných v uplynulých letech a dále rozšiřovaných a posilovaných ve spolupráci s vládou Polské republiky, vytváří funkčního mechanismus pro dobrovolné návraty a nařízené návraty neúspěšných žadatelů o azyl a neregulérních migrantů z Polska do zemí jejich původu při zachování bezpečnosti a důstojnosti navrátilců, prostřednictvím poskytování informací o situaci v zemi původu, před-odletovou logistiku a asistenci při návratové přepravě.

2.5.1 Institucionální nastavení AVR v Polsku

Působnost Urząd do Spraw Cudzoziemców (Úřad pro cizince, dále jen UDSC) spadá pod Ministerstvo vnitra a veřejné správy a je mu svěřeno přijímání a posuzování žádostí o azyl. Navíc je odpovědný za poskytování sociální podpory pro žadatele o azyl (provozuje přijímací střediska pro osoby žádající o azyl v Polsku, poskytuje zdravotní péči, sociální dávky apod.). Také realizuje základní program pro dobrovolné návraty pro žadatele o azyl.

UDSC realizuje program dobrovolných návratů pro bývalé žadatele o azyl. Program IOM Varšava je implementovaný na základě Memoranda o porozumění podepsaného mezi IOM Varšava a ministrem vnitra dne 12. června 2005. Navíc jsou každoročně vypracovávány akční plány, jež jsou schvalovány ministrem vnitra. IOM má dva vládní partnery: UDSC a *Komenda Główna Straży Granicznej* (Ředitelství pohraniční stráže, dále jen KGSG), kteří jsou zodpovědní za:

- Informování potenciálních účastníků programu o možnosti dobrovolného návratu a asistence;
- Předávání informací o potenciálních účastnících programu AVR, realizovaného IOM;
- Potvrzování oprávněnosti vstupu migrantů do programu AVR;
- Poskytování zařízení a zajišťování účasti zaměstnanců jednotlivých zařízení na školeních IOM, zaměřených na budování kapacit;
- Tvorbu materiálů pro školení, vytvořených IOM;
- Poskytování financí nezbytných pro implementaci akčního plánu;
- Účast na monitoringu a evaluaci akčního plánu;
- Usnadnění přístupu k programu z řad zájemců pobývajících v přijímacích střediscích a v zařízeních pro zajištění cizinců.

Nucené návraty jsou řízené pouze pohraniční stráží (KGSG). Ačkoliv pokud je to možné, pohraniční stráž klade důraz na realizaci dobrovolných návratů migrantů s tím, že ne všichni migranti, kteří se pro něj rozhodnou, jsou do programu AVR zařazeni.

Neregulérní migranti - držitelé rozhodnutí o vyhoštění - jsou deportováni na hranice (v případě sousedících států) nebo do tranzitní zóny na letišti (v případě vzdušné deportace), není jim poskytována žádná reintegrační asistence ani žádné finanční prostředky pro cestu do cílové destinace v zemi původu. Za jistých okolností mohou být deportovaní cizinci doprovázeni zaměstnanci pohraniční stráže na palubu letadla provozujícího komerční lety, někdy jsou navraceni charterovými lety (v případě takových zemí jako je Gruzie, kam je prováděno mnoho deportací). Všichni migranti, kteří byli navraceni nedobrovolně, mají zákaz vstupu na území Polska po dobu 5 let.

2.5.2 Legislativní ukotvení AVR v Polsku

Institut dobrovolného návratu je zakotven v polském azylovém zákoně (zákon ze dne 13.6.2003). Dle čl. 70 tohoto zákona má každý žadatel nárok na sociální pomoc a zdravotní péči a může mu

být (nenárokově) poskytnuta též podpora při repatriaci. Odst. 4 pak stanoví, že cizinec, jemuž byla poskytnuta podpora při repatriaci, má při své eventuální nové žádosti o azyl/mezinárodní ochranu, podané během dvou následujících let, nárok pouze na omezenou sociální podporu.

Čl. 75 azylového zákona pak upřesňuje, že podpora při repatriaci může být poskytnuta tomu cizinci, který oznámí prezidentovi Úřadu pro cizince (UDSC) svůj úmysl vycestovat, což však nesmí učinit později než před uplynutím lhůty stanovené mu v rámci azylového řízení k vycestování. O žádosti tohoto cizince rozhodne prezident UDSC, přičemž cizinci může být proplaceno zakoupení lístku na nejlevnější dopravní prostředek, správní poplatky a částečná úhrada jídla během cesty. Zákon dále výslovně stanoví, že dobrovolná repatriace probíhá způsobem, který nařídí prezident UDSC.

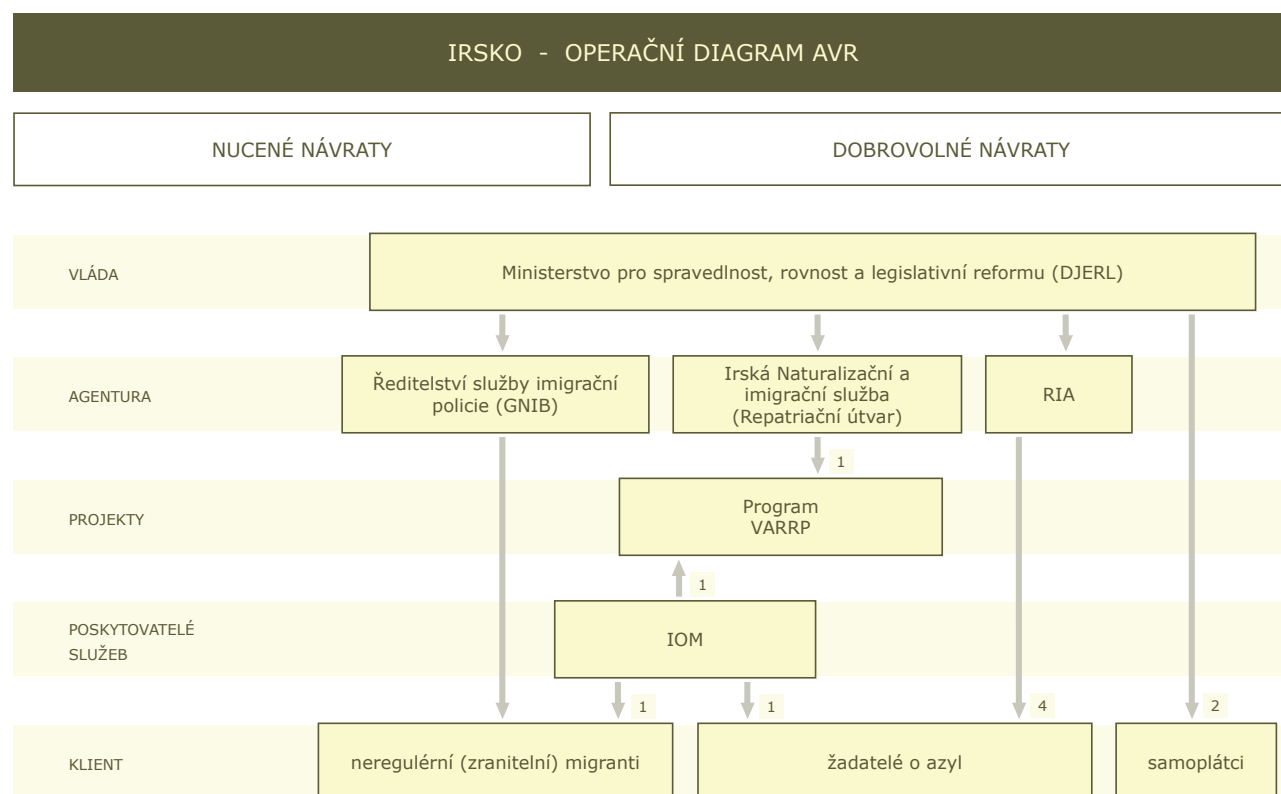
Čl. 70 odst. 2 vylučuje celou řadu cizinců z veřejných podpor spojených s azylovým řízením a tedy i z možnosti požádat o dobrovolný návrat. Na dobrovolném návratu takto nemohou profitovat např. cizinci požívající doplňkové ochrany, cizinci pobývající v Polsku na základě povolení vydaných dle standardního cizineckého režimu ani cizinci umístění ve výchovných zařízeních nebo v zařízeních, kde je jejich svoboda omezena.

Druhým základem pro postup Polska v oblasti dobrovolných návratů je Dohoda ze dne 12.června 2005 mezi Ministerstvem vnitra a státní správy Polské republiky a Mezinárodní organizací pro migraci o spolupráci v oblasti dobrovolných návratů cizinců opouštějících území Polské republiky. Toto stále platné ujednání fakticky provádí výše uvedená ustanovení zákona, a to následujícím způsobem:

Čl. 2 definuje dobrovolný návrat těmito slovy: „...cizinec souhlasí s vycestováním z území Polské republiky za účelem návratu do země, jejímž je občanem/občankou nebo, není-li takový návrat možný nebo cizinec je osobou bez státního občanství – do země dřívějšího pobytu nebo do jiné země, která souhlasí nebo je povinna jej/ji přijmout, přičemž cizincovo rozhodnutí pro návrat je založeno na svobodné volbě, znamenající vyloučení jakéhokoli fyzického, psychologického či materiálního tlaku, a na informovaném rozhodnutí, které vyžaduje dostatečně přesné a objektivní informace o podmínkách návratu a o situaci v zemi, do které se cizinec vrací“.

Pokud jde o okruh osob, na které se výše uvedená Dohoda 2005 vztahuje, jedná se – vedle cizinců v režimu azylového zákona – zejména o cizince, jimž bylo vydáno rozhodnutí ukládající jim povinnost opustit území Polska, tedy cizince se správním vyhoštěním (ne vyhoštění s okamžitou vykonatelností) nebo s výjezdním příkazem.

Do působnosti Dohody 2005 naopak nespadá většina cizinců, kteří se dostali do pobytově-právních problémů v rámci režimu cizineckého zákona (včetně občanů Evropské unie), a dále ani tzv. dublinské případy, cizinci bez platného cestovního dokladu, ani cizinci umístění v zařízeních omezujících osobní svobodu.¹⁹



- 1 MINISTERSTVO PRO SPRÁVEDLNOST, ROVNOST A LEGISLATIVNÍ REFORMU FINANCUJE PROGRAM VARR, REALIZOVANÝ IOMEM.
- 2 REPATRIAČNÍ SEKCE MINISTERSTVA PRO SPRÁVEDLNOST, ROVNOST A LEGISLATIVNÍ REFORMU TAKÉ ASISTUJE OSOBÁM (JEŽ SI HRADÍ NÁKLADY SAMI), KTERÉ SI PŘEJÍ VRÁTIT SE DOBROVOLNĚ DO ZEMĚ PŮVODU, POSKYTUJE ADMINISTRATIVNÍ A JINOU PODPORU TĚM, KTERÍ O TAKOVOU POMOC ŽADAJÍ, A JE ZODPOVĚDNÁ ZA PRAKTICKOU PŘÍPRAVU VYCESTOVÁNÍ OSOB S VÝJEZDNÍM PŘÍKAZEM NEBO S TRESTEM VYHOŠTĚNÍ.
- 3 IOM DUBLIN NABÍZÍ NÁVRATOVOU A REINTEGRAČNÍ ASISTENCI A JE JEDINOU ORGANIZACÍ V ÍRSKU, KTERÁ POSKYTUJE PORADENSTVÍ TĚM MIGRANTŮM, KTERÍ MAJÍ ZÁJEM O DOBROVOLNÝ NÁVRAT.
- 4 AGENTURA PRO PŘIJÍMÁNÍ A INTEGRACI (RIA) JE ZODPOVĚDNÁ ZA PŘIJÍMÁNÍ A UBYTOVÁNÍ ŽADATELŮ O AZYL.

2.6 Portugalská republika

První program asistovaných dobrovolných návratů byl v Portugalsku zahájen v roce 1997. Tento program byl realizovaný prostřednictvím IOM Lisabon a financovaný *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (Službou pohraniční a cizinecké policie, dále jen SEF) v rámci *Memoranda* uzavřeného mezi IOM a portugalskou vládou.

Program AVR se postupně rozšiřoval, došlo k navyšování ročních rozpočtů programu, jenž byl spolufinancován Evropskou komisí. Výše prostředků vyčleněných na realizaci AVR může být na jedné straně interpretována jako odpověď na narůstající počet žadatelů o azyl, na druhé straně jako aktuální zájem vlády o realizaci dobrovolných návratů.

Navzdory nepřetržitému financování programu AVR od roku 1997, nejsou dobrovolné návraty hlavní prioritou migrační politiky portugalské vlády. Integrační témata jsou v současné době mnohem více diskutovanější. Z analýzy postoje *Ministerio Administração Interna (portugalského ministerstva vnitra, dále jen MAI)* vyplývá, že imigrační politika je zaměřena především na integraci, „krátkodobý a střednědobý aspekt integrace má prioritní charakter, nesmějí být ovšem opomenuty dva strategické aspekty – řízení a kontrola.“²⁰

Asistence v rámci programu AVR je založená na propagaci efektivního a cíleného způsobu, jak pomoci zranitelným migrantům vracějícím se z Portugalska do zemí původu. V posledních letech vyvinul IOM Lisabon efektivnější a více udržitelnou strategii programu AVR, jedná se zejména o posílení před/post odletových asistenčních služeb.

Od roku 2007 do května 2008 realizuje SEF a IOM Lisabon *Apoio ao Retorno - Redes de Apoio e Aconselhamento* (projekt SuRRIA, plný název: „Podpora návratu - Informační a poradenská síť), podpořený portugalskou vládou a financovaný Evropskou komisí v rámci přípravného finančního nástroje z roku 2005 (*RETURN 2005 – preparatory action for return management in the area of migration*). Tento projekt byl strategií pro vyrovnání se s centralizací řízení a zajištění přístupu k informacím o AVR. Program SuRRIA pomáhá zvýšit zapojení místních partnerů, umožňuje efektivnější asistenci a poradenství prostřednictvím decentralizované sítě poskytující informace a poradenství, podrobněji viz kapitola 3.2.2.

2.6.1 Institucionální nastavení AVR v Portugalsku

Služba pohraniční a cizinecké policie (SEF) realizuje imigrační a azylovou politiku Portugalska pod vedením Ministerstva vnitra. SEF kontroluje pohyb osob a aktivit cizinců na území státu, prosazuje, koordinuje a uplatňuje opatření související s migračními pohyby. Zatímco kriminální policejní útvar SEF realizuje úkony dle trestního řádu. Zadání pohraniční a cizinecké policie je kontrolovat pohyb osob na hranicích, předcházet vstupu osob na území a opouštění území lidmi, kteří nesplňují požadavky pro oprávněný vstup, dále kontrolovat pobyt a dohlížet na aktivity cizinců na celém území Portugalska. Policejní útvar SEF vyšetřuje kriminalitu spojenou s nelegální imigrací, uděluje víza, prodlužuje pobyt, uděluje povolení k pobytu a vydává cestovní doklady v souladu se zákonem, dále zajišťuje deportace cizinců (vyhoštění), zpracovává podklady pro realizaci práva na sloučení rodiny, analyzuje postupy pro získání občanství Portugalska formou naturalizace.

Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (Vysoký komisař pro imigraci a inter-

19 [www.udsc.gov.pl/files/prawo/ACT%20of%20June%2013%202003%20\(3\).doc](http://www.udsc.gov.pl/files/prawo/ACT%20of%20June%2013%202003%20(3).doc)
20 www.mai.gov.pt/

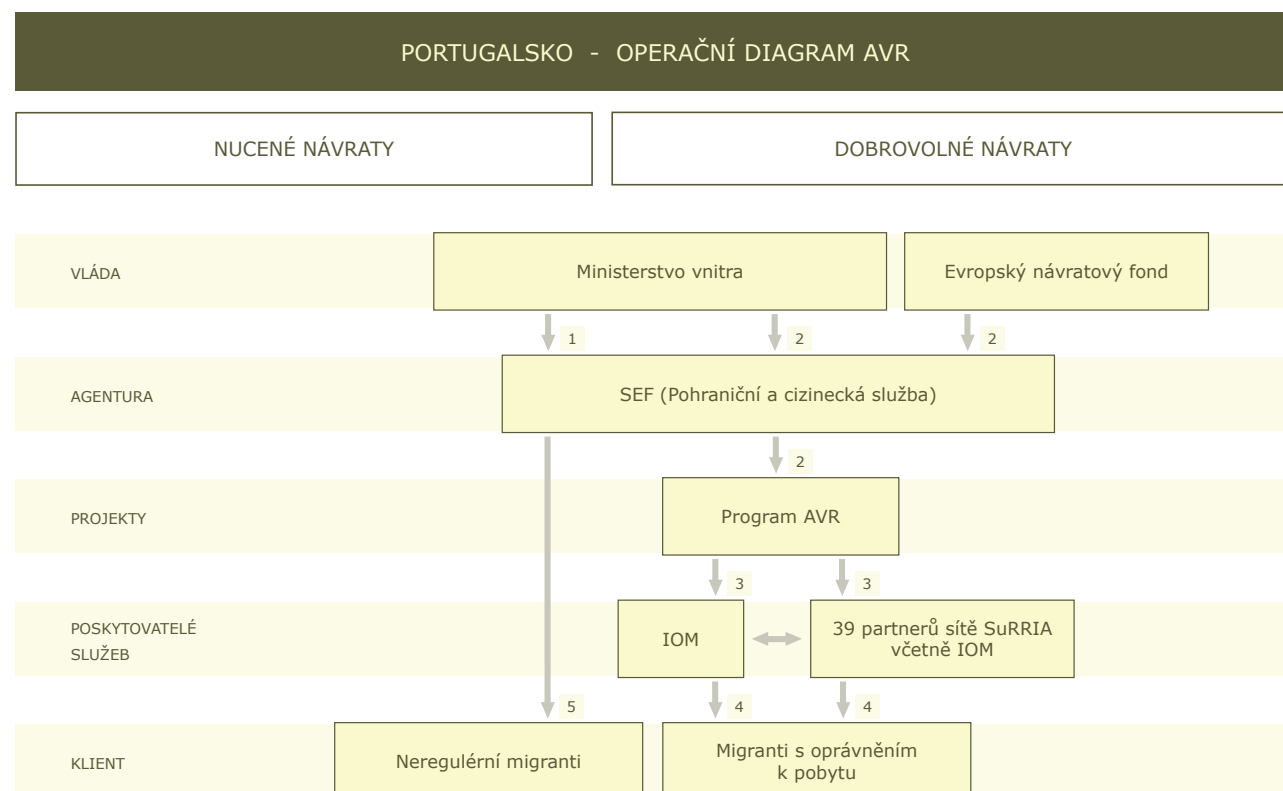
kulturní dialog, dále jen ACIDI) je veřejnou institucí, jejíž poslání je definováno jako „zlepšování integrace imigračních a etnických minorit do Portugalské společnosti, zajišťování participace a spolupráce se zástupci imigračních občanských sdružení, sociálními partnery a orgány veřejné správy při definování a realizaci politik týkajících se sociální integrace a boji proti sociálnímu vyloučení,“ stejně jako kontrola používání legislativních nástrojů pro prevenci diskriminace na základě rasy, barvy pleti, národnosti nebo etnického původu.

Úřad pro azyl a uprchlíky (součástí SEF) je zodpovědný za organizaci a vytváření postupů pro získání povolení k pobytu z humanitárních důvodů, na základě zákona o azylu, dále za organizaci a přezkoumávání žádostí o azyl, poskytování rad při vyřizování žádostí o „přesídlení uprchlíka“, vydává stanoviska ohledně žádostí o finanční příspěvek a prodlužování platnosti cestovních dokladů uprchlíků, zasílá průkazy žadatele o azyl a povolenek pro cestování žadatelů, vydává povolení k pobytu a prodlužuje platnost těchto dokumentů.

Přijímání a integrace žadatelů o azyl a azylantů patří do gesce *Centro de Acolhimento para Refugiados* (Portugalský úřad pro uprchlíky, dále jen CPR), který provozuje za tímto účelem přijímací středisko. Od prosince 1998, kdy byla v Portugalsku uzavřena kancelář UNHCR, se stala CPR nástupcem této organizace v zemi.

2.6.2 Legislativní ukotvení AVR v Portugalsku

Portugalský zákon o pobytu cizinců č. 23/2007 vymezuje institut dobrovolného návratu ve svém článku č. 139. Dle tohoto ustanovení, zařazeného do kapitoly pojednávající o vyhoštění, může portugalský stát podpořit dobrovolný návrat cizince v rámci projektové spolupráce s mezinárodními organizacemi, především s IOM a s nevládními organizacemi. Zákon dále stanoví, že cizinec, kterému je poskytnuta podpora dle tohoto ustanovení, je povinen odevzdat průkaz o povolení k pobytu (je-li jeho držitelem) na hranicích při vycestování. Odstavec 3, článku č. 139 pak ukládá tomu cizinci, který profitoval z podpory při dobrovolném návratu, aby v případě svého opětovného vstupu na portugalské území během 3 let následujících po svém dobrovolném návratu, uhradil státu stejnou částku podpory, jaká mu byla poskytnuta, a to i s úroky (výjimkou jsou krátkodobá víza udělená z humanitárních důvodů a platná pouze na území Portugalska).



- 1 MINISTERSTVO SPRÁVEDLNOSTI FINANCUJE ÚSTŘEDNÍ AGENTURU PRO PŘIJÍMÁNÍ ŽADATELŮ O AZYL.
- 2 MINISTERSTVO SPRÁVEDLNOSTI, MINISTERSTVO ZAHRAČNÍCH VĚCÍ A EVROPSKÝ NÁVRATOVÝ FOND FINANCUJÍ REINTEGRAČNÍ AKTIVITY ORGANIZACÍ: CORDAID, IOM, SAMAH A NIZOZEMSKÁ RADA PRO UPRCHLÍKY.
- 3 MINISTERSTVO SPRÁVEDLNOSTI FINANCUJE PROGRAM REAN.
- 4 MINISTERSTVO SPRÁVEDLNOSTI A MINISTERSTVO ZAHRAČNÍCH VĚCÍ FINANCUJÍ "NÁVRATOVÝ A REINTEGRAČNÍ PŘÍSPĚVEK," KTERÝ VYPLÁCÍ IOM.
- 5 IOM NABÍZÍ NÁVRATOVOU A REINTEGRAČNÍ ASISTENCI PROSTŘEDNICTVÍM PROGRAMU REAN +HRT (REINTEGRAČNÍ ASISTENCE).
- 6 CORDAID NABÍZÍ REINTEGRAČNÍ ASISTENCI.
- 7 NIZOZEMSKÁ RADA PRO UPRCHLÍKY NABÍZÍ PŘED-ODLETOVÉ PORADENSTVÍ.
- 8 SAMAH NABÍZÍ NÁVRATOVOU A REINTEGRAČNÍ ASISTENCI PRO MLÁDEŽ.
- 9 MINISTERSTVO SPRÁVEDLNOSTI FINANCUJE REPATRIČNÍ A ODLETOVOU SLUŽBU (DT&V).
- 10 TI, KTEŘÍ SE NEROZHODNOU PRO DOBROVOLNÝ NÁVRAT JSOU DEPORTOVÁNI A ZTRÁCEJÍ PRÁVO NA NÁVRAT DO NIZOZEMÍ.
- 11 COA JE ZODPOVĚDNÁ ZA PŘIJÍMÁNÍ ŽADATELŮ O AZYL, JEJICH UBYTOVÁNÍ A NABÍZÍ TĚŽ REINTEGRAČNÍ ASISTENCI.
- 12 DT&V NABÍZÍ DOBROVOLNÉ NÁVRATY MIMO PROGRAM REAN.

2.7 Česká republika

Po podepsání prezidentské smlouvy mezi Českou republikou a IOM byla v Praze v roce 1999 otevřena kancelář organizace a v zápětí byl spuštěn program asistovaných dobrovolných návratů. Návratové a přesídlovací programy jsou klíčovou aktivitou organizace jako takové. Česká republika tak získala možnost využití kapacit a mechanismů, které si organizace za léta celosvětové praxe v oblasti dobrovolných návratů vybudovala. Zpočátku se program zaměřil na tehdy velmi početnou cílovou skupinu žadatelů o azyl a IOM navázala spolupráci se SUZ MVČR. Výsledkem spolupráce bylo rozšíření služeb poskytovaných žadatelům o repatriaci v rámci tehdy již fungujícího programu dobrovolných návratů SUZ MVČR. Za zmínku stojí zejména spolupráce při masivních akcích v rámci dobrovolných návratů žadatelů o azyl ze Slovenska. Součástí služeb, které IOM žadatelům o azyl poskytovala, bylo i návratové poradenství.

Ve stejné době IOM Praha zahájil program dobrovolných návratů pro cizince pobývající v ČR mimo kontrolu státních orgánů, kteří se ocitli v tíživé situaci a rozhodli se pro dobrovolný návrat do domovské země. V začátcích realizace tohoto projektu nemohla organizace nabídnout žádnou formu materiální pomoci ani hrazení nákladů spojených s vycestováním. Tehdejší legislativa problému neřešila a fondy, ze kterých by se daly čerpat finance na uvedené aktivity či služby, neexistovaly. Služby, které IOM těmto migrantům poskytovala, byly tedy omezeny na poradenství, asistenci při komunikaci se státními institucemi a zastupitelskými úřady, asistenci při zajišťování finančních prostředků a nejlevnějšího způsobu přepravy. V některých případech IOM zajišťovala bezplatné ubytování na dobu nutnou k realizaci vycestování (ve spolupráci s nevládními organizacemi).

V roce 2000 byla podepsána smlouva mezi MVČR a IOM Praha o realizaci dobrovolných návratů neúspěšných žadatelů o azyl a osob s povinností opustit ČR. Tato smlouva upravila podmínky spolupráce mezi MV a IOM při realizaci programu dobrovolných návratů a rozšířila cílovou skupinu programu o cizince zajištěné v zařízeních pro zajištění cizinců MVČR (dále jen ZZC).

Od roku 2000 do ledna 2008 byl program asistovaných dobrovolných návratů otevřený pro stávající nebo bývalé žadatele o mezinárodní ochranu a cizince zajištěné v ZZC. Cizinci, kteří nesplňovali podmínku účasti v azylové proceduře, mohli prostřednictvím IOM vstoupit do programu, náklady spojené s vycestováním si však museli hradit sami (až na výjimky, u kterých byly náklady částečně nebo úplně hrazeny z různých humanitárních fondů).

Od ledna 2008 má MV ČR díky novele zákona o pobytu cizinců možnost zařadit do programu AVR také cizince pobývající na území ČR v nelegálním postavení. IOM se stala partnerem MV ČR při realizaci dobrovolných návratů této cílové skupiny. V únoru 2009 se v souvislosti s globální ekonomickou krizí rozšířila cílová skupina programu AVR o cizince, kteří pobývají v ČR legálně a byli propuštěni z práce.

21 Portugalský text zákona lze najít na www.acidi.gov.pt/modules.php?name=Downloads&do=download&cid=7

Anglický překlad je dostupný na stránkách portugalské cizinecké policie: www.sef.pt/documentos/56/Nova%20Lei%20de%20EstrangeirosEN.pdf

2.7.1 Institucionální nastavení AVR v České republice

Mezinárodní migrace, a tím i dobrovolné návraty, spadají do gesce Ministerstva vnitra ČR. Přesahy do gesce jiných institucí veřejné správy jsou minimální. V rámci MV ČR se na realizaci AVR podílejí tři níže uvedené administrativní složky.

Cizinecká policie

Služba cizinecké policie plní úkoly související s povolováním vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, odhalováním nelegální migrace, uplatňováním represivních opatření vůči cizincům zdržujícím se na území České republiky v rozporu se zákonem č. 326/1999 Sb., v platném znění, včetně realizace správních vyhoštění a deportací. Úzce spolupracuje s IOM na programu dobrovolných návratů. V rámci tohoto programu plní následující úkoly:

- informuje zajištěné cizince o možnosti zařazení do programu dobrovolných návratů;
- komunikuje s IOM o jednotlivých případech;
- podílí se na realizaci vycestování jednotlivých žadatelů ve spolupráci s IOM;
- hradí náklady spojené s vycestováním jednotlivých žadatelů.

Oddělení azylové a migrační politiky MV ČR (dále jen OAMP)

OAMP zajišťuje pestrou škálu migrační agendy, zejména odpovídá za:

- řízení o udělení nebo odnětí azylu nebo doplňkové ochrany dle zákona o azylu a dočasné ochraně dle zákona o dočasné ochraně;
- řízení o vydání či o zrušení povolení k trvalému pobytu, o přiznání či zrušení pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta na území;
- řízení o vydání či odnětí cizineckého pasu, o vydání, prodloužení nebo zrušení zelené karty dle zákona o pobytu cizinců;
- koncepční, výkonnou, koordinační a kontrolní činnost k zajištění programů v rámci problematiky integrace cizinců;
- celostátní koncepce azylové, migrační a integrační politiky, koordinaci mezíresortní spolupráce v rámci Analytického centra pro ochranu hranic a migraci;
- činnost národního kontaktního místa Evropské migrační sítě;
- státní strategii v oblasti dobrovolných návratů - na tvorbě strategií a při implementaci programu dobrovolných návratů spolupracuje s IOM;
- plánování a realizaci projektů zahraniční rozvojové spolupráce, zajišťuje dialog a spolupráci v oblasti azylu a migrace a participuje na programech humanitární pomoci;
- návrhy právních předpisů v oblasti mezinárodní ochrany vysídlených osob a imigrace.

Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky (dále jen SUZ)

Správa uprchlických zařízení (SUZ) je provozovatelem přijímacích, pobytových a integračních azylových středisek a zařízení pro zajištění cizinců. Realizuje vlastní program dobrovolných návratů zaměřený na žadatele o přiznání mezinárodní ochrany. Povoluje vstup pracovníkům IOM do svých zařízení v rámci konzultační činnosti a spolupracuje s IOM na realizaci jednotlivých repatriací.

2.7.2 Legislativní ukotvení AVR v České republice

Institut asistovaného dobrovolného návratu se v českém právním řádu objevil již dne 1. února 2002, a to pod názvem „dobrovolná repatriace“ v ustanovení § 54a zákona o azylu (novelou č. 2/2002 Sb.), který zněl: „Ministerstvo může nést, je-li to ve veřejném zájmu, náklady spojené s dobrovolným návratem

- a) žadatele o udělení azylu na základě jeho písemné žádosti podané v průběhu řízení o udělení azylu, nebo
- b) cizince na základě jeho písemné žádosti podané do 24 hodin po nabytí právní moci rozhodnutí o neudělení azylu, odnětí azylu nebo zastavení řízení do země původu nebo do jiného státu.“

22 Termín „dobrovolná repatriace“ je poněkud nedůsledný, neboť v samotném textu se vždy hovoří o dobrovolném návratu.

Již v tomto znění lze identifikovat všechny základní prvky české právní úpravy asistovaných dobrovolných návratů, a to:

- a) Svěření rozhodování o financování nákladů vycestování cizince Ministerstvu vnitra České republiky: tato úprava představuje určitý centralizační prvek, rozhodování mohlo být svěřeno i službě cizinecké policie, která měla a nadále má rozsáhlé kompetence na poli zákona o azylu; Ministerstvu vnitra bylo následně ode dne 21.12.2007 svěřeno i rozhodování dle § 123a, zákona o pobytu cizinců, které se týká cizinců, jimž bylo uloženo správní vyhoštění a ohledně nichž Ministerstvo vnitra dosud nemělo téměř žádné pravomoci.
- b) Nenárokovost finanční úhrady pro cizince a kritérium veřejného zájmu: cizinec může podat žádost, ovšem je to Ministerstvo vnitra České republiky, kdo o jeho žádosti rozhoduje, přičemž by se mělo řídit výhradně kritériem veřejného zájmu. Na druhou stranu je třeba poznamenat, že na řízení o této žádosti se vztahoval správní řád.
- c) Omezení státní asistence na financování nákladů spojených s dobrovolným návratem: zákon nezmiňuje žádná další možná plnění či jiné formy plnění (pomoc s vyřízením dokladů, dopravy, reintegrační opatření v zemi původu aj.).
- d) Jasně (úzce) vymezená množina cizinců, kteří jsou oprávněni požádat o dobrovolnou repatriaci.

Následně prošel § 54a zákona o azylu několika novelizacemi reagujícími na změny azylového řízení, přičemž v současné době je skupina potenciálních žadatelů vymezena následovně:

- cizinec, který nepodal žádost o udělení mezinárodní ochrany ve lhůtě podle § 10, na základě jeho písemné žádosti podané v průběhu této lhůty,
- žadatel o udělení mezinárodní ochrany na základě jeho písemné žádosti, nebo
- cizinec 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 soudního řádu správního, po dobu běhu lhůty k podání kasační stížnosti, v průběhu řízení o kasační stížnosti nebo do 24 hodin po nabytí právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti.

Od roku 2005 je pak součástí tohoto ustanovení i odstavec 2 zajišťující určitá sociální práva osobám žádajícím o dobrovolný návrat, tj. těm, kteří během čekání na rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR o jejich žádosti, již nemají postavení žadatelů o azyl:

„Na cizince, který podal žádost o dobrovolný návrat, se pro účely poskytování zdravotní péče (§ 88), ubytování, stravy a jiných nezbytných služeb hledí jako na žadatele o udělení azylu, a to do doby vycestování nebo do doby oznámení ministerstva o tom, že ministerstvo náklady spojené s dobrovolným návratem neuhradí.“

Co se týče institutu dobrovolného návratu v zákoně o pobytu cizinců, je tento zaváděn do zákona teprve novelou cizineckého zákona č. 379/2007 Sb., tzv. schengenskou novelou, a to ustanovením § 123a. Toto ustanovení vychází ze stejného rámce jako výše zmíněný § 54a zákona o azylu, a cílovými skupinami beneficentů tohoto institutu jsou:

- cizinci, jimž bylo uloženo správní vyhoštění a kteří nemají platný cestovní doklad, a
- cizinci, kteří jsou zajištěni za účelem správního vyhoštění (tj. tedy i předtím, než je řízení o vydání správního vyhoštění ukončeno),

přičemž požádat mohou dotyční cizinci během doby svého zajištění anebo během lhůty stanovené k vycestování rozhodnutím o správním vyhoštění (tedy není možno požádat poté, kdy uplynula lhůta k vycestování).

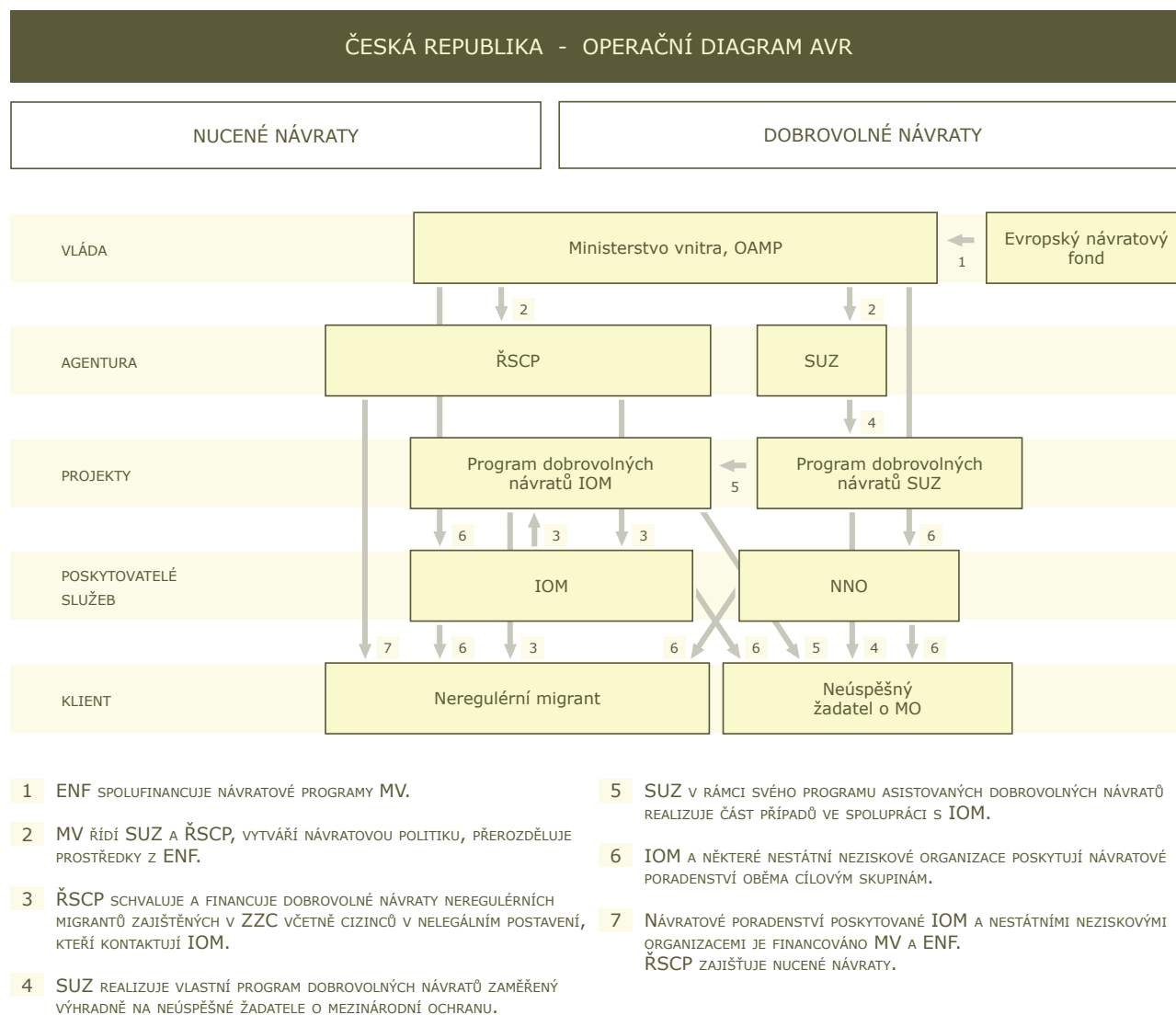
Oproti azylovému zákonu má dobrovolný návrat v režimu cizineckého zákona následující nevýhody:

- hradí se náklady na vycestování pouze v poloviční výši, druhou polovinu je cizinec povinen Ministerstvu vnitra uhradit;
- dokud cizinec svou polovinu Ministerstvu vnitra neuhradí, je zařazen do evidence nežádoucích

23 Toto kompetenční ustanovení bylo jednou z prvních vlašťovek pozdějšího rozsáhlého přenášení kompetencí ze Služby cizinecké (a pohraniční) policie na Ministerstvo vnitra ČR, jehož vyvrcholením je (prozatím) zákon č. 274/2008 Sb., přenášející hlavní objem rozhodování o povolování pobytů cizinců na odbor azylové a migrační politiky MV ČR.

24 Důvodová zpráva k novele azylového zákona č. 2/2002 Sb., k novelizačnímu bodu 73 uvádí: „Program dobrovolných repatriací je organizován a podporován ve státech Evropské unie. Vychází z předpokladu, že toto řešení je ve svém důsledku pro stát finančně méně náročné, než úhrada nákladů spojených s pobytem žadatele o udělení azylu na území a s řízením o udělení azylu. Proto se navrhuje založit působnost Ministerstva vnitra v oblasti dobrovolné repatriace. Repatriace bude provedena, jestliže cizinec učiní procesní kroky k ukončení řízení o udělení azylu, např. formou zpětvzetí žádosti o udělení azylu.“ Z poslední věty je zřejmé, že za veřejný zájem se považuje, aby cizinec ukončil své azylové řízení.

- osob, a to až na dobu 6 let;
- zákon neřeší sociální práva žadatele o dobrovolný návrat způsobem obdobným § 54a odst. 2 azylového zákona;
 - o dobrovolný návrat není možné požádat během řízení o správním vyhoštění (toto řízení může v komplikovanějších případech trvat i řadu měsíců), nýbrž až po vykonatelnosti správního vyhoštění.



2.8 Politický rámec a institucionální nastavení AVR ve vybraných zemích

Na politické úrovni je problematika návratů vázaná k některé z klíčových politik států. Toto pravidlo není striktní, dobrovolné návraty jsou téma prostupující několika různými politickými kontexty, ale z podstaty jsou návraty svázané s migrační a azylovou politikou. Nicméně například v

25 Důvodová zpráva k tomuto ustanovení uvádí: „Cílem institutu dobrovolné repatriace je urychlit faktickou realizaci správního vyhoštění, tj. vycestování cizince z území České republiky. V zájmu státu je, aby se na území nezdržovali cizinci, kteří nesplňují zákonné podmínky pro pobyt a kteří nemohou dostat rozhodnutí o správním vyhoštění. Navrhované ustanovení si klade za cíl jednak zrychlit proceduru vyhošťování těch cizinců, kteří jsou zajištěni za účelem vyhoštění, využít k tomu jejich spolupráce a vůle k návratu do státu jejich občanství, jednak zabezpečit vycestování těch cizinců, kteří nemají platný cestovní doklad a stát jejich občanství nemá diplomatické zastoupení na území České republiky, případně z jiných důvodů nemohou cestovní doklad získat. Předpokladem je zájem cizince samého na návratu do státu jeho občanství nebo jiného státu, který je ho ochoten přijmout. Vzhledem k tomu, že se jedná o cizince, jejichž pobyt je na území protiprávní nebo je z jiného důvodu bezpečnostním rizikem, navrhuje se, aby na cestovních nákladech se jednou polovinou podílel cizinec sám. Na základě rozhodnutí o povinnosti uhradit stanovenou částku bude cizinec zařazen do evidence nežádoucích osob na dobu, než tuto částku uhradí - nejdéle však na 6 let. Do uhrazení stanovené částky nebo do uplynutí stanovené doby mu nebude povolen vstup na území“.

Nizozemsku je návratová politika formulovaná více v intencích rozvojové politiky, a tím je daná i větší angažovanost Ministerstva zahraničních věcí. Těsné propojení mezi rozvojovou spoluprací je i v Norsku. V Portugalsku jsou návraty paradoxně napojené na vládní integrační politiku přes veřejné instituce poskytující integrační poradenství na místní i národní úrovni. Častá vazba je mezi návraty a bezpečnostní politikou, která je zjevně velmi silná v Polsku a ve Spojeném království.

Tato, řekněme preferovaná napojení návratů na národní politiky, se projevují v různé míře zapojení institucí nastavených na uskutečňování těchto politik. Přes typickou evropskou různorodost institucí veřejné správy má institucionální pokrytí dobrovolných návratů ve všech sledovaných zemích několik univerzálních prvků:

1. Přítomnost IOM je stabilizujícím a kontinuálním prvkem ve všech sledovaných zemích. Vlády evropských zemí získávají přístup k osvědčeným postupům této globální organizace přes mezivládní smlouvy. Centrální programy AVR všech zde sledovaných zemí vycházejí z této smlouvy.
2. Instituce veřejné správy realizují vlastní dobrovolné návraty (UKBA, R&DS, INIS, SEF, UDI, SUZ).
3. Zapojení instituce zajišťující logistiku pro žadatele o mezinárodní ochranu.
4. Zapojení policejního útvaru zřízeného za účelem administrace pobytu cizinců.
5. Zapojení vládního orgánu odpovědného za tvorbu a prosazování národní migrační politiky.

Rozdíly vycházejí z rozdílných tradic veřejné správy. Koncentrace migrační a návratové agendy pod jednou institucí je znatelná v případě UKBA ve Velké Británii nebo SEF v Portugalsku, které zajišťují jak agendu mezinárodní ochrany, tak i pobytovou administrativu cizinců, tvorbu a prosazování migrační azylové politiky.

Z pohledu ČR mají nejbližší institucionální nastavení tyto země:

Irsko – INIS: ekvivalentní je OAMP; GNIB: obdoba české cizinecké policie; RIA: obdoba SUZ.

Nizozemsko – IND: obdobou je OAMP; R&DS – agentura založená za účelem realizace návratů spolupracující s nizozemskou cizineckou policií; COA: obdoba SUZ.

Útvar veřejné správy podobný konceptu „Návratové centrum“ ve sledovaných zemích existuje v odlišné struktuře. Jako nejbližší instituce se nabízí modelem nizozemská R&DS, což je útvar Ministerstva spravedlnosti, speciálně zřízený k realizaci návratů v roce 2007, ve kterém se spojuje agenda nucených i dobrovolných návratů. R&DS těsně spolupracuje s IND a holandskou cizineckou policií. Vyjma tohoto, spíše policejního útvaru než agentury pro uskutečňování udržitel- ných návratů, existuje několik způsobů plnění cílů, které má vytýčené „Návratové centrum“. Níže uvádíme rozbor dvou příkladů, které mohou posloužit jako alternativní modely.

2.9 Legislativní ukotvení AVR ve vybraných zemích

Na základě shromážděných informací lze konstatovat následující závěry:

1. Všechny zkoumané státy vydávají určité finanční prostředky na úhradu alespoň části nákladů na vycestování cizinců spadajících do definovaných skupin.
 2. Definice skupin cizinců, kteří mohou profitovat z institutu dobrovolných návratů, se v jednotlivých zkoumaných státech neliší zásadním způsobem a většinou se jedná o část následujících skupin:
 - a) žadatelé o azyl/mezinárodní ochranu,
 - b) cizinci pobývající na území daného státu neoprávněně,
 - c) cizinci, jejichž právo pobytu popř. ekonomická soběstačnost jsou ohroženy.
- Toto platí bez ohledu na skutečnost, že právní úprava se v jednotlivých zemích dosti liší a v Irsku např. neexistuje vůbec žádné ustanovení týkající se asistovaných dobrovolných návratů.
3. Ve většině případů se financuje spíše vycestování cizince než jeho „návrat“ do země, ze které pochází.

26 V literatuře jsou zmíněny různé formáty této smlouvy, jako například memorandum nebo dohoda. Nicméně jde pravděpodobně univerzální dokument pro evropské partnery IOM.

4. Jádrem právní úpravy bývá zmocnění státu financovat vycestování definovaných skupin cizinců, přičemž toto zmocnění bývá pouze v některých případech doprovázeno ustanoveními sledujícími související zájmy (opatření k zamezení opětovného vstupu cizince, kterému byla poskytnuta asistence při dobrovolném návratu, na území dotyčného státu, reintegrační pomoc, účast státu na dalších projektech aj.).

Lze tedy dovodit, že existence či neexistence a detailní obsah právní úpravy má spíše sekundární význam, a že praxe asistovaných dobrovolných návratů může probíhat i navzdory chybějící legislativě popř. i v rozporu s existující legislativou. Co lze považovat za stabilizující prvek je přítomnost Mezinárodní organizace pro migraci v dění kolem asistovaných dobrovolných návratů ve vybraných státech.²⁷

Jestliže má tedy legislativa na faktickou praxi asistovaných dobrovolných návratů pouze omezený vliv, je záhodno definovat, jaký účel má přijímání lvegislativy týkající se asistovaných dobrovolných návratů, a jaké otázky by tato legislativa měla upravovat.

Právní předpisy, regulující asistované dobrovolné návraty, by měly reflektovat dva okruhy otázek:

1.a) Postup orgánů veřejné moci:

vykládáme-li zásadu legality striktně a formálně, měla by státní moc konat pouze na základě zákona (srovnej čl. 2 odst. 2, Listiny základních práv a svobod: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“). Pokud tedy chce stát financovat cizincům náklady na jejich vycestování a spolupracovat na příslušných projektech s Mezinárodní organizací pro migraci a s jinými organizacemi, měla by tato jeho aktivita mít oporu v zákoně;

- b) vedle formálního pojetí legality má právní stát dále zájem na tom, aby jakékoliv nakládání s veřejnými prostředky mělo solidní právní základ, a aby bylo co nejlépe kontrolovatelné, zda a na jsou prostředky státního rozpočtu vynakládány;
 - c) pokud je účelné upřednostňovat dobrovolné návraty před nuceným výkonem rozhodnutí o vycestování cizince (z důvodů finančních, ale též humanitárních a jiných), je možno nebo i záhodno tuto prioritu dobrovolnosti do zákona výslovně zakotvit.
- 2.a) Práva a povinnosti osob: zákon by měl upravovat, zda cizinci, spadající do cílových skupin návratových opatření, mají na pomoc ze strany státu právní nárok či nikoli;
- b) dle jakých kritérií bude o jejich žádosti rozhodováno, popř. jak bude vykládán pojem veřejného zájmu;
 - c) jaké právní následky bude mít zamítnutí žádosti o asistovaný dobrovolný návrat (např. na probíhající azylové řízení);
 - d) jakou formu bude mít rozhodnutí o žádosti, a pro které osoby bude toto rozhodnutí závazné;
 - e) jaké povinnosti plynou cizinci z poskytnutí asistovaného dobrovolného návratu, a jaké jsou sankce za porušení těchto povinností.

Závěrem je možno konstatovat, že ani právní úprava asistovaných dobrovolných návratů v českém právním řádu ani legislativa jiných zkoumaných států výše uvedeným kritériím nevyhovuje. Předně je třeba říci, že žádný stát ve svých předpisech nepřiznává žádná práva žadatelům o dobrovolný návrat: ve všech případech je poskytnutí asistence k dobrovolnému návratu nenárokové popř. vůbec jen fakultativní a odpovědnost úřadů za nevyhovění žádosti je maximálně politické povahy. Je-li v právních předpisech obligatorně stanoveno, že příslušný orgán musí dát cizinci možnost vycestovat dobrovolně, nebývají tato opatření provázána s institutem asistovaného dobrovolného návratu.

Na druhou stranu státy neřeší ani povinnosti žadatelů vůči poskytnutí asistovaného dobrovolného návratu. Právní úprava klade důraz na zmocnění určitého orgánu k financování stanovených nákladů a na kategorií cizinců, které lze do příslušných projektů zařadit, ovšem přesnější postup (např. v případech cizinců, kteří v průběhu procesu změny názoru) bývá opomíjen.

Právě Česká republika a její projekty dobrovolných návratů realizované v průběhu roku 2009 mohou být příkladem rozsáhlého a medializovaného opatření, které nemělo oporu v zákoně, a které bylo realizováno na zcela projektovém principu.

Kompetence řízení dobrovolných návratů

Všechny oslovené instituce mají rozhodovací kompetence ve smyslu přijetí/nepřijetí uchazeče o návrat do programu. Rozhodovací proces je relativně jednotný pro některé cílové skupiny, zejména pro migranty v režimu mezinárodní ochrany.

²⁷ V jiných státech se na realizaci AVR a následné reintegraci významně podílejí i církevní organizace, sdružené v síti Caritas Internationalis, např. Caritas Austria v Rakousku.

3. Koordinace aktérů AVR

3.1 Kombinovaný systém/evoluční přístup: Holandsko

Holandsko má relativně dlouhou historii realizace asistovaných návratů (viz kapitola 1) a významné imigrační saldo, bylo tedy dost času a prostoru na větvení a diverzifikaci praxe původně založené na spolupráci IOM a nizozemské vlády. Současný stav je také poznamenán pádem vlády a očekáváním změn návratové politiky od vlády nové.

Aktuální situace v oblasti koordinace aktérů poskytujících služby AVR je charakteristická fragmentací a projektovým přístupem, kdy každá z angažovaných organizací postupuje podle pravidel daných jednotlivými projekty. Služby státních, nestátních i mezivládních organizací se často překrývají. Pokusů o koordinaci na národní úrovni v Nizozemsku je několik:

- Smlouva uzavřená mezi holandskou vládou a *Asociací nizozemských místních samospráv* (VNG) týkající se přijímání a návratu žadatelů o azyl, kteří vyčerpali veškeré možnosti opravných prostředků, může sloužit jako příklad dobré praxe v prevenci šíření neurčitých a nejasných informací o pobytových oprávněních a podmínkách v přijímacích zařízeních v Nizozemsku.
- Hlavním pokrokem je vytvoření Platformy pro udržitelný návrat, ve které je zastoupeno deset organizací podílejících se na realizaci dobrovolných návratů. Záměrem pro vytvoření Platformy bylo provázat spolupráci mezi rozličnými organizacemi a dosažení souladu mezi poskytováním asistence v Nizozemsku a v zemích původu.
- V rámci veřejné správy je významná koordinace mezi Ministerstvem zahraničních věcí a Ministerstvem spravedlnosti, které mají v gesci rozvojovou, respektive migrační politiku.

Příklad koordinace - Platforma pro trvalou repatriaci v Nizozemsku

Trvalá repatriace je zde vnímaná jako úplný a dobrovolný odjezd z Nizozemska, přičemž žadatel o azyl nebo bývalý žadatel o azyl je vhodně vybavený před odjezdem i po návratu tak, aby měl reálnou šanci na psychické, sociální a ekonomické znovuzачlenění v zemi původu.

Na začátku roku 2009 byl zahájen projekt *Platform for Permanent Repatriation* (Platforma pro udržitelný návrat, dále jen Platforma). Výchozím bodem byl podpis Memoranda o Platformě se zástupci deseti organizací, které jsou aktivní při repatriaci občanů ze třetích zemí mimo území Nizozemska. Memorandum bylo adresované Ministru zahraničních věcí a Ministru spravedlnosti v březnu 2008. Idea platformy reflektuje na výše uvedené nedostatky v poskytování AVR v Nizozemsku.

Přínosy koordinovaného přístupu by měly být: A/ Vytvoření politické, správní a provozní kapacity potřebné pro realizaci trvalých návratů; B/ Efektivní využití zkušenosti a sítě jednotlivých organizací; C/ Omezení roztříštěnosti; D/ Vyloučení zdvojování.

Vznik platformy má dvojí záměr. Na jedné straně chce podporovat spolupráci deseti různých organizací²⁸, aby byly schopné nabídnout integrální a zlepšené služby ve prospěch žadatelů o azyl a bývalých žadatelů o azyl, a na druhé straně chce podporovat tyto cílové skupiny tak, aby byly schopné přijmout nezávislé kroky pro humánní a perspektivní repatriaci.

Platforma je poměrně ambiciózní projekt, jehož cílem jsou následující inovace návratů v Nizozemsku:

- Vytvořit jednotnou řadu vysoce kvalitních služeb;
- tematické rozšíření;
- efektivita v poskytování služeb;
- větší sociální podpora;
- politické ovlivňování na různých úrovních;
- zlepšení poskytování služeb v zemích původu/repatriace;

²⁸ Koncept trvalé repatriace byl podpořený politickým memorandumem vlády »International Migration and Development policy memorandum« adresovaný dolní komoře Parlamentu.

- vylepšení služeb pro specifické cílové skupiny;
- položení základů pro samostatně pracující Front-office a Back-office Platformy;
- zvyšování kvality služeb - linking & learning;
- rozšíření sítě spolupracujících aktérů.

Základní charakteristikou strategie Platformy jsou integrální služby klientům na počátku i na konci azylové procedury založené na faktických zkušenostech z pilotních projektů. Strategie Platformy má několik úrovní:

Úroveň	Strategie	Zúčastnění aktéři
Projekt	Společným cílem pro pilotní projekty v Nizozemsku je vyvážená podpora duševní, sociální a ekonomické reintegrace v zemích původu prostřednictvím využitím nástrojů jako je podpora, získání bydlení nebo pronájmu prostor pro podnikání, mediace v pracovně-právních vztazích, zahájení samostatné výdělečné činnosti, vzdělávání, zdravotní péče, psycho-sociální podpora, poskytnutí úvěru nebo mikrokreditu.	Žadatelé o azyl a bývalí žadatelé o azyl a jim pomáhající odborníci z Platformy organizací a jejich donoři
Program	Společné úsilí zaměřené na (bývalé) žadatele o azyl, partnerské organizace a konkrétní zahraniční partnery (v zemích původu a do určité míry i v Nizozemsku).	Skupiny (bývalých) žadatelů o azyl, státní orgány zapojené do technického procesu, mezinárodní organizace a nestátní neziskové organizace zapojené do repatriace v zemích původu.
Politika	Společná akce na národní a evropské politické úrovni přispívající k realizaci politiky založené na důkazech s ohledem na témata jako je boj s chudobou a nerovností; složité téma je realizace repatriace v praxi; strukturace společnosti a společenský konsenzus týkající se repatriací.	Profesionální politici, Ministerstvo zahraničních věcí a Ministerstvo spravedlnosti, zájmové skupiny (bývalých) žadatelů o azyl, akademici. V případě relevance také: instituce Evropské unie, Ministerstva v zemích původu, OSN, mezinárodní organizace a globální instituce (jako je OECD či Světová banka).

Principem spolupráce má být integral approach (integrální přístup)³⁰, podle kterého se budou činnosti jednotlivých partnerů spíše doplňovat, než si konkurovat. Platforma má zajišťovat systematicky sdílené zkušenosti a postupy na základě rozdělení rolí podle specifické přidáné hodnoty každé z participujících organizací.

Integrální přístup je budovaný v rámci osmi pilotních projektů v prvních dvou letech programu. Na základě Result Based Monitoring (RBM) a evaluace pilotních projektů.

Základní typy aktivit:

A/ Příprava: aktivity spojené s oslovením lidí, kteří plánují nebo uvažují o návratu, a kteří jsou stále v Nizozemsku. Tyto aktivity zahrnují informační a propagační činnosti, síťování apod.

B/ Repatriace: aktivity vázané na konkrétní osobu, která se vrací do země svého původu. To se týká zejména zajištění finančních zdrojů, logistické podpory návratu, zdravotního poradenství a aktivizace sítí v zemi původu.

C/ Reintegrace: aktivity, které se zaměřují na osoby po návratu do země jejich původu. To je především zajištění ubytování, sociální integrace, vzdělávání, zaměstnání, zdravotní péče a bezpečnosti.

Řízení:

Aktivity a řízení Platformy jsou uspořádané do struktury *Front-Office* a *Back-Office*. Každá z obou

³⁰ Platforma v dubnu 2010 nebyla operabilní.

struktur zastřešuje jiné pilotní projekty.

Provoz *Front-Office* je financovaný prostřednictvím projektu předloženého *Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers* (Ústřední agentura pro přijímání žadatelů o azyl, dále jen COA). Projektový tým je složený ze zaměstnanců COA, VWN, IOM, SAMAH a Pharos. Financování administrativních poboček je zajištěno z projektu předloženého organizacemi MbT, IOM, SMS a Healthnet TPO³¹. Administrace je zajišťována týmem složeným ze zaměstnanců partnerských organizací, které se podílely na pilotním projektu.

Front-Office je odbor, na který se kromě zástupců poskytovatelů služeb mohou obracet i (bývalí) žadatelé o azyl až do odjezdu ze země. Aktivita realizované v pilotní fázi obsahovaly:

- Nízkoprahové služby odkazují na aktivity poskytované partnery Platformy;
- Přístup ke specifickým informacím o zemích původu;
- Vývoj komunikačních nástrojů vhodných jak pro cílovou skupinu, tak pro partnery Platformy, sledování a hlídání komunikace;
- Odpovědnost za sledování aktivit s administrativou projektu, jejímž výsledkem je široká škála poskytovaných služeb;
- Sběr, uchovávání a šíření informací je považováno za klíčové pro znalost, jak poskytovat služby (bývalým) žadatelům o azyl;
- Mapování příkladů dobré a špatné praxe a jejich zpřístupňování pro účely statistického zpracování;
- Vystupující jako kontaktní bod pro nizozemské organizace a organizace sdružené v repatriační Platformě;
- Zintenzivňování spolupráce a pokud možno i spojení projektových partnerů podílejících se na fungování agentury.

Aktivity *Back-Office* nastupují v momentě, kdy (bývalý) žadatel o azyl naznačí, že uvažuje o repatriaci jako o realistické možnosti. Společnou aktivitou je spojení klienta s organizacemi v zemi, kam bude repatriován. Aby se to podařilo, je vytvořen tým, který:

- Spojuje (bývalé) žadatele o azyl s organizacemi v zemích původu;
- organizuje stálou reintegrační podporu v zemi původu, jinými slovy: podporuje (bývalé) žadatele o azyl, monitoruje jeho/její pokrok a pokračuje až do socio-ekonomického začlenění repatriantů v zemi původu (šest měsíců po příjezdu);
- systematicky sbírá informace o zemích původu a organizace, které tam pro Nizozemsko pracují;
- rozšiřuje síť v zemích původu a v případě potřeby je přeskupuje;
- realizuje širokou škálu služeb ve spolupráci s Agenturou;
- prohlubuje spolupráci, a když je to potřeba i spojuje partnerské organizace podílející se na fungování administrativních poboček.

Spojení mezi *Front-Office* a *Back-Office* je zásadní pro zlepšení kvality poskytované podpory. Informace a znalosti jsou taktéž potřeba pro fungování všech repatriačních aktérů. Bylo dohodnuto, že zodpovědnost za spolupráci obou částí struktury programu má *Front-Office*.

Časový rámec

Harmonogram je rozdělení do tří etap, které se vzájemně překrývají tak, aby byla zajištěná postupná integrace platformy v rámci pilotního provozu po dobu dvou a půl roku.

1. Etapa – mapování: Zjištění a dokumentace veškerých činností spojených s návraty všech partnerů Platformy v Nizozemsku bude završené sdílením informací všemi organizacemi Platformy. Pilotní týmy budou mít za úkol prozkoumat jak implicitní, tak explicitní informace týkající se AVR v rámci partnerských organizací a zajištění sdílení těchto informací.³² Je třeba vzít v úvahu, pokud se tato informace týká fyzických osob, že případy budou posuzovány individuálně.

2. Etapa – distribuce: V této fázi programu proběhne série workshopů. Cílem bude vyhodnotit vzájemně se překrývající aktivity partnerských organizací a pokud je to možné, tak i modifikovat praxi na základě společného rozhodnutí. V této fázi bude jasné schéma národního pokrytí návratových služeb a jeho koordinace.

³¹ Podrobné vysvětlení zkratk je uvedeno na konci publikace.

³² Při těchto činnostech bylo nutné brát zřetel na ochranu osobních údajů jelikož praxe členů Platformy je dokumentovaná na individuálních případech návratů.

3. Etapa – integrace: V poslední fázi pilotní části programu jsou návratové služby integrované a koordinované tak, aby organizace sdružené v Platformě mohli poskytovat efektivnější a na zákazníka orientované služby.

Vyhodnocení přenositelnosti

Program Platformy reaguje na některé aspekty politiky a především praxe, jaká momentálně převládá i v českém prostředí, přestože migrační situace v Nizozemsku je řádově odlišná. Program Platformy má řadu silných momentů: Slučování expertízy, sítí a zkušeností několika silných organizací; vzájemná komplementarita organizací; zaměření na klienta; jednotná vize.

Nizozemský model koordinace je charakteristický propojením migrační a mezinárodní politiky ve dvojím konceptu: migrace a rozvoje. Dále je Program Platformy příznačný svojí heterogeností, je zde zastoupená státní instituce *Centraal orgaan opvang asielzoekers* (Ústřední Agentura pro přijímání žadatelů o azyl, dále jen COA), dále IOM, církevní organizace CordAid, akademická instituce HIT foundation a několik poměrně specializovaných neziskových organizací. Charakteristickým rysem platformy je její politická orientace. Nizozemská platforma chce tímto směrem působit a facilitovat rozvoj *fact-based policy*.

Program také vykazuje řadu omezení, která mohou ohrozit efektivitu výstupů. Inherentní hrozbou všech platform je snadný odklon od kooperativního jednání směrem ke konkurenčnímu. Druhým, typickým problémem platform, je nezbytné řízení velké množiny činností několika aktérů, a tím i vysoké nepřímé náklady na koordinaci programu. Komplikaci mohou představovat rozdíly mezi organizacemi co do velikosti, úrovně profesionality nebo expertízy. Jednotlivé organizace se mohou v rámci reorganizace poskytování návratových služeb ve státě vyvíjet odlišně.

Co je přenositelné

- Pilotní část projektu a její evaluace se zdá být adekvátním postupem, kdy je možné modifikovat původní ambice Návratového centra a uchopit nové možnosti, které se v pilotním provozu projeví. Pilotní část umožňuje *fact-based learning*.
- Platforma nebo jiné těleso sdružující aktéry může být založená na dvojím konceptu migrace a rozvoje a návratové praxi a může toto spojení politicky posilovat.
- Struktura programu založená na několika menších pilotních projektech, které realizují jednotlivé subjekty platformy samostatně nebo ve spolupráci. Propojení praxe a tvorby politiky.

Podmínky pro převzetí

- Platforma je zacílená pouze na migranty v režimu mezinárodní ochrany. V českém prostředí by bylo vhodné zaměřit se vedle žadatelů o azyl a bývalých žadatelů o azyl, také na nelegálně pobývajících migranty a na migranty umístěné v zařízeních pro zajištění cizinců.
- Není jisté, zda v českém prostředí fungují organizace na srovnatelné úrovni profesionality, a zda tyto organizace dokáží sladit portfolia svých služeb tak, aby společně vytvořily úplný (integrální) řetězec návratových služeb.
- V případě české varianty platformy by bylo zřejmě vhodné zapojit vzdělávací komponent. Některé služby nebo typy aktivit, které jsou nezbytnou součástí integrálního systému návratových služeb v ČR, neexistují nebo se nacházejí ve stádiu zárodku. Pro úspěšný přenos praxe Platformy do českého prostředí bude nutné některé typy návratových služeb nově vytvořit (například reintegrační plánování před návratem).

3.2 Decentralizovaný systém poradenství: Portugalsko

Portugalsko je jedna z tzv. nových evropských imigračních zemí. Tento status potvrzoval trvalý migrační příliv z lusofonní Afriky (Angola, Mosambik a Guinea-Bissau), z Brazílie, Ukrajiny a Moldavska od 90. let do současnosti. Migrační realitu ovlivnilo několik regularizačních kampaní na počátku tisíciletí. Vývoj služeb asistovaných dobrovolných návratů koresponduje s výše načrtnutým vývojem. Zahájení AVR v Portugalsku nastalo v roce 1997 a nejvýznamnější posun v této oblasti nastal v letech 2006 až 2008 v rámci projektu SuRRIA "*Apoio ao Retorno - Redes de Apoio e Aconselhamento*" („Podpora návratu - Informační a poradenská síť“).

Základem projektu SuRRIA bylo převzetí a institucionalizace praxe dlouhodobého programu AVR

v Portugalsku (viz kapitola 1.4) realizovaným od svého zahájení IOM Lisabon. Projekt reflektoval situaci, kdy bylo do zahájení projektu dostupné před-odletové poradenství pouze centrálně, v kanceláři IOM Lisabon. Projekt byl zaměřený výhradně na před-odletové poradenství a cílenou distribuci informací potenciálním klientům programu AVR v Portugalsku.

Přínosy

Záměrem projektu SuRRIA bylo poskytnutí udržitelného a efektivního nástroje pro řízení asistovaných návratů a šíření informací v cílových komunitách. Projekt reaguje na potřebu zlepšení informovanosti migrantů o možnostech dobrovolného návratu a s tím související rychlejší a integrovanou pomoc při návratu.

Strategie projektu

Strategie projektu byla založená na třech pilířích:

- samostatná udržitelnost (*self-sustainability*)
- mnohotvárnost (*heterogeneity*)
- inkluze (*inclusion*)

Samostatná udržitelnost (*self-sustainability*)

Projekt vychází z dlouhodobých potřeb systematizovat asistované dobrovolné návraty v Portugalsku, které přesahují trvání projektu. Proto IOM a SEF daly přednost stávajícím kontaktům a osvědčeným komunikačním nástrojům. Tato návaznost na dosavadní dobrou praxi je zamýšlená jako činitel udržitelnosti výstupů projektu.

Mnohotvárnost (*heterogeneity*)

Úsilí o heterogenitu se v rámci projektu projevovalo nejvíce v síťování partnerů pro před-odletové poradenství, které ve výsledku poskytovala (poskytuje i nadále) pestrá skupina organizací. Tímto sítí přesáhla horizont původního záměru a stala se užitečným nástrojem pro podporu užších kontaktů a výměny názorů mezi subjekty, které svojí povahou a mandátem přistupují k dobrovolným návratům z různých perspektiv.

Nicméně, různorodost složení sítě byla souběžně kombinovaná s harmonizačními a usměrňujícími postupy, zaručujícími účinnost této sítě. Za tímto účelem byla řada školení týkající se poradenství, realizována po skupinách rozlišených podle regionální příslušnosti.

Pro fungování sítě je klíčová role SEF, de facto většinu tuto sítě konstituuje tým, že její páteř tvoří teritoriální policejní ředitelství SEF. Přes tyto jednotky se k cílovým skupinám dostávají informace o asistovaných dobrovolných návratech, poradenství a realizovány vstupní pohovory. Druhá nejvýznamnější kategorie institucí veřejné správy v síti jsou centra podpory integrace imigrantů (CLAII), která poskytují obdobné služby jako pobočky SEF, jejichž každodenní funkcí je poskytování sociální podpory imigrantům. Zbývající kategorie partnerských organizací jsou subjekty neziskového sektoru, jako například ubytovací kapacity samospráv nebo církví, dále etnické organizace imigrantů. Tyto organizace v síti působí jako místní referenční body – zdroje informací o možnosti AVR.

Inkluze (*inclusion*)

Sítí utvořily předem definované organizace, přesto ale byla síť koncipována jako flexibilní a otevřená struktura. V průběhu projektu se ukázalo jako žádoucí rozšiřování sítě a to zejména o referenční body na lokální úrovni. Centrální (IOM, centrály SEF a CLAII) a regionální (pobočky SEF) úroveň byly fixní.

Řízení:

Projekt byl financovaný portugalským Ministerstvem vnitra. Za projekt byla odpovědná *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (Služba pohraniční a cizinecké policie - SEF) a IOM Lisabon byl pověřený realizací projektu. Všechna klíčová rozhodnutí byla přijímána společně. Národní integrační centrum CNAII plnilo koordinační roli v rámci sítě. Na národní úrovni spolupracuje na realizaci projektu také nadnárodní církevní organizace *Jesuit Refugee Service*.

Návratoví poradci poskytují podrobnou informaci o službách v rámci AVR a zahajují procedu-

ru vstupním pohovorem, jehož výstupy odesílají spolu s formulářem žádosti IOM Lisabon, kde jsou data vkládána do databáze. Poradci zahajují technickou přípravu návratu a kompletují data potřebná pro přípravu reintegračního plánu, který společně s klientem připravují. Poradci také zajišťují tok informací o situaci v domovské zemi směrem k již rozhodnutému klientovi prostřednictvím IOM Lisabon a mise IOM v jeho/její domovské zemi. Asistenční centra AVR jsou především místní centra podpory a integrace imigrantů (celkem 75 center).

Neziskové organizace a teritoriální pobočky SEF zajišťují multiplikaci informací o možnosti asistovaného dobrovolného návratu na místní úrovni. Jejich role je zajistit migrantům dostupnost informací.

IOM Lisabon reportuje jednou měsíčně partnerským organizacím v síti o stavu jednotlivých návratů a zasílá statistiky programu AVR, pololetně předkládá zprávy portugalskému Ministerstvu vnitra.

Časový rámec a základní typy aktivit:

Projekt SuRRIA byl implementovaný po dobu 18 měsíců ve třech etapách, první dvě etapy spadají do zahajujících tří měsíců projektu a návazná realizace třetí etapy byla realizována až do konce projektu:

I. Ustavení sítě: Po prvním mapování institucí a organizací, které dříve kontaktovaly IOM v souvislosti s návraty (od 1998 do 2006), následovala souběžná identifikace příslušných asistenčních bodů sítě (NNO) a poboček SEF. Poté proběhla řada školení v oblasti dobrovolných návratů pro budoucí poradce. Tato přípravná fáze trvala šest měsíců.

II. Příprava diseminační strategie: Distribuce informací probíhala zároveň se síťováním. Vedle identifikace koordinačních jednotek pro šíření informací na území Portugalska byla připravována školení a informační materiály.

Z potenciálních partnerských organizací bylo vybráno 15, které splňovaly následující kritéria, stanovená koordinátory IOM a CNAII:

- Flexibilní pracovní doba;
- kapacita pro zvládnutí poskytované asistence;
- technické vybavení (telefon, internetové připojení, fax);
- zeměpisná poloha centra (sever, střed a jih země).

Zbýlými 9 asistenčními body se staly pobočky SEF v místech, kde nebyly pobočky CLAII, takže došlo k úplnému pokrytí území státu sítí poboček.

III. Etapa realizace školení a diseminace informací: Ve třech následujících měsících probíhalo školení AVR poradců (z každého asistenčního centra byli vybráni dva), kteří po ukončení realizovali poradenství a distribuovali informace mezi potenciální navrátilce až do konce trvání projektu (celkem 11 měsíců).

Obsahem tohoto školení bylo:

- Získání podrobnějších znalostí o programu AVR v Portugalsku (včetně zažité terminologie návratových aktivit);
- informace o projektu SuRRIA, zvláště informace o vytvoření sítě a decentralizace poskytované asistence (cílem bylo, aby si každý pracovník uvědomil, že klíčem k úspěchu fungování sítě je jeho/její pro-aktivní postoj);
- vyjasnění rolí jednotlivých partnerů a fungování sítě, včetně postupů a koordinace s důrazem na integrované poskytování asistence tak, aby směřovala k trvalým návratům.

Úkolem poradců bylo srozumitelně informovat potenciální navrátilce o možnosti volby buď kontaktovat asistenční centra SEF nebo jakoukoliv partnerskou organizaci v síti SuRRIA se zachováním svobody odmítnout nabídku.

Po osmi měsících fungování projektu poradci SEF uvedli, že poptávka po asistenci se v různých regionech značně lišila. Zatímco v nějakém městě se imigranti obraceli na poradce přímo, jinde kontaktovali spíše partnery zaměřené na sociální služby, kteří jim mohli poskytnout sociální podporu. Cizinecká policie upozornila na fakt, že ty osoby, které se na ně obrátily, byly pro návrat rozhodnuté již před kontaktováním policie. Tudíž vyjádření úmyslu vrátit se do země původu bylo následkem takového rozhodnutí, nikoliv jeho příčinou, což by mohlo objasnit stav, proč byl počet žádostí o návrat mnohem nižší než celkový počet osob, které v asistenčních centrech projevíly

zájem o AVR. Možnost dobrovolného návratu rozhodně nebyla jednou z priorit neregulérních migrantů.

Součástí školení bylo procházení dotazníků pro vedení pohovorů s migranty tak, aby byly co nejsrozumitelnější, podle toho byly dotazníky později upraveny. Zvláště byly diskutovány otázky týkající se dobrovolnosti návratu a možnosti reintegrace navrátilců v zemi jejich původu. Byly probírány jednotlivé fáze návratové procedury, takže účastníci získali přehled o tom, jak jejich případná role zapadá do celkového rámce návratového managementu.

Po proběhlém školení se stala asistenční centra funkčními a připravenými poskytovat návratové poradenství s podporou IOM, jenž byl k dispozici pro poskytování podpory.

Během realizace školení byli účastníci upozorněni na důležitost přesného informování navrátilců o situaci v zemi původu, které je součástí před-odletového poradenství i na způsob, jak mají potenciální zájemce o návrat informovat. Za tímto účelem zorganizoval IOM v pozdější fázi projektu řadu školení zaměřených na situaci v jednotlivých zemích původu s ohledem na ideu integrovaného a udržitelného návratového procesu, účastníci mohli využít informací o zemích původu, umístěných na webových stránkách IOM, související s migračními toky do Portugalska. Nadto IOM provozoval mezinárodní webovou stránku pro uplatnění individuálních stížností ze strany navrátilců s tím, že zkoumal takto posbíraná data.

Vyhodnocení přenositelnosti:

Oproti příkladu koordinace AVR v Nizozemsku zcela schází rozvojová část AVR. Celkově lze charakterizovat pojetí AVR v Portugalsku jako součást agendy státu, zejména zapojením policie. Toto zabarvení nebo étos AVR umožňuje snadnější operativnost na území, ale nereflektuje reintegrační/rozvojovou část dobrovolných návratů. SuRRIA je de facto vládní projekt, který po obsahové stránce zajišťovala kancelář IOM Lisabon, tato skutečnost je příčinou samo-udržitelnosti sítě po ukončení projektu.

Co je aplikovatelné:

- Jistou inspiraci pro ČR představuje zapojení Národního centra pro integraci imigrantů (CNAII) jako koordinátora sítě. Dále pak zapojení místních integračních center (CLAII), která přijala šíření informací o AVR do své agendy.
- Koordinační nástroje procesů budování sítě a zejména šíření jednotné metodiky poradenství pomocí školení mohou být přínosem při konstituování podobné sítě v ČR.
- Procesy zpracování dat, jejich předávání a zpětné reportování z centra (IOM) do sítě je dalším z nástrojů koordinace, vygenerovaným v rámci projektu.

Podmínky pro převzetí

Pokud by ČR usilovala o přijetí tohoto nebo obdobného modelu, bylo by nutné zajistit tyto podmínky:

- Navázání návratových aktivit na centra pro integraci cizinců (fungující na základě idey decentralizace integrační politiky ČR).
- Sjednotit všechny AVR programy pod jeden univerzální program určený pro všechny cílové skupiny.
- Zajistit spolupráci IOM Praha, zejména převzetí metodiky poradenství, zajistit lektory pro školení a koordinátora procesů předávání dat.

4. Praxe asistovaných dobrovolných návratů

V této kapitole popisujeme zejména tyto aspekty návratů: definice cílových skupin a schémata, ve kterých jsou uskutečňované jednotlivé projekty. Ostatní aspekty návratů jsou zmíněné z důvodu úplnosti: statistická data, procedury a jednotlivé služby.

Praxe AVR ve vybraných zemích má několik jednotících prvků, nicméně obsahuje i řadu různorodých aspektů. Univerzálním principem je dobrovolný a informovaný návrat. Procedury asistovaných návratů jsou relativně jednotné díky unifikujícím postupům globální sítě IOM a konvergenci národních legislativ s EU (včetně Norska).

Národní rozdíly schémat poskytování návratové asistence jsou znatelné při srovnání Nizozemska a Spojeného království na straně jedné a Portugalska, Norska, Polska a Irska na straně druhé. První dvě země disponují diverzifikovanými instrumenty, pro druhou skupinu zemí jsou charakteristické méně komplexní programy AVR. Praxe návratové asistence v České republice má rysy obou přístupů.

Při získávání a zpracování dat ze zahraničí a ČR postupně vycházelo najevo, že pouhých pár měsíců výzkumu nemůže postačovat pro naplnění záměru srovnat klíčové faktory praxe AVR v sedmi zemích. V několika směrech bylo nutné redukovat původně plánované cíle.

Statistická data nejsou porovnatelná, při výzkumu se podařilo získat data v odlišné kvalitě co do úplnosti i aktuálnosti na to, aby byla porovnatelná. V některých zemích nejsou dostupná data ze všech návratových projektů (např. Nizozemsko), jinde jsou dostupná nejaktuálnější data pouze za rok 2008 (např. Irsko). Z těchto důvodů jsou níže uváděné statistické údaje pouze ilustrativní. Obdobně nestejnorodá situace se týká otázky financování programů a projektů AVR.

Výběr sledovaných projektů a programů AVR je zde vymezený časovým horizontem a faktorem přímé práce s klienty. V přehledech jsou uváděny pouze ty projekty, které skončily do roku 2007, a které vykazují aktivity, jež obnášejí bezprostřední kontakt s cílovou skupinou. Tímto přístupem se chceme vyhnout zabředávání do historických podrobností a přesahu mimo praxi AVR.

4.1 Praxe AVR ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska

Ve Spojeném království jsou v současnosti realizovány dva programy zaměřené na dvě klíčové skupiny klientů: 1/ migranty v režimu mezinárodní ochrany; 2/ migranty v nelegálním postavení. V letech 2006 až 2009 probíhaly dva programy zacílené na návraty osob do Afghánistánu a Zimbabwe. Navrátilcům do Iráku a Afghánistánu bylo možné poskytovat podporu na rekonstrukci poničených domů v rámci podprogramu všeobecného návratového programu.

4.1.1 Základní data AVR a žádostí o mezinárodní ochranu ve Spojeném království

Návraty v rámci programu VARRP v roce 2009

Země původu	Počet osob
Irák	678
Afghánistán	454
Čína	396
Irán	205
Pákistán	222
Jiné	1018
Celkem	2973

Zdroj: IOM Londýn

Návraty v rámci programu AVRIM v roce 2009

Země původu	Počet osob
Brazílie	647
Bolivie	159
Čína	111
Indie	107
Jihoafrická republika	99
Jiné	849
Celkem	1972

Zdroj: IOM Londýn

Počet podaných žádostí o mezinárodní ochranu v roce 2009

Země původu	Počet osob
Brazílie	647
Bolivie	159
Čína	111
Indie	107
Jihoafrická republika	99
Jiné	849
Celkem	1972

Zdroj: UKBA

Srovnání dat návratů v rámci programu VARRP a počtu žádostí o azyl v roce 2009 naznačuje efektivnost především v případě občanů Afghánistánu, Iránu a Pákistánu. Návraty realizované v rámci programu AVRIM jsou zaměřené na jiné skupiny než jsou žadatelé o azyl.³³

4.1.2 Přehled programů a projektů AVR ve Spojeném království

I/ Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (VARRP):

Tento program je spolufinancován Home Office (britským Ministerstvem vnitra, dále jen MV)³⁴ a Evropským uprchlickým fondem³⁵ a je otevřen pro účastníky azylového řízení, kteří:

- čekají na rozhodnutí MV;
- jejichž žádost o azyl byla zamítnuta;
- podávají žalobu proti rozhodnutí MV;
- jejichž žaloba byla zamítnuta;
- jimž byla udělena výjimka – neidentifikované překážky vycestování (tzv. "indefinite leave to remain").

VARRP není otevřen pro:

- Osoby, kterým byla přiznána humanitární ochrana – překážky vycestování – a/nebo status azylanta;
- Osoby, na které se vztahuje příkaz deportace;
- Osoby, kterým Imigrační služba (BIA) již zařídila vystěhování nebo návrat;
- Imigranty pobývajících krátkodobě v detenci a jimž byl udělen výjezdní příkaz;
- Vězněné osoby čekající na deportaci;
- Imigranty zadržované kvůli spáchání násilného přestupku nebo kvůli ohrožování zaměstnanců IOMu;
- Osoby odsouzené za vážné imigrační přestupky;
- Osoby pobývajících ve vazbě po dobu delší než 12 měsíců a
- Osoby, které čelí trestnímu stíhání.

³⁴ Podrobnější data viz ENM study – UK: Programmes and Strategies in the UK Fostering Assisted Return to and re-integration in third Countries

³⁵ www.homeoffice.gov.uk

³⁶ http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/refugee/wai/funding_refugee_en.htm

I.I/ Podprogram VARRP: Return and Rebuild (Návrat a znovu-budování):

Podprogram je určený pro žadatele o azyl z Afghánistánu a Iráku a je cílený na rekonstrukci obydlí. Podprogram navazuje na obdobný podprogram ukončený v roce 2008. V rámci této nové strategie obdrží žadatelé o azyl dobrovolně navracející se do Afghánistánu nebo Iráku £2,000 na rekonstrukci nebo opravu domu.

V minulosti nadto existovaly dva programy nabízející možnost návratu do Afghánistánu (UKBA ukončila oba programy k 1.dubnu 2008), navíc ještě obecný návratový program (VARRP), který je také otevřen pro občany Afghánistánu v případě, že jsou žadateli o azyl a splňují další kritéria.

- Afgánci mohli využít asistenci v rámci Programu pro návrat do Afghánistánu (včetně možnosti žádosti o příspěvek na přesídlení).
- Afgánci, kteří měli status azylanta nebo překážku vycestování, mohou využít asistence pro trvalý návrat z programu Průzkum & příprava, Afghánistán.

Nicméně se ukázalo, že přes existenci těchto specifických programů, využívali Afgánci častěji obecného návratového programu (VARRP).

I.II/ Projekt VARRP Zimbabwe (dále jen ZIM-VARRP):³⁶

ZIM-VARRP byl podprogram VARRPu, který odstartoval 1.února 2009 a přijímání žádostí o vstup bylo ukončeno ke dni 31.12.2010, a v rámci něhož je poskytována zvýšená humanitární pomoc lidem, kteří si přejí vrátit do Zimbabwe. Reintegrační asistence spočívá v poskytování vyššího před-odletového příspěvku na přesídlení, vyšší nepřímé finanční pomoci a v poskytování preventivního balíčku proti choleře.

II/ Assisted Voluntary Return for Irregular Migrants (Asistované dobrovolné návraty pro neregulární migranty, dále jen AVRIM):³⁷

Tento program pomáhá lidem, kteří nikdy nepožádali o azyl, ale např. si včas neprodloužili povolení k pobytu. V rámci programu není poskytována reintegrační asistence, nicméně IOM zajišťuje cestovní doklady, letenky a hradí náklady na přepravu. Program je určen pro následující kategorie migrantů:

- Osoby bez oprávnění k pobytu ve Velké Británii;
- Osoby, které byly do Velké Británie propašovány či obchodovány;
- Osoby zůstávající na území Velké Británie i po vypršení platnosti víza.

III. The Facilitated Return Scheme („Schéma usnadněného návratu,“ je též známý pod názvem Voluntary Return and Reintegration for Detained Migrants programme, dále jen „FRS“):

Ve Velké Británii existují dva mechanismy umožňující vycestování vězněných cizích státních příslušníků: *Early Removal Scheme* (Schéma brzkého odsunu, dále jen ERS) a *Prisoner Transfer Agreements* (Dohody o přemístění vězňů, dále jen PTA).

Program FRS představuje pro občany ze zemí mimo EU další stimul k odjezdu, realizuje ho IOM. Začal v pilotní fázi v říjnu 2006 jako projekt pro rozšíření dosavadních programů AVR a byl určen pro vězněné cizí státní příslušníky, aby se mohli dobrovolně navrátit do zemí původu i po vynešení rozsudku.

IV. Assisted Voluntary Return for Family and Children (Asistované dobrovolné návraty pro rodiny a děti, dále jen AVRFC):

Jedná se o doplňkový program obou hlavních AVR programů (VARRP a AVRIM) a zaměřuje se na potřeby rodiny a dětí. Reintegrační asistence je díky AVRFC dostupná též rodinám a dětem, aniž by žádaly v UK o mezinárodní ochranu. Pružnější přístup při poskytování reintegračních služeb má zajistit, že rodinní příslušníci budou schopni využít co nejvíce pomoci, na kterou mají nárok.

36 www.refugeecouncil.org.uk/howwehelp/directly/voluntary_returns/zimbabwe.htm

37 Narozdíl od programu VARRP, program AVRIM obvykle neposkytuje reintegrační asistenci – výjimkou zůstávají zdravotní „případy,“ nezletilci bez doprovodu a zranitelné skupiny migrantů, jež se posuzují případ od případu.

Přehled programů a projektů AVR v UK

projekt	období	před-odletové služby	reintegrace
VARRP	1999 až dosud	poradenství, příprava individuálního plánu návratu, zařizování cestovních dokladů a placení vzniklých nákladů; zařízení letenky, poskytování příspěvku na přesídlení ve výši £500 na osobu	asistence není hrazená v hotovosti, pokrývá náklady na služby či se vyplácí přímo poskytovateli služeb. Spočívá v asistenci při založení živnosti, vzdělávání, hledání práce a rekvalifikace v maximální výši £3,500.
ZIM - VARRP	únor 2009 až leden 2010	viz VARRP	viz VARRP + vyšší před-odletový příspěvek na přesídlení, vyšší nepřímé finanční pomoci a v poskytování preventivního balíčku proti choleře.
„Return and Re-build“ VARRP	září 2009 - srpen 2010	viz VARRP	viz VARRP + příspěvek £2,000 na osobu nebo rodinu, určený na stavební materiál k rekonstrukci obydlí.
AVRIM	2004 až dosud	poradenství, zařizování cestovních dokladů a placení vzniklých nákladů; zařízení letenky, vyplácení příspěvku na přesídlení ve výši £500 na osobu	neposkytuje reintegrační asistenci – výjimkou zůstávají zdravotní „případy,“ nezletilci bez doprovodu a zranitelné skupiny migrantů, jež se posuzují případ od případu
FRS	2006 až dosud	viz AVRIM, před-odletový příspěvek až od října 2009, £46 při odletu v hotovosti a £454 formu předplacené platební karty, kterou může klient čerpat v zemi původu	viz VARRP, bezhotovostní příspěvek na reintegrační služby je £5,000 na vězně před ukončením trestu a £3,000 pro klienta po ukončení trestu
AVRFC	duben 2010 až dosud	Viz AVRIM VARRP	Reintegrační asistence je více flexibilní, podle potřeb jednotlivých členů rodiny. Reintegrace je dostupná i pro rodiny mimo azyl. proceduru.

Finanční zdroje AVR:

Na hrazení nákladů na dobrovolné návraty v letech 2009 - 2010 se podílí UKBA (81%) a Evropský návratový fond (19%).

4.1.3 Procedury návratů ve Spojeném království

Dobrovolné návraty ve Spojeném království probíhají ve dvou liniích, kdy je určující rozdělení cílových skupin na neregulérní migranty a žadatele o přiznání mezinárodní ochrany.

Několik institucí a neziskových organizací nabízí podporu a před-odletové poradenství. Níže uvedené organizace poskytují rady, informace a neformální poradenství pro azylanty nebo žadatele o azyl, kteří uvažují o návratu do země: *Choices (Refugee Action)*³⁸, *North of England Refugee Service*³⁹, *Safe Haven Yorkshire*⁴⁰, *Refugee Migrant Center*⁴¹, *Wolverhampton Asylum Seeker a Refugee Service*⁴².

Postup pro realizaci dobrovolných návratů:

- Před odjezdem: obdržení žádosti; posouzení, zda žadatel splňuje kritéria účasti v programu AVR;

38 www.refugee-action.org.uk

39 www.refugee.org.uk

40 www.yorkshirehousing.co.uk

41 www.rmcentre.org.uk

42 www.wolverhampton.gov.uk

postoupení žádosti hodnotícímu týmu AVR; posouzení profesního profilu navrátilce; asistence pro získání cestovního dokladu pro žadatele;

- Odjezd: hledání a organizace nejekonomičtější a nejpřímější varianty pro dopravu do cílové destinace, zařizování povolení k tranzitu a asistence ze strany pobočky IOMu v zahraničí; v případě potřeby asistence na letišti;
- Příjezd: IOM se ujistí, že navrátilce vyzvedne kolega z IOM při příletu (platí pro zemi tranzitní i návratovou) a je jim poskytnuta asistence pro cestu do cílové destinace.
- Reintegrace: pobočky IOMu v zemích původu identifikují možné umístění navrátilce do zaměstnání nebo vzdělávacího kurzu, usnadňují a monitorují proces reintegrace. IOM UK schvaluje každý reintegrační „případ“.

Někdy posílají další organizace (např. NNO, partnerské agentury, sociální odbory, etc.) žadatele do kanceláře IOM UK; pracovník IOMu nabere žádost a pošle jí AVR týmu UKBA na posouzení. Sociální pracovník UKBA požádá jiného pracovníka UKBA, který má přístup do *Police National Computer* (Národního policejního registru, dále jen PNC), aby prověřil žádost, jež je následně buď přijata nebo odmítnuta. Pokud je žádost schválena, IOM zarezuje letenku. Zaměstnanci IOM UK se vždy setkají s navrátilcem při odletu. V případě potřeby pracovník zahraniční mise IOM vyzvedává navrátilce po příjezdu do tranzitní/cílové země. V zemích návratu je následně poskytována reintegrační asistence.

Nucené návraty:

Stát upravuje legislativou nucené návraty, specifikuje odpovědnost a procedury v případě nelegální migrace, zákon obsahuje ustanovení o opatřeních při hraničních kontrolách, výjezdních příkazech, detence, vyhoštění, uvalení vazby a zákazu vstupu na území. UK Border Agency (Agentura pro imigraci a hranice, dále jen UKBA)⁴³ se řídí vnitřním nařízením, které uvádí, že migrant může být vystěhován do jakéhokoliv státu, ale ve skutečnosti existují určitá omezení (např. osamělé ženy z Afghánistánu či Iráku nemohou být poslány mimo oblast spravovanou kurdskými úřady).

Pokud je vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, obdrží migrant také oznámení o svém imigračním statusu. Na základě tohoto dokumentu může státní zástupce vydat příkaz k zajištění nebo příkaz omezující migranta v oblasti místa pobytu, výkonu zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti a ukládající mu povinnost hlásit se pravidelně na policii a imigrační ohlašovně (*Immigration Reporting Centre*), což platí do odvolání. Následně musí být vydáno rozhodnutí o vycestování. Kopie tohoto rozhodnutí musí být předána dotyčné osobě s tím, že je informovaná o svém právu využít opravných prostředků. Dokud není případné odvolání proti rozhodnutí vyřešeno, nemůže být tato osoba vyhoštěna. Nařízení o deportaci je vydáno až na konci celého procesu.

4.2 Praxe AVR v Nizozemském království

Nizozemsko má jednu z nejdelších zkušeností s návraty v Evropě a to je pravděpodobně důvodem pokročilé heterogenity praxe AVR v Nizozemsku. Páteř schématu tvoří programy REAN a HRT financované nizozemskou vládou. Program REAN je uskutečňovaný na základě dohody mezi holandskou vládou a IOM. Na tyto programy jsou navázány dílčí projekty, financované převážně z Evropského návratového fondu. Současný stav praxe AVR v Nizozemsku byl při získávání dat v rámci výzkumu vnímaný spolupracovníky výzkumu jako negativní pro nepřehlednost, překrýváním aktivit a administrativní náročností. Nicméně tyto aspekty jsou příznačné pro menší projekty, oba páteřní programy jsou přehledné a relativně konstantní. Negativní aspekty jsou do jisté míry generované splňováním kritérií cílových skupin v žádostech o projekty ENF a paradoxně jejich úspěšností. Pokusem o vyšší systemizaci prostředí AVR v Nizozemsku je projekt *Platforma* (viz kapitola 2.2). Zároveň je nizozemskou vládou deklarovaná snaha o diverzifikaci nástrojů dobrovolných návratů, což dokládají i drobné, soukromě financované lokální projekty.

Z přehledu praxe AVR v Nizozemsku je patrné napojení na rozvojovou spolupráci. Požadavky *Pařížské deklarace* pro efektivnost rozvojové spolupráce naplňují projekty koordinované ze zemí původu migrantů. Reintegrační program HRT je rozvojová komponenta návratové praxe Nizozemska.

⁴³ www.UKBA.homeoffice.gov.uk

4.2.1 Základní data AVR a žádostí o mezinárodní ochranu v Nizozemsku

Dobrovolné návraty, leden – prosinec 2008⁴⁴

Země původu	Počet osob
Brazílie	247
Irák	194
Ukrajina	128
Indonésie	113
Angola	85

Zdroj: IOM Nizozemsko

Počet podaných žádostí o mezinárodní ochranu, leden – prosinec 2008⁴⁵

Země původu	Počet osob
Irák	5.027
Somálsko	3.842
Čína	557
Afghánistán	395
Írán	322

Zdroj: IND

V roce 2008 požádalo v Nizozemsku o azyl 13.559 osob. Jak je patrné z tabulky nad tímto textem, pět nejčastěji zastoupených zemí původu byl Irák, Somálsko, Čína, Afghánistán a Írán. Podle zde uvedených dat je zřejmý zájem občanů Brazílie o dobrovolné návraty.⁴⁶

4.2.2 Přehled programů a projektů AVR v Nizozemsku

I/ Return and Emigration of Aliens from the Netherlands (Basisvoorwaarden Terugkeer, Návrat a emigrace cizinců z Nizozemska, dále jen REAN):⁴⁷

Tento program je financován *Ministerie van Justitie* (Ministerstvem spravedlnosti). REAN je otevřený pro účastníky, pokud splňují následující kritéria:

- Nejsou schopni si uhradit náklady spojené s vycestováním sami.
- Mají platný cestovní doklad (např. pas) nebo ho mohou obdržet (pokud je to potřeba přes prostředníka).
- Souhlasí, aby jim *Imigrační a naturalizační služba* (IND) zrušila žádost o povolení k pobytu nebo odebrala povolení k pobytu.
- V posledních pěti letech nevycestovali z Nizozemska pomocí Programu REAN.
- V posledních pěti letech nebyli vysídleni z Nizozemska na náklady státu.
- Nejsou státními příslušníky jedné ze zemí, které jsou z programu REAN vyjmuty (Evropská unie a některé industrializované státy jako je Kanada, Nový Zéland nebo Japonsko).

Migrants with health problems (migranti se zdravotními problémy, dále jen MHP):

Navrátilci, kteří mají fyzické nebo psychologické komplikace a jsou způsobilí pro začlenění do programu REAN, mohou získat adekvátní individuální podporu. Zároveň musí být případ vyhodnocený z hlediska dostupnosti zdravotní péče v zemi původu a zdravotního stavu uchazeče o podporu.⁴⁸

Victims of human trafficking (oběti obchodování s lidmi, dále jen VHT):

Oběti obchodování s lidmi mohly v rámci programu REAN získat zvláštní asistenci před odletem i po odletu v zemi původu. Pro projekt jsou způsobilí i občané zemí EU.⁴⁹

⁴⁴ Uvedená data se týkají návratů realizovaných v rámci projektů implementovaných IOM Netherlands. Data jsou dostupná na: www.iom-nederland.nl/english/Programmes/Return/Statistics

⁴⁵ Data byla nalezena na stránkách IND: www.ind.nl/nl/Images/Asiel%202008_tcm5-170391.pdf

⁴⁶ Podrobnější data viz publikace *Programmes and Strategies in The Netherlands Fostering Assisted Return to and Re-integration in Third Countries*.

⁴⁷ Viz www.iom-nederland.nl/english/Programmes/Return/Return_programme_REAN

⁴⁸ V roce 2008 byl zorganizován návrat 44 takovým osobám (MHP).

Unaccompanied Minors (Nezletilci bez doprovodu, dále jen UAM):

Nezletilci bez doprovodu mohou po vstupu do programu REAN získat doplňkovou asistenci pokud splňují tato kritéria:

- Požádali o azyl před dovršením 18 let.
- V době podání žádosti o návrat nedosáhli 25 let věku.

II/ Herintegratieregeling - Return and Reintegration Regulation (Program řízení návratů a reintegrace, dále jen HRT):

Příspěvek na reintegraci, jenž je k dispozici aktuálním nebo bývalým žadatelům o azyl z rozpočtu Ministerstva zahraničních věcí Nizozemska.⁵⁰ Uchazeči mohou získat Návratový a reintegrační příspěvek pokud mimo jiné:

- Podali svoji první žádost o azyl v Nizozemsku před 1.lednem 2008;
- Strávili nepřetržitý pobyt v některém z chráněných ubytovacích kapacit;
- Nebyli prohlášeni za nežádoucí osoby nebo neohrozili veřejný pořádek nebo národní bezpečnost a nebyl-li jim zamítnut azyl podle článku 1F, Úmluvy o právním postavení uprchlíků;
- Nejsou občany žádné ze zemí EU ani jiného industrializovaného státu a splňují další podmínky účasti v programu REAN;
- Zažádali o azyl před termínem vycestování nebo požádali o možnost vycestování nejpozději v průběhu přijímacího pohovoru v odletovém středisku (začátek druhé fáze pro cizince, kteří zažádali o azyl v režimu dříve platné azylové legislativy).

III/ Return Initiative Irregular Migrants (Iniciativa pro návrat neregulérních migrantů, dále jen RIIM):

Projekt RIIM byl zahájen v šesti velkých městech v Nizozemsku, Německu a Rakousku. Projekt je financovaný Evropskou komisí, rakouským Ministerstvem vnitra, městem Mnichov, spolkovou zemí Bavorsko a nizozemským Ministerstvem spravedlnosti.

Cílem projektu bylo zkontaktovat migranty, kteří pobývají na území Nizozemska (Rakouska a Německa) nelegálně ve vybraných městských aglomeracích:

- Amsterdam
- Rotterdam
- Hague
- Utrecht

IOM spolupracoval se sociálními organizacemi a samosprávou s cílem dostat se k migrantům bez pobytového oprávnění a informovat je o možnosti AVR. Mnoho z nich žije v obtížných podmínkách, nemají trvalé bydliště a často jsou bez finančních prostředků. Na RIIM navazuje nový projekt *Assisted voluntary return-Native Counsellors* (Asistované dobrovolné návraty – poradenství v rodném jazyce, dále jen AVR-NC). Více o projektech viz kapitola 3.2.⁵¹

IV/ Return Migration & Health III (Návratová migrace & zdraví, dále jen RMH III):

IOM, SOA Aids Nederland, PharmAccess a Werkgroep Verpleegkundigen en Aidsconsulenten (WVAC) uskutečnily výzkum ohledně možností a omezení týkajících se návratů HIV nemocných migrantů, zejména odmítnutých žadatelů o azyl po skončení azylové procedury.

V/ Assisted Voluntary Return from Detention (Asistované dobrovolné návraty z detencí, dále jen AVR-D):

DT&V předložila projekt AVR-D pro získání financí z Evropského návratového fondu. V rámci projektu mají zadržení cizinci možnost vrátit se za asistence IOM do země původu. IOM nabízí ve spolupráci s DT&V pomoc při návratu v zařízeních pro zajištění cizinců. Projekt je financován z Evropského návratového fondu.⁵²

VI/ Assisted Voluntary Return and Reintegration of Iraqi Nationals (Asistované dobrovolné návra-

⁴⁹ V roce 2008 se prostřednictvím IOM vrátilo do země původu 37 obětí obchodu s lidmi. V této skupině byla řada občanů EU, jmenovitě 12 Maďarů, 7 Bulharů a 6 Rumunů.

⁵⁰ Ne každý je však oprávněn obdržet stejnou částku; u každého účastníka AVR jsou Ministerstvem spravedlnosti prověřovány podmínky pro vyplacení. Oprávněnost vyplacení a výše příspěvku jsou závislé na rodinné situaci a předchozím pobytovém statusu v Nizozemsku.

⁵¹ Metodika poradenství v rodném jazyce byla popsána ve zprávě s názvem: „Reaching Out to the Unknown“. V roce 2008 bylo v rámci tohoto projektu nakontaktováno 857 potenciálních navrátilců, z nichž se 435 vrátilo do země původu. V roce 2009 došlo ke spuštění programu Asistované dobrovolné návraty – poradenství v rodném jazyce. V rámci tohoto projektu byly RIMM metody dále rozvinuty a implementovány i v jiných oblastech Nizozemska. Viz kapitola 3.2.

ty a reintegrace občanů Iráku, dále jen AVRR – Irák):

Žadatelé o azyl z Iráku mohou žádat o příletovou a reintegrační asistenci za stejných podmínek jako v programu HRT.

VII/ Projekty koordinované ze zemí původu:

- *Angola UAM*: koordinován misí IOM v Luandě, program pro nezletilce bez doprovodu se státní příslušností Angola. Navrátilcům je poskytnuto ubytování v zemi původu.
- *Sierra Leone AVRR*: koordinován misí IOM ve Freetownu, návratový program pro občany Sierra Leone. Asistence je poskytována formou služeb v zemi původu.
- *Afganistan AVRR*: koordinován misí IOM v Kábulu, návratový program pro občany Afganistanu. Asistence je poskytována formou služeb v zemi původu.
- *Counter Trafficking Initiative*, v rámci něhož je prováděna analýza vývoje obchodované osoby, poskytována sociální intervence v terénu, jsou budovány kapacity poskytovatelů sociálních služeb a je podporován networking a přímá asistence. Projekt je realizovaný IOM a financovaný nizozemskými a italskými zastupitelskými úřady v Abuje, Nigérie. Záměrem je zavést podobný mechanismus pomoci také do oblastí Beninu a Lagosu, vytvořit síť organizací schopných poskytovat asistenci obětem obchodu s lidmi.

VIII/ Maatwerk bij Terugkeer (Mediační agentura pro návrat, návratový projekt Cordaid a CMC):

Asistence byla poskytována přes Mediační agenturu pro návraty ve spolupráci s IOM Netherlands pro neúspěšné žadatele o mezinárodní ochranu.

Ti navrátilci (neregulérní migranti), kteří nesplňují požadavky na vyplacení příspěvku od státu, měli možnost obdržet finanční pomoc pro první období po návratu z rozpočtu Mediační agentury pro návraty. Mediační agentura pro návraty byla financována Ministerstvem zahraničních věcí Nizozemska, CORDAIDem a Dutch Refugee Council.

IX/ SAMAH:⁵³

SAMAH je financována nizozemským Ministerstvem spravedlnosti. Nabízí návratovou a reintegrační asistenci mladým žadatelům o azyl v případě, když se rozhodnou pro návrat do země původu. SAMAH realizuje projekty společně s organizacemi CORDAID a IOM.

X/ Soukromě financované nebo místně iniciované projekty:

V Nizozemsku se během posledních pár let objevila řada projektů zaměřených na asistenci navraceným osobám, jež jsou financovány soukromou sférou nebo místně iniciované. Za zmínku stojí několik z nich, např: *Project terug naar je Toekomst* (Návrat do Vaší budoucnosti) organizace ROC z Nijmegen, „*Perspectief*“ (Perspektiva) v Utrechtu, *Wereldtools* (Světové nástroje) organizace *Stichting Wereldwijd*, návratový projekt *Bons Negocios, Toekomst in Perspectief* (Budoucnost v perspektivě) org. *Vluchtelingenwerk, De Slinger v Hengelu*. Jedná se o výčet několika ze všech realizovaných projektů. Kromě těchto iniciativ nabízejí navrátilcům náboženské organizace (církve) ad-hoc individuální asistenci.

projekt	období	před-odletové služby	reintegrace
REAN	od roku 2006 doposud	poradenství, letenka na letiště, které je nejbližší cílové destinaci navrátilce, asistenci na letišti Schiphol, eventuálně i asistenci na letišti při příletu do cíle. Finanční příspěvek € 500 na dospělého nebo na nezletilce bez doprovodu a € 100 na dítě.	
UAM	od července 2008		Vyhledání příbuzných v zemi původu; grant do 2500 € ve formě služeb nebo grant 1750 € v hotovosti; asistence při ubytování (do 18 let věku).

52 V rámci projektu se v současnosti provádí výzkum na základní motivace migrantů ve vazbě zvolit dobrovolný návrat. Cílem výzkumu je poskytnout jasný obraz o všech praktických překážkách, které mohou nastat v procesu návratu ze zařízení pro zajištění cizinců.

53 www.samah.nl

HRT	od října 2008 do září 2010		In-kind příspěvek € 1.750,- na dospělou osobu nebo nezletilce bez doprovodu a € 875,- na každé nezletilé dítě.
AVRR – Irák	od prosince 2009 dosud		In-kind příspěvek € 2.500,- na dospělou osobu nebo nezletilce bez doprovodu a € 1250,- na každé nezletilé dítě. € 750 z této částky může být proplaceno v hotovosti.
RIIM/AVR-NC	od července 2007	Poradenství v rodném jazyce.	
AVRD		Poradenství; zajištění cestovních dokumentů; letenka, lékařská asistence pokud je potřeba; v některých případech finanční podpora.	
Mediační agentura pro návrat (Cordaid a CMC)	2001 až konec 2007	Informace ze země původu, např. bydlení, vzdělávání, zaměstnání, zdravotní péče.	Poradenství a asistence při nalezení vhodného ubytování, zaměstnání, lékařská péče, pomoc při vyřizování důchodových dávek, dávek v nezaměstnanosti, při zajišťování vzdělávání pro děti; asistence při zahajování drobného podnikání.
Samah			Reintegrace ve spolupráci s Cordaid a IOM.

Náklady AVR

Odhad nákladů na 1 navrátilce IOM: € 1820,- (vykalkulováno v roce 2010)

- Provozní náklady: € 1.050,-
- náklady na vyhledání navrátilce: € 400,-
- zařízení cestovních dokladů (na jeden doklad): € 370,-

Finanční zdroje AVR:

- REAN: Ministerstvo spravedlnosti
- REAN UAM: Ministerstvo spravedlnosti a Evropská komise
- HRT: Ministerstvo zahraničních věcí
- RMH III: Ministerstvo spravedlnosti + EUF
- AVRD: Ministerstvo spravedlnosti + EUF
- AVR-NC: Ministerstvo spravedlnosti + ENF
- AVRR Irák: Ministerstvo spravedlnosti
- Cordaid: Evropská komise
- SAMAH: Ministerstvo zahraničních věcí
- RIIM: Ministerstvo spravedlnosti a Evropská komise, Spolková země Bavorsko, Magistrát Mnichov, Ministerstvo vnitra Rakouska

4.2.3 Procedury návratů v Nizozemsku

Dobrovolné návraty:

Dienst Terugkeer & Vertrek (Repatriční a odletová služba, dále jen DT&V), je organizační složkou Ministerstva spravedlnosti. Vládní agentura DT&V, jež má odpovědnost za návraty, preferuje dobrovolné návraty, ale pokud je to nezbytné, jsou migranti navracováni nedobrovolně. DT&V iniciuje návratový proces na základě spisu vypracovaného IND, Cizineckou policií nebo Holandskou královskou policií. DT&V jako "návratový supervizor" následně sestavuje ve spolupráci s migrantem odletový plán, ve kterém je uvedeno, jaké kroky učiní DT&V, a co se očekává, že podnikne migrant. Během "odletové etapy" se konají pravidelná setkání s migranty s cílem jejich motivace pro dobrovolný návrat za asistence IOMu. V rámci těchto setkání jsou migranti

informování o zařízeních IOM s ohledem na příslušná opatření. DT&V monitoruje možnosti odletu a posuzuje je v souvislosti s cestováním do dalších zemí. DT&V kontroluje návratové procedury až do doby, než navrátilce skutečně opustí území Holandska. DT&V funguje na základě případového managementu, pomocí něhož kontroluje cizí státní příslušníky, kteří mají povinnost opustit Nizozemsko. Supervizor posuzuje možnosti a podmínky pro návrat cizince a snaží se vymyslet řešení šitá na míru pro konkrétního migranta. Zaměstnanci DT&V působí v repatriačních centrech, pobytových střediscích pro žadatele o azyl i v zařízeních pro zajištění cizinců.

Před-odletové poradenství je nabízeno několika organizacemi a institucemi jako je COA, Nizozemský úřad pro uprchlíky a IOM. Osoby, které mají zájem, se mohou dovědět informace týkající se dobrovolných návratů či přesídlení.

Nucené návraty:

Repatriace, které byly dříve prováděny Imigrační a naturalizační službou (IND) a Cizineckou policií, jsou nyní nově realizovány touto službou, jejímž posláním je zlepšit zacházení s osobami, které nemají pobytové oprávnění. R&DS se zaměřuje na dvě cílové skupiny: irregulární migranty a odmítnuté žadatele o azyl. Repatriační a odletová služba se snaží o dobrovolný návrat, nicméně pokud migrant odmítne dobrovolně vycestovat, musí R&DS zorganizovat nucený návrat:

- Správní řízení v oblasti nelegálního pobytu začíná okamžitě po zadržení neregulérních migrantů.
- Identita migrantů je ověřena prostřednictvím příslušného velvyslanectví (v případě potřeby).
- Je-li ověřena totožnost a správní řízení skončí, nastoupí příslušné oddělení cizinecké policie.
- Zadržení cizince nebývá delší než 6 měsíců, (doposud není regulováno zákonem).
- Uskutečnění deportace.

4.3 Praxe AVR v Norském království

Asistované dobrovolné návraty jsou v Norsku realizovány prostřednictvím Programu asistovaných dobrovolných návratů (dále jen VARP). Program VARP je financovaný *Politiets Utlendingsenhet* (Imigračním útvaru státní policie, dále jen PU), který spadá pod *Justis - og politidepartementet* (Ministerstvo spravedlnosti). Na VARP jsou navázané reintegrační programy členěné podle státní příslušnosti uchazečů. V drtivé většině je realizátorem projektů IOM Norway. Nicméně *Utlendingsdirektoratet* (Norské ředitelství pro imigraci, dále jen UDI) vypisuje repatriační grantová řízení na individuální i skupinové návraty, která jsou otevřená například i obcím.

4.3.1 Základní data AVR a žádostí o mezinárodní ochranu v Norsku

Návraty v rámci programu AVR v roce 2008⁵⁴

Země původu	Počet žádostí	Země původu	Počet návratů
1. Irák	225	1. Kosovo	108
2. Kosovo	156	2. Irák	84
3. Korea	57	3. Rusko	48
4. Nepál	55	4. Korea	36
5. Srbsko	53	5. Nepál	25
<i>Jiné</i>	439	<i>Jiné</i>	192
Celkem	2206	Celkem	1019

Zdroj: IOM Norsko

Návraty v rámci programu AVR v roce 2009

Země původu	Počet žádostí	Země původu	Počet návratů
1. Irák	726	1. Irák	373
2. Kosovo	229	2. Kosovo	138
3. Rusko	189	3. Rusko	70
4. Srbsko	162	4. Srbsko	67

5. Nepál	93	5. Nepál	52
<i>Jiné</i>	546	<i>Jiné</i>	191
Celkem	2206	Celkem	1019

Zdroj: IOM Norsko

Počet podaných žádostí o mezinárodní ochranu v roce 2008⁵⁵

Země původu	Počet
1. Irák	3187
2. Eritrea	1799
3. Afghánistán	1363
4. Somálsko	1293
5. Rusko	1078
<i>Jiné</i>	5711
Celkem	14431

Zdroj: UDI

Počet podaných žádostí o mezinárodní ochranu v roce 2009⁵⁶

Země původu	Počet
1. Afghánistán	3871
2. Eritrea	2667
3. Somálsko	1901
4. Bez státní příslušnosti	1280
5. Irák	1214
<i>Jiné</i>	6293
Celkem	17226

Zdroj: UDI

- Celkový nárůst počtu návratů mezi roky 2008 a 2009 má příčinu v zahájení projektů AVRFSR. Za první tři měsíce roku 2010 bylo uskutečněno 325 návratů, lze tedy předpokládat další meziroční nárůst počtu návratů.
- Nárůst počtu žádostí a realizovaných návratů do Iráku v roce 2009 koresponduje se spuštěním projektu IRRINI a s nárůstem žádostí o udělení mezinárodní ochrany v roce 2008.

4.3.2 Přehled programů a projektů AVR v Norsku a klasifikace cílových skupin

I/ Voluntary Assisted Return Programme (Program asistovaných dobrovolných návratů, dále jen VARP):

Oprávněnými žadateli o vstup do níže vyjmenovaných návratových a reintegračních projektů jsou:

- Žadatelé o azyl, kteří vzali zpět svoji žádost o azyl;
- Žadatelé o azyl, jejichž žádost o azyl byla zamítnuta;
- Žadatelé o azyl, kteří čekají na rozhodnutí o jejich žádosti, ale rozhodli se vrátit zpět do země původu;
- Ostatní migranti v nelegálním postavení.

⁵⁴ www.iom.no/varp/statistical.htm

⁵⁵ www.udl.no/Norwegian-Directorate-of-Immigration/Oversiktsider/Statistikk-/Asylum/Asylum-applications-by-nationality/Asylum-applications-by-nationality-2008-/

⁵⁶ www.udl.no/Norwegian-Directorate-of-Immigration/Oversiktsider/Statistikk-/Asylum/Asylum-applications-by-nationality/Asylum-applications-by-nationality-2009-/

V případě poslední kategorie potenciálních uchazečů je nutné počítat s možností, že pokud je asistence poskytována neregulérním migrantům, mohou nastat komplikace v souvislosti s tím, že nejsou registrováni norskými úřady. Aby mohly tyto osoby asistence využít, musejí být registrováni na místní policii (nejedná se o PU), která má pravomoc je zadržet a deportovat. Na vyřešení takové situace se podílí jak UDI, tak PU.

V rámci VARPu jsou 4 různé návratové projekty pro navracející se žadatele o azyl s odlišnou finanční a reintegrační podporou. Tyto projekty jsou financovány Norský ředitelstvím pro imigraci (UDI). Účastníky mohou být občané níže uvedených zemí, kteří:

- Požádali o azyl v Norsku (čekají na rozhodnutí nebo obdrželi finální zamítnutí);
- Mají povolení k pobytu;
- Jsou neregulérními migranty.

I.I/ Information Return and Reintegration for Iraqi Nationals to Iraq (Informační návraty do Iráku a reintegrace občanů Iráku, dále jen IRRINI).

I.II/ Information Return and Reintegration for Afghani Nationals to Iraq (Informační návrat do Iráku a reintegrace pro občany Afghánistánu, dále jen IRRANA).

I.II/ Assisted Voluntary Return with Financial Support to Burundians (Asistované dobrovolné návraty s finanční podporou pro občany Burundi, dále jen AVRFSB).

I.IV/ Assisted Voluntary Return with Financial Support for Reintegration (Asistované dobrovolné návraty s finanční podporou pro reintegraci, dále jen AVRFSR) – pro všechny další státní příslušnosti ze seznamu zemí OECD - Overseas Development Assistance (ODA).

Účastníky mohou být:

- Osoby, jejichž státní příslušnost se nachází na seznamu ODA, ovšem nesmí se jednat o Koreu, Izrael a Rusko;
- Požádali o azyl v Norsku (čekají na rozhodnutí nebo obdrželi konečné zamítnutí);
- Mají povolení k pobytu;
- Neregulérní migranti.

Osoby, které požádaly o azyl v jiné zemi před příjezdem do Norska a jsou tzv. dublinskými případy, nemají nárok na vyplacení výše uvedeného příspěvku.⁵⁷

projekt	období	před-odletové služby	reintegrace
VARP	od 2002 doposud	Před-odletové poradenství a asistence při získávání cestovních dokladů. Přeprava, tranzitní asistence a doprava do cílové destinace.	přijímací asistence, následná doprava z letiště do cílové destinace v zemi původu, včetně logistického zabezpečení jako je poskytnutí vlakové/autobusové jízdenky
IRRINI	březen 2008 až únor 2010		finanční příspěvek ve výši 10,000 NOK (cca € 13 000,-) na osobu je vyplácen v USD nebo v jiné měně při příjezdu; podpora v hodnotě 25,000 NOK na osobu, pomoc se založením živnosti, rekvalifikační kurz, vzdělávání nebo příspěvek na úhradu mzdy při zapracování, dále kurz pro založení živnosti, monitoring situace navrátilce

⁵⁷ Další informace o seznamu zemí ODA a o potenciálních účastnících programu AVRFSR je možné získat zde: www.udi.no/upload/43540882.pdf

IRRANA	květen 2006 až březen 2010		finanční příspěvek ve výši 10,000 NOK na osobu je vyplácená v USD nebo v jiné měně při příjezdu; podpora v hodnotě 25,000 NOK (cca € 32 000,-) na osobu, pomoc se založením živnosti, rekvalifikační kurz, vzdělávání nebo příspěvek na úhradu mzdy při zapracování, monitoring situace klienta
AVRFSB	červen 2009 až březen 2010		finanční příspěvek ve výši 25,000 NOK na osobu, vyplacený v místní měně po příjezdu do Burundi.
AVRFSR	červen 2009 až březen 2010		finanční příspěvek ve výši 10,000 NOK na osobu, vyplacený v místní měně po příjezdu do země původu

Náklady AVR:

V roce 2008 bylo vráceno zpět do země původu celkem 568 osob, přičemž celkové náklady na návraty činily 2,036,000 USD, což je 3,584 USD na jednu osobu.

V roce 2009 bylo vráceno zpět do země původu celkem 1019 osob, přičemž celkové náklady na návraty činily 2,422,000 USD, což je 2,377 USD na jednu osobu.

Finanční zdroje:

Od roku 2010 zajišťuje UDI finanční zdroje pro realizaci dobrovolných návratů.

4.3.3 Procedury návratů v Norsku

Dobrovolné návraty:

Před – odletové poradenství:

Informace a poradenství o návratech mohou být poskytovány zaměstnanci IOM, přijímacích středisek, UDI, policie, právníky, nestátních neziskových organizací jako je např. NOAS, zaměstnanci sociálních odborů nebo jinými institucemi, které mají informace o IOMu a jeho přímém kontaktu na potenciální žadatele o dobrovolný návrat.

- Program je dostupný pro žadatele o azyl v jakékoliv fázi azylové procedury a taktéž pro neregulérní migranty.
- Imigrační útvar státní policie a Norské ředitelství pro imigraci rozhodují, komu bude poskytnuta asistence (návratová i reintegrační). Procedura trvá 4-6 týdnů.
- Získání cestovních dokladů, záleží na zemi původu, ale může trvat od 10 dní do 6 měsíců (v některých případech i déle)
- Procedura pro zařazení dokladů a odletu může trvat až 2 týdny.

PU a UDI využívají databázi (DUF), ve které jsou registrováni všichni žadatelé o azyl, jejich záznamy, historie, trestní záznamy, včetně přestupků apod. Pokud byly veškeré migrantovy přestupky vyřešeny, je mu dovoleno vstoupit do programu VARP. Nicméně pokud se jedná o "dublnský případ" a osoba trpí vážným zdravotním postižením, které jí činí "nezpůsobilou" (např. duševní porucha nebo drogová závislost), není oprávněná vstoupit do programu.

Pokud nejsou neregulérní migranti registrováni v databázi DUF, musejí se dostavit na služebnu cizinecké policie a tam se zaregistrovat, v tom případě jim ovšem hrozí zadržení kvůli jejich nelegálnímu pobytu v Norsku. IOM se snažil přesvědčit dopisem PU, aby nezbavoval svobody lidí, kteří se přijdou zaregistrovat, aby mohli využít možnosti AVR, nicméně mu bylo sděleno, že s tím nemohou nic udělat, protože to nespadá do jejich kompetence. Pokud dojde k registraci cizince, je navrátilce vybaven dopisem, ve kterém je uvedeno zdůvodnění návratu a/nebo oprávněním k

podnikání; IOM též informuje migranty o rizicích spojených s uvězněním/deportací.

Vyskytly se případy, kdy nebylo možné povolit cestu migrantovi, jehož identitu se nepodařilo ověřit ani PU ani UDI. V takovém případě je IOM oprávněný k podání žádosti o ověření totožnosti migranta od zastupitelského úřadu ještě předtím než PU nebo UDI vydá rozhodnutí, zda se migrant smí nebo nesmí účastnit programu VARP.

Nucené návraty:

Norské ředitelství pro imigraci (UDI) uvádí, že každá osoba, která obdržela konečné rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl, je povinná dobrovolně vycestovat ze země. Pokud tak neučiní, bude deportována policií. Pokud tato osoba nemá prostředky pro vycestování zpět do země původu, může Imigrační útvar státní policie (PU) uhradit náklady na leteckou přepravu, ale po návratilci bude požadováno, aby je zpětně zaplatil norským úřadům. Pokud náklady na nucený návrat nejsou cizincem uhrazeny, může to mít později za následek odmítnutí žádosti o vstup této osoby na území Norska.

4.4 Praxe AVR v Irské republice

Systém poskytování návratů v Irsku je centralizovaný v programu VARRP.⁵⁸ Irské schéma modelu AVR, aplikovaného v rámci programu VARRP bylo do roku 2009 otevřené ve stejné míře uchazečům s azylovou historií v Irsku i neregulérním migrantům. Od března 2009 byla zavedena nová vstupní kritéria pro účast neregulérních migrantů v projektu, která povedou k větší vyrovnanosti v podílu žadatelů o azyl a neregulérních migrantů využívajících asistence AVR. V důsledku snižování počtu žadatelů o azyl a nárůstu počtu neregulérních migrantů v Irsku se v letech 2007 a 2008 se profil klientů AVR v Irsku výrazně změnil tak, že většinu navrátilců tvořili neregulérní migranti. Výše zmíněná vstupní kritéria vyrovнала koncem roku 2009 podíl obou kategorií migrantů na 1:1.

Způsobilost pro reintegrační služby v rámci programu byla omezená na skupinu neregulérních migrantů podle zdravotního stavu, sociálního statusu nebo situace v zemi původu.⁵⁹ De facto jde o reintegrační projekt určený pro zranitelné skupiny ilegálních migrantů v rámci VARRP.

4.4.1 Základní data AVR a žádostí o mezinárodní ochranu v Irsku

Návraty v rámci programu AVR v roce 2008⁶⁰

Země původu	Počet osob
Brazílie	249
Moldavsko	60
Nigérie	29
Gruzie	14
Irák	11

Zdroj: IOM Dublin

Návraty v rámci programu AVR, leden až listopad 2009

Země původu	Počet osob
Brazílie	131
Moldavsko	71
Nigérie	36
Gruzie	27
Jižní Afrika	12

Zdroj: IOM Dublin

⁵⁸ Jedinou výjimku tvoří návraty realizované INIS, viz kapitola 2.1.2

⁵⁹ Reintegrační služby zůstaly plně dostupné pro druhou skupinu – cizince v režimu mezinárodní ochrany.

⁶⁰ Uvedená data jsou návraty realizované v rámci projektů implementovaných IOM Dublin.

Počet podaných žádostí o mezinárodní ochranu v roce 2008

Země původu	Počet osob
Nigérie	1009
Pákistán	237
Irák	203
Gruzie	181
Čína	180

Zdroj: IOM Dublin

Počet podaných žádostí o mezinárodní ochranu, leden až říjen 2009

Země původu	Počet osob
Nigérie	466
Pákistán	216
Čína	169
Demokratická republika Kongo	91
Moldavsko	79

Zdroj: IOM Dublin

- Od roku 2001 zaujímají občané Nigérie stabilně první místo mezi žadateli o azyl v Irsku.
- Od otevření kanceláře IOM v Dublinu v roce 2001 vždy zaujímali občané Nigérie jednu z pěti příček nejčastěji zastoupených státních občanství navrátilců do země původu (za využití asistence IOMu).
- Většina občanů Brazílie a Moldavska, kteří se vrátili do země původu v rámci programu AVR (dvě nejčastěji zastoupené státní příslušnosti v letech 2008/2009), byli nejčastěji neregulérními migranti, kteří přijeli do Irska hledat práci.
- Občané Brazílie tvořili v prvním čtvrtletí roku 2009 nejpočetnější skupinu využívající možnosti návratu přes program AVR. Vstupní kritéria byla změněna od 18. března 2009 tak, že neregulérním migrantům byla poskytována asistence pouze pokud prokázali, že patří do jedné z kategorií zranitelných osob. Ve druhé polovině roku 2009 byly počty navrátilců s občanstvím Brazílie minimální, většina návratové asistence totiž byla realizována v první polovině roku 2009.
- V letech 2008 a 2009 tvořili občané Číny vysoký podíl na počtu žadatelů o azyl v Irsku. Nicméně IOM Dublin nezaznamenal do současné doby zvýšený zájem ze strany občanů Číny o využití programu AVR. V roce 2008 využilo pouze 9 Číňanů asistence IOM v rámci programu AVR, v roce 2009 se jednalo pouze o 3 osoby.

4.4.2 Přehled programů a projektů AVR v Irsku

I/ Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (Asistované dobrovolné návraty a reintegrační program, dále jen VARRP). Program je financován *The department of justice, equality and law reform* (irským Ministerstvem pro spravedlnost, rovnost a legislativní reformu, dále jen INIS) a je otevřen pro účastníky azylového řízení a pro neregulérní migranty.

Vstupní kritéria:

- žadatelé o azyl;
- neregulérní migranti – občané jiných států než EHP.

Od 18. března 2009 se mohou neregulérní migranti přihlásit do programu pouze pokud jsou zvláště zranitelní:

- Nezletilí bez doprovodu (až do 21 let);
- oběti obchodu s lidmi;
- osoby se speciálními zdravotními potřebami;
- navrátilci do země původu, kde zažili ozbrojené konflikty;
- potřebná skladba rodiny: rodina s jedním rodičem, rodiny s větším počtem malých dětí, senioři apod.;
- osoby jež vykazují jiné specifické rysy potřeby.

II/ Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme for Vulnerable Irregular Nigerian Nationals in Ireland and the Netherlands (Asistované dobrovolné návraty a reintegrační program pro zranitelné občany Nigérie nelegálně pobývající na území Irska nebo Nizozemska – dále jen VARRP VINN).

Vstupní kritéria: občané Nigérie žijící na území Irska nebo Nizozemska, kteří obdrželi buď negativní rozhodnutí o azylu nebo byli v nelegálním postavení, a kteří prokáží svoji zranitelnost, což se týká zejména obětí obchodování s lidmi, nezletilců bez doprovodu nebo osob ve složité rodinné situaci nebo s chronickými zdravotními problémy.

III/ Nigerian Immigration Services (Nigerijská imigrační služba, dále jen NIS). Tento projekt byl implementován ve spolupráci s IOM Nigérie, jeho cílem bylo posílení kapacit Nigerijské imigrační služby pro odhalování a zkoumání padělků cestovních dokladů a prevence nelegální migrace do UK, Irska a Evropy.

IV. Cooperation with the Democratic Republic of Congo (DRC) in the Field of Return (Spolupráce s Demokratickou republikou Kongo (DRC) v oblasti návratů). Cílem projektu bylo nastavení akceschopné spolupráce s konzuláty a imigrační službou DRC za účelem zlepšení identifikace občanů DRC, kteří pobývají v zahraničí nelegálně, a jejich návratu do země původu.

projekt	období	před-odletové služby	reintegrace
VARRP	2002 až dosud	Poradenství, zajišťování cestovních dokumentů, letenka a odletová asistence.	Reintegrační asistence je poskytována ve formě služeb v hodnotě 1000 € na rodinu nebo 600 € na osobu.
VARRP VINN	září 2006 až únor 2008	Viz VARRP, doplnění o vyhledávání rodinných příslušníků pro nezletilé bez doprovodu, poskytování doprovodu při návratu (zdravotní problémy, nezletilci bez doprovodu).	viz VARRP

Náklady AVR:

V roce 2008 činily výdaje na přepravu nucených navrátilců € 5,704 na osobu, přičemž náklady na osobu, která využila možnosti dobrovolného návratu v rámci programu VARRP, se pohybovaly ve výši € 944. Náklady na reintegraci jsou přitom zahrnuté do nákladů na osoby, jež využily služeb IOM, což je €1 108.

V období leden až říjen 2009 činil průměrný výdaj na navrátilce € 1209. Po přičtení nákladů na zaměstnance a provoz kanceláře a dalších výdajů potřebných pro realizaci návratů, činil průměrný výdaj v rámci programu VARRP 2009 na jednoho navrátilce € 2730. V roce 2008 byla průměrná cena jednoho návratu € 2654,-.

Finanční zdroje:

Poslední dva programy AVR, realizované IOM Dublin v letech 2008 a 2009, byly plně financovány Irským Ministerstvem pro spravedlnost, rovnost a legislativní reformu.

• Rozpočet programu VARRP v roce 2008 byl: €1.592.682

- Rozpočet programu VARRP v roce 2009 byl: €1.704.600

4.4.3 Procedury návratů v Irsku

Dobrovolné návraty:

IOM Dublin úzce spolupracuje na implementaci programu AVR s Repatriačním útvarem Ministerstva pro spravedlnost, rovnost a legislativní reformu (dále jen DJERL).

- Všechny žádosti o účast v programu AVR, nabírané IOM Dublin, jsou postupovány Repatriačnímu útvaru, který rozhoduje o zařazení do programu. Většinou jsou žádosti akceptovány, nicméně pokud např. trvá trestní stíhání žadatele, jeho žádost může být zamítnuta.

- Veškeré klientovy dokumenty postoupené Ministerstvu spravedlnosti - DJERL (předané za účelem podání žádosti o azyl) jsou navraceny prostřednictvím IOMu zpátky osobě využívající asistence programu AVR.
- V jistých případech, kdy navrátilcec nemá cestovní doklad a ani možnost si ho opatřit prostřednictvím svojí ambasády, mu Repatriační útvar poskytne náhradní cestovní doklad pro možnost vycestování z Irska. To se týká zejména občanů Iráku a Kosova.
- *Reception and Integration Agency* (Agentura pro přijímání a integraci, dále jen RIA) poskytuje v rámci asistence AVR dočasné ubytování, obvykle pouze na jednu noc před odletem do země původu.
- Veškeré před-odletové poradenství je v Irsku poskytováno kanceláří IOM v Dublinu. IOM Dublin nepoužívá systém decentralizovaného poradenství prostřednictvím nestátních neziskových organizací nebo firem na žádné systematické ani organizované úrovni. Jelikož je Irsko poměrně malá země, tento systém se dobře osvědčil.
- Všem navrátilcům je prostřednictvím IOM Dublin poskytováno poradenství po telefonu nebo bezprostředně při podávání žádosti o azyl. Všichni navrátilci navíc mohou osobně využít před-odletového poradenství a reintegrační instruktáže v kanceláři IOM Dublin předtím, než odletí domů. Všechny lety jsou uskutečňovány z Dublinského letiště, takže všichni navrátilci stejně cestují přes Dublin.
- IOM Dublin zajišťuje odletovou asistenci jeden den před odletem a tranzitní asistenci poskytuje IOM podle potřeby v průběhu cesty. Klient má zajištěnu příletovou asistenci včetně místní dopravy.

Nucené návraty:

Nucené návraty jsou v Irsku realizovány prostřednictvím Ředitelství služby imigrační policie (GNIB), které je podřízeno *Irish Police Force* (Policejnímu prezídiu), a jež spadá pod Ministerstvo pro spravedlnost, rovnost a legislativní reformu.

- Osobě, již je nařízeno vycestování, je doručen výjezdní příkaz podepsaný Ministrem spravedlnosti. V některých případech, pokud se vycestování nekoná v nejbližší možné lhůtě, se držitel výjezdního příkazu musí hlásit každý týden nebo v jiný stanovený pravidelný termín na policejní stanici, do doby než opustí území.
- Pokud je vydán výjezdní příkaz, je dotyčná osoba ze zákona povinna vyhovět příkazu a vycestovat z Irska a taktéž zůstat za hranicemi po uvedenou dobu. Nicméně pravidelně se stává, že někteří lidé nerespektují výjezdní příkaz a v důsledku toho jsou zadrženi a deportováni z Irska. Vymáhání respektování výjezdního příkazu je v kompetenci Ředitelství služby imigrační policie.
- Nucené návraty jsou vykonávány na základě příslušných smluv (někdy se jedná o společné operace FRONTEXu) a letových plánů. Poněvadž Irsko nemá přímé lety do hlavních zemí původu navrátilců, využívá alternativně jiných evropských letišť, což ovšem obnáší delší čas přepravy, více nepohodlí pro navrátilce a také riziko útěku přepravovaných osob z tranzitního prostoru.

Mezi roky 2006 a 2007 bylo z Irska přesídleno celkem 189 osob během devíti odletových operací, které stály €1,388,284. Čtyři z devíti letů směřovaly do Nigérie.

4.5 Praxe AVR v Polské republice

Polsko je hraniční zemí EU a z této skutečnosti vyplývají některé aspekty mezinárodní migrace. Markantním je značný počet žadatelů o azyl a tranzitujících migrantů. Tento stav je reflektovaný v nastavení schématu návratů a definici cílových skupin. Polská návratová politika je zacílená na migranty v azylové proceduře nebo po jejím ukončení. Skupina neregulérních migrantů je zmíněna jen v jednom z kritérií způsobilosti a to pouze pro udělení správního vyhoštění. Narozdíl například od Nizozemska je před-odletová část AVR propojená s reintegrační částí v programu i v jednotlivých projektech. Přístup propojující oba klíčové komponenty AVR v jednom projektu a vyplácení reintegračního příspěvku v hotovosti jsou charakteristické pro plošné poskytované

asistence bez ohledu na udržitelnost návratu.

4.5.1 Data AVR a žádostí o mezinárodní ochranu v Polsku

Dobrovolné návraty v roce 2009

Země původu	Počet osob
Rusko	1189
Gruzie	216
Ukrajina	45
Uzbekistán	20
Arménie	19
Jiné	76
Celkem	1569

Zdroj: IOM Varšava

Počet podaných žádostí o mezinárodní ochranu v roce 2009⁶¹

Země původu	Počet osob
Rusko	5726
Gruzie	4217
Arménie	147
Vietnam	67
Bělorusko	37
Jiné	396
Celkem	10590

Zdroj: Úřad pro cizince

- Data dokumentují postavení Polska na východní hranici EU.
- Paradoxně se v údajích o žadatelích o azyl neobjevují občané Ukrajiny ve významnějším počtu, za pozornost stojí nízký počet návratů do Gruzie oproti počtu žádostí o azyl. Návraty do Gruzie z Polska jsou realizovány především deportacemi.

4.5.2 Přehled programů a projektů AVR v Polsku

I/ Voluntary Returns of Foreigners Leaving the Territory of the Republic of Poland (Dobrovolné návraty pro cizince opouštějící území Polska)

Program je implementovaný na základě *Memoranda* o porozumění podepsaném mezi IOM a Ministrem vnitra dne 12.června 2005. Cílové skupiny zahrnují:

- Cizince, kteří podali žádost o azyl:
 - jejichž žádost byla odmítnuta z formálních důvodů,
 - kterým nebyl přiznán status uprchlíka ani jim nebylo uděleno povolení k pobytu za účelem strpění;
- cizince, kteří požádali o azyl a svoji žádost stáhli nebo nebylo-li jejich žádosti vyhověno;
- cizince, kteří požádali o azyl, ale jejichž žádost byla zamítnuta;
- cizince, kterým bylo vydáno rozhodnutí, ze kterého vyplývá jejich povinnost opustit území Polské republiky.

II/ Consultancy, Travel, Reintegration – Assistance in Voluntary Return from Poland (Informace, přeprava, reintegrace – Asistované dobrovolné návraty z Polska)

Nabízí a poskytuje dobrovolné návraty a reintegrační asistenci cizincům opouštějícím zemi původu, kteří vzali zpět svoji žádost o azyl v Polsku.

⁶¹ www.udsc.gov.pl/Dane,do,sciagniecia,232.html

Služby poskytované v rámci tohoto programu reflektují specifické potřeby zranitelných jedinců:

- těhotných žen,
- osamělých rodičů s dětmi,
- nezletilých bez doprovodu,
- starých osob,
- zdravotně znevýhodněných osob a
- osob nemocných, včetně psychických onemocnění.

III/ Voluntary Return and Reintegration Assistance (Dobrovolné návraty a reintegrační asistence)

– byl realizován ve spolupráci s *Urząd do Spraw Cudzoziemców* (Úřadem pro cizince, dále jen UDSC) do konce roku 2009 a spolufinancován z Evropského návratového fondu.

IV/ Enhancing Mechanism and Harmonizing Standards in the Field of Voluntary Return of Illegal Migrants in EU Central European Member States (Posilování mechanismů a harmonizace standardů v oblasti dobrovolných návratů neregulérních imigrantů ve středoevropských členských státech EU)

Regionální projekt implementovaný v Maďarsku, Polsku, Slovensku a v ČR je otevřený pro:

- cizince, kterému byla zamítnutá žádost o mezinárodní ochranu,
- cizince jež přerušil proceduru žádosti o mezinárodní ochranu,
- cizince jenž obdržel správní vyhoštění.

V/ Voluntary Return and Reintegration Assistance for Irregular Migrants (Dobrovolné návraty a reintegrační asistence pro neregulérní migranty):

Projekt je v přípravné fázi – školení a výzkum. Plánované skupiny jsou odmítnutí žadatelé o mezinárodní ochranu a cizinci - držitelé rozhodnutí o správním vyhoštění.

projekt	období	před-odletové služby	reintegrace
Dobrovolné návraty pro cizince opouštějící území Polska	Od roku 2006 probíhá implementace	Šíření informací a poskytování poradenství, vybavení potenciálních klientů programu spolehlivými a objektivními informacemi o možnostech návratu, informacemi o situaci v jejich zemi původu, vyhodnocení potřeb zranitelných migrantů a poskytování vhodné asistence; zajišťování cestovních dokladů, zprostředkování zdravotních vyšetření, zajišťování doprovodu zranitelným skupinám navrátilců, zakoupení jízdenek pro nejvhodnější způsob dopravy,	post-příjezdová asistence v tranzitních a přijímacích zemích, v případě potřeby i zajištění dopravy do cílové destinace. Poskytování finančního příspěvku na reintegraci ihned po příjezdu do země původu, asistence při hodnocení a realizaci reintegračních plánů předkládaných navrátilci; poskytování reintegrační asistence šité na míru pro potřeby zranitelných migrantů
Informace, přeprava, reintegrace – Asistované dobrovolné návraty z Polska	od května 2006 do konce roku 2009	šíření informací o AVR, individuální poradenství, vyřizování cestovních dokladů, letenka, asistence při odletu,	reintegrační asistence prostřednictvím poskytnutí příspěvku ve výši € 250 na osobu

Posilování mechanismů a harmonizace standardů v oblasti dobrovolných návratů neregulérních imigrantů ve stredo-evropských členských státech EU	2007 až 2009	poradenství, náklady na transport, asistence při návratu, kapesné 200 EUR (ve třetí fázi sníženo na 100 EUR),	možnost reintegrační asistence formou podnikatelského plánu do výše 1500 EUR (ve třetí fázi, oproti snížení kapesného, zvýšeno na 2000 EUR), pomoc při sestavení a implementaci plánu
Dobrovolné návraty a reintegrační asistence	od dubna 2009 do konce roku 2010	viz výše, zajištění dostupnosti AVR pro 350 migrantů.	viz výše

Náklady AVR:

Průměrný náklad na jednoho navrátilce (týká se programu AVR realizovaného IOM), zahrnující veškeré náklady, činí 2000 PLN.

Finanční zdroje:

- Státní rozpočet pokrývá ze sta procent náklady na asistované dobrovolné návraty migrantů realizované Úřadem pro cizince.
- Z dohody mezi vládou a IOM z roku 2005 vyplývá, že náklady vzniklé IOMu při realizaci programu AVR jsou propláceny Úřadem pro cizince vždy do osmi týdnů po předložení faktury a podkladů dokumentujících vzniklé náklady. Taktéž Pohraniční stráž hradí IOMu náklady na management programu AVR.
- Programy AVR jsou spolufinancovány z Evropského návratového fondu, zbylých 25% je hrazeno ze státního rozpočtu. Přičemž projekty realizované na základě smlouvy mezi vládou a IOM z roku 2005 jsou každoročně podporovány v rámci výzev na předkládání projektových žádostí na ENF a pokrývají okolo 75% rozpočtu projektu.

4.5.3 Procedury návratů v Polsku

Dobrovolné návraty:

Zaměstnanci IOM poskytují návratové poradenství migrantům, organizují setkání v přijímacích zařízeních a v zařízeních pro zajištění cizinců, poskytují individuální poradenství a informace o podmínkách návratu v kanceláři IOM Varšava; nadto nestátní neziskové organizace poskytují potenciálním navrátilcům informace o dostupnosti asistovaných dobrovolných návratů. Projektoví partneři (Úřad pro cizince a Pohraniční stráž) jsou zodpovědní za informování potenciálních zájemců o AVR o možnosti dobrovolného návratu a o asistenci v rámci programu, i když samotné „návratové poradenství“ jako takové neposkytují.

Převážná většina dobrovolných návratů z Polska je organizována IOM. Druhou institucí, která dobrovolné návraty organizuje, je vládní agentura – UDSC.

V současné době se reintegrační asistence IOM Varšava skládá z:

- *Reintegračního příspěvku*: finanční příspěvek na reintegraci je vyplácen v hotovosti všem navrátilcům po příjezdu do země původu nebo ihned po odjezdu z Varšavy.
- *Reintegrační podpory*: každý navrátilce má možnost předložit reintegrační plán pro podnikatelské nebo vzdělávací aktivity, příspěvek na mzdu nebo na rekonstrukci svého domu a ucházet se o nadstavbovou nepřímou finanční reintegrační podporu. Úspěšné reintegrační plány jsou realizovány v úzké spolupráci s IOM v zemích původu a přehodnocovány po cca 6 měsících od zahájení.

Pro zranitelné migranty (jako jsou nezletilci bez doprovodu nebo nemocní) jsou zřízeny speciální fondy.

Lhůty se liší podle právního statusu navrátilců, všichni žadatelé o azyl musejí svoji žádost stáhnout před opuštěním Polska, což může příslušným orgánům trvat 4-6 týdnů než zastaví procedu-

ru. Všichni neregulérní migranti musejí obdržet tzv. „rozhodnutí o návratu“, jehož vydání obvykle trvá cca 1 měsíc.

Nucené návraty:

Nucené návraty jsou výhradně v režii pohraniční stráže, ta nabízí migrantům možnost využít program AVR, ovšem ne všichni migranti splňují vstupní kritéria programu.

Neregulérní migranti s trestem vyhoštění jsou deportováni na hranice (v případě sousedících států) nebo do bodu vstupu (v případě vzdušné deportace), není jim poskytována žádná reintegrační asistence ani žádné finanční prostředky pro cestu do cílového bodu v zemi původu. Za jistých okolností mohou být deportovaní cizinci doprovázeni zaměstnanci pohraniční stráže na palubu letadla provozujícího komerční lety, někdy jsou navracováni též charterovými lety (v případě zemí jako je Gruzie, kam je masivně vyhošťováno). Všichni migranti, kteří byli nuceně navraceni, mají zákaz vstupu na území Polska po dobu 5 let.

4.6 Praxe AVR v Portugalské republice

Asistované dobrovolné návraty začaly v Portugalsku v roce 1997 v rámci pilotního projektu, jenž vzešel z *Memoranda* uzavřeného mezi IOM a portugalskou vládou, jmenovitě Ministerstvem vnitra, Ministerstvem zahraničních věcí, Vysokým komisařem pro imigraci a etnické minority (ACIME). Nový protokol o kontinuální realizaci programu AVR byl podepsán v roce 2001 stejnými institucemi a od té doby nepřetržitě běží.

Portugalská praxe AVR je velmi blízká irskému přístupu s výjimkou decentralizovaného systému poskytování poradenství SuRRIA. Ústřední portugalský program je otevřený jak cizincům v režimu mezinárodní ochrany, tak neregulérním migrantům. Speciální služby jsou šité na míru ohroženým skupinám. Znatelným příspěvkem pro efektivitu programu bylo zapojení Portugalska do projektu IRRICO, který umožňuje získávání informací ze zemí původu navrátilců a tím poskytuje i prostor pro přípravu reintegračních plánů

4.6.1 Základní data AVR v Portugalsku

Návraty v rámci programu AVR v roce 2009

Země původu	Počet osob
Brazílie	315
Angola	32
Ukrajina	7
Kapverdy	6
Guinea Bissau	6
Jiné	15
Celkem	381

Zdroj: IOM Lisbon

Počet žádostí o mezinárodní ochranu podaných v roce 2009 (údaje o zastoupení pohlaví ani občanství nejsou dostupné): 161 osob.

Kontinent původu:

- Afrika - 71 žádostí – převažujícími občanstvími byla Demokratická republika Kongo, Guinejská republika a Nigérie
- Asie – 44 žádostí – převažující občanství Srí Lanka
- Amerika – 30 žádostí – převažujícím občanstvím byla Kolumbie
- Střední a východní Evropa – 16 žádostí – převažujícím občanstvím byla Bosna a Hercegovina

V roce 2009 došlo ve srovnání s předchozími roky k nárůstu počtu navrátilců, kteří využili programu AVR. Nárůst je součástí dlouhodobého trendu, jenž začal v roce 2006 a ještě zcela nepokrývá poptávku, která se v posledních letech zvyšovala.

Občané Brazílie jsou jedněmi z nejčastěji navracejících se osob a nejčastěji také využívají programu AVR, přičemž na konci devadesátých let minulého století tvořili ročně pouze 5% ze všech

navrátilců, od roku 2004 (75 Brazilců, což je 33% všech navrátilců), se stali Brazilci největší skupinou dobrovolných navrátilců, v roce 2006 to bylo již 45%, v roce 2007 dosáhli 70% a v roce 2009 tvořili 82% z celkového počtu navrátilců.⁶²

V souvislosti se žadateli o azyl je nutné zmínit, že jejich počet od roku 1999 klesá, byť s výkyvem v roce 2007. Žádosti o azyl byly podávány zejména z řad občanů Demokratické republiky Kongo, Guinejské republiky, Nigérie a Kolumbie. Nakonec je potřeba zdůraznit, že neexistuje přímá souvislost mezi státní příslušností žadatelů o azyl a hlavních migračních komunit legálně pobývajících na území Portugalska.

4.6.2 Přehled programů a projektů AVR v Portugalsku

V Portugalsku je pouze jeden návratový program, otevřený pro osoby v režimu mezinárodní ochrany, neregulérní migranty a ohrožené skupiny migrantů. Klienti AVR musejí splňovat pouze tato kritéria:

- Musejí být ze zemí mimo EU, musejí pobývat na území Portugalska s/bez povolení k pobytu, jsou ve zranitelné situaci a chtějí se dobrovolně vrátit do jejich země původu nebo do jiné – třetí země;
- Žadatelé nemohou mít občanství členské země EU a nesmějí spáchat žádný trestný čin v Portugalsku;
- Aby žadatel obdržel podporu, nesměl být v minulosti podporován z programu AVR.

Situace nebo status umožňující zařazení do kategorie ohrožené skupiny migrantů:

- Těhotné ženy
- Bezdomovci
- Zdravotní obtíže
- Domácí násilí
- Menšiny
- Senioři
- Zranitelná sociální situace
- Tělesné postižení

IRRICO II. je projekt vytvořený za účelem dosažení udržitelných návratů do zemí původu. Je spolufinancovaný z evropských fondů a realizovaný v devíti členských zemích EHS (Rakousko, Belgie, Řecko, Nizozemsko, Irsko, Malta, Spojené království, Švýcarsko a Portugalsko). Zahrnuje též vytvoření databáze informací o zemích původu (myšlenka vznikla na základě poptávky ze strany potenciálních navrátilců využívajících programu IOM VARRP v devíti členských státech EU). Migranté mohou vznášet dotazy na IOM týkající se situace v jejich rodné zemi (Afghánistán, Albánie, Angola, Arménie, Brazílie, Kamerun, Demokratická republika Kongo, Gruzie, Ghana, Irán, Irák, Pobřeží Slonoviny, Kosovo, Moldávie, Nigérie, Pákistán, Ruská Federace, Srbsko, Súdán a Ukrajina) v oblastech jako je vzdělání, zdravotní péče, služby (včetně sociálních), bydlení, doprava, možnosti získat zaměstnání nebo si založit živnost.

⁶² Informace o možnostech dobrovolného návratu je rozšířena v brazilské komunitě. V současné době probíhá v Portugalsku výzkum zaměřený na mapování hlavních informačních kanálů a místo pobytu potenciálních zájemců o dobrovolný návrat, většinou využívající podporu IOM v rámci programu AVR. Kromě všeobecného cíle zlepšit informovanost o AVR a vyhledávání potenciálních zájemců o program AVR je hlavním cílem této studie lepší pochopení informačních kanálů fungujících v migračních komunitách a udržitelný asistovaný dobrovolný návrat migrantů do země původu.

projekt	období	před-odletové služby	reintegrace
AVR program	od roku 1997, pře-definovaný od roku 2001 probíhá dosud	Letenka, verifikace cestovních dokladů a zprostředkování kontaktu se zastupitelskými úřady, asistence na letišti při odletu a v tranzitních/cílových zemích, pomoc při identifikaci reintegračních potřeb, pomoc při sestavování individuálního reintegračního plánu, informace o tom, jak sestavit podnikatelský záměr za pomoci sítě IRRI-CO, asistence zájemcům z řad návratilců o vytvoření podnikatelského záměru, 50 € na neočekávané výdaje během cesty.	Reintegrační asistence je součástí AVR programu od roku 2007 a zahrnuje Příspěvek na reintegraci, podle potřeb identifikovaných žadatelem a pracovníky IOM v individuálním reintegračním plánu, finanční podpora by neměla překročit 1100 €.

Náklady AVR:

V roce 2009 stály v Portugalsku návraty 318.463,37€, přičemž administrativní a provozní náklady tvořily 15% rozpočtu, náklady na dopravu a peněžitou pomoc na reintegraci 70% a náklady na publicitu projektu 15%.

Průměrná cena za návrat jedné dospělé osoby včetně administrativních nákladů a propagace programu činí přibližně € 1300,- a za dítě do 15 let € 1000,- (stav v roce 2009).

Finanční zdroje:

Každoročně realizovaný program asistovaných dobrovolných návratů a reintegrační program je v Portugalsku spolufinancován ze 75% Evropským návratovým fondem a z prostředků Služby pohraniční a cizinecké policie - SEF (25%).

4.6.3 Procedury návratů v Portugalsku

Žádosti o podporu prostřednictvím AVR mohou být podané přímo na IOM, nebo prostřednictvím subjektu, spolupracujícím v decentralizované síti SuRRIA (viz kapitola 2.6.2).

Poradenství je zahájené individuálním pohovorem, kdy jsou již známy informace o situaci klienta a dojde ke sdělení podmínek pro účast v programu.

Jakmile je žádost o účast v programu naformulovaná a vykomunikovaná s IOM, je naplánován rozhovor se žadatelem, při němž uchazeč vyplňuje dotazník. Vstupní data zahrnují:

- přístup k informacím o AVR: datum prvního kontaktu, informace o osobě, jež doporučila využít program AVR,
- osobní údaje: jméno, věk, povolání v Portugalsku a v zemi původu, národnost, příjezd do Portugalska, aj.,
- sociální zázemí: počet osob, které žádají o AVR, údaje týkající se rodinných příslušníků, psychosociální aspekty,
- osobní historie: komplikace v Portugalsku, důvody pro opuštění země, zdravotní situace, život v Portugalsku,
- dotazy týkající se post-návratového plánování: budoucí perspektivy, plány a podmínky k jejich realizaci, možnosti podpory sociální sítě v zemi původu.

Během pohovoru jsou kandidáti dotazováni sérií otázek také na post-návratovou fázi, konkrétně co budou potřebovat pro svoji reintegraci v zemi původu. Kdykoliv je potřeba pracovníci IOMu pomáhají potenciálnímu návratilci sestavit si individuální reintegrační plán, jenž může obsahovat i podnikatelský záměr. Dále jsou migrantům poskytovány praktické informace o jejich zemi původu.

Po rozhovoru je případ vyhodnocen jako normální, prioritní nebo urgentní. Poté, co jsou posbírány informace a analyzovány dokumenty, IOM informuje SEF prostřednictvím *Direcção Central de Imigração, Controlo e Peritagem Documental* (Vrchního ředitelství pro imigraci, řízení a kla-

sifikace dokladů, dále jen DCICPD). SEF musí ověřit, zda neexistují na straně žadatele právní překážky pro opuštění státu s využitím programu AVR. Pokud je vše v pořádku, zbývající fáze procedury přebírá IOM (rezervace a zakoupení jízdenek/letenek, případný kontakt s konzuláty pro vydání dokladů a asistence na letišti až do doby odletu). Na letišti obdrží navrátilce příspěvek ve výši €50 na výdaje spojené s cestou do země původu.

Po nabrání interview předává partnerská organizace vyplněný formulář IOM Lisabon, který ukládá data do databáze. IOM rozesílá měsíční statistiku všem partnerům v síti a ročně poskytuje statistickou zprávu ministerstvu.

Případy tzv. prioritních navrátilců trvají v průměru 20 až 30 dní. Ostatní případy jsou vyřizovány mezi 60 a 90 dny.

Nucené návraty:

SEF je orgán odpovědný za realizaci nucených návratů, jak je uvedeno v zákoně č. 23/2007. Občané tzv. třetích zemí nelegálně vstupující/pobývající na území Portugalska jsou po identifikaci SEF nejprve obesláni výzvou, aby opustili dobrovolně území státu do 20 dnů. Pokud této výzvě nevyhoví a jsou znovu na území identifikováni, dostanou výjezdní příkaz. O jakémkoliv omezení osobní svobody musí rozhodnout soud, jedná se například o osoby čekající v zařízení pro zajištění cizinců na vyhoštění ze země. Délka pobytu v takovém zařízení nesmí přesáhnout 60 dní. SEF je orgán odpovědný za deportace. V případě nucených návratů určuje zákon lhůtu pro zákaz vstupu na území na 3 roky.

SEF upřednostňuje dobrovolný návrat před nucenými návraty, umožňuje prodloužení lhůty pro dobrovolný návrat, pokud tato osoba požádá o účast v programu AVR.

Pokud osoba souhlasí s opuštěním území po vydání výjezdního příkazu, SEF doprovodí migranta na hranice v nejkratší možné době. V tomto případě je lhůta pro zákaz vstupu 1 rok.

V případě dobrovolného návratu zákon určuje zákaz vstupu na 3 roky. Pokud si tato osoba přeje vrátit se před uplynutím této lhůty, může, ale až po zaplacení státu cestovních nákladů na jeho/její návrat vynaložených.

4.7 Praxe AVR v České republice

Praxe AVR v ČR je nejkomplikovanější a nejvíce fragmentovaná ze všech sledovaných zemí, ačkoliv základní funkční vazby tvoří systém poskytování dobrovolných návratů. Jistou kontinuitu představoval především „Program dobrovolných návratů – poradenství“ realizovaný IOM Praha a reintegrační projekty. Současná praxe AVR v ČR je charakteristická probíhající strukturální změnou, kterou nebylo možné v průběhu výzkumu zachytit. Od zahájení implementace projektů spolufinancovaných z Evropského návratového fondu v roce 2008 byl učiněn významný posun ke koherenci návratové politiky v ČR, ale koncepční změny schématu AVR v ČR nastíněné v rámci Víceletého plánu ENF se v praxi zatím neprojeví. Na některé přetrvávající výzvy poukazuje tento text.

4.7.1 Základní data AVR a žádostí o mezinárodní ochranu v ČR

Návraty v rámci programu AVR, 2009

Země původu	Počet osob
Mongolsko	1479
Uzbekistán	320
Vietnam	289
Ukrajina	75
Indonésie	28
<i>jiné</i>	133
Celkem	2324

Zdroj: IOM Praha

Počet podaných žádostí o mezinárodní ochranu, 2009

Země původu	Počet osob
Ukrajina	203
Kazachstán	186
Mongolsko	159
Turecko	66
Bez státní příslušnosti	65
jiné	579
Celkem	1258

Zdroj: ČSÚ

4.7.2 Přehled programů a projektů AVR v Česku

I/ Program asistovaných dobrovolných návratů IOM

Program je plně financován z rozpočtu MV ČR a implementován IOM. Do programu mohou být zařazeni cizinci:

- umístění v zařízení pro zajištění cizinců pro nelegální pobyt v ČR;
- neúspěšní žadatelé o přiznání mezinárodní ochrany nebo ti, kteří vzali svou žádost zpět (zde je IOM partnerem SUZ);
- od ledna 2008 nelegálně pobývajících cizinci v ČR, kteří se rozhodli pro dobrovolný návrat a kontaktují IOM.

Do programu může vstoupit i cizinec coby samoplátce. V tom případě je jeho pobytový statut irelevantní.

II/ Program asistovaných dobrovolných návratů SUZ MV

Program je zaměřený výhradně na žadatele o přiznání mezinárodní ochrany. Je spolufinancovaný z prostředků MV a ENF.

Aktivity programu:

- Návratové poradenství
- Zajišťování cestovních dokladů
- Zajišťování vycestování

V některých případech SUZ spolupracuje s IOM. Těmto navrátilcům jsou poskytovány služby viz. Návratový program IOM.

IV/ Projekt dobrovolných návratů legálně pobývajících cizinců – I. a II. fáze

Způsobilí jsou státní příslušníci třetích zemí, kteří byli propuštěni ze zaměstnání v souvislosti s hospodářskou krizí. V první fázi šlo výhradně o cizince s platným vízem za účelem zaměstnání, nebo podnikání na území ČR. Ve druhé fázi byla cílová skupina rozšířena o cizince v nelegálním postavení, kterým dosud nebylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění.

V/ Enhancing mechanisms and harmonizing standards in the field of Voluntary Return of Irregular Migrants in Central European Member States (Posilování mechanismů a harmonizace standardů v oblasti dobrovolného návratu neregulérních migrantů ve středoevropských členských státech EU)

Regionální projekt implementovaný v Maďarsku, Polsku, Slovensku a v ČR, spolufinancovaný z prostředků ENF, je otevřený pro:

- cizince, kterému byla zamítnutá žádost o mezinárodní ochranu,
- cizince, jenž přerušil proceduru žádosti o mezinárodní ochranu,
- cizince, jenž obdržel správní vyhoštění.

VI/ Reintegrace v Gruzii

Projekt financovaný v rámci Zahraniční rozvojové spolupráce ČR (ZRS ČR) byl určený pro návraty občanů Gruzie do země původu.

VII/ Reintegrace v Moldavsku

Projekt financovaný v rámci ZRS ČR určený pro občany Moldavska.

projekt	období	před-odletové služby	reintegrace
Program dobrovolných návratů - poradenství	2000 až doposud	poradenství, zajišťování cestovních dokladů, vycestování, před-odletová a tranzitní asistence	Asistence po přiletu do země návratu
Projekt dobrovolných návratů legálně pobývajících cizinců – I. fáze	únor 2009 až červenec 2009	poradenství, úhrada nákladů vycestování a motivační příspěvek ve výši € 500 na dospělého a pro mladší 15 let € 250. V případě potřeby ubytování v zařízení SUZ a zdravotní péče před odletem.	
Projekt dobrovolných návratů legálně pobývajících cizinců – II. fáze	srpen 2009 až prosinec 2009	viz I. fáze, ubytování pouze 24h před odletem, finanční příspěvek je snížen na € 300 na osobu a pro děti do 15 let na €150	
Návratový a reintegrační program EUF	2007 až 2008		Reintegrační příspěvek v hotovosti nebo v podobě služeb.
Reintegrační projekt pro moldavské migranty včetně zvyšování povědomí o možnostech převodů remitencí a zvyšování finanční gramotnosti	2009 až červen 2010		Profesní poradenství a reintegrační asistence (nákup domácích zvířat, podnikatelský záměr, vzdělání, zaměstnání, školené pro děti) s možností získat příspěvek až do výše 700 USD pro dospělou osobu.
Návratový a reintegrační projekt v Gruzii	2004 až 2007		Asistence při integraci na trhu práce.
Posilování mechanismů a harmonizace standardů v oblasti dobrovolného návratu neregulérních migrantů ve středoevropských členských státech EU	2007 až 2009	poradenství, náklady na dopravu, asistence při návratu, kapesné 200 EUR (ve třetí fázi sníženo na 100 EUR)	Možnost reintegrační asistence formou podpory podnikatelského plánu do výše 1500 EUR (ve třetí fázi, oproti snížení kapesného, zvýšení příspěvku na reintegraci na 2000 EUR), asistence při sestavení a implementaci plánu.

Náklady AVR:

Data k financování AVR v ČR nejsou validní pro srovnání. Jistou představu o finanční náročnosti poskytují částky na jednu osobu v rámci návratového a reintegračního programu EUF:

Kompletní náklady na program dobrovolných návratů za rok 2008: 1 594 264 Kč.

V přepočtu náklady na repatriovanou osobu činí: 16 607 Kč
Asie – 16 167 Kč / osoba (celkově 65 osob)
Evropa – 12 170 Kč / osoba (celkově 25 osob)
Afrika – 21 625 Kč / osoba (celkově 6 osob).

4.7.3 Procedury návratů v České republice

Dobrovolné návraty

- Klient se rozhodne pro dobrovolný návrat do země původu,
- kontaktuje kancelář IOM,
- v kanceláři IOM stvrdí podpisem svou vůli vrátit se dobrovolně do země původu a prohlášení, že nemá k dispozici dostatek finančních prostředků,
- kancelář IOM ve spolupráci s cizineckou policií zajistí legalizaci pobytu na dobu nutnou k vycestování. Tento krok zahrnuje:
 - vydání výjezdního víza na dobu nezbytně nutnou k případnému vyřízení náhradního cestovního dokladu a k přípravě vycestování,
 - vydání rozhodnutí o správním vyhoštění,
 - minimalizaci rizika zajištění cizince a následné deportace (cizinecká policie zpravidla nezajistí cizince, který vstoupil do programu, ale umožní mu vycestovat),
- IOM požádá MV o schválení uhrazení nákladů na realizaci dobrovolného návratu (letenky, konzulární poplatky, víza),
- po schválení provede IOM rezervaci letenky,
- IOM asistuje na letišti při odbavení. V případě potřeby zajistí asistenci v tranzitních bodech, včetně povolení tranzitovat bez tranzitních víz.

Procedura pro migranty zadržené v zařízení pro zajištění cizinců se liší v tom, že není vyžadováno prokazování nedostatku finančních prostředků a v tom, že mají možnost požádat o zařazení do programu přes sociální pracovníky v zařízení.

Cizinci v režimu mezinárodní ochrany vyplňují žádost v zařízení SUZ, žádost zpracovává a schvaluje SUZ. Je poskytována pouze před-odletová asistence.

Nucené návraty:

Správní vyhoštění - Cizinec v nelegálním postavení, který je zadržen policií, je předveden na místně příslušný útvar cizinecké policie, kde je s ním zahájeno správní řízení, v rámci něhož podá vysvětlení. Na základě zjištěných skutečností je mu vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění. V tomto rozhodnutí je vyznačena lhůta pro vycestování a doba, po kterou je mu zakázán vstup na území ČR.

Deportace - Pokud existuje důvodné podezření, že cizinec, se kterým bylo zahájeno správní řízení v souvislosti s nelegálním pobytem v ČR, nevycestuje, může být rozhodnuto o jeho zajištění na dobu nezbytně nutnou k realizaci jeho deportace. Stejným způsobem policie postupuje v případě cizince, který není schopen prokázat svoji totožnost a oprávnění k pobytu v ČR. Během zajištění cizince zajistí cizinecká policie doklady nutné k vycestování a ukončí správní řízení. Poté je cizinec deportován do domovské země. Maximální doba zajištění je šest měsíců. Pokud se cizinecké policii nepodaří realizovat deportaci v této lhůtě, cizinec je propuštěn. Zároveň je mu vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění s vyznačenou lhůtou k vycestování.

5. Programování AVR a kategorizace cílových skupin

Programová schémata se liší v určování cílových skupin projektů. V některých vstupní kritéria určují úzkou nebo širší cílovou skupinu jednotlivých projektů. Evropské státy směřují agendu dobrovolných návratů především na osoby v režimu mezinárodní ochrany, méně se vyskytují programové projekty cílené na širší skupinu nelegálních migrantů. Některé projekty jsou specificky zaměřené na ohrožené skupiny nebo na občany vybraných států.

Charakteristický rys pro užší vymezení cílových skupin v rámci AVR schémat je, že takto určená skupina má přístup k některým nadstandardním návratovým službám, nebo pro tuto skupinu jsou dostupné běžné programy které jsou širší cílové skupině nedostupné. Úzké vymezení cílové skupiny je nadřazené základní kategorizaci cílových skupin, tvoří výjimky v rámci všeobecných programů. Dalším, spíše standardním rysem je, že se aplikace přesnějšího zaměření projektu projevuje hlavně ve specifických reintegračních službách. Častým jevem je také definování podskupin pomocí výzkumů.

Přesnější způsoby definování cílových podskupin reflektují dílčí problémy prostupující imigračními komunitami v hostitelských zemích (např. obchod s lidmi) nebo zdravotní či problematickou sociální situaci migrantů. Tento modus diferenciací podle problému se nachází pod termínem „ohrožené skupiny“ a poskytuje možnost tvorby specifických nástrojů pomoci vně i v rámci programů AVR. Projekty založené na kategorizaci podskupin podle problému dodávají humanitární aspekt programům dobrovolných návratů.

Druhý způsob diferenciací podskupin AVR je založený na státní příslušnosti. Národní státy definují tyto podskupiny podle počtu imigrantů (včetně těch v režimu mezinárodní ochrany) na svém území v kombinaci s faktory jako je zahraniční politika nebo aktuální zlepšení v zemi návratu. Návratové schéma může pomáhat řešit imigrační vlny.

Na výše uvedených příkladech je zřejmá kategorizace cílových skupin AVR. Primárně se jedná o občany třetích zemí s občasou výjimkou obětí obchodu s lidmi. Základní dělení cílových skupin je definované podle právního režimu pobytu na území: na klienty v režimu mezinárodní ochrany a na ostatní migranty, de facto osoby momentálně se nacházející v některé z variant neregulérního režimu. Na této úrovni nedochází k dělení v případě návratového schéma **Portugalska**, které nabízí služby AVR všem občanům třetích zemí bez rozdílu pobytového statusu v rámci jednoho programu.⁶⁴ Programové **schéma v Norsku** je již méně indiferentní, asistované návraty v rámci VARP jsou tříděné do projektů. Nicméně, je platné členění založené na státní příslušnosti preferovaných navrátilců (momentálně Irák, Afghánistán a Burundi) a ostatní uchazeči podávají žádost o vstup do programu přes sběrný projekt *Assisted Voluntary Return with Financial Support for Reintegration*.

Irské schéma AVR se nachází mezi otevřeným systémem s indiferentním a diferenciováním přístupem k cílovým skupinám. V březnu 2009 proběhla modifikace programu VARRP na politické zadání upřednostňovat uchazeče o návrat z řad žadatelů o mezinárodní ochranu před neregulérními migranty.

V předchozí variantě tvořila rozdíl dostupnost reintegrační asistence obou základních skupin. Preferovaná skupina neúspěšných nebo aktuálních žadatelů o azyl mohla a stále může získat plnou reintegrační asistenci bez výjimek. Kdežto pro neregulérní migranty je reintegrace dostupná pouze v případě splnění jednoho z kritérií potřebnosti (viz kapitola 2.4.2) a pro ty, kteří nesplňují ani jedno z těchto kritérií byla dostupná pouze návratová asistence.

V současnosti je program VARRP dostupný pouze jako kompletní balíček, tzn. neregulérní migranti nesplňující ani jedno z kritérií potřebnosti nemohou vstoupit do programu VARRP a na druhou stranu je pro neregulérní migranty dostupná reintegrační asistence.

Nizozemské schéma kategorizuje migranty od základní úrovně až do specifického zacílení. Je zde hlavní program REAN, který má vstupní podmínky v administrativním řádu (viz kapitola 3.1) poskytující prostou návratovou asistenci a je tedy otevřený i neregulérním migrantům. Paralelním programem je HRT určený navrátilcům v režimu mezinárodní ochrany, jenž tvoří ucelený balíček reintegračních služeb. REAN je doplněn o dílčí projekty cílené na jednotlivé podskupiny, v programu jsou začleněny subdefinice cílových skupin podle sociálního statusu (REAN UAM), zdravotního stavu (REAN MHP) nebo viktimizací migranta (REAN VHT). Mimo REAN je věk kritériem pro návratový projekt organizace SAMAH. Státní příslušnost jako kritérium způsobilosti je stanovená pouze pro projekt AVRR – Irák. Za pozornost stojí projekty realizované ze zemí původu. V těchto případech jsou kategorie cílových skupin definované státní příslušností (Nigé-

⁶⁴ Politické rozhodnutí portugalské vlády otevřít program AVR pro všechny migranty bez rozdílu legality pobytu bylo učiněné v průběhu dokončování této publikace.

rie, Demokratická republika Kongo a Sierra Leone).

Cílové skupiny projektů RIIM a AVR NC byly a jsou primárně definované teritoriem implementace. Další úrovní určující způsobilost jsou administrativní podmínky vstupu programu REAN s tím, že projekt je otevřený i pro neregulérní migranty. Konečně, projekt oslovuje skupiny podle jazyka komunikace s návratovými poradci: A/ Číňané; B/ Arabsky mluvící přistěhovalci; C/ Ruskojazyčné komunity; D/ Přistěhovalci ze subsaharské Afriky. Kritéria projektu AVR NC se jeví jako orientovaná na důkladnou informovanost migranta o AVR v nejdostupnějším komunikačním kódu a na potřebnost bez ohledu na pobytový status.

Ve **Velké Británii** se schéma AVR uplatňuje při základním dělení cílových skupin ještě zřetelněji než v Irsku. Pro každou ze dvou základních skupin je určený jeden program. VARRP pro cizince v proceduře mezinárodní ochrany a AVRIM pro neregulérní migranty. V rámci AVRIM nejsou dostupné reintegrační služby kromě těch uchazečů o účast v programu, kteří jsou způsobilí podle výše zmíněných kritérií potřebnosti, viz kapitola 4.1.2. Trend poměru mezi azylovými a ne-azylovými případy ve Velké Británii směřuje k početnímu vyrovnání obou kategorií.⁶⁵ Jistým indikátorem dopadu základní kategorizace dobrovolných návratů je fakt, že ne-azylové případy jsou většinou návraty lidí nad 50 let a žen (ENM study UK, s.9). Nastavení způsobilosti neregulérních migrantů pro dobrovolné návraty jsou dostupné ohroženým skupinám.

Schéma **Spojeného království** disponuje několika nástroji AVR definovanými kategorií cílové skupiny. Specifické balíčky služeb, především v rámci reintegrační asistence jsou k dispozici pro navrátilce do Iráku, Afghánistánu a Zimbabwe. Rodiny imigrantů bez ohledu zda jsou v režimu azylu nebo v nelegálním postavení, mají možnost vstoupit do projektu AVRFC (viz kapitola 4.1.2).

Základní způsob dělení cílových skupin v **Polsku** a v **Česku** je obdobný, až na jednu výjimku v Česku ani jedno ze schémat nerozlišuje základní členění cílové skupiny na žadatele o mezinárodní ochranu a neregulérní migranty. V obou státech probíhal projekt *Enhancing Mechanism and Harmonizing Standards in the Field of Voluntary Return of Illegal Migrants in EU Central European Member States*, který měl mimo jiné za cíl zavádět návratovou praxi pro neregulérní migranty, jak je zřejmé z názvu. Tato cílová skupina jsou de iure regulérní migranti protože pro vstup do projektu musí mít správní vyhoštění.⁶⁶ V rámci tohoto projektu nejsou služby jednotlivým skupinám žádným způsobem odlišené, nelze tedy hovořit o praktické meritorní kategorizaci cílové skupiny.

V **Polsku** byl v roce 2009 zahájený projekt *Voluntary Return and Reintegration Assistance for Irregular Migrants*, jenž představuje ucelený balíček návratových i reintegračních služeb pro neregulérní migranty. Projekt není plně operabilní, ale předběžně stanovené cílové skupiny v podstatě replikují nastavení výše zmíněného regionálního projektu – neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu a cizinci ve správním vyhoštění. Tato kombinace a zejména podmínka správního vyhoštění klasifikují projekt jako hybridní model zčásti nuceného návratu spojeného s reintegrací. Projekt navíc realizuje polská pohraniční stráž.

V **Česku** probíhal v roce 2009 krátkodobý projekt návratové asistence pro neregulérní migranty. Program Řešení dopadů hospodářské krize na pobyt cizinců formou dobrovolných návratů cizinců bez finančních prostředků a možnosti pracovního uplatnění byl dočasným opatřením spojeným s nastupující ekonomickou krizí, v praktické rovině byl oproštěný od reintegrační asistence a motivační příspěvek. Tímto krokem, jakkoliv krátkodobým, Česká republika aplikovala základní členění cílové skupiny AVR na neregulérní migranty a cizince v režimu mezinárodní ochrany (nebo podle britského terminologie na azylové a ne-azylové AVR).

Podle pobytového statutu se migranti v ČR dělí na 4 základní kategorie:

- 1) neregulérní migranti zajištění v detenci
- 2) neregulérní migranti na svobodě
- 3) žadatelé o mezinárodní ochranu
- 4) regulérní migranti.

Schéma uplatňované v **České republice** aplikuje přesnější kategorizaci cílových podskupin do projektové praxe standardně. Ukončený projekt reintegrace v Gruzii reflektoval imigrační vlnu v letech 2001 až 2003, byl založený na dvou výzkumech (v ČR a v Gruzii) a po dobu realizace poskytoval občanům Gruzie reintegrační asistenci šitou na míru bez ohledu na pobytový status. Po odeznění imigrační vlny se projekt přeorientoval na budování reintegračních kapacit v Gruzii

⁶⁵ V roce 2004 bylo uskutečněno 2.705 azylových návratů proti 10 ne-azylových návratů, v roce 2008 bylo realizováno 2.660 azylových a 1.640 ne-azylových návratů v rámci AVR. (ENM study UK)

⁶⁶ Nastavení vstupní podmínky správního vyhoštění posunuje projekt směrem k nuceným návratům. Takové vymezení je nepřipustné pro sledované země kromě Polska a Česka.

a tím byla využívána nabytá zkušenost přes rozvojový projekt. Obdobný přístup lze sledovat i v případě běžícího moldavského projektu.

5.1 Doporučení kategorizace cílových skupin AVR v ČR

Mainstreaming programů AVR je ve sledovaných zemích spíše pravidlem. Nejvíce diversifikovanými nástroji pro AVR disponuje Nizozemsko, kde je tento stav vnímán částečně jako negativní. Ačkoliv diversifikace nástrojů AVR zajišťuje pokrytí všech myslitelných skupin migrantů, přináší nepřehlednost a fragmentaci praxe. Druhý pól představuje portugalské schéma univerzálně dostupné pro všechny běžné cílové skupiny AVR.

Omezení počtu vzájemně se překrývajících programů lze doporučit také pro tvorbu koncepce AVR v České republice. Příkladem vhodným následování může být irská praxe, která je postavená na větvení jednoho programu podle cílových skupin. Přičemž pro každou ze skupin jsou jasné stanovené podmínky a služby v rámci programu. Například rozdílná výše a forma reintegrační asistence, před-odletová zdravotní péče apod. Výrazně by se pak snížila administrativní zátěž, program a projekty by byly přehlednější. Dílčí projekty by bylo možné vytvářet nebo případně modifikovat podle aktuálních potřeb při zachování rámce programu, podobně jak ukazuje irský příklad z března 2009. Mimo rámec centrálního programu by měl i nadále zůstat samostatný program návratu z detencí.

Výsledkem by byla vyšší efektivita AVR díky diversifikaci nástrojů, lepší koordinace mezi aktéry v ČR a snazší komunikace směrem k cílovým skupinám.

Z návratové praxe Nizozemska a Spojeného království mohou být inspirující procesy identifikování užších podskupin a formulace navazujících projektů. Dále vytváření vazby návratů na rozvojovou spolupráci. Norské a nizozemské schéma AVR zahrnují menší lokální projekty, které jsou částečně nebo úplně financované ze zdrojů místních samospráv. V Norském případě jsou udělovány drobné granty na návraty konkrétních jednotlivců nebo skupin. Tyto alternativní nástroje mohou být také přínosem.

Návratovou praxi Polska bude přínosné sledovat, ale případné přebírání některých (hybridních) modelů AVR bude nutné nejdříve podrobit důkladnému vyhodnocení. Oproti tomu pokračování rozvojových projektů typu reintegrace a budování kapacit v Gruzii nebo v Moldavsku lze jen doporučit. Podobné projekty jsou standardním přístupem v zemích západní Evropy. Nicméně i tyto projekty by měli mít funkční vazby na centrální program AVR. Rozvojový aspekt návratů, jejich udržitelnost a efektivitu, by měla Česká republika prohlubovat s ohledem na vybrané cílové skupiny. V Českém prostředí je podstatná kvalita návratů.

5.1.1 Doporučené programové schéma AVR

Úroveň I. – centrální program (ústřední projekt programového schématu)

- Centrální program AVR, ustanovený na vládní smlouvě s IOM nebo na dílčích smlouvách o realizaci AVR ve spolupráci se SUZ MVČR a pokrývající základní odletovou a před-odletovou asistenci a byl by otevřený pro většinu cílových skupin. Centrální program by neposkytoval popříletovou asistenci, specifickou před-odletovou asistenci. Původní nastavení cílových skupin lze měnit pomocí změny vstupních kritérií.

Úroveň II. – projekty podle cílových skupin

- projekt pro ohrožené skupiny neregulérních migrantů,
- reintegrační projekt pro žadatele o mezinárodní ochranu,
- reintegrační projekty pro státní příslušníky vybraných zemí,
- projekt pro klienty umístěné v zařízeních pro zajištění cizinců, pokrývající základní odletovou a před-odletovou asistenci

Úroveň III. – projekty na zvyšování kapacit a efektivitu, zlepšení praxe AVR v ČR

- projekt koordinace aktérů (Návratové centrum),
- projekt na dosažení cílové skupiny neregulérních migrantů,
- evaluace a nastavení monitorovacího systému AVR.

Tento velmi hrubý náčrt umožňuje modifikace a tvorbu variant. Například centrální program AVR může být dostupný pro bývalé žadatele o azyl a v rámci projektu na druhé úrovni zpřístupnit

základní asistenci AVR pouze ohroženým skupinám v nelegálním postavení.
Variantní nastavení centrálního programu AVR.

5.1.2 Základní podmínky pro převzetí dobré zahraniční praxe

- Připravit koherentní návrh návratové politiky ČR včetně plánu kroků k jejímu naplnění.
- Zajištění financování centrálního programu AVR.
- Zajištění financování jednotlivých projektů AVR

Základní kroky potřebné k zavedení centrálního programu AVR:

- Nastavení jednotné metodiky před-odletové a odletové asistence pro centrální program.
- Nastavení minimálních standardů pro reintegrační část centrálního programu.
- Sestavení pozitivních i negativních kritérií způsobilosti uchazečů o účast v programu a vypracování metodiky schvalování žádosti a její jednotné administrativní vyřizování.
- Testování výše uvedených nástrojů v pilotním provozu.

Základní kroky potřebné k inovaci dílčích projektů AVR:

- Zajištění centrálního programu AVR, který by zároveň sloužil jako zdroj spolu-financování pro dílčí, navázané projekty financované ze zdrojů ENF.
- Sestavení politiky migrace a rozvoje a zajištění její prezentace aktérům v ČR (například meziřesortní Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci).
- Výzkumy – zjištění potřeb cílových pod-skupin v rámci návratů a definice těchto podskupin.
- Na základě výstupů z výzkumů sestavit nové balíčky návratových a reintegračních služeb pro nové skupiny.
- Sestavení pozitivních i negativních kritérií způsobilosti uchazečů o účast v projektu a vypracování metodiky schvalování žádosti a její jednotné administrativní vyřizování.

6. Komunikace s cílovou skupinou

6.1 Nizozemský příklad metodiky krajských poradců a městských sítí

Return Initiative Irregular Migrants byl projekt zahájený v Rakousku, Německu a v Holandsku v červenci 2007. V Nizozemsku tomuto projektu předcházela *Randstad Return Initiative* (RRI) realizovaná od roku 2002, který navazoval na zkušenosti projektu *Return from the Netherlands and reintegration of (rejected) asylum seekers from Russia, Ukraine, Belarus and the Caucasian States* zahájený v roce 2003. Posledně jmenovaný projekt byl svého času inovativní tím, že IOM Netherlands najalo ruský hovořícího návratového poradce. Metodika native counsellors (krajských poradců, dále NC) byla vyvíjená od roku 2003 a použita v projektu RRI od roku 2006 a v návazných projektech RIIM, RIIM II a v aktuálním projektu AVR NC.

Všeobecný záměr projektu:

Projekt byl cílený na neregulární migranty, zejména na těžko dosažitelné skupiny ve velkých městech. Základním přístupem bylo posílení mechanismů spolupráce ve vybraných městech (Mnichov, Vídeň, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht a Haag). Pomocí místních poradců bylo poskytováno návratové poradenství stimulující reflexi budoucí perspektivy neregulárních migrantů a jejich přípravou na dobrovolný návrat. Několik organizací z těchto měst bylo přizváno ke spolupráci s IOM, a tím se zlepšila koordinace ve vybraných městech v poskytování služeb migrantům.

Projekt reflektoval nedostupnost návratové asistence pro skupinu neregulárních migrantů/bezdomovců. Projekt RIIM byl pokusem nalézt jednotný přístup ke komunitám přistěhovalců pobývajících nelegálně v různých zemích, na základě osvědčených postupů a srovnání charakteristik přistěhovaleckých komunit. V každé ze zemí probíhal jednotný sběr dat, ale implementace projektu měla rozdílnou metodiku. Tato diference byla založená na variabilitě politického prostředí a sociální situace spolupracujících zemí. Na rozdílnosti měl především vliv pobytový status migrantů (právní nástroje regulující pobyt, např. možnost pobytu na vízum za účelem strpění nebo regularizace). K tomu každé město nabízí jiné možnosti přežívání v nelegálním postavení např. Amsterdam disponuje dobře organizovanou sítí NNO nebo neregulární Kosovští Albánci přežívají v Rakousku za pomoci komunity bez vnější asistence. Pro Nizozemsko byl charakteristický přístup přes krajské poradce (native counsellors, dále NC), a tím byla získána narativní data o rozhodovacím procesu, týkajícím se návratu.

Cílové skupiny:

Základní klasifikace pro všechny zde zmíněné projekty byla určena legálním statusem a místem pobytu migrantů: A/ Cizinci ze zemí mimo EU v průběhu nebo po ukončení azylové procedury ve čtyřech vybraných městech; B/ Cizinci ze zemí mimo EU pobývající ve vybraných městech bez oprávnění k pobytu. Specifičtější a flexibilnější jsou subkategorie cílových skupin: uživatelé drog,⁶⁸ lidé s mentálními a jinými zdravotními problémy, oběti obchodu s lidmi a aktuální nezletilci bez doprovodu (včetně těch, kteří v průběhu projektu nabyli zletilosti).

Hlavní aktivity:

NC dosahují cílovou skupinu dvojím způsobem

- Flexibilní (čti náhodný) osobní kontakt s klientem: NC navštěvuje místa kde lze očekávat koncentraci cílových skupin jako jsou ubytovny pro bezdomovce, úkryty uživatelů drog, ordinace lékařů.
- Kontaktování přes budované a udržované sítě: NC si vytváří lokální sítě, přes které získává kontakty. V Nizozemských městech kde operují NC, je různé institucionální prostředí, a tak je

⁶⁸ Ohledně uživatelů drog nebylo stanovené zda mělo jít o uživatele tvrdých nebo měkkých drog. Také nebyla stanovena četnost užívání. K této subkategorii cílové skupiny nebyla z důvodů ochrany osobních údajů vedena evidence.

každá síť lokálně podmíněná. NC primárně spolupracují s organizacemi pracujícími s cílovou skupinou, krajskými organizacemi. Poradci také oslovují potenciální navrátilce přes individuální zprostředkovatele, například to jsou kněží, imámové, obecní doktoři, drobní obchodníci.

Provoz sítě jednotlivých NC je založený především na kooperaci imigračních komunit a organizací pracujících s cílovou skupinou (včetně relevantních obecních institucí). NC tak pomáhá směřovat problémy a jejich řešení v rámci své sítě. Zvláště asistují u případů, kde se sbíhá několik problémů (nelegální pobyt, bezdomovectví, užívání drog a viktimizace).

Migranti, u kterých je odůvodnitelný předpoklad návratu do země původu, dostávají tuto nabídku na začátku prvního rozhovoru uskutečněného v kanceláři některé z partnerských organizací. Nicméně poradci vycházejí vstřícně ohledně místa setkání přání svých klientů, schůzky se konaly na nádražích v barech apod. Pokud klient neprojeví zájem o asistovaný návrat, je případ ukončený a poradce nepodniká žádné další kroky. Pokud klient požaduje další informace, poradce poskytuje své služby podle potřeb. Může například pomáhat řešit problémy (zdravotní potíže, právní poradenství) v rámci lokální sítě. Pokud klient projeví zájem o návrat, je případ nasměrován na okresní pracovníky IOM, kteří zahajují administraci a organizaci návratu. Jestliže je potřebná specifická asistence, může klient čerpat služeb specialistů najatých IOM (nejčastěji lékařská péče).

Výsledky projektů PRI a RIIM:

První období působení krajských poradců spadá do realizace projektů PRI i RIIM – květen 2006 až prosinec 2007. V tomto období bylo uskutečněno celkem 458 návratů za asistence krajských poradců, tj. průměr 23 návratů na měsíc. Druhé období spadá výhradně do realizace RIIM – leden 2008 až listopad 2008. V tomto období bylo uskutečněno 435, tj. průměrně 23 návratů za měsíc. Výsledky projektu AVR NC zatím nejsou dostupné.

Data za 1. období pro PRI a RIIM

Státní příslušnost	návraty
Ukrajina	141
Čína	76
Brazílie	32
Rusko	31
Ghana	29
Bulharsko	15
Nigerie	13
Gruzie	10
Indie	9
Irák	8
Ostatní	94
Návraty celkem	458

Zdroj: IOM Netherlands

Data za 1. období pro RIIM

Státní příslušnost	návraty
Brazílie	138
Ukrajina	94
Čína	58
Ghana	23
Filipíny	16
Irák	12
Rusko	8

Surinam	5
Uzbekistán	5
Sierra Leon	4
<i>Ostatní</i>	72
Návraty celkem	435

Zdroj: IOM Netherlands

V obou obdobích výrazně dominovaly návraty neregulérních migrantů (744) oproti návratům odmítnutých žadatelů o azyl (108). Tento rozdíl může být vysvětlený vyšším počtem nelegálních migrantů ve vybraných městech a dostupností jiných způsobů návratového poradenství pro odmítnuté žadatele o azyl.

Výsledky projektu ukazují některé determinanty nebo vlivy charakteristické pro jednotlivé imigrační komunity. Vyšší počty návratů občanů Ukrajiny v prvním období měly pravděpodobně příčinu ve snížení konkurenceschopnosti ukrajinských neregulérních migrantů na trhu práce v Nizozemsku vůči ohledem na příliv polských (legálních) migrantů. Poměr mezi komunikovanými návraty Číňanů a realizovanými návraty této skupiny byl výrazně nižší než například u Ukrajinců. Za období od června 2007 do září 2008 bylo kontaktováno 185 čínských migrantů, ale došlo k návratům pouze u 78 z nich. Kdežto ve stejném období bylo kontaktováno 130 Ukrajinců a 120 z nich realizovalo návrat. Velký vliv na poskytování návratového poradenství přes krajské poradce má sídelní distribuce komunit. Například Ukrajinci se soustřeďují nejvíce v Rotterdamu, Brazilci dávají přednost Amsterdamu.

Stejně závažným cílem bylo informování o možnosti asistovaných návratů a vytvoření mechanismu pro dosahování cílové skupiny neregulérních migrantů. IOM Netherlands sestavil ucelenou metodiku poskytování poradenství přes krajské poradce „*Reaching out to the unknown. Native counselling and the decision-making process of irregular migrants and rejected asylum seekers on voluntary return*“. Skutečným výsledkem jsou fungující sítě krajských poradců.

Oba projekty generovaly informace i v opačném směru. Dílčím cílem projektu bylo prohloubení znalostí o situaci nelegálně pobývajících migrantů ve vybraných zemích, sběr dat a výměna osvědčené praxe. Výstupem byla participace v podobě vypracování studie „*Illegally Resident Third Country Nationals in the EU Member States: State Approaches towards Them and Their Profile and Social Situation*“.

Assisted Voluntary Return - The Native Counselling Methodology (Asistovaný dobrovolný návrat – metodologie krajského poradenství, AVR NC)

Projekt přímo navazuje na RRI a RIIM. V některých ohledech tyto projekty rozšiřuje, ale je o některé aktivity a výstupy redukován. IOM Netherlands pomocí AVR NC doladuje metodiku krajských poradců, poskytuje poradenství ve více městech. AVR NC reflektuje následující výzvy:

Narůstající počet neregulérních migrantů ve městech zemí EU. Obyvatelé „šedých zón“ nejsou dostupní přes standardní nástroje asistovaného návratu a na druhé straně je pro neregulérní migranty asistovaný návrat v případě potřeby nedostupný. Nejsou nikde registrovaní a žijí na okraji společnosti v nedůvěře vůči veřejné správě. Metodika krajského poradenství prokázala efektivnost v předchozích projektech. Sítě poradců jsou fungující nástroje k oslovení cílové skupiny a návratové poradenství poskytované v mateřském jazyce zaručuje plně informovaný návrat.

Specifickou výzvou pro Nizozemsko je potřeba pro-aktivního přístupu k výsledkům **regularizační kampaně** ukončené v lednu 2009. Historická zkušenost s regularizací je jedním z faktorů udržování migrantů v Nizozemí i přes špatné podmínky. Konkrétním problémem k řešení jsou případy lidí, kterým byla zamítnuta žádost v rámci kampaně a tudíž ztratili legální důvody k pobytu v zemi. Tyto skupiny jsou často rodiny usídlené v obecních azylových centrech, kde planě doufají v novou regularizační kampaň, při kterého by získali legální pobytový status.

Třetí výzvou je **precizování metodiky krajského poradenství**. Na základě praxe z předchozích projektů jsou zřetelné některé mezery ve stávající metodice. Klíčový je posun procedury od krajského mluvčího k organizaci návratu specializovaným pracovníkem IOM. Jde tedy o napojení krajského návratového poradenství na obecní návratový projekt a udržení linie prá-

ce a důvěry klienta. Jedním z dílčích cílů projektu je šíření dobré praxe v EU.

Cílová skupina jsou odmítnutí žadatelů o azyl a přistěhovalci pobývající nelegálně v Nizozemsku, kteří zvažují návrat do země původu. Pro tento projekt je kladen důraz na cílovou skupinu neregulérních migrantů. Vlastní návraty jsou realizované v rámci programu REAN, tudíž žadatelé o asistovaný návrat, musejí být způsobilí podle kritérií REAN viz kapitola 3.1.

Strategie:

Projekt je implementovaný 24 měsíců v letech 2009 až 2010 a je založený na třech pilířích:

- diverzifikace rozsahu činnosti NC: 8 poradců v 16 městech dosahuje 3600 neregulérních migrantů a facilituje návrat 1200 z nich,
- vytvoření sítě poradců se 60 nevládními organizacemi,
- doladování a popis metodiky krajských poradců.

I. Diverzifikace rozsahu činnosti NC

Předchozí projekty byly implementované ve čtyřech největších městech v Nizozemí. Avšak výsledky výzkumu založených na datech z RRI a RIIM zpochybnily pojetí koncentrace na velká města. Nelegální migranti často volí svojí rezidenci podle ceny ubytování a chovají se podle schéma: práce ve velkých městech a pobyt v levnějších příměstských aglomeracích. Rozšíření azylových (ve smyslu útočiště) center obecních úřadů v Nizozemí také přispělo k teritoriálnímu posunu projektu i na menší sídelní aglomerace nedaleko velkých měst.

Zkušenosti z průběhu projektů v období 2006 – 2008 také přispěly k modifikaci budování sítě krajských poradců. Jak je zmíněno výše, každá z imigračních komunit má různou kulturu komunikace, kód fungování etnické sítě. V rámci AVR NC přetrvávalo původní dělení cílových komunit: A/ Číňané; B/ Arabsky mluvící přistěhovalci; C/ Ruskojazyčné komunity; D/ Přistěhovalci ze subsaharské Afriky. Pro každou z těchto komunit je aplikovaná jiná informační strategie. Metodika „reaching out“ a budování sítě je stavěná na kulturním kódu komunikace cílových skupin. Zatímco jedna skupina reaguje na inzerát, další přijímá informace prostřednictvím osobních kontaktů nebo preferuje letáky. Komunikace s jednou skupinou může být přímá, zatímco jiné potřebují čas, aby byly schopné reflektovat informace a dospět k rozhodnutí. Jedna skupina bez problémů komunikuje s poradcem po telefonu, kdežto jiné skupiny důvěřují člověku pouze při osobním kontaktu. Výše uvedené rozdělení je často dané také pobytovým statutem. Některé etnické skupiny zahrnují vyšší podíl odmítnutých žadatelů o azyl, ale jiné skupiny zahrnují množství lidí, kteří nikdy nepožádali o povolení k pobytu.

Obdobná specifikace a vyladění metodiky se týká i budování a udržování sítě. Některé organizace mají větší zájem na udržení neregulérních přistěhovalců v Nizozemsku, jiné organizace pracují zase výhradně s legálně usazenými migranty. Podle přístupu a cílových skupin poradci volí, do jaké spolupráce investují svůj čas a energii tak, aby docházelo k prohloubení spolupráce s těmi nevládními organizacemi, které mají přímý zájem na práci návratového poradce.

II. Balíček služeb a grant na reintegraci pro 75 ohrožených rodin přistěhovalců ubytovaných v azylových domech v 16 městech

Díky předchozí projektové praxi mají NC zkušenosti nejen v komunikaci s cílovou skupinou, ale také dokáží nabízet a nastavovat návratové služby podle individuálních potřeb. Poradci dokáží uplatnit získané dovednosti ve vedení vlastnictví (*ownership*) procesu návratu migrantů. To spočívá především ve flexibilní nabídce služeb a v podpoře aktivního plánování návratu ze strany cílové skupiny. Aktivní přístup migrantů podporují poradci demonstračními příklady úspěšných návratů ze země, do kterých se plánuje rodina vracet. Při těchto demonstracích často dochází ke klíčení idejí po výměně praktických informací.

Sada reintegrační podpory je poměrně pestrá, navrátilci odjíždějí vybavení použitým náradím, nebo s plány podnikatelských záměrů. Všechny ideje vycházejí z iniciativy navrátilce, ale jejich trajektorie (ve smyslu vývoje) jsou předávány, překládány facilitované poradcem ve spolupráci s reintegračním pracovníkem IOM v Haagu. Zvolený plán reintegrace je ještě doladovaný misemi v rámci sítě IOM, které asistují při jeho realizaci.

U této specifické cílové skupiny projektu bylo určení vstupních podmínek definované v úzké spolupráci s holandskou vládou. Kritéria pro výběr způsobilého navrátilce jsou stanovená ve spolupráci s holandským Ministerstvem spravedlnosti.

Výzkum v rámci projektu RIIM poskytl analýzu faktorů ovlivňujících rozhodnutí k návratu.

Díky této znalosti mohou krajanští poradci informovat o možnostech a směřovat migranta k důkladnému vyhodnocení své současnosti i budoucnosti s vědomím všech důsledků. Nizozemský IOM přenáší získané zkušenosti ve čtyřech velkých městech do vybraných menších měst v Nizozemsku, kde je projekt zacílený na migranty s bydlištěm v ubytovnách, ale také na další neregulární migranty, kteří bydlí ve městě. V těchto azylových domech přebývají neúspěšní uchazeči o pobytový status v rámci poslední regularizační kampaně. Projekt AVR NC tedy přispívá k završení regularizačního programu.

III. Školení personálu projektu (poradců) ve zpracování AVR v rámci REAN za účelem zvýšení efektivity a udržitelnosti navázané důvěry (*trust-chain*)

Zvýšení efektivity projektu oproti předchozím variantám spočívá v doplnění portfolia krajan-ských poradců o další služby, které by pokrývaly proceduru AVR od počátku až do konce. Dříve NC pracovali především v neformálním modu a více či méně kreativně komunikovali v sítích. Inovace AVR NC spočívá v doplnění metodiky o více formální postupy - jednání s holandskými partnery (jako je cizinecká policie) a poradci jsou odpovědní za případ od začátku až do konce. IOM požaduje po poradcích více holandský způsob práce při zachování jejich přidané hodnoty ne-evropských přistěhovalců. Zvýšení efektivity a udržitelnosti navázané důvěry je zajištěné modifikacemi poradenství, zlepšení holandštiny poradců a zaškolením pro práci s registračními systémy.

Záměr projektu:

Projekt AVR-NC přispívá k humánní a legální migraci pomocí aktivního dosahování migračních komunit v největších nizozemských městech a v dalších větších městech prostřednictvím šíření informací o možnostech AVR v rámci cílové skupiny tak, že oslovení migranti mohou učinit dobře informované rozhodnutí.

Cíl projektu:

Zvýšení dostupnosti nelegálně pobývajících migrantů v Holandsku. Tedy dosažení větší cílové skupiny:

- Implementace metodologie ve 12 městech vedle již dříve zacílených městských aglomerací (Amsterdam, Rotterdam, Haag, Utrecht).
- Využití 8 krajan-ských poradců pro migranty způsobilých pro program REAN k facilitaci 1200 návratů.
- Rozšíření stávajících sítí ve 4 největších městech nad 30 partnerů a pokrytí sítěmi zbytku území Nizozemska sítí s 30 partnery v jiných městech.
- Dosažení zamítnutých žadatelů o azyl, kteří neprošli regularizační kampaní a pobývají v nouzových přístřešcích v nově vybraných 12 městech.

Posílení metodiky a optimalizace krajan-ských poradců:

- Profesionalizace práce 8 poradců po dobu 24 měsíců
- Zpracování a popis metodiky
- Doplnující možnost reintegrace pro některé kategorie nelegálních migrantů (nad 75 případů)

Popsat a šířit osvědčené postupy metodiky krajan-ského poradenství v dalších holandských městech, mezi zainteresovanými partnery a do 10 dalších evropských měst.

Projektové aktivity:

Aktivity projektu jsou založené na předchozích zkušenostech. Rozšíření projektu do nových měst či obcí vyžaduje opakování řady kroků, které již byly uskutečněné v počátcích projektu (identifikace partnerů, zdrojů informací apod.). Prohloubení a modifikování metodiky je vedené přes doplňující školení pro poradce a evidenci zkušeností.

Řízení projektu je vedené přes řídicí výbor projektu, který dohlíží na činnost poradců a na ně vázaných sítí, účastní se jednání zastupitelů samospráv.

6.2 Doporučení komunikace s cílovou skupinou

Zhodnocení možností transpozice:

Projekt poskytování návratového poradenství přes krajan-ské konzultanty s pomocí budování

sítí prošel od roku 2003 už čtyřmi inkarnacemi. V současnosti můžeme sledovat jeho precizní a vyzkoušenou variantu. Tím se projekt těsněji adaptuje na migrační realitu Nizozemska, což se projevuje například reflexí regularizační kampaně a těsnou spoluprací s obcemi. Dalším charakteristickým rysem AVR NC je jeho funkční napojení na program REAN, které je v poslední variantě ještě těsnější než bylo v předchozích variantách. Propojení poradenství a procedury návratu klade velkou odpovědnost na krajanské poradce, kteří už v předchozích variantách projektu hráli klíčovou roli. Výběr a školení krajanských poradců jsou faktory rozhodující o úspěchu.

Celkem 7 let ladění a modifikací metodiky posilovalo vazbu projektu na nizozemskou realitu. Nicméně jeho přístup je přenositelný do praxe ČR na několika úrovních a aspektech. V ČR se také koncentrují cílové skupiny AVR ve velkých městských centrech, kde také působí neziskové organizace pracující s migranty. V neposlední řadě charakter konvenuje s Víceletým programem evropského návratového fondu.

Přenositelný je především ústřední princip krajanského poradenství, které se jeví jako efektivní nástroj pro informační dosažení především migrantů bez legálního pobytového statusu. Z tohoto výchozího bodu se může odvíjet přebírání dobré praxe z Nizozemska, avšak po důkladném vyhodnocení přenositelnosti jednotlivých nástrojů metodiky.

- Zkušenost s poskytováním krajanského poradenství je dobře zdokumentovaná. Vývoj metodiky je tedy možné sledovat v časové perspektivě, která otevře prostor pro hlubší analýzu přenositelnosti jednotlivých nástrojů a postupů projektu. Není bez zajímavosti, že projekt začínal poskytovat poradenství mezi ruskojazyčnou komunitou.
- Síťování krajanského poradenství již v ČR existuje, nicméně se jedná o spontánní ad hoc operace bez řízených postupů. V tomto ohledu může být systematický přenos holandské zkušenosti činitelem snižujícím entropii českého prostředí AVR.
- Metodika poradenství, včetně výběru a školení krajanských poradců bude inovativní i v rámci návratového mainstreamu v ČR.

Podmínky pro převzetí:

1. Získat metodiku krajanského poradenství a síťování od IOM Netherland, například v rámci navazujícího projektu.
2. Nastudovat zkušenosti s krajanským poradenstvím z Rakouska a Německa, respektive z Mnichova a z Vídně, kde probíhaly paralelní projekty v rámci RIIM.
3. V případě aplikace konceptu NC budou nezbytné strukturované a cílené školení a studijní stáže poradců a managerů, které mohou probíhat v obou zemích.
4. Eventuální přebírání holandského konceptu by mělo mít pilotní fázi, která by se omezila na ruskojazyčnou imigrační komunitu ve dvou nebo ve třech městech. V rámci přebírání by měla být uskutečněna formativní evaluace v průběhu projektu.
5. Jako nezbytná podmínka se jeví napojení na páteří návratový program, ze kterého jsou financovány vlastní návraty. Jednotlivé návraty uskutečněné s pomocí projektu AVR-NC jsou formou spolufinancování projektu AVR NC ze zdrojů Nizozemské vlády do projektu, který je financovaný ENF.
6. V české migrační realitě jsou relevantní cílovou skupinou neregulární migranti.

7. Závěr

Výzvy a omezení dobrovolných asistovaných návratů v České republice jsou popsány v řadě publikací, mezi jinými lze zmínit zprávu IOM a národní zprávu za Českou republiku pro evropskou migrační síť. Tato práce je pokusem o konstruktivní příspěvek do diskuse k vylepšení stávajícího stavu dobrovolných návratů v ČR, který předpokládá další prohloubení a případnou aplikaci některých návrhů založených na zkušenostech některých z vybraných zemí.

Závěrem uvádíme tyto příklady přenosné praxe, které jsou cílené na některé problémy formulované v obou výše zmíněných publikacích. Není zde třeba zdůrazňovat, že jakkoliv dobře míněné izolované kroky nemohou změnit systém. Víceletý plán ENF je vhodný manuál pro realizaci souběžných systémových změn, ale přímo nezajišťuje politická a koncepční rozhodnutí, která musí být aktuálně učiněná. Zde uváděné návrhy, doporučení a inspirace v jsou pouze zachytnými body pro další sledování problematiky návratů v zahraničí. Tato práce je zacílená pouze na některé možnosti rozvoje schématu poskytování dobrovolných asistovaných návratů. Cílem projektu, ze kterého vzešla tato publikace, je předkládat alternativy a varianty řešení pro potřeby tvorby návratové politiky. Jednotlivé linie textu je oslovování a poskytování návratových služeb migrantům, kteří nikdy neusilují o mezinárodní ochranu a často se nacházejí v neregulérním postavení na území ČR.

Každá zkušenost má svojí hodnotu, ale nejlépe aplikovatelné se na základě studia a výzkumu jeví zkušenosti z Irska, Nizozemska a Portugalska. Tyto země se sice nacházejí na úplně jiné straně Evropy, ale s Českou republikou mají možná více společného než nejbližší sousedé.

A/ Neucelenost/fragmentace programu dobrovolných návratů

V porovnání s ostatními šesti zeměmi ve výběru je české schéma nizozemského nejsložitější a celkově nejroztříštěnější. Náznak systemizace poskytování asistovaných návratů představují projekty spojené s ekonomickou krizí, ale většinou šlo o krátkodobé projekty (rok 2009). Ve všech sledovaných zemích představuje prvek kontinuity a stability schématu vládní smlouva s IOM na služby v rámci ústředního programu AVR. Od tohoto bodu se schémata různí, například v Nizozemsku je souběžný reintegrační program HRT, nebo program AVRIM pro neregulérní migranty ve Velké Británii, či vnitřní struktura centrálního programu ve prospěch ohrožených skupin v Irsku (VARRP) a v Portugalsku anebo projekty navázané na centrální program preferující vybrané státní příslušníky v Norsku.

Jako nejlépe přenositelné programové schéma jsme vyhodnotili irskou koncepci, která je postavená na větvení centrálního programu podle cílových skupin. Přičemž pro každou ze skupin jsou jasně stanovené podmínky a služby v rámci programu. Například rozdílná výše a forma reintegrační asistence, před-odletová zdravotní péče apod. Výrazně by se pak snížila administrativní zátěž, program a v něm zahrnuté dílčí projekty by byly přehlednější. Jednotlivé, dočasné projekty by bylo možné vytvářet nebo případně modifikovat podle aktuálních potřeb při zachování rámce programu, podobně jak ukazuje irský příklad z března 2009. Mimo rámec centrálního programu by měl i nadále zůstat samostatný program návratu z detencí. Výsledkem by byla vyšší efektivita AVR díky diversifikaci nástrojů, lepší koordinace mezi aktéry v ČR a snazší komunikace směrem k cílovým skupinám.

B/ Absence dlouhodobé koncepce AVR

Česká republika již není preferovaným útočištěm žadatelů o mezinárodní ochranu, ale cizinci se zde velmi snadno ocitají v neregulérním postavení. V ČR je také etablovaný nelegální migrační servis. Na druhou stranu, projekty financované z prostředků zahraniční rozvojové spolupráce prokázaly vitalitu a lze bez pochyb předpokládat, že mají pozitivní dopad nejenom na individuální navrátilce. Orientace na udržitelnost návratu, kvalitní reintegraci, ohrožené skupiny neregulérních migrantů by mělo být jedním z hlavních bodů dlouhodobé koncepce dobrovolných návratů ČR. Návratová politika vnitrozemského státu EU nemůže sledovat kvantifikační kritéria, ale může se soustředit na kvalitu návratu, na jeho rozvojový a humanitární aspekt.

Ze sledovaných zemí je nejvíce rozvinutý dvojí koncept migrace a rozvoje v Nizozemsku, kde je návratová politika nedílnou součástí zahraniční politiky. Na spojení rozvoje a migrace staví

poměrně ambiciózní model spolupráce aktérů *Platform for Permanent Repatriation*, který integruje instituce veřejné správy, IOM i neziskové organizace. Za pozornost stojí vnitřní organizace a způsob řízení, které mohou být minimálně inspirativní při tvorbě návratového centra. Nizozemský model spolupráce má řadu silných momentů: Slučování expertizy, sítí a zkušeností několika silných organizací; Vzájemná komplementarita organizací; Zaměření na klienta; Jednotná vize. Ústředním přístupem Platformy je sladění portfolií služeb participujících organizací tak, aby dokázali společně vytvořit integrální řetězec návratových služeb. Tento přístup by mohl směřovat k řešení následujícího problému českého prostředí dobrovolných návratů.

C/ Nesystémovost poradenství

Nizozemská praxe krajského poradenství a poradenských sítí je potenciálně využitelnou praxí. Je k dispozici dlouhodobě testovaná metodika, základní koncept projektu byl vyzkoušený v Mnichově a ve Vídni a krajské poradenství se aktuálně rozšiřuje do 16 nizozemských měst. Projekt krajského poradenství přispívá k humánní a legální migraci pomocí aktivního přístupu k imigračním komunitám prostřednictvím šíření informací o možnostech návratu v rámci cílové skupiny tak, že oslovení migranti mohou učinit dobře informované rozhodnutí. Systémově může být krajské poradenství metodikou pro zajištění přístupu k poradenství mezi neregulárními migranty.

Portugalská zkušenost je asi nejsnáze přenositelnou praxí. Záměrem projektu SuRRIA bylo poskytnutí udržitelného a efektivního nástroje pro řízení asistovaných návratů a šíření informací v cílových komunitách. Jedním z nástrojů bylo šíření jednotného poradenství v rámci sítě. Oproti nizozemské *Platformě* je síť SuRRIA hierarchická, která vychází z více-úrovňového řetězení procedury poradenství: A/ Na lokální úrovni informují neziskové organizace nebo centra pro integraci cizinců o AVR; B/ Na regionální úrovni nabírají žádosti a poskytují poradenství pobočky pohraniční pohraniční a cizinecké policie; C/ Na národní úrovni zajišťuje odletové služby a případnou reintegraci IOM Lisabon, který také zajišťuje toky informací v síti. Na národní úrovni celý projekt řídí Služba pohraniční a cizinecké policie SEF.

Pozitivní strukturální změna vyžaduje komplexní přístup. Česká republika nemůže systemizovat program dobrovolných návratů bez dlouhodobé koncepce a integrovat poradenství aniž by byl připravený ucelený program. Cílem projektu i této publikace je vylepšit prostředí, do kterého vstupují lidé, kteří mají intenci k návratu do země původu. Věříme, že se tento cíl podaří naplnit také prostřednictvím poskytnutí evropské inspirace do procesu aktuálně probíhající tvorby koncepce asistovaných dobrovolných návratů České republiky.

Závěrem chceme vyjádřit díky všem, kteří se podíleli na výzkumu i přípravě této publikace v ČR i v zahraničí.

Seznam použitých zdrojů:

Spojené království

UK Border Agency - **www.ukba.homeoffice.gov.uk**

IOM UK - **www.iomlondon.org**

UK Department for International Development - **www.dfid.gov.uk**

Understanding the Return and Reintegration process of Afghan Returnees from the UK, Altai Consulting: 2009.

www.altaiconsulting.com/docs/migration/Altai%202009%20Return%20and%20Reintegration%20of%20Afghans.pdf

Self Evaluation Report IOM UK-Reintegration Assistance 2002-2005, IOM: 2008.

www.iomlondon.org/doc/reintegration/SE_Report%202002_2005.pdf

The Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (VARRP) 2004 and 2004 Extension: Monitoring Report. Research Report 30, Home Office: 2010.

www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/horr30b.pdf

Factors Affecting Participation in Assisted Voluntary Return Programmes and Successful Reintegration: A Review of the Evidence. Research Report 29, Home Office: 2010.

www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/horr29a.pdf

Poppleton Satan, Rice Linda: Programmes And Strategie In The Uk Fostering Assisted Return To And Reintegration In Third Countries

<http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do;jsessionid=BE8D56095B0373DEE0F8A4057A6CC338?fileID=1002>

Azylové řízení - **www.ukba.homeoffice.gov.uk/asylum/process**

Nationality, Immigration and Asylum Act 2002

www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/ukpga_20020041_en_1

Nucené návraty

www.bia.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/part13/

Nizozemské království

Cordaid - **www.cordaid.nl**

IOM Netherlands - **www.iom-nederland.nl/english**

Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) - **www.coa.nl**

Repatriation and Departure Service (Dienst Terugkeer & Vertrek, DT&V)

<http://english.dienstterugkeerenvertrek.nl>

Immigratie- en Naturalisatiedienst - **www.ind.nl/EN**

Beurden van Jos, Migration and International Cooperation a Dutch Perspective, IOM 2005

www.iom-nederland.nl/dsresource?objectid=2020&type=org

Programmes and Strategies in The Netherlands Fostering Assisted Return to and Re-integration in Third Countries, IND: 2009

<http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do;jsessionid=BE8D56095B0373DEE0F8A4057A6CC338?fileID=820>

Norské království

Norwegian Directorate of Immigration

www.udi.no/Norwegian-Directorate-of-Immigration

National Police Immigration Unit - **www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/om_politiets_utlendingsenhet/**

IOM Oslo - **www.iom.no**

Asylum and refugee policy

www.regjeringen.no/en/dep/jd/Subjects/Immigration/asylum-and-refugee-policy.html?id=1135

Irgislative - New Immigration Act

www.regjeringen.no/en/dep/jd/Subjects/Immigration/midtspalte/new-immigration-act-from-january-2010.html?id=475301

Irská republika

Refugee Appeals Tribunal (RAT)

www.refappeal.ie

Irish Naturalisation & Immigration Service (INIS)

www.inis.gov.ie

Office of the Refugee Applications Commissioner (ORAC)

www.orac.ie

Reception and Integration Agency (RIA)

www.ria.gov.ie

Garda National Immigration Bureau (GNIB)

www.garda.ie/Controller.aspx?Page=31

IOM Dublin

www.iomdublin.org

Mapping Exercise Moldova, IOM: 2008

www.iomdublin.org/MOLDOVA%20mapping.doc

Emma Quinn, Programmes and Strategies in Ireland Fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries, ESRI: 2009

<http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do;jsessionId=BE8D56095B0373DEE0F8A4057A6CC338?fileID=916>

Immigration, Residence and Protection Bill, 2008

www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/Immigration_Residence_and_Protection_Bill_2008

Polská republika

Urząd do Spraw Cudzoziemców - **www.udsc.gov.pl**

Komenda Główna Straży Granicznej - **www.strazgraniczna.pl/wps/portal**

Implementation of the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Foreigners in Third Countries Programmes in Poland

<http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do;jsessionId=BE8D56095B0373DEE0F8A4057A6CC338?fileID=1010>

Legislative Polsko - www.udsc.gov.pl/LAW,265.html

Portugalská republika

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
www.sef.pt

Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI)
www.portaldocidadao.pt

Centro de Acolhimento para Refugiados (CPR)
www.cpr.pt

Legislative Portugalsko
www.sef.pt/documentos/56/Nova%20Lei%20de%20EstrangeirosEN.pdf

Assisted Return and Reintegration in Third Countries: Programmes, Strategies and Incentives, SEF, 2009
<http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do;jsessionid=BE8D56095B0373DEE0F8A4057A6CC338?fileID=936>

The SuRRIA Network: A Decentralized and Sustainable Counselling and Information Mechanism, IOM: 2008

Česká republika

Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky (SUZ)
www.suz.cz

IOM Praha
www.iom.cz

Programy a strategie členských států EU podporující asistovaný návrat a reintegraci do třetích zemí, Česká republika, MV ČR: 2009
<http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do;jsessionid=BE8D56095B0373DEE0F8A4057A6CC338?fileID=928>