

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

**Možnosti zefektivnění spolupráce
bezpečnostních sborů v rámci správy hranic**

Disertační práce

Školitel

doc. JUDr. Jan Tryzna, Ph.D.

Autorka práce

JUDr. Monika Weber

PRAHA 2023

**Possibilities of improving cooperation of the
security forces in the framework of border
management**

Dissertation

Supervisor

doc. JUDr. Jan Tryzna, Ph.D.

Author

JUDr. Monika Weber

PRAGUE 2023

Anotace

Státní hranice definují vnitřní území každého státu. Zahrnují suchozemský prostor, (zelená nebo pozemní hranice), dále vzdušný prostor (vzdušná hranice) a plochu vnitřních a pobřežních vod (modrá hranice). Každou takovou hranici lze překročit jen na místech k tomu určených a označených, na hraničních přechodech. Evropskou výjimkou je tzv. vnitřní schengenská hranice, na níž je možné nekontrolovaně překračovat státní hranice v rámci zvláštního režimu v každém místě, pokud to není přímo zakázáno. Každá země Schengenské smlouvy však může v případě potřeby dočasně obnovit hraniční kontroly na svých vnitřních hranicích ze zákonem daného důvodu. Členské státy EU implementují koncept Integrované správy hranic (IBM), který má za cíl zabezpečit otevřené státní hranice pro rychlý a nekomplikovaný migrační tok a usnadnění obchodu zbožím, ale zároveň zabezpečit bezpečnost. Tato disertační práce se věnuje právě IBM, implementaci strategií prostřednictvím jejich akčních plánů, zejména v ČR. Do správy hranic je zapojeno několik státních i civilních subjektů a jejich efektivní spolupráce je stěžejní pro zabezpečení otevřených avšak bezpečných hranic. Při zpracování práce autorka využila zejména výzkumných metod, jako je sekundární analýza odborných studií řešící danou problematiku, ale i empirická šetření. Výzkumný projekt vychází z dotazníkového šetření a z provedených expertních řízených rozhovorů a jejich řádného vyhodnocení na základě SWOT analýzy. Přínosem předložené disertační práce je poskytnutí relativně uceleného a aktuálního pohledu do problematiky integrované správy hranic, která za poslední roky čelí řadě výzev jako jsou migrační krize, pandemie COVID-19 nebo ruská invaze na Ukrajinu. Empirická šetření formou řízených rozhovorů se zkušenými odborníky jak z ČR tak ze zahraničí umožnilo autorce vytvořit specifický soupis silných a slabých stránek implementace integrované správy hranic, ale zároveň poukázat na rizika a vytyčit možnosti zefektivnění a zkvalitnění správy hranic při zabezpečování bezpečnosti státu. Konkrétním výsledným produktem výzkumné činnosti autorky jsou její doporučení, která zaměřují další teoretický výzkum, ale i vzdělávací činnosti v této problematice.

Klíčová slova Správa hranic, Integrovaná správa hranic, mezinárodní spolupráce, migrace.

Annotation

State borders define the internal territory of each state. These include land border (green border), airspace (air border) and the area of inland and coastal waters (blue border). Each of these borders can be crossed only at designated and marked places, at border crossing points. The European exception is the so-called internal Schengen borders, where border crossings are possible without border controls under a special regime in any place, unless it is directly prohibited. However, each Schengen country may, if necessary, temporarily reintroduce border controls at its internal borders for a reason given by law. EU member states implement the concept of Integrated Border Management (IBM), which aims to have open borders for fast and uncomplicated migration flows and the trade of goods, but at the same time to fully ensure security. This dissertation is focused on IBM, the implementation of strategies through its action plans, especially in the Czech Republic. Several governmental and civilian agencies are involved in IBM, and their effective cooperation is key to secure open but secure borders. In preparing this dissertation, the author used mainly research methods, such as secondary analysis of scientific studies, but also empirical research. The research is based on conducted surveys and focused expert interviews and their evaluation on the basis of a SWOT analysis. The benefit of the submitted dissertation is the provision of a relatively comprehensive and up-to-date look at the issue of IBM, which in recent years has faced a number of challenges such as migration crisis, the COVID-19 pandemic or the Russian invasion of Ukraine. Empirical research in the form of expert focused interviews with experienced experts both from the Czech Republic and other countries worldwide enabled the author to create a specific summary of the strengths and weaknesses in the implementation of integrated border management, but at the same time to emphasize the risks and outline the possibilities of improving effectivity and efficiency of border management in ensuring the state security. In conclusion, the author's research are her recommendations, which focus on further theoretical research, as well as educational activities on this subject.

Keywords Border Management, Integrated Border Management, international cooperation, migration.

Prohlášení

Prohlašuji, že předložená disertační práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další použité zdroje, ze kterých jsem čerpala, v této práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury v závěru práce.

V Praze, dne 14. 02. 2023

JUDr. Monika Weber

Poděkování

Poděkování autorky náleží zejména panu školiteli doc. JUDr. Janu Tryznovi, Ph.D. za odborné vedení mé disertační práce, cenné rady a možnost konzultací bez ohledu na čas a moje dlouhodobé působení mimo Českou republiku. Dále bych chtěla vyjádřit poděkování všem respondentům mého výzkumu, za jejich přínos pro významnou část předložené disertační práce.

OBSAH

Úvod	9
1. Vliv migrace na správu hranic v ČR	15
1.1 Migrační výzvy na české hranici 2015- 2022	15
1.2 Nelegální a neregulérní migrace v ČR	18
1.3 Aspekt migrace	22
1.4 Příčiny migrace	23
1.5 Azyl a uprchlictví	26
1.6 Nelegální a legální migrace v ČR	28
2. Bezpečnostní aspekty pobytu cizinců	36
2.1. Ekonomické riziko	38
2.2. Dopad na politiku států	39
2.3. Zdravotní riziko	39
3. Integrovaná správa hranic ve vnější spolupráci	41
3.1. Koncepce integrované správy hranic	42
3.2. Struktura koncepce integrované správy hranic	43
3.3. Klíčové prvky koncepce IBM v EU	44
3.4. Spolupráce a koordinace v kontextu IBM	47
3.5. Hlavní agentury v oblasti IBM	50
3.5.1. Agentury pověřené ostahou hranic	50
3.5.2. Agentury odpovědné za hraniční kontroly	52
3.5.3. Celní agentury	54
3.5.4. Inspekční agentury pro rostliny a rostlinné produkty	55
3.5.5. Kontrolní agentury pro živá zvířata a produkty živočišného původu	56
3.5.6. Potraviny a krmiva kontrolních agentur neživočišného původu	57
3.5.7. Agentury odpovědné za kontrolu lidského zdraví	58
3.6. Vnitroservisní spolupráce	59
3.6.1. Právní a regulační rámec	59
3.6.2. Institucionální rámec	63
3.6.3. Postupy	68
3.6.4. Lidské zdroje a školení	73
3.6.5. Komunikace a výměna informací	75
3.6.6. Infrastruktura a vybavení	77
4. Integrovaná správa hranic v ČR	79
5. Stereotypy a předsudky v rámci správy hranic	82
5.1. Stereotypy	83
5.1. Předsudky	86
6. Kriminalita cizinců v ČR	90
6.1. Evidence kriminality cizinců	91
6.2. Druhy trestné činnosti cizinců	93
6.3. Porovnání trestné činnosti cizinců a občanů ČR	96
6.4. Příčiny kriminality cizinců v sociální a ekonomické oblasti	100

6.5. Novodobé podvody s identitou cizinců	105
7. Aktuální situace ve správě hranic v EU	113
7.1. EU reakce na ruskou invazi na Ukrajinu	114
7.2. Implementace desetibodového plánu	116
7.3. Pohyb na zavedených trasách	118
7.4. Zvládání migrační krize	119
7.5. Spolupráce s mezinárodními partnery	127
8. Empirická část	133
8.1. Výzkumný projekt	136
8.2. Výzkumný problém	137
8.3. Objekt, předmět a cíl empirického výzkumu	138
8.4. Úkoly a hypotéza empirického výzkumu	139
8.5. Pojetí empirického výzkumu	139
8.6. Vyhodnocení dotazníkového šetření	144
8.7. Vyhodnocení řízených expertních rozhovorů	151
8.8. Shrnutí výsledků výzkumu	158
Závěr	159
Použitá literatura	165
Seznam použitých zkratk	182
Seznam příloh	185

Úvod

Téma disertační práce *Možnosti zefektivnění spolupráce bezpečnostních sborů v rámci správy hranic*, představuje rozsáhlou a komplikovanou oblast. Se zvyšující se mobilitou osob a zboží v kontextu bezpečnostních hrozeb terorismu a organizovaného zločinu, musí všechny státy (i mimo EU) zajistit přiměřenou rovnováhu mezi otevřenými, a současně důsledně kontrolovanými hranicemi. Evropská unie před lety navrhla a prosazuje IBM koncept (Integrated Border Management) tzv. "Integrovaná správa hranic", která spojuje oba tyto cíle. Tento koncept správy hranic byl poprvé použit v rámci podpůrných činností EU v oblasti západního Balkánu v období 2002-2006. V roce 2009 EuropeAid¹ rozhodl vypracovat soubor pokynů s globální použitelností bez konkrétního regionálního zaměření "Pokyny pro integrovanou správu hranic na vnějších EU hranicích", které jsou od listopadu 2010 v platnosti. Přestože neexistuje mezinárodně a všeobecně uznávaná definice IBM, pro naše potřeby rozumíme IBM² jako *vnitrostátní a mezinárodní koordinaci a spolupráci mezi všemi příslušnými orgány a agenturami zapojenými do bezpečnosti hranic a usnadnění obchodu za účelem zavedení účinné, efektivní a koordinované správy hranic na vnějších hranicích EU, aby bylo dosaženo cíle otevřených, ale dobře kontrolovaných a bezpečných hranic*.

V práci bude elaborováno několik klíčových otázek souvisejících se správou hranic a bezpečnostních rizik cizinců s ní spojených, které budou rozvedeny v následujících částech. Integrální součástí práce bude realizace výzkumu zaměřeného na identifikaci pozitivních a negativních faktorů implementace integrované správy hranic a bezpečnostní rizika spojená s imigrací do ČR. Dále bude analyzována situace a praxe bezpečnostních sborů v této oblasti, ať již v ČR tak v zahraničí, s cílem poukázat na problematická místa daného tématu. V rámci koncepce práce budou využity profesionální zkušenosti a praxe autorky a stejně tak informace a poznatky zahraničních bezpečnostních složek a participujících organizací.

¹ EuropeAid je Generální ředitelství pro rozvoj a spolupráci v rámci EU, EuropeAid vzniklo 1. ledna 2011 po sloučení Úřadu pro spolupráci EuropeAid (AIDCO) s Generálním ředitelstvím pro rozvoj a vztahy s africkými, karibskými a tichomořskými státy (DEV).

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní stráží a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624.

Stěžejní myšlenkou IBM je, že jednotlivé zúčastněné orgány jsou účinnější, pokud efektivně spolupracují a svoji činnost koordinují za účelem nalezení správné rovnováhy mezi usnadněním legálního a zrychleného pohybu osob a zboží přes hranice, při zajištění bezpečnosti a kontroly hranic včetně potírání přeshraniční trestné činnosti. IBM koncept se opírá o tři pilíře spolupráce, a to spolupráci v rámci samotné agentury³ (rezortní či vnitroservisní, např. mezi jednotlivými složkami MV); mezi různými subjekty působících v oblasti správy hranic v téže zemi (mezirezortní, např. mezi policií a celní správou); a spolupráce s hraničními orgány sousedních zemí (mezinárodní, např. mezi českou a rakouskou policií, či celní správou, ale také s mezinárodními organizacemi apod). Naopak, chybí-li spolupráce v některém z těchto tří pilířů, účinné řízení hranic je oslabeno.

Potřeba koordinace činnosti subjektů působících v oblasti správy hranic se zvyšuje zejména na mezinárodní úrovni. Tato potřeba přichází s nárůstem počtu migrantů z východu za účelem hledání lepších socio-ekonomických podmínek, stejně tak s ohledem na válečné konflikty, globalizaci zločinu, terorismu a z pohledu mezinárodní ekonomiky.

IBM koncept zahrnuje spolupráci v činnostech jako např. hraniční kontrola (v Evropě dle Schengenské smlouvy⁴) včetně analýzy rizik a činnosti zpravodajských služeb v této oblasti, odhalování a vyšetřování přeshraniční trestné činnosti v koordinaci se všemi příslušnými orgány činnými v trestním řízení, spolupráci a sjednocení postupů a aktivit členských států EU a jinými institucemi, mezirezortní a mezinárodní spolupráci všech

³ Agenturou v rámci IBM může být cizinecká policie, pohraniční stráž, imigrační služba, celní správa, veterinární či fytoosanitární správa a podobně, a to dle národního legislativního rámce.

⁴ *Dohoda* mezi vládami států hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsané v Schengenu dne 14. června 1985 (Úřední věstník EU L 239, 22. 9. 2000).

Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie, Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsané dne 19. června 1990, tzv. Schengenská prováděcí úmluva (Úřední věstník ES L 239, 22. 9. 2000).

Zpráva o stavu Schengenu 2022, (COM(2022) 301 final/2 ze dne 24. května 2022).

zainteresovaných složek operujících na hranicích a v neposlední řadě také model čtyřstupňové vstupní kontroly⁵.

Evropská unie v rámci posilování koordinace a spolupráce na vnějších hranicích vytvořila v roce 2004 Frontex. Jedná se o agenturu EU věnovanou řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU, jejíž kompetence v roce 2016 posílily a název se změnil na Evropskou pohraniční a pobřežní stráž (název Frontex zůstává i nadále v užívání)⁶. Agentura Frontex, byla zřízena s cílem pomoci členským státům EU a zemím přidruženým k Schengenu chránit vnější hranice prostoru volného pohybu EU. Jelikož je Frontex agenturou EU, je financován z rozpočtu EU a z příspěvků zemí přidružených k Schengenu.

Praxe ukázala, že IBM je užitečný globální koncept, který může být navržen pro jakoukoliv zemi na světě tak, aby v úpravě odpovídala specifickým potřebám daného regionu.

Globální trendy v oblasti bezpečnosti, jakož i migrace a uprchlictví se výrazně změnily v období evropské migrační krize, která vyvrcholila v roce 2015⁷. Další výzvou nejen pro evropskou správu hranic byla pandemie COVID-19, která významně změnila situaci na evropských hranicích od března roku 2020 a stále v určitém aspektu ještě neskončila. Nastává proto otázka, zda není na místě přehodnocení stávající koncepce IBM. Orgánů aktivních v oblasti správy hranic je řada a jejich spolupráce, výměna informací, analýza rizik, prevence a školení mají společný cíl zajistit bezpečnost, avšak zároveň volný pohyb osob a zboží.

Před dobou spojenou s COVID-19 pandemií, překročilo ročně vnější hranice EU kolem 700 milionů cestujících. Hraniční kontroly by měly umožnit co nejkratší překročení státních hranic legitimním cestujícím, avšak zamezit přeshraničním nelegálním aktivitám. Často je při hraničních kontrolách policista (analogicky případně pohraničník, imigrační

⁵ Model čtyřstupňové vstupní kontroly (four tier access control) funguje na základě aktivit prováděných 1. již ve třetích zemích, 2. spolupráce se sousedními zeměmi (na základě dohod), 3. hraniční kontrola (na vnějších hranicích), 4. kontrolní mechanismy v prostoru volného pohybu/Schengenského prostoru.

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní strážce a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624.

⁷ Koncepce Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky z 20. listopadu 2015, schválená Usnesením Vlády ČR č. 955/2015.

pracovník, celník apod.) vystaven kontaktu s oběťmi obchodování s lidmi, ale také s převaděči a jinými pachateli organizované přeshraniční trestné činnosti, zahraničními teroristickými bojovníky, členy teroristických skupin. Správná a včasná detekce takových osob a spolupráce ve výměně informací mezi jednotlivými subjekty konceptu IBM má za cíl potírat nelegální migraci a trestnou činnost s ní spojenou a zabezpečení bezpečnosti hranic EU.

I přesto, že ČR po vstupu do schengenského prostoru nemá pozemní vnější hranice, spolupráce v oblasti politiky správy hranic zejména se třetími zeměmi je i pro ČR strategickým zájmem, stejně jako pro ostatní členy EU⁸. Práce bude tedy primárně zaměřena na rozbor spolupráce v oblasti správy hranic podle stávajícího konceptu IBM. Hlavní oblastí zájmu bude analýza, zda je efektivní stávající spolupráce mezi jednotlivými orgány bezpečnostních sborů v oblasti správy hranic (jak z národní i mezinárodní úrovně), jaké jsou její nedostatky a možnosti posílení této spolupráce.

Existuje mnoho národních i nadnárodních legislativních norem, které upravují různé druhy bilaterální i multilaterální spolupráce mezi bezpečnostními sbory. Může se zdát, že jejich implementace není realizována adekvátním a efektivním způsobem tak, jak výklad zákona stanoví. Mezi problémové sféry patří otázky spojené se zásadami výměny informací uskutečňované reciprocitně mezi jednotlivými státy EU a se třetími zeměmi. Klíčové je rovněž, zda jsou vyměňované informace, zejména ze zpravodajských služeb, důvěryhodné a úplné, nebo státy takové informace nevyhodnocují adekvátně či pracují s informacemi selektivním způsobem. Důležité je rovněž vzít v úvahu, zda jsou jednotlivé složky bezpečnostních sborů motivovány ke spolupráci, nebo se spíše bojí "konkurence" jiné agentury zapojené do správy hranic.

Tato práce se nezabývá otázkou, zda existuje u příslušníků orgánů zapojených do správy hranic jakákoliv forma spolupráce, neboť ta je daná různými regulačními rámci. Otázkou zůstává, zda jsou tyto regulační rámce efektivně implementovány. Zda existuje efektivní spolupráce a výměna informací mezi orgány správy hranic v rámci svých kompetencí a problematika provádění akčních plánů IBM strategií je řádně převáděna do praxe.

⁸ Čl. 67 a 77 Smlouvy o fungování EU, konsolidované znění, Úřední věstník EU C 326/47, 26. října 2012.

Trestnou činností cizinců v ČR se tato práce zabývá v souvislosti s následným empirickým šetřením ohledně bezpečnostních rizik spojenými s imigrací. Také novodobá zjištění z výzkumu cestovních dokladů, zejména v oblasti morphingu, v souladu s přeshraniční trestnou činností a odcizenou identitou, je předmětem této práce. Přestože české doklady pro svůj modus operandi nebudou primárně zneužity paděláním formou morphingu, je dobré zvýšit povědomí o celosvětových trendech, neboť státní hranice překračují cizinci s různými druhy dokladů, kterou mohou tuto techniku morphingu obsahovat. Sdílení moderních trendů a kazuistik je pro české orgány IBM proto důležitá. Stereotypy a předsudky u příslušníků policie vůči cizincům a jejich vliv na plnění služebních povinností jsou rovněž součástí této práce. Četné studie a výzkumy, které byly v této oblasti realizovány, prokazují, že stereotypy i předsudky má každý z nás⁹ jako jednotvárné, ustálené a navyklé vzorce chování a myšlení.

Dvě stěžejní části práce, empirická část, se soustředí na bezpečnostní rizika spojená s imigrací cizinců do ČR a na strategickou úlohu IBM v rámci plnění jejích akčních plánů, jejich efektivnost v každodenním výkonu orgánů státní správy. Zaměření na vybranou problematiku spolupráce, kdy většina orgánů IBM chce koordinaci, ale nechce být koordinována, chce veškeré informace, ale nechce je sdělovat, chce statistické údaje¹⁰, ale vlastní se poskytovat obává.

Tato problematika byla zkoumána formou dotazníkového šetření a řízených expertních rozhovorů. Dotazníky byly distribuovány online a písemnou formou celkem 111 zkušeným respondentům z řad policie a celní správy z různých krajů působení v ČR. Řízené expertní rozhovory byly realizovány s celkem osmi vysoce či středně postavenými policejními manažery z ČR a ze zahraničí. Z hlediska dosažení co nejotevřenějších odpovědí a zvýšení tak výsledků výzkumu, byly dotazníky i rozhovory provedeny anonymně. Přesto se u každého respondenta uvádí jeho/její doba praxe a další bližší informace dotazovaného. Všichni respondenti mají nebo měli zkušenost s implementací IBM v ČR z pozice zaměstnance orgánu státní správy. Výsledky,

⁹ BANAJI, Mahzarin a Anthony GREENWALD. *Hidden Biases of Good People*. USA: Batam Books, 2013. ISBN 978-0-345-52843-8. Str.92.

¹⁰ PALÁT, Milan. *Determinanty vzniku migrace a statistiky cizinců v Evropské unii*. Ostrava: Key Publishing, 2014. Monografie (Key Publishing). ISBN 978-80-7418-228-0.

interpretace výzkumného šetření a návrhy na zlepšení dané problematiky je následnou kapitolou této disertační práce.

Tato disertační práce vychází z právního stavu ke dni 25. prosince 2022.

1. Vliv migrace na správu hranic v ČR

V rámci plnění každodenních úkolů při správě hranic se orgány státní správy setkávají zejména s cizinci, kteří jsou jedním z hlavních zájmových subjektů IBM. Primárním úkolem je dohlížení nad plněním zákonných podmínek pro vstup a pobyt cizinců, stejně tak odhalování trestné činnosti související s migračním a pobytovým režimem a v neposlední řadě prevence. Stejně tak důležitou je prevence, odhalování a vyšetřování přeshraniční trestné činnosti jako je obchodování s lidmi, pašování nelegálního zboží, terorismus, odcizená identita a další. Pohyb osob přes státní hranice je předmětem zájmu této disertační práce, a to zejména z hlediska hraničních kontrol a spolupráce bezpečnostních složek zapojených do správy hranic. Správa hranic je tedy v úzkém vztahu s migrací a pohybem osob přes státní hranice.

1.1 Migrační výzvy na české hranici 2015- 2022

Migrace je stará jako lidstvo samo. Jde o adaptaci člověka k měnícím se podmínkám v prostředí a života. Lidé se přesídlují z mnoha důvodů, ať už se jedná o vnitřní migraci, kdy se obyvatelé stěhují z obcí do statutárních nebo hlavních měst z důvodu lukrativnějšího zaměstnání, nebo mezinárodní migraci, kdy osoby opouštějí teritorium státu například z důvodu propuknuvšího válečného konfliktu.

V posledních letech se migrace stala značně diskutovaným tématem. Do popředí se dostala v roce 2015, a to v souvislosti s tzv. migrační krizí, která výrazně ovlivnila správu hranic jednotlivých států EU, včetně ČR. Správa hranic byla výrazně zasažena i pandemií COVID-19, která od 2019 zapříčinila uzavření většiny státních hranic Evropy, bez koordinovaného jednotného přístupu k řešení jejich překračování. Pravidla pro překračování státních hranic se často měnila, stejně jako podmínky, za kterých lze státní hranice překračovat. Následně se správa hranic potýkala s další výzvou, a to následkem ruské invaze na Ukrajinu započaté v únoru 2022, kdy se migrace stala hlavním tématem diskuse nejen na úrovni EU, ale i v celosvětovém měřítku. Válečný konflikt na území Ukrajiny inicioval masivní migrační tok osob, který byly nuceny z obav o život a zdraví žádat o dočasnou ochranu nebo azyl v sousedních i vzdálenějších bezpečných státech. V roce 2022 se také znovu obnovil další migrační tok, a to zejména občanů Sýrie a počet nelegálních migrantů a převaděčů se zvýšil na úroveň významnější než v roce 2015.

Tato situace vyústila do znovuzavedení hraničních kontrol na hranicích se Slovenskou republikou od 29. září 2022, a to na základě rozhodnutí vlády¹¹. Toto opatření má trvat do 26. prosince 2022, avšak vláda může jeho trvání na základě vyhodnocení situace prodloužit. Během této doby probíhají po celé délce hraničního úseku kontroly a překročit státní hranice mezi ČR a Slovenskou republikou je možné pouze na vybraných místech s platnými doklady. Překročení hranic na jiných místech není v době platnosti tohoto opatření povoleno. Výjimku z tohoto opatření mají pouze složky integrovaného záchranného systému a zemědělci, myslivci a další pracovníci, kteří vykonávají svou činnost v příhraničí.

Migrace je dělena na legální a nelegální a proto je nutné rozlišovat mezi žádoucí migrací a nežádoucí. Nelegální migrace je považována za nežádoucí a může s sebou přinést různé problémy, které mohou ovlivnit nejen bezpečnost obyvatelstva, ale i bezpečnost států jako takového¹².

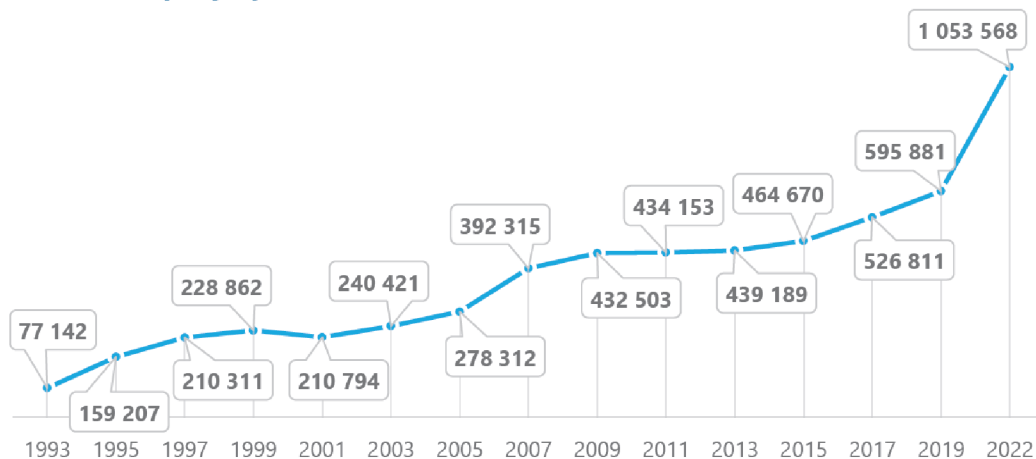
Podle MV ČR, počet cizinců na území ČR dlouhodobě stoupá¹³. K 30. červnu 2022 bylo v ČR registrováno celkem 1 053 568 osob cizí státní příslušnosti, z toho 725 236 na základě oprávnění k přechodnému pobytu a 328 332 na základě oprávnění k trvalému pobytu.

¹¹ Podle Opatření obecné povahy ze dne 26. září 2022, Č. j. MV-166858-1/OAM-2022, o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.

¹² PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 2. doplněné vydání. Praha: Linde Praha. 2010. ISBN 978-80-7201-114-6.

¹³ Dle MV ČR, Čtvrtletní zpráva o migraci za 2.čtvrtletí 2022, ze dne 6. září 2022.

Počet cizinců pobývajících na území ČR



zdroj: OAMP, MV

1 Toto číslo nezahrnuje cizince, kteří v ČR legálně pobývají na základě krátkodobého Schengenského víza nebo bezvízově, a neregistrované občany EU.

Za výrazným nárůstem počtu cizinců na území ČR stojí zejména vydávání dočasné ochrany státním příslušníkům Ukrajiny, kteří prchají před válkou ve své zemi. Ke konci června bylo v ČR vydáno celkem 376 310 dlouhodobých víz za účelem dočasné ochrany. Mezi cizinci pobývajícími legálně na území ČR převažují občané třetích zemí (827 950 osob, tj. 79 %) nad občany členských států EU, EHP a Švýcarska (225 618 osob, tj. 21 %). U cizinců ze třetích zemí, kteří mají na území ČR přechodný pobyt, převažuje účel pobytu dočasná ochrana (62 %), zaměstnání (20 %), dále účel pobytu sloučení rodiny¹⁴ (9 %), studium (5 %) a podnikání (1 %).

¹⁴ Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003, o právu na sloučení rodiny.

Top státní příslušnosti (legální migrace)

Státní příslušnost	Počet	tj. %
Ukrajina	579 843	55%
Slovensko	116 173	11%
Vietnam	65 527	6%
Rusko	45 513	4%
Rumunsko	19 268	2%
Polsko	17 952	2%
Bulharsko	17 559	2%
Německo	14 453	1%
Mongolsko	11 609	1%
Maďarsko	10 118	1%

Zdroj OAMP, MV ČR, ke dni 30.června 2022.

1.2 Nelegální a neregulérní migrace v ČR

V ČR se obecně terminologicky hovoří o nelegální migraci, případně nelegální migrant i v případě žadatelů o dočasnou ochranu nebo azyl. Avšak s ohledem na lidská práva, je tato terminologie nesprávná a užívat se má v případech žadatelů o azyl či dočasnou ochranu termín neregulérní migrace, případně neregulérní migrant, což nahrazuje slovo nelegální v těchto případech.

Nelegální migraci lze chápat jako neoprávněný vstup na území ČR, ale také jako neoprávněný pobyt na území ČR nebo pobyt v rozporu s účelem, pro které bylo vydáno pobytové oprávnění¹⁵. To znamená, že cizinec, který přicestoval do ČR oprávněně na základě víza z jakéhokoliv důvodu účelu pobytu, se v průběhu svého pobytu může stát nelegálním/ neregulérním migrantem. Stane se tomu tak v případě, kdy cizinec překročí dobu pobytu stanovenou vízem a z území ČR nevycestuje po uplynutí stanovené doby vyznačené ve vízu nebo na pobytovém oprávnění. Další možností je případ, kdy cizinec

¹⁵ HRADEČNÁ, Pavla; JELÍNKOVÁ, Marie; ČIŽINSKÝ, Pavel: Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců – Situace v ČR a ve vybraných evropských zemích, Linde 2012. ISBN 978-80-7201-869-7.

neplní důvod účelu svého pobytu, například na vízum za účelem turistiky začne neoprávněně vykonávat práci nebo podnikání¹⁶.

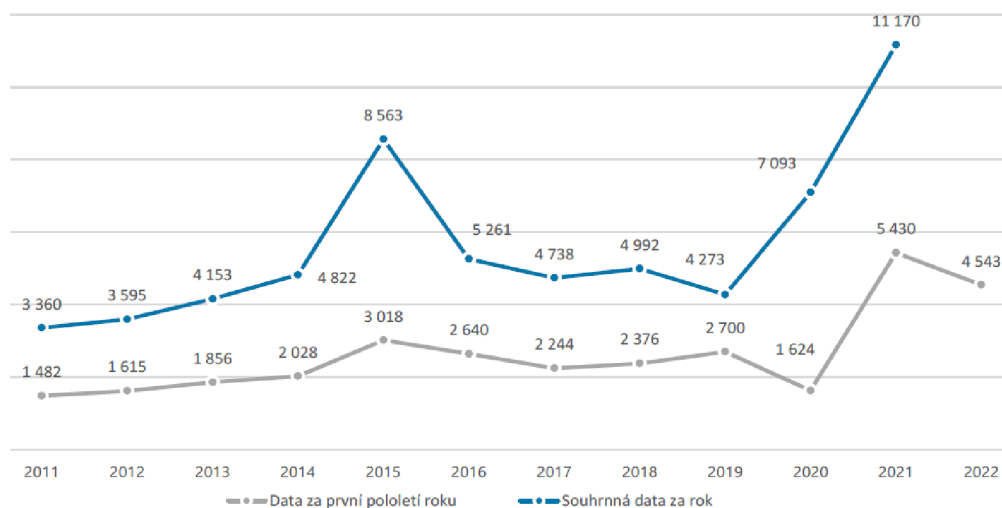
Občané EU mají právo volného pohybu a pobytu, které je stanoveno Smlouvou o založení Evropských společenství a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Občané EU mohou na území ČR vstupovat a na něm pobývat po dobu neomezenou, jen na základě cestovního dokladu, kterým je v tomto případě i doklad totožnosti, aniž by byli povinni žádat o jakoukoliv formu oprávnění k pobytu. Chce-li občan EU na území jiného státu EU než je jeho trvalým pobytem pobývat po dobu delší než 3 měsíce, má právo (nikoli povinnost) požádat o vydání potvrzení o přechodném pobytu. Rodinný příslušník občana EU, který sám není občanem EU a doprovází občana EU na území nebo následuje občana EU, který na území pobývá, je povinen požádat o vydání povolení k přechodnému pobytu, pokud hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 90 dnů.

Nelegální migrace je díky své latenci náročnou problematikou s limitovým odhadem vývoje, která vyžaduje flexibilní a důsledný přístup jak ve vztahu k potírání nelegální migrace, tak ve vztahu k návratům cizinců nelegálně pobývajících na našem území. Nelegální migrace je fenomén, který může v cílových zemích zásadním způsobem ohrozit vnitřní stabilitu a bezpečnostní situaci. Z toho důvodu jsou opatření v oblasti potírání nelegální migrace jedním ze zásadních témat řešených v rámci migrační politiky ČR a celé EU. Oblast nelegální migrace spadá do gesce orgánů cizinecké Policie ČR¹⁷.

¹⁶ *Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úřední věstník EU L 81, 21. 3. 2001), ve znění pozdějších předpisů.*

¹⁷ §163 a §164 Zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Vývoj nelegální migrace v ČR*



zdroj: ŘSCP

* na rozdíl od roku 2015 byla nelegální migrace v roce 2020 tvořena hlavně nelegálním pobytem občanů Ukrajiny

Je vhodné připomenout, že nelegální pobyt cizinců ve většině zemí není trestný čin, jen administrativní přestupek, stejně tak je tomu i v ČR¹⁸.

Nelegálním migrantem se osoba stane:

- Překročením státní hranice se záměrným cílem vyhnout se hraniční kontrole,
- Použitím padělaného nebo pozměněného cestovního dokladu nebo jiného dokladu potřebného k překročení hranice, nebo použitím dokladu někoho jiného, vydávajícího za svůj (tzv. impostor),
- Překročením státní hranice s platným vízem, ale porušením důvodu pobytu stanoveným vízem (například práce na turistické vízum apod.),
- Překročením délky pobytu stanovené vízem.

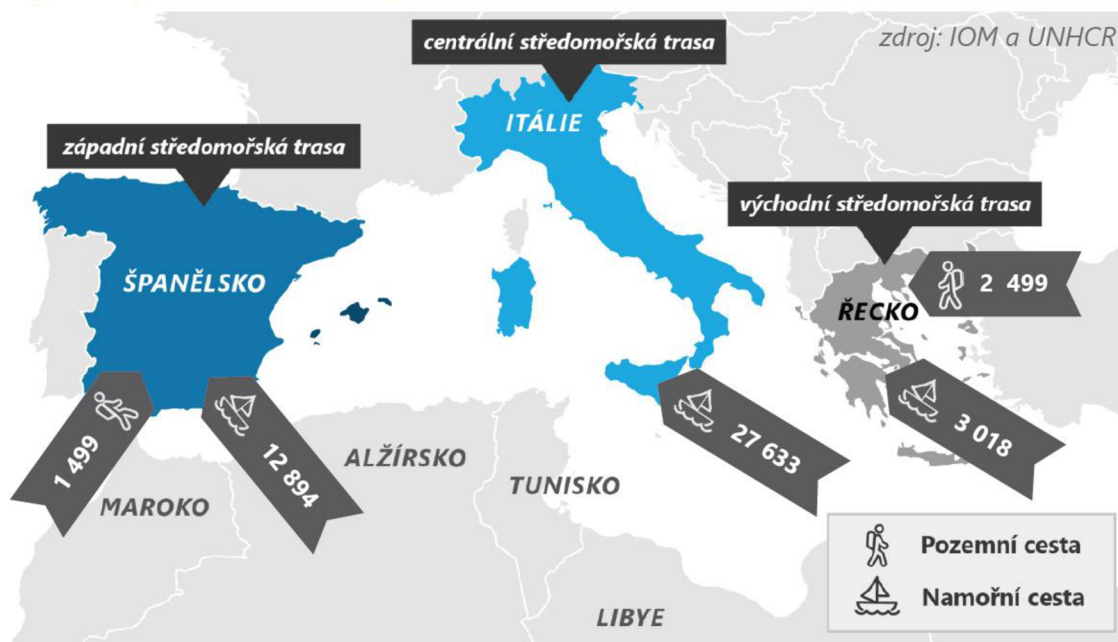
Nelegální migrace s sebou přináší velké obavy, neboť může být spojená se závažnější trestnou činností. Kvůli vysokému zájmu cizinců o cestování do ekonomicky silnějších zemí z rozvojových zemí se tvoří tzv. pašerácké mafie, které za úplatu jako finanční tak nehmotnou, umožňují nezákonné převody přes hranice. S ilegální migrací také

¹⁸ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David: Správní řád. Komentář. 4.vyd. C.H.BECK, s.r.o., 2013. ISBN 978-80-7400-484-1.

bezprostředně souvisí problematika obchodu s lidmi, odcizené identity, pašování osob a nelegálního zboží a další závažné fenomény. Cílové země nelegálních migrantů, zcela oprávněně chápou tento druh migrace jako závažnou bezpečnostní hrozbu a obávají se dopadů na pracovní trh a sociální systém státu.

V prvním pololetí roku 2022 bylo na území ČR zjištěno celkem 4 543 osob při nelegální migraci. V porovnání s rokem 2021 došlo k poklesu počtu o jednu šestinu, resp. o 16 %. Z tohoto počtu bylo 101 osob zadrženo na vnější schengenské hranici, tj. na mezinárodních letištích a 4 442 při nelegálním pobytu. Na nelegální migraci se nejvíce podíleli občané Ukrajiny (1 742), Sýrie (676), Moldavska (518), Vietnamu (211) a Gruzie (181). Z celkového počtu nelegálních migrantů bylo 905 osob zadrženo při nelegální tranzitní migraci. V mezičtvrtletním srovnání se jedná o téměř čtyřnásobný nárůst. Konkrétně se jednalo nejčastěji o státní příslušníky Sýrie (594), Turecko (71), Afghánistán (58), Maroka (46) a Indie (37)¹⁹. Na následujícím obrázku jsou zvýrazněny hlavní migrační trasy do ČR a EU v souvislosti s nelegální migrací.

Nelegální migrace na hlavních migračních trasách za rok 2022 (1. 1. – 30. 6. 2022)



¹⁹ Dle MV ČR, Čtvrtletní zpráva o migraci za 2.čtvrtletí 2022, ze dne 6. září 2022.

1.3 Aspekt migrace

Migrace nemá celosvětově uznávanou definici, ale v našich podmínkách ji vnímáme jako prostorové přemísťování osob přes jakoukoliv státní hranici (zpravidla administrativní), spojené se změnou místa bydliště na dobu časově determinovanou, v jiných případech na trvalo. Migrace je jedna z forem prostorových pohybů obyvatelstva, pro něž se používá souhrnný pojem mobilita. Dočasná změna bydliště, dojíždění či naopak vyjíždění, nomádismus, turismus či cestování se neřadí do problematiky migrace.

Migrace je komplexním, náročným a dynamickým jevem, který má na každý stát sociální i ekonomické dopady a ne jinak je tomu v ČR. Vstup, pobyt i integrace cizinců²⁰ na území ČR jsou procesy, které mohou mít na českou společnost pozitivní i negativními důsledky a jsou do určité míry závislé na průběžném, aktivním, flexibilním a efektivním přístupu ČR na jejich zaměření a v jejich řešení.

Migraci lze typologizovat podle různých kritérií. Přestože řada expertů pracuje s vlastní typologií, obecně lze migraci generalizovat na migraci vnější neboli mezinárodní a vnitřní neboli interní, čili vnitrostátní. Tato typologie vychází z určení místa, neboli lokalizace.

Vnější neboli mezinárodní migrace je pohyb osob mezi jednotlivými státy. Její další podskupiny mohou být rozlišeny na kontinentální a mezikontinentální, opět z hlediska lokalizace. V každém případě vždy dochází k překročení státních hranic. Za mezinárodního migranta je pak považována osoba, která žije na území země, ve které se nenarodila a získala jisté vazby k této zemi. OSN určila časovou hranici pro označení mezinárodního migranta na pobyt delší než jeden rok v cílové zemi, která není jeho zemí původu.

Vnitřní, neboli interní migrace je pohyb uvnitř jednoho státu, čili nedochází k překročení státních hranic. Podskupinami v případě interní migrace lze specifikovat migraci regionální či lokální.

Migrace se může dále rozdělovat podle počtu migrujících osob na:

²⁰ BARŠOVÁ, A., BARŠA, P. *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, Západní Evropě a Česku*. Brno: Masarykova univerzita v Brně a Mezinárodní politologický ústav. 2005. ISBN 978-80-210-3875-2.

- individuální: jednotlivec nebo malá neorganizovaná skupina osob, přicházející do cílové země v malém měřítku, v průběhu určitého časového úseku, do konkrétního předem vybraného místa nebo za konkrétně vybranou pracovní pozicí. Ve většině případů jde o migraci, která má legální charakter a pro cílovou zemi bývá tento typ migrace spíše přínosný a prakticky zvládnutelný,
- masová: nejčastěji v důsledku přelidnění, nemožnosti uplatnění na trhu práce, následkem živelných katastrof, politického nebo náboženského útlaku, válečných konfliktů, ohrožení života, obavy o život a podobně. Do cílové země tak v krátkém časovém úseku přichází větší vlna migrantů, pocházející z jedné nebo více podobných oblastí. Většinou tyto osoby nevědí, kde konkrétně se chtějí usadit, nebo co v dané zemi budou dělat. Primárně si migranti vybírají západní vyspělé státy, o kterých se, zpravidla pod vlivem médií, domnívají, že se o ně stát sociálně a ekonomicky postará bez nutnosti pracovat nebo se jinak podílet na příjmu. Často jsou tyto představy idealizované a v rozporu s realitou²¹. Cílové země nejsou schopny takový nápor zvládat a často tak dochází k jejich destabilizaci a obavy lokálního obyvatelstva tak logicky vzrůstají. Tuto situaci též výrazně umocňuje neznalost multikulturních rozdílů, jazyková bariéra, předsudky²² či stereotypy.

1.4 Příčiny migrace

Přemísťování lidí přes hranice je výsledkem kombinace několika faktorů, které dělíme na push (tlačící) a pull faktory (tažné) a chápeme je následovně:

Push faktory jsou obvykle ztížené podmínky v zemi původu, které přimějí osoby stěhovat se z domovské země (ze země původu) do jiných cílových států. Mohou to být sociální, politické nebo ekonomické faktory, které nutí lidi opustit zemi, ve které se narodili. Mezi faktory sociálního tlaku patří nedostatečná sociální mobilita a pracovní omezení. Příčinou je například nedostatek pracovních příležitostí v zemích původu,

²¹ RUSTENBACH, Elisa. *Sources of Negative Attitudes Towards Immigrants in Europe: A Multi-Level Analyses*, International Migration Review 44(1):53-77. 2010.

²² NOVÁK, Tomáš. *O předsudcích*. Brno: Doplněk, 2002. ISBN 80-7239-121-6.

bezpečnostní rizika spojená s ohrožením života, vysoká kriminalita, terorismus, nedostatek základních lidských potřeb jako jsou potraviny, voda, zdravotní péče, ohrožená lidská práva a svobody v důsledku autoritářských režimu nebo totalitního systému vlády, přírodní katastrofy, klimatické změny v podobě povodní, extrémní sucha nebo válečné nepokoje.

Na druhou stranu **pull faktory** jsou takové, které přitahují migranty do dané země a ovlivňují rozhodnutí osoby do takového státu vycestovat. Mezi tyto faktory patří variabilnější pracovní příležitosti a podmínky, vyšší mzdy, rozmanitější ekonomické možnosti, lepší a atraktivnější občanská vybavenost, kvalitnější úroveň života, vyšší bezpečnost, dostupnost potravin, přijatelné klima, úrodná půda, politická stabilita a podobně.

Zmiňované faktory ovlivňující motivaci k migraci je možné rozčlenit na několik kategorií:

- Ekonomická – zvýšení finančního příjmu a tím zlepšení kvality života,
- Sociální – získání kvalitní zdravotní péče, dobrého vzdělání a únik před nebezpečím,
- Environmentální – vyčerpání přírodních zdrojů, přírodní katastrofy, klimatické změny a s tím spojené komplikace zajištění živobytí,
- Demografická – vysoká lidnatost, větší počet obyvatel, než o který je stát schopen se postarat,
- Politická – útěk před státním režimem, válečnými konflikty, diskriminace, ohrožení na lidských právech.

Podle směru přemístění dělíme migraci na emigraci (vystěhování) a imigraci (přistěhování). Jsou to vzájemně opačné procesy kdy emigrace je stěhování se ven z domovské země a imigrace je přistěhování se do země. Země pak rozdělujeme na domovské (země původu) a cílové, podle toho zda jsou výchozím bodem migrantů či konečným.

Migraci vyplývající z vlastní iniciativy migranta nazýváme dobrovolnou migrací. Na druhou stranu, pokud je člověk vyhoštěn nebo evakuován mluvíme o nedobrovolné migraci.

Podle zkušeností a pozorování za poslední roky můžeme ukázat na jistá pravidla, na jejichž základě lidé migrují. Prvním důležitým faktorem je vzdálenost. Lidé často migrují do blízkých sousedních zemí, pokud je tam situace lepší, nebo se stěhují po starých koloniálních stezkách. Determinaci jejich výběru také ovlivňují jazykové schopnosti. Výběr cílové země také ovlivňuje i síť kontaktů, které migranti nebo jejich příbuzní mají. Je zřejmé, že lidé upřednostňují stěhování se do míst, kde mají rodinu, přátele nebo kde někoho již znají. V mnoha hostitelských státech světa se v průběhu minulého století a recentních let zformovaly rozmanité diaspory migrantů, na základě etnické nebo národnostní příslušnosti. Tyto diaspory tvoří zpravidla funkční sociální ekosystém, který nově příchozím migrantům poskytuje zázemí, informace a celkově usnadňuje asimilaci s novým prostředím. Velký význam mají i pracovní nabídky, které migrant dostane nebo které může očekávat.

Samostatnou a komplikovanější kategorií spojenou s migrací tvoří problematika pašování a obchodování s lidmi. Rozdíl mezi pašeráctvím a obchodováním je v modu operandi spojeným s vůlí a dobrovolností opuštění země. Často je hranice mezi nimi velmi nezřetelná a od pašování se může snadno transformovat v obchod s lidmi. V českém prostředí se tyto termíny často zaměňují či se nesprávně používají jako ekvivalenty. Je proto důležité vymezit jednoznačně toto pojmosloví v zájmu pochopení bezpečnostních aspektů této problematiky. V anglickém jazyce, stejně tak v mezinárodních dokumentech a literatuře se používají výstižnější *trafficking in human beings*, výraz pro obchodování s lidmi a *human smuggling*, definující procesy spojené s pašováním osob. Rozdíly mezi uvedenými aktivitami je zapotřebí podrobit podrobnější deskripci.

Lidé jsou pašováni dobrovolně, pašerákům nebo též převaděčům platí velmi vysoké finanční částky nebo poskytují materiální dary za převod přes hranice. Jedná se tedy v podstatě o jistou formu konsenzuální dohody poskytnutí provize za zprostředkovanou službu. Lidé, kteří se rozhodnou opustit zemi původu z bezpečnostních nebo jiných důvodů jsou ochotni za tyto služby vynaložit nemalé prostředky a v častých případech i životní úspory. Je evidována řada případů, kdy migranti darovali ledvinu, svá obydlí nebo celý majetek, aby mohli odejít za lepším životem. Na rozdíl od pašování lidí, obchodování s lidmi je závažná, často organizovaná ilegální činnost realizovaná proti vůli obchodovaných osob. Nejedná se tedy o dobrovolný akt, ale o čin zahrnující rozmanité

násilné praktiky a procesy. Obětmi obchodu s lidmi se může stát každý bez ohledu na pohlaví a věk. Jedná se o muže/chlapce i ženy/dívky, kteří jsou nedobrovolně odváděni za hranice do jiných států, aby v neznámém prostředí byli zneužíváni ke komerční prostituci, nuceným pracem nebo odebrání vnitřních orgánů. Zpravidla jsou obchodovaným lidem odebrány cestovní doklady, finanční prostředky, mobilní telefony a všechny komunikační prostředky. V častých případech jsou tyto osoby fyzicky napadány, mučeny, vydírány, zavražďovány anebo násilně intoxikovány omamnými a psychotropními látkami. Tato trestná činnost je velmi závažná a orgány zapojené do správy hranic spolupracují na národní i mezinárodní úrovni s cílem potírat tuto formu transnacionální kriminality.

1.5 Azyl a uprchlictví

Pojmy azylant a uprchlík jsou velmi často v rámci neodborné veřejnosti spojovány jako slova stejného významu, což je výklad chybný. Uprchlík je podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951²³ osoba, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo odmítá vzhledem ke shora uvedeným obavám, ochranu své vlasti. Uprchlík se od ostatních migrantů odlišuje potřebou mezinárodní ochrany. Totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit. Na rozdíl od migranta, který se může dovolat ochrany ve své rodné zemi, i když nebude dokonalá²⁴.

Azyl je pojem, který pochází již z dávných dob, kdy ve starověkém Egyptě faraon poskytl útočiště chetitskému králi. Běžně se používá označení azyl, které v sobě skrývá dvě podoby. Diplomatický azyl se dá ilustrovat na příkladě české velvyslankyně působící na

²³ Úmluva o právním postavení uprchlíků, tzv. Ženevská úmluva o uprchlících, je multilaterální mezinárodní dohoda vypracovaná v gesci OSN v roce 1951. Definuje termíny uprchlík, stanovuje práva jednotlivců, kteří hledají azyl a povinnosti národů, které azyl udělují. Dále stanoví, kdo nemá nárok na status uprchlíka (např. váleční zločinci apod.). Je označována jako Ženevská úmluva o uprchlících, ale je třeba chybně nezaměňovat se čtyřmi ženevskými úmluvami, které upravují jednání stran v ozbrojených konfliktech.

²⁴ ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. 2005. ISBN 80-903237-6-6.

velvyslanectví v Bogotě, která by poskytla politicky stíhanému kolumbijskému občanovi ochranu v prostorách diplomatické mise. Právo na diplomatický azyl existuje zejména jako partikulární právo ve státech Latinské Ameriky s podmínkou, že existuje bezprostřední nebezpečí ohrožující život osoby domáhající se azylu. V běžně používaném slovu azyl chápeme obvykle azyl územní, kdy české orgány mají právo poskytnout na svém území azyl kolumbijskému disidentovi.

Azylant je tedy cizinec, kterému byl udělen azyl, tedy forma mezinárodní ochrany²⁵. Pravidla pro přiznání národního statusu azylanta si každý stát určuje sám, v případě uprchlíků je to však odlišné a příslušná pravidla jsou zakomponována v ustanoveních mezinárodních smluv. Azyl stát poskytuje lidem v souvislosti s jejich pronásledováním podle kritérií Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a k ní se vázícího Newyorského protokolu z roku 1967. Už z toho vyplývá, že institut uprchlictví je vlastně novodobá instituce a je smluvní povahy (státy se k poskytování ochrany zavázaly). V ČR je osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka, označována jako azylant. Často bývá nesprávně zaměňován s pojmem migranta²⁶.

Jak je z názvu patrné, dočasná ochrana je časově omezenější než azyl a předpokládá se návrat do vlasti po zlepšení situace. Dočasná ochrana se používá zejména při hromadném přílivu uprchlíků, jako tomu je v současné době z Ukrajiny v důsledku ruské invaze, kdy mnoho občanů hromadně prchá před válečným konfliktem s Ruskem na území Ukrajiny. Od 22. března 2022 vydává Policie ČR a Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR (OAMP) víza za účelem dočasné ochrany takovým žadatelům. Z hlediska Zákona o pobytu cizinců na území ČR se jedná o víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu za území. Vízum se uděluje s maximální dobou platnosti do 31. března 2023. Držitel víza má volný přístup na trh práce a považuje se tak pro účely zaměstnávání za cizince s trvalým pobytem v ČR. Může se proto stát i evidovaným uchazečem o zaměstnání na Úřadu práce ČR. Vízum je udělováno nejen ukrajinským občanům a občanům jiných třetích států, kteří jsou jejich rodinnými příslušníky, ale např. i občanům jiných třetích států, kteří pobývali před ruskou invazí na

²⁵ KLÍMA, Karel. *Azylové právo v evropském kontextu*. Praha : Metropolitan University Prague Press, 2017. ISBN 978-80-87956-73-1.

²⁶ DUMMETT, Michael. *O přistěhovalectví a uprchlictví*. Praha: Filosofia. 2016. IBN 978-80-7007-462-6.

Ukrajinské na základě ukrajinského povolení k trvalému pobytu nebo na základě mezinárodní ochrany udělené Ukrajinou.

V ČR migrační a azylová politika spadá do gesce Ministerstva vnitra ČR, v rámci kterého za tuto oblast odpovídá Odbor azylové a migrační politiky (OAMP). Významnou roli sehrává také Služba cizinecké policie, která je důležitým subjektem při správě hranic a zejména při implementaci Akčního Plánu IBM Strategie.

1.6 Nelegální a legální migrace v ČR

Legální migrace v podobě přechodného pobytu nad 90 dnů je proces řízeného, státem kontrolovaného přistěhovalectví. ČR může imigraci regulovat prostřednictvím vízové politiky a prostřednictvím pobytových oprávnění. Obecně souvisí zejména s migrací pracovní, s migrací za účelem sloučení rodiny nebo studia²⁷.

Problematika legální migrace je předmětem diskuse napříč resorty. Mezi hlavní orgány patří Koordinační orgán pro řízení ochrany státních hranic a migraci, který je složeným ze zástupců věcně příslušných resortů na vysoké úrovni, který disponuje pravomocí přijímat nezbytná opatření v oblasti migrace a ochrany státních hranic. Gestorem činnosti Koordinačního orgánu je resort vnitra, první náměstek ministra vnitra pro vnitřní bezpečnost a policejní vzdělávání zastává funkci předsedy. Stálými členy Koordinačního orgánu jsou delegovaní zástupci ministerstev vnitra, zahraničních věcí, práce a sociálních věcí, průmyslu a obchodu, školství, mládeže a tělovýchovy, financí, spravedlnosti, dopravy, zdravotnictví a policejní prezident, dále resorty obrany a pro místní rozvoj a sekce Úřadu vlády ČR pro lidská práva, a pro evropské záležitosti.

Spolupráce resortů v rámci Koordinačního orgánu umožňuje státním orgánům pružně reagovat na aktuální migrační situaci a přispívá k větší flexibilitě při řešení konkrétních problematik zasahujících do kompetence více ministerstev. Koordinační orgán rovněž řídí činnost Analytického centra pro ochranu státních hranic a migraci (ANACEN). V neposlední řadě Koordinační orgán slouží také jako platforma pro diskusi o dalším

²⁷ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/ azyl, státní občanství*. Praha: Linde. 2012. ISBN 978-80-7201-887-1.

směřování migrační politiky. Od roku 2015 Koordinační orgán jedná rovněž na úrovni členů vlády, přičemž předsednickou funkci zastává ministr vnitra.

Od vstupu do schengenského prostoru²⁸ jsou sledovány dvě základní kategorie nelegální migrace na území ČR:

- Nelegální překročení vnější schengenské hranice ČR se dopustí cizinci, kteří nedovoleně překročili nebo se pokusili o nedovolené překročení vnější schengenské hranice. Od roku 2008 je hraniční kontrola prováděna pouze na vnější schengenské hranici. Pozemní státní hranice se sousedními státy tvoří pouze vnitřní schengenskou hranici ČR, na které za normálních okolností nejsou prováděny systematické hraniční kontroly, avšak ČR jako stát může kontroly na vnitřní hranici znovu zavést. Stalo se tomu tak dne 29. září 2022, kdy ČR na základě rozhodnutí vlády znovuzavedla kontroly na hranicích se Slovenskou republikou v důsledku migrační krize a zvýšenému přílivu cizinců zejména ze Sýrie. Opatření trvá do 26. prosince 2022 a od 27. prosince budou prováděny pouze náhodné nikoliv systematické kontroly na česko slovenské hranici. Vláda ovšem může toto rozhodnutí změnit a trvání kontrol na základě vyhodnocení situace opět zavést. Během této doby je možné překročit státní hranice mezi ČR a Slovenskou republikou pouze na vybraných místech s platným cestovním dokladem. Na kontrole a ochraně státních hranic se podílí Policie ČR, Celní správa ČR a Armáda ČR. Stalo se tomu tak kvůli dramatickému nárůstu tranzitní nelegální migrace, zejména kvůli zvýšené přeshraniční aktivitě organizovaných skupin převaděčů.

²⁸ Dne 21. prosince 2007 se ČR plně zapojila do schengenské spolupráce. V noci z 20. na 21. prosince byly zrušeny kontroly na vnitřních hranicích. Na mezinárodních letištích v rámci letů uvnitř rozšířeného Schengenu zmizely hraniční kontroly 30. března 2008.



Místa určená k překračování vnitřních hranic ČR se Slovenskou republikou, zdroj MV ČR, ze dne 2. prosince 2022

- Nelegálního pobytu se cizinec dopustí pokud poruší zákonem stanovené podmínky pro pobyt cizince jako je nelegální vstup, překročení platnosti nebo doby pobytu, případy tzv. tranzitní nelegální migrace. Práva, povinnosti a sankce za nesplnění povinnosti cizince mimo jiné stanovuje zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů. Na rozdíl od nelegálního překročení schengenské hranice se toto nezákonné chování cizince zjistí, kdy se cizinec už na území ČR nějakou dobu nachází. Nelegální pobyt cizinců se většinou zjistí při:
 - běžné kontrolní činnosti, při cílených pobytových kontrolách a bezpečnostních akcích. Kontrolní činnost bývá prováděna v součinnosti orgánů státní správy ČR, zejména Policie ČR, Celní správy ČR, Úřadu práce ČR (inspektorát práce) a dalších.

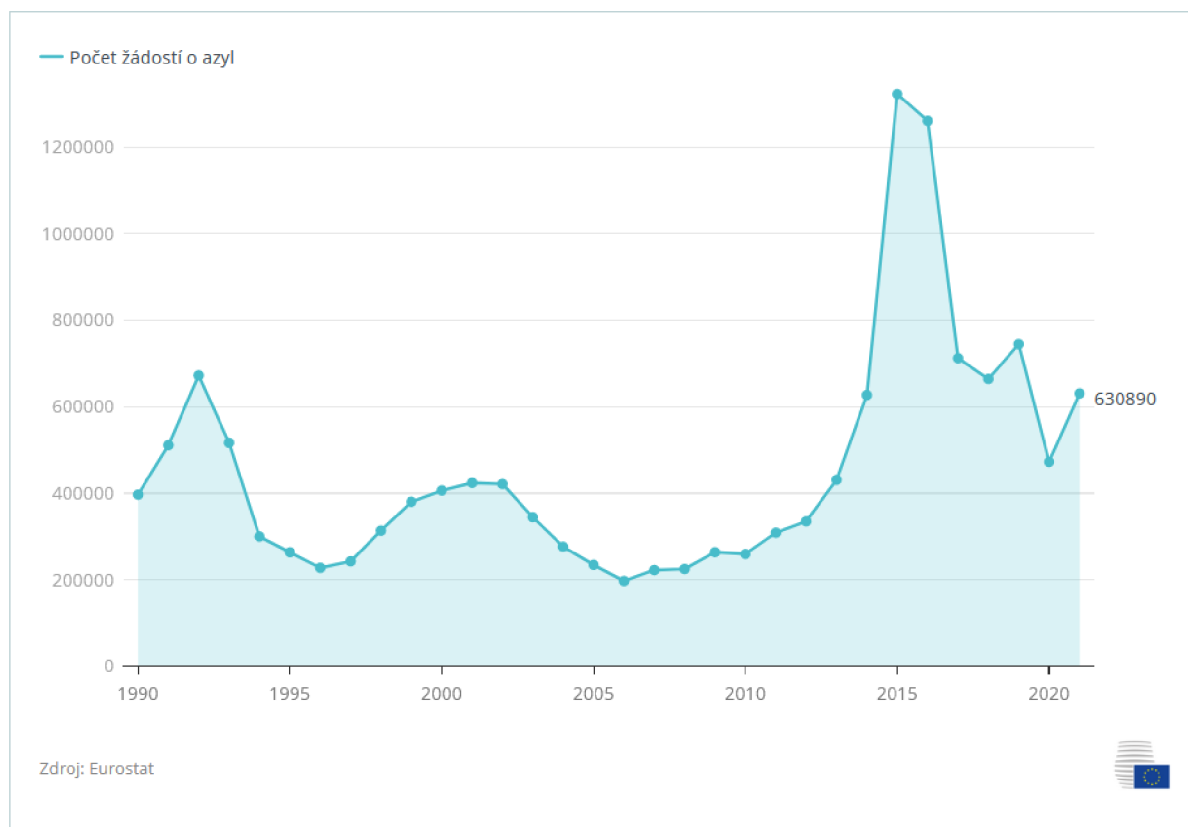
- práci státních orgánů sousedních států, které cizince, který překročil hranice z ČR, snaží vrátit zpět na území ČR v rámci tzv. readmise, tuto problematiku upravuje Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Tato spolupráce zaznamenala určité výzvy. Například v roce 2022, Spolková republika Německo na základě readmisní dohody velmi často vracela uprchlíky ze Sýrie a Turecka zpátky do ČR, které české orgány přebírali. Stejná praxe ovšem nebyla realizována mezi ČR a Slovenskou republikou, kdy syrské uprchlíky v rámci readmise předávala česká strana slovenským orgánům, které je odmítly přebírat. Když se počet uprchlíků zvyšoval stále víc, znovuzavedla ČR kontrolu na hraničních přechodech jak již bylo uvedeno výše²⁹.
- hraniční kontrole na vzdušných hranicích, a to většinou při vycestování z ČR na vnější schengenské hranici, ale také na vnitřní schengenské hranici (vycestování z ČR do dalšího schengenského státu nebo vstup ze schengenského státu). Jedná se o cizince, kterým uplynulo nebo bylo odebráno povolení k pobytu (bez ohledu na druh pobytu), nebo předložili neplatné či padělané doklady či vízum.
- vstupu na území ČR ze sousedního státu přes vnitřní schengenskou hranici, a to bez náležitostí nutných k pobytu na území ČR. V souvislosti se zvýšenou migrační vlnou přijala ČR v roce 2015 opatření týkající se tranzitní nelegální migrace a nepovoleného pobytu cizinců na území ČR. Policie ČR nadále nepřetržitě sleduje a analyzuje vývoj tranzitní nelegální migrace na území ČR, což plně souvisí s nelegálním překročením vnější schengenské hranice ČR.

Zmíníme také známou a rozsáhlou migrační krizi, která se odehrála v roce 2015. Z důvodů válečných konfliktů i nepříznivé ekonomické situace v zemích Blízkého východu a Afriky, požádalo o azyl v EU jen v roce 2015 jeden a čtvrt milionu osob³⁰. Nejvíce žádostí

²⁹ Přehled readmisních dohod, jimiž je Česká republika vázána - Ministerstvo vnitra České republiky, <https://www.mvcr.cz/migrace/soubor/prehled-readmisnich-dohod-leden-2018.aspx>

³⁰ dle Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>

o azyl v EU bylo podaných v letech 2015 a 2016 a tento počet potom klesal. V letech 2020 a 2021 došlo k zvýšení o 33,5 %, viz. graf níže. V roce 2021 požádalo v EU o azyl 630 890 osob, z nichž 630 550 tvořili občané zemí mimo EU. Údaje za roky 2020 a 2021 nezahrnují žádosti podané ve Spojeném království (po jeho vystoupení z EU). Údaje zahrnují jak osoby žádající o azyl poprvé, tak následné žádosti.



Vývoj počtu žádostí o azyl v EU v letech 1990- 2021³¹

Ze 630 550 občanů zemí mimo EU, kteří v roce 2021 požádali o azyl v EU, se procentuelně jednalo o:

- 53,6 % občanů asijských zemí (včetně zemí Blízkého východu)
- 25,2 % občanů afrických zemí
- 11,6 % občanů evropských zemí, které nejsou členy EU
- 7,9 % občanů zemí Střední a Jižní Ameriky

³¹ Dle Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>

Nejvíce žádostí o azyl podali občané Sýrie, Afghánistánu a Iráku. Jejich počet v roce 2021 představoval téměř 40 % všech poprvé podaných žádostí v členských státech EU. Od roku 2013 je Sýrie zemí s nejvyšším počtem žadatelů o azyl v EU. V roce 2021 podalo poprvé žádost o azyl 115 470 Syřanů. Dle počtu žádostí v roce 2021 obdrželo více než čtvrtinu (30 %) žádostí o azyl v EU Německo, po němž následuje Francie (19,1 %), Španělsko (10,4 %), Itálie (8,4 %) a Rakousko (6,1 %). Těchto pět členských států EU společně obdrželo téměř tři čtvrtiny všech poprvé podaných žádostí o azyl v EU. ČR z 27 členských států EU byla statisticky na 21. místě v počtu těchto podaných žádostí.

Tento migrační nápor odhalil nedostatky evropského azylového systému. EU se názorově bipolarizovala, kdy Spolková republika Německo, spolu se státy západní Evropy, vnímalo situaci jako možnou příležitost pro oživení pracovního trhu, zatímco nové členské země udržovaly vůči migraci spíše negativní postoje. Jedním z hlavních argumentů se stala otázka bezpečnosti. Spojitost mezi zesílenou migrací a kriminalitou či terorismem je dodnes předmětem vědeckého zkoumání a zvýšené pozornosti bezpečnostních složek. V kontextech současného dění ve světě široká veřejnost zpravidla pohlíží na migranty s velkou nedůvěrou. Migrace vnímají mnohé osoby jako zásadní problém, který může hypoteticky narušit bezpečnost ve státě.

Primárním a efektivním nástrojem v boji proti nelegální migraci je kontrolní činnost, která je prováděna ze strany jednotlivých orgánů státní správy ČR. Jedná se o kontrolní činnost Policie ČR, zejména pak kontroly ze strany služby cizinecké policie; Ministerstva práce a sociálních věcí, resp. Státního úřadu inspekce práce, zejména kontroly zaměřené na nelegální zaměstnávání a zprostředkovatelské Agentury práce; Ministerstva průmyslu a obchodu, resp. živnostenských úřadů a Ministerstva financí, resp. Celní správy ČR, zejména kontroly zaměstnávání cizinců, kontroly v oblasti přeprav, skladování a prodeje tabákových výrobků a lihovin, kontrola v oblasti dozoru na vnitřním trhu a ochrany spotřebitele.

ČR má několik represivních opatření, která může vydat cizinci, který se nachází na území ČR v nelegálním postavení:

- Správní vyhoštění, které upravuje zvláštní předpis. Správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států EU. Doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států EU, stanoví Policie ČR v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince.
- Rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR těm cizincům, kteří jsou držiteli platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem EU a na území ČR pobývají neoprávněně, může v návaznosti na tak zvanou návratovou směrnicí Policie ČR vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR. Zákon stanovuje i další situace, ve kterých je vydáváno rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR.
- Trest vyhoštění z území ČR uložený soudem pachatelům, kteří nejsou občany ČR, a to jako trest samostatný, nebo vedle jiného trestu, vyžaduje-li to bezpečnost lidí nebo majetku, anebo jiný obecný zájem.

Do boje s nelegální migrací je zapojeno několik orgánů státní správy v ČR, zejména pak služba cizinecké policie a OAMP. Blíže k oběma agenturám v následujícím textu.

Služba cizinecké policie (SCP) je mimořádně specializovanou složkou, která je zřízena v rámci Policie ČR. Vznikla na základě nařízení Ministerstva vnitra č. 67/2008, kterým se ustanovují útvary s celostátní působností Policie ČR. SCP plní úkoly spojené s odhalováním nelegální migrace, uplatňováním represivních opatření vůči cizincům zdržujícím se na území ČR v rozporu se zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších zákonů, plněním úkolů vyplývajících z mezinárodních smluv a přímo použitelných právních předpisů Evropského společenství a řešení trestné činnosti spáchané v souvislosti s překračováním státních hranic a s přeshraniční trestnou činností. Z citace zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců vyplývá, že hlavním úkolem SCP je vypátrat nelegální migranty a vykonávat opatření vůči cizincům, kteří se na území nachází nelegálně.

Odbor azylové a migrační politiky (OAMP) je útvarem Ministerstva vnitra pro výkon působnosti vymezené ministerstvu v oblasti mezinárodní ochrany, uprchlictví, vstupu a pobytu cizinců, koncepce integrace cizinců, státního integračního programu a schengenské spolupráce. Odbor je útvarem ministerstva pro řízení organizační složky státu Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra; předkládá návrhy na zřízení či

změnu charakteru azylových zařízení nebo zařízení pro zajištění cizinců. V roce 2009 převzal OAMP od cizinecké policie agendu trvalých pobytů cizinců. Následně v roce 2011 se ujal také agendy dlouhodobých pobytů a víz na 90 dnů.

2. Bezpečnostní aspekty pobytu cizinců

Tato kapitola se zabývá kriminalitou cizinců na území ČR, jejími specifiky a komparací s trestnou činností občanů ČR v recentním období. V poslední části textu jsou popsány příčiny kriminality cizinců, které majoritně souvisejí se sociálními a ekonomickými motivy. Podíl cizinců v ČR na celkovém počtu obyvatelstva se zvyšuje a překročil již pětiprocentní hranici, což se pochopitelně může promítat i do celkového objemu trestné činnosti na území státu. Vlivem evropské migrační krize, která vyvrcholila v roce 2015, se v rámci celého území EU započala diskutovat senizitivní otázka, zda přítomnost cizinců ve státě koreluje i s možným navýšením kriminality, a tedy ohrožením bezpečnosti. Oficiální statistiky toto paradigma v ČR nenaznačují. Je možné, že situace by měla jiný vývoj v případě, že by ČR nebyla pouze tranzitní zemí pro žadatele o mezinárodní ochranu či poskytovala pro cizince příznivější migrační a sociální podmínky.

S migrací a přílivem cizinců do cílových zemí je spojena řada pozitivních i negativních aspektů a výzev. Jedním z diskutovaných problematik je integrace cizinců, adaptace, neboli zařazení se do společnosti³². To je považováno za důležitý a velmi často náročný proces v životní genezi migranta. Úspěšné zařazení do majoritní společnosti neovlivňuje jen cizinec, ale také přístup celé společnosti a stejně tak efektivita imigrační politiky daného státu.

Pracovní skupina v rámci analýzy bezpečnostních aspektů migrace v ČR identifikovala hrozbu nelegální migrace jako důsledek zvýšeného počtu lokálních ozbrojených konfliktů a také hrozbu nedostatečné integrace legálních migrantů, která může představovat zdroj sociálního napětí³³. Problematika možné radikalizace členů přistěhovaleckých skupin či většinové společnosti, extremismus, problematika terorismu a možnosti výskytu zahraničních bojovníků je současnou hrozbou pro společnost i jednotlivé obyvatele ČR. Zejména hrozba neřízené migrace pak může být za určitých okolností jedním z prvků hybridní hrozby. S migrační krizí často přichází i nenávistné výroky nejčastěji pramenící z etnických a rasových předsudků či stereotypů. S příchodem migrantů se mění etnická,

³² SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010. ISBN 978-80-7400-313-4.

³³ SARTORI, Giovanni. *Pluralismus, multikulturalismus a přistěhovalci*. 2.vyd. Praha: Dokořán, s.r.o., 2011. ISBN 978-80-7363-380-6.

rasová a náboženská struktura původního obyvatelstva³⁴. Proces integrace je tak poměrně komplexní proces závislý na mnoha do sebe zakomponovaných elementů jako je vůle a ochota nově příchozích, podpora původního obyvatelstva a efektivní integrační politika ze strany státu.

Použijeme jako příklad již zmíněnou migrační krizi v roce 2015, kdy státy EU a stejně tak ČR čelila velkému náporu migrantů z různých zemí. Většina cizinců, kteří migrují z důvodu obav z válečného konfliktu, nemají žádné doklady totožnosti. Analogická situace probíhala i v roce 2015, kdy ověřování totožnosti či státní příslušnosti všech osob, kteří překročili hranice EU, nebylo možné z důvodu vysokého počtu uprchlíků. Zjišťování identity komplikují i nepravdivá prohlášení o jménu, datu narození či státní příslušnosti. V každém procesním azylovém řízení je státní příslušnost nejdůležitější pro posuzování zda uprchlíkovi vzniká nárok na azyl či nikoliv. S nárůstem počtu nelegálních migrantů přichází hrozba v podobě kriminality nebo terorismu, tyto hrozby také nabyly na realitě, kdy od roku 2015 stoupl procento kriminality, na které se podíleli cizinci ve všech státech EU. Také od roku 2015 došlo k několika teroristickým útokům, které byli spáchány cizinci nebo osobami s migračním pozadím, což přispělo k zintenzivnění exaltovaných debat o možných vazbách mezi migrací a terorismem. Jednoznačné souvislosti ovšem doposud nebyly exaktně prokázány a motivace teroristů včetně jejich původu a ideologického přesvědčení jsou mnohem komplikovanější. Esencialistický přístup k této otázce a simplicítní interpretace migrace jako prekurzoru terorismu by bylo nepřesné, zavádějící a především kontraproduktivní v zájmu efektivní integrace cizinců.

Trestněprávní úprava ČR obsahuje čtyři trestné činy, které úzce souvisí s nelegální migrací. Jedná se o trestné činy násilné překročení státní hranice podle § 339 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, dále jen "trestní zákoník", organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice podle § 340 trestního zákoníku, napomáhání k neoprávněnému pobytu na území republiky podle § 341 trestního zákoníku a neoprávněné zaměstnávání cizinců podle § 342 trestního zákoníku.

Do EU migrují lidé z různých zemí s rozmanitým smýšlením, zvyky, tradicemi, mentalitou, náboženským vyznáním a kulturou, která se může odlišovat od standardů a

³⁴ ERIKSEN, Thomas Hylland. *Antropologie multikulturních společností: rozumět identitě*. Praha: Triton. 2007. ISBN: 978-80-7254-925-2.

společenských zvyklostí evropských zemí. Je zcela logické a pochopitelné, že nepochopení nebo odmítání těchto odlišných zvyklostí majoritní většinou obyvatelstva hostitelské země může vyvolávat interpersonální konflikty, nedorozumění a další problémy bezpečnostního charakteru³⁵. Nedostatečná jazyková gramotnost na obou stranách, chybná interpretace určitého chování cizinců, neznalost tradic v zemích původu a multikulturních rozdílů nepodpoří vzájemný společný život v toleranci a úctě. Je nutné zdůraznit, že tento proces je reciproční a zahrnuje postoje a jednání na straně členů majoritní společnosti, ale i samotných migrantů.

2.1. Ekonomické riziko

Jedním z dalších důležitých důsledků migrace je ekonomické zatížení států, který poskytuje sociální zajištění uprchlíkům. První náklady nese cílová země bezprostředně po příchodu migrantů. Jedná se o náklady, které je nutné investovat bez ohledu na skutečnost, zda migrující osoby v zemi setrvají na základě nějakého druhu povolení k pobytu, nebo zda budou vyhoštěni. Mezi takové náklady řadíme:

- Náklady na ochranu hranic – z výše uvedených důvodů je potřeba hlídat vnitřní státní hranice, aby do států nepronikla osoba, která se posléze stane nelegálním migrantem nebo je osobou nežádoucí, či nebezpečnou pro stát. Proto s migrační vlnou často přichází posílení státních hranic a znovuzavedení hraničních kontrol státu jako se to stalo 29. září 2022, kdy státní hranici hlídalo 1.000 příslušníků státní správy denně (policisté, celníci, vojáci).
- Náklady na zadržování nelegálních migrantů – včetně poskytnutých financí na ubytování a stravu a provoz uprchlických zařízení.
- Náklady na vyhoštění včetně vracení v souvislosti s vykonáváním readmisních dohod.
- Náklady na prověření při žádostech o azyl.
- Náklady na integraci migranta³⁶:

³⁵ SCHEU, Herald, Christia. *Migrace a kulturní konflikty*. 1.vyd. Praha: Auditorium, 2011. 322 s. ISBN 978-80-87284-07-0.

³⁶ DOČKAL, Vít. FIALA, Petr. KANIOK, Petr. PITROVÁ, Markéta. *Česká politika v Evropské unii, Evropský integrační proces a zájmy České republiky*. Brno: Masarykova univerzita. 2006. ISBN 80-210-4076-9.

- Vzdělání
- Zdravotní péče a poskytnutí zdravotního pojištění
- Zajištění ubytování
- Dotování neziskových organizací
- Další kvalifikace, zaučení cizince a poskytnutí práce.

Pocit nespravedlnosti či dokonce nesnášenlivosti ve společnosti prohlubují také informace o nerovném přístupu k domácímu obyvatelstvu a k nově přicházejícím.

2.2. Dopad na politiku států

S migrací mohou do politického systému přijít i nové politické strany. V momentě, kdy se z azylantů stanou voliči, lze předpokládat, že budou azylanti volit na základě preferencí nově vzniklé strany, což může ve finálním důsledku ovlivnit i celý politický systém státu. Nebo naopak může s migrací přijít založení radikálních a extremisticky zaměřených politických stran. ČR i Slovenská republika, společně se zbývajícími státy Visegrádské skupiny, jsou nejvýraznějšími kritiky přístupu EU k distribuci žadatelů o azyl, tzv. kvótám. Dalším souvisejícím aspektem je i tendence některých radikálních či populistických subjektů a politických stran zneužívat fenomén migrace v politické rétorice a především předvolebních kampaních. Nepřiměřená sekuritizace nebo démonizace problematiky migrace může vést k exkalaci zločinů z nenávisti nebo diskriminačním postojům veřejnosti. Útočné narativy na adresu migrantů také velmi často pronikají i do mainstreamové společnosti, přičemž hlavním prostředím, kde se šíří různé dezinformace a konspirační teorie bývá tradičně kyberprostor a sociální sítě.

2.3. Zdravotní riziko

Migrace a zejména pak migrační krize s sebou přináší mimo jiné také obavy z možných zdravotních rizik, šíření nových chorob, infekční nákazy. V zemích, ze kterých migranti přicházejí, jsou bezpochyby jiné hygienické návyky a jiná epidemiologická situace, jiná zdravotní odolnost.

Navzdory běžnému vnímání souvislostí mezi migrací a dovozem infekčních chorob neexistuje žádná systematická spojitost. Přidružují se přenosné nemoci především s chudobou. Migranti často pocházejí z komunity postižené válkou, konfliktem nebo ekonomikou krizí a absolvování dlouhých, vyčerpávajících cest, ještě zvyšují riziko

nemocí, mezi které patří přenosné nemoci, zejména spalničky, a nemoci přenášené potravinami a vodou. EU má dlouholeté zkušenosti s onemocněním, jako je tuberkulóza, HIV/AIDS, hepatitida, spalničky a zarděnky a díky dlouholetým opatřením výrazně snížil jejich výskyt. Nejenom díky účinným zdravotním systémům, přístupu k očkování a antibiotikům, ale také výrazně lepší podmínky bydlení, přístup k nezávadné vodě a přiměřená hygiena je pro Evropany již samozřejmostí. Tyto nemoci avšak nebyly úplně odstraněny a stále v EU existují nezávisle na migraci. Registrováno je také řada onemocnění, které v naprosté většině souvisí s cestováním samotným. Riziko dovozu exotických a vzácných infekčních onemocnění do EU, jako je například Ebola, virus Marburg nebo horečka Lassa, je extrémně nízká. Zkušenosti ukázaly že při dovozu těchto chorob se jedná spíše o případy cestovatelů, turistů či zdravotníků působících v zahraničí než o uprchlíky či samotné migranty.

Klíčový problém pokud jde o nepřenosné nemoci, je přerušení péče, buď kvůli nedostatečnému přístupu nebo decimaci systémů a poskytovatelů zdravotní péče. Přemístění tak vede k přerušení nepřetržité léčby což je pro chronické stavy zásadní. Zranitelní jedinci, zejména děti, jsou náchylné k infekcím dýchacích cest a gastrointestinálního traktu nemoci způsobené špatnými životními podmínkami, suboptimální hygiena a deprivace během migrace vyžadují přístup k řádné zdravotní péči. Špatné hygienické podmínky mohou také vést k pokožce infekce. Počet obětí a úmrtí mezi migranty překračujícími Středozemní moře se zvýšilo a odhaduje se, že zemřelo nebo je nezvěstných více než 3 100 osob na moři v prvních deseti měsících roku 2015³⁷.

³⁷ Dle vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR).

3. Integrovaná správa hranic ve vnější spolupráci

Pokyny pro integrovanou správu hranic ve vnější spolupráci Evropské komise (dále jen Pokyny) byly vypracovány na podporu při formulování a zavádění konceptu IBM ve třetích zemích³⁸, které připravují svoji vlastní IBM strategii a národní akční plány k jejich implementaci. Koncept IBM popsany v těchto pokynech byl původně vyvinut pro spolupráci EU v zemích západního Balkánu a byl doladěn ve spolupráci s mezinárodními odborníky a operativci během více než sedmi let praktické implementace v širší geografické oblasti.

Základem tohoto konceptu IBM je zjištění, že bez ohledu na národní systém a jeho úroveň rozvoje se výsledky jednotlivých agentur správy hranic obecně zlepšují, když se zvyšuje jejich úroveň spolupráce. Správa hranic se stává rychlejší a efektivnější, což např. může vést ke kratším čekacím lhůtám na hraničních přechodech. Spolupráce mezi agenturami správy hranic zároveň přispívá ke zvýšení míry odhalení nezákonných přeshraničních aktivit, a tím ke zvýšení bezpečnosti. IBM pracuje na dosažení cíle mít otevřené, ale kontrolované a bezpečné hranice, a to posílením koordinace a spolupráce mezi všemi příslušnými hraničními úřady na národní a mezinárodní úrovni.

Pokyny byly vypracovány s ohledem na dvě cílové skupiny. Jsou určeny k poskytování pokynů ohledně IBM pro zaměstnance EU v ústředích a delegacích, kteří se podílejí na provádění činností správy hranic, a také pro jejich národní protějšky, odborníky z oblasti správy hranic po celém světě. Pokyny prostřednictvím svých praktických příkladů a doporučení slouží jako konkrétní a operativní nástroj pro plánování a realizaci projektů vnější pomoci EU a také jako podpora zemím a dalším subjektům připravujícím a realizujícím projekty související s IBM, s konečným cílem vývoje celkově efektivního systému IBM. Mnoho zemí již přijalo opatření, která spadají do působnosti IBM.

Cílem Pokynů není měnit žádné existující úspěšné postupy a procesy, ale spíše nabídnout možnosti, jak je doplnit a zlepšit. Pokyny nejsou zcela vyčerpávající, pokud

³⁸ Občanem třetí země je občan státu, který není členem EU a není zároveň občanem Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska.

jde o možné cíle národní strategie IBM, ani zásady uvedené v tomto dokumentu nebudou mít stejnou použitelnost a relevanci v každé zemi. Na Pokyny se musí pohlížet jako na pracovní nástroj, který předkládá návrhy, jak zlepšit spolupráci a koordinaci v rámci IBM na různých úrovních. Neměly by být považovány za podrobné technické specifikace pokrývající všechny aspekty správy hranic v jednotlivých zemích; spíše by měly být považovány za podkladový dokument o aspektech spolupráce a koordinace správy hranic, které by měly být brány v úvahu spolu s dalšími relevantními zdroji při vývoji národních strategií a akčních plánů IBM. V neposlední řadě je třeba na Pokyny pohlížet jako na „živý dokument“, který je adaptabilní konkrétním zájmům jednotlivých států a měnící se situaci na státních hranicích.

3.1. Koncepce integrované správy hranic

IBM byla potvrzena jako prioritní oblast pro spolupráci se třetími zeměmi v globálním přístupu EU k migraci, kde jsou partnerské země vybízeny k modernizaci svých systémů správy hranic. Koncepce IBM pro vnější spolupráci EU byla poprvé zmíněna v plánovacím programu Evropské komise na období 2002–2006 pro západní Balkán poukazem na to, že *„integrovanější a všezahrnující přístup ke správě hranic je jedinou cestou vpřed, protože problémy jsou natolik provázané, že je nelze efektivně řešit samostatně.“* Po několika letech zkušeností s implementací konceptu IBM na západním Balkáně a ve střední Asii byl tento dokument v roce 2007 aktualizován Mezinárodním centrem pro rozvoj migrační politiky (ICMPD), které s EU spolupracovalo již při vývoji původní verze. V rámci Programu správy hranic ve Střední Asii financovaného EU (BOMCA³⁹, implementovaného UNDP⁴⁰) ICMPD⁴¹ také vypracovala specifické směrnice IBM pro tento region.

Souběžně s rozvojem IBM ve spolupráci EU se třetími zeměmi zaznamenala koncepce IBM v rámci EU významný pokrok. V roce 2006 Rada EU pro spravedlnost a vnitřní věci dospěla k závěru, že IBM je koncept, který se skládá z koordinace a koherence (harmonizace standardů ostrahy hranic, hraničních kontrol a analýzy rizik), meziagenturní spolupráce (lepší boj proti přeshraniční kriminalitě, neregulární migraci a usnadnění oprávněné dopravy) a mezinárodní spolupráce, která podle *modelu*

³⁹ Blíže k Programu správy hranic ve Střední Asii online na <https://www.bomca-eu.org/en/>.

⁴⁰ Blíže k organizaci UNDP, na <https://www.undp.org/>

⁴¹ Blíže k ICMPD, Mezinárodnímu centru pro rozvoj migrační politiky online na <https://www.icmpd.org/>

čtyřstupňové vstupní kontroly zahrnuje spolupráci se sousedními i třetími zeměmi. V roce 2008 byla IBM v Lisabonské smlouvě⁴² výzvou k přijetí všech opatření nezbytných pro postupné zřízení integrovaného systému řízení vnějších hranic s ohledem na pohyb osob⁴³. Integrovaná správa vnějších hranic EU však neslouží jako „univerzální“ model, který by jako takový mohly zkopírovat všechny ostatní země. Tento dokument proto obsahuje pouze osvědčené postupy týkající se aspektů spolupráce IBM členských států EU i zemí mimo EU a také odborné rady, jak zavést funkční systém IBM v odlišných zemích.

Mezi další regiony, které v současnosti rozšiřují spolupráci v oblasti správy hranic s EU, patří kromě východní Evropy a střední Asie také jižní Kavkaz, severní a západní Afrika, Asie a Střední Amerika a další země. Aby bylo možné analyzovat nastavení správy hranic a osvědčené postupy v různých částech světa a v různých geografických a politických prostředích, byly provedeny tři expertní vyšetřovací mise v Nigérii, Bolívii a Peru, Indonésii a na Filipínách. Tyto Pokyny pak integrují zkušenosti ze západního Balkánu a Střední Asie s výsledky těchto misí.

3.2. Struktura koncepce integrované správy hranic

IBM koncept je vysvětlen tak, jak je používán v EU a představuje tři „pilíře“ IBM, definovány jako pilíř v rámci jedné agentury (vnitroservisní), meziagenturní a mezinárodní spolupráce a koordinace. Hlavní agentury v oblasti IBM jsou představeny jako agentury odpovědné za ostrahu hranic, agentury odpovědné za hraniční kontroly, celní agentury a agentury odpovědné za kontrolu rostlin a rostlinných produktů, kontrolu živých zvířat a produktů živočišného původu a inspekce potravin a krmiv neživočišného původu, jakož i agentury odpovědné za kontrolu lidského zdraví⁴⁴. Každý pilíř IBM je zaměřen na teoretické i praktické příklady podle následujících šesti zaměření, stěžejních pro IBM:

⁴² Lisabonská smlouva, je celým názvem Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o EU a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsána 13. prosince 2007 v Lisabonu. Jedná se o mezinárodní smlouvu, jejímž cílem bylo reformovat instituce EU a její fungování. ČR byla ratifikována 3. listopadu 2009 a vstoupila v platnost 1. prosince 2009.

⁴³ dle Smlouvy o fungování Evropské unie, konsolidované znění, Úřední věstník 2008/C 115/01, kapitola 2 Politiky v oblasti hraničních kontrol, azylu a přistěhovalectví, čl. 77 odst. 1 písm. c) a d).

⁴⁴ Pokyny pro integrovanou správu hranic na vnějších EU hranicích, Evropská komise, 2010.

1. Právní a regulační rámec popisující nezbytný právní základ pro spolupráci a výměnu informací,
2. Institucionální rámec poskytující doporučení ke změně organizačního nastavení pro implementaci IBM,
3. Postupy spolupráce,
4. Lidské zdroje a školení se zabývají problematikou nábory a vzdělávání/školení v rámci koordinace a spolupráce,
5. Komunikace a výměna informací poskytující návod, jak nejlépe vytvořit standardizované a efektivní toky výměny informací,
6. Infrastruktura a vybavení včetně doporučení, jak může vybavení a zařízení podporovat spolupráci a koordinaci na všech úrovních.

Je stejně důležité se zabývat spoluprací s dalšími státními subjekty, jako jsou subjekty, které se přímo nepodílejí na úkolech správy hranic, a nestátními subjekty se zaměřením na spolupráci a koordinaci s policií, státními zástupci, orgány zapojenými do usnadňování obchodu, dopravci/provozovateli, mezinárodními organizacemi, ale stejně tak i s veřejností⁴⁵. Správa azylu a víz v kontextu IBM, je stejně důležitá jako analýza rizik a správa informací, které jsou relevantní pro každý ze tří pilířů IBM. Souvislosti mezi protikorupčními opatřeními a IBM je také relevantní zaměření v IBM. Nápomocné pro státy, je řada doporučení, jak vytvořit národní strategii IBM a akční plán spolupráce, a Pokyny IBM tak zahrnují i formuláře a šablony. Žádný koncept by nebyl funkční bez managementu kvality, proto je důraz kladen i na monitorování procesu implementace. Pokyny doplňují seznam klíčových referenčních dokumentů a příloh, včetně vzorových šablon a listů s praktickými informacemi, stejně tak obsahuje vzor dotazníku, kde mohou odborníci z praxe posoudit, do jaké míry jsou aspekty spolupráce a koordinace IBM již implementovány v jejich agentuře nebo zemi, a identifikovat silné a slabé stránky jejich systémů správy hranic, což slouží jako první krok k nalezení vhodných řešení.

3.3. Klíčové prvky koncepce IBM v EU

IBM v EU je založena na společné legislativě, operativní spolupráci a finanční solidaritě mezi členskými státy. Koncepce IBM byla proto vyvinuta tak, aby zajistila funkční,

⁴⁵ POTOČNÝ, Miroslav. *Mezinárodní právo veřejné*. Zvláštní část. Praha: C.H.Beck, s.r.o., 6.vydání. 2011. ISBN 978-80-7400-398-1.

rozsáhlou a nákladově efektivní správu vnějších hranic EU z hlediska kontroly pohybu osob. Politika je a bude i nadále rozvíjena na základě tří hlavních existujících bloků: společná legislativa, operativní spolupráce a finanční solidarita. Koncept EU IBM zahrnuje všechna opatření týkající se politiky, legislativy, systematické spolupráce, rozložení zátěže, personálu, vybavení a technologie používané na různých úrovních příslušnými orgány členských států, které jednají ve spolupráci a v případě potřeby společně s dalšími aktéry, využívající mimo jiné model čtyřstupňové vstupní kontroly a integrovanou analýzu rizik.

Správa hranic musí tak splňovat tři cíle, které jsou stejně nezbytné a vzájemně plně kompatibilní:

- Ochrana vnitřní bezpečnosti a řízení migračních toků s cílem předcházet nelegální migraci, související trestné činnosti a jiné přeshraniční trestné činnosti;
- Bezproblémové a rychlé přechody hranic pro velkou většinu cestujících, kteří splňují podmínky stanovené v příslušných nařízeních;
- Plné respektování základních práv, včetně zacházení s každým jednotlivcem s plným respektem k lidské důstojnosti a umožnění přístupu k mezinárodní ochraně těm, kteří ji potřebují.

Rada EU pro spravedlnost a vnitřní věci dospěla k závěru, že integrovaná správa hranic (v rámci EU) je koncept, který se skládá z následujících dimenzí:

- Kontrola hranic (kontroly a ostraha), jak jsou definovány v Schengenském hraničním kodexu, včetně příslušné analýzy rizik a zpravodajství o trestné činnosti;
- Odhalování a vyšetřování přeshraniční trestné činnosti v koordinaci se všemi příslušnými donucovacími orgány;
- Koordinace a soudržnost činností členských států a institucí a dalších orgánů EU;
- Meziagenturní spolupráce v oblasti správy hranic (pohraniční stráž, celní správa, policie, národní bezpečnost a další příslušné orgány) a mezinárodní spolupráce;
- Model čtyřstupňové vstupní kontroly (opatření ve třetích zemích, spolupráce se sousedními zeměmi, hraniční kontrola, kontrolní opatření v oblasti volného pohybu včetně návratu).

Jednoduše řečeno, první dvě z těchto dimenzí popisují, **co by se mělo dělat** (kontrola hranic, analýza rizik, zpravodajství o trestné činnosti, odhalování a vyšetřování přeshraniční trestné činnosti)⁴⁶, zatímco následující dvě dimenze popisují, **jak by se to mělo dělat** (prostřednictvím koordinace, soudržnosti - meziagenturní spolupráce a mezinárodní spolupráce) a poslední dimenze uvádí, **kde by to mělo být provedeno**.

Na základě potřeby meziagenturní i mezinárodní spolupráce (místní, bilaterální a nadnárodní) je model čtyřstupňové vstupní kontroly popsán jako jádro IBM v Schengenském katalogu EU pro kontrolu vnějších hranic a návrat a readmisi⁴⁷. Tento model se skládá ze souboru doplňkových opatření, která mají být provedena ve čtyřech různých úrovních:

1) **Opatření ve třetích zemích:** prvořadá opatření jsou přijímána ve třetích zemích, zejména v zemích původu a tranzitu. Tato opatření zahrnují poradenství a školení styčných důstojníků a odborníků na doklady, pokud jde o vízový proces pro konzulární úředníky na konzulární úřady a personál přepravních společností ve třetích zemích původu nebo tranzitu, které jsou zdrojem rizik způsobených nelegálním přistěhovalectvím.

2) **Spolupráce se sousedními zeměmi:** Druhá úroveň spočívá ve spolupráci se sousedními zeměmi. Účinným nástrojem pro zvýšení bezpečnosti hranic jsou dohody se sousedními zeměmi o spolupráci v oblasti správy hranic. Spolupráce by měla být realizována vytvořením vhodných pracovních mechanismů, jako je výměna informací, vhodné komunikační kanály, centrální, regionální a místní kontaktní místa, nouzové postupy, řešení incidentů objektivním způsobem, aby se předešlo politickým sporům atd. Regionální struktury spolupráce přes vnější hranice by měly být rovněž zřízeny v námořních oblastech. Tyto iniciativy by měly spojit všechny země v regionu.

3) **Hraniční kontrola** (na vnější hranici): jako třetí stupeň modelu zaručuje systematické hraniční kontroly pro každou osobu, která vstupuje do schengenského prostoru nebo jej opouští. Zajišťuje také přiměřenou úroveň pro odhalení nedovoleného překročení hranic

⁴⁶ ODLER, Robert, a kol. Repetitórium kontroly hraníc a pobytu cudzincov. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave. 2015. ISBN 978-80-8054-630-4.

⁴⁷ Aktualizovaný schengenský katalog EU o kontrole vnějších hranic, návratu a zpětném přebírání – doporučení a osvědčené postupy, Rada EU, 7864/09

v oblastech mezi hraničními přechody resp. přes moře, pomocí padělaných dokumentů nebo skrývání v různých druzích dopravy. Hraniční kontrola je součástí vnitrostátní prevence kriminality, protože odhaluje pašování lidí, odcizený majetek a další přeshraniční trestné činy a trestné činy související s hranicemi a přispívá k odhalování závažné trestné činnosti.

4) **kontrolní opatření v oblasti volného pohybu**, včetně návratu: Tato opatření zabraňují nelegálnímu přistěhovalectví a přeshraniční trestné činnosti na území států Schengenu prostřednictvím zesílených prohlídek, kontrol a sledování v souladu s vnitrostátním právem. Neregulérní přistěhovalci zajištěni na schengenském území budou pod kontrolou orgánů. Měli by být registrováni, a pokud neexistují žádné důvody k pobytu a pokud neexistují žádné překážky založené na naléhavých humanitárních důvodech nebo mezinárodním právem, měli by být repatriováni do země svého původu. Členské státy by měly na svém území spolu s dalšími příslušnými orgány definovat minimální standardy pro kontrolní opatření, místa, o nichž je známo, že jsou kritická pro nelegálně pobývajících státní příslušníky třetích zemí, přeshraniční dopravní spojení atd.

3.4. Spolupráce a koordinace v kontextu IBM

IBM striktně apeluje na spolupráci a koordinaci mezi všemi aktéry zapojenými do správy hranic. Zlepšením komunikace, výměny informací a vzájemné pomoci služeb a mezi nimi lze úspěšněji řídit státní hranici. IBM by měla být chápána jako: „národní a mezinárodní koordinace a spolupráce mezi všemi příslušnými orgány a agenturami zapojenými do bezpečnosti hranic a usnadnění obchodu s cílem vytvořit efektivní a koordinovanou správu hranic, aby bylo dosaženo cíle otevřených, ale dobře kontrolovaných a bezpečných hranic⁴⁸. Tato spolupráce a koordinace by měla probíhat na třech úrovních, nazývaných také tři pilíře IBM, které budou dále vysvětleny níže:

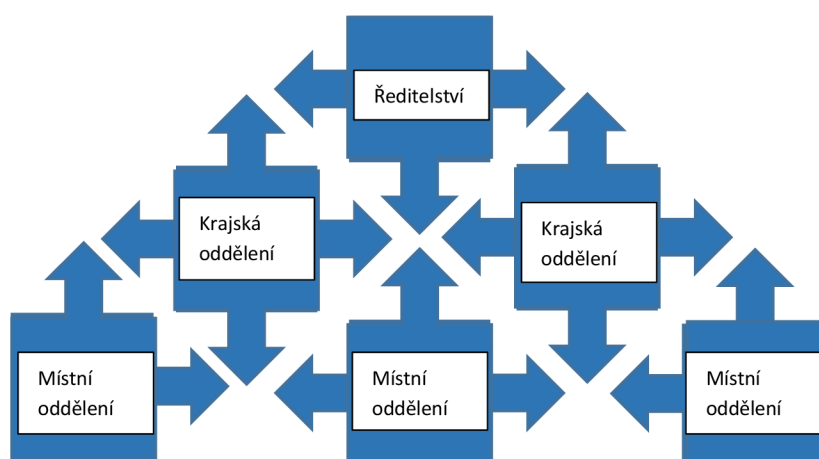
1. Spolupráce v rámci služby (vnitroservisní, v rámci jedné služby nebo ministerstva),
2. Meziagenturní spolupráce (mezi různými ministerstvy nebo agenturami pro správu hranic)

⁴⁸ „Pokyny pro integrovanou správu hranic na západním Balkáně“, Pracovní dokument útvarů Komise EU, aktualizovaná verze, leden 2007. Je třeba zdůraznit, že neexistuje žádná univerzálně dohodnutá a akceptovatelná definice IBM.

3. Mezinárodní spolupráce (s ostatními zeměmi a mezinárodními organizacemi).

Ad 1. Spolupráce v rámci služby (vnitroservisní spolupráce) se týká postupů, výměny informací a zdrojů v rámci jednoho ministerstva nebo agentury. To zahrnuje (a) vertikální spolupráci: mezi centrální, regionální a místní úrovní a (b) horizontální spolupráci: mezi různými jednotkami na stejné úrovni. Vnitroservisní spolupráce tedy znamená interakci mezi:

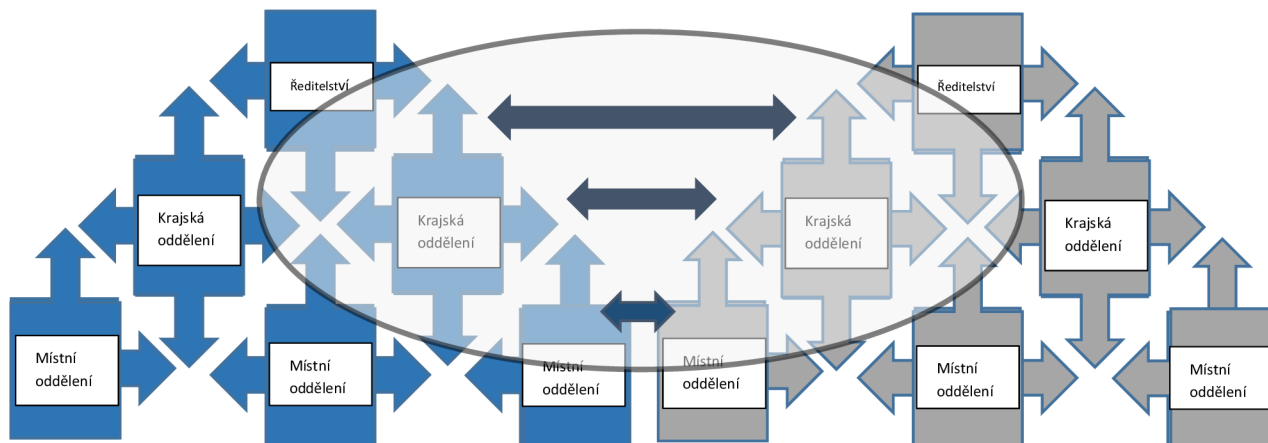
- Ministerstvem a jeho příslušnou agenturou pro správu hranic;
- Agenturou pro správu hranic a dalšími službami v rámci stejného ministerstva;
- Různými odděleními na ředitelství;
- Místními odděleními: hraniční přechody, stanoviště hraniční kontroly, určená místa vstupu a vnitrozemské kontrolní stanice
- Ředitelstvími, místními odděleními, hraničními přechody a stanovišti hraniční kontroly.



Vnitroservisní spolupráce v rámci IBM.

Ad 2. Meziagenturní spolupráce se týká spolupráce a koordinace mezi různými ministerstvy nebo agenturami pro správu hranic, jakož i mezi operačními důstojníky různých agentur působících na hranicích nebo stanovištích hraničních kontrol. Začíná na ministerské/centrální úrovni, kde se projednávají střednědobé a dlouhodobé strategie, a rozšiřuje se na operativní kontakty na úrovni krajských ředitelství a každodenní operace na hraničních přechodech. Koordinace na strategické úrovni

pomáhá vyhnout se nesrovnalostem v politice; na místní úrovni by spolupráce mezi agenturami měla vést k efektivnějším pracovním tokům, zkrácení doby zpracování a vyšší míře odhalení nedovolených přeshraničních činností, jako je nelegální migrace a pašování zboží a zvířat.



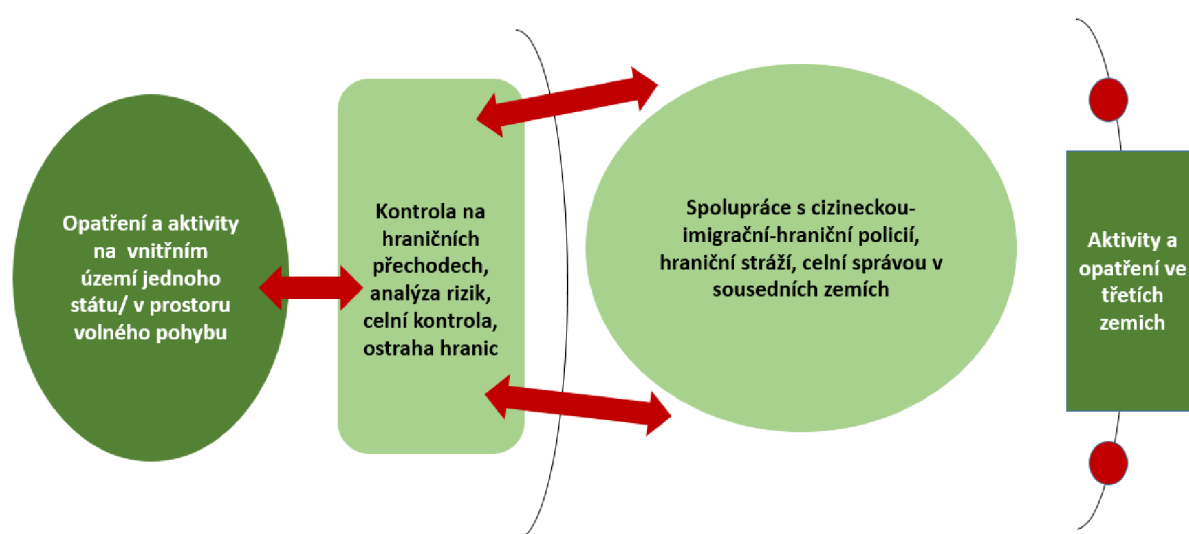
Meziagenturní spolupráce v rámci IBM.

Ad 3. Mezinárodní spolupráce v oblasti správy hranic se sousedními a dalšími relevantními zeměmi je účinným nástrojem k usnadnění legitimního přeshraničního cestování a obchodu a zároveň k boji proti přeshraniční trestné činnosti a nelegálnímu přistěhovalectví. O operativní podporu lze požádat příslušné regionální/mezinárodní organizace, jako je Frontex, Europol a Interpol, kdy podporu při budování institucí a kapacit poskytuje řada dalších mezinárodních organizací, jako je FAO, ICAO, ICMPD, IOM, OBSE, UNHCR, UNODC, WCO, WHO a další. Centrální úroveň se pak zaměřuje především na koordinaci strategických aspektů, jako je společná ochrana a ostraha hraničních úseků v ohrožení se spolupráce na regionální a místní úrovni zaměřuje na každodenní provozní záležitosti.

Mezinárodní spolupráce tedy zahrnuje především spolupráci mezi sousedními státy pokrývající různé otázky, jako je organizace společných hlídek nebo koordinace ostrahy hranic, společné hraniční přechody, výměna informací, společná školení, společné kontaktní kanceláře a kontaktní místa. Na multilaterální úrovni lépe přistupovat ke společným oblastem, jako je přeshraniční trestná činnost, nelegální migrace, obchodování s lidmi, terorismus a pašování zboží, prostřednictvím spolupráce s mezinárodně zainteresovanými stranami, účasti na regionálních a mezinárodních fórech

a podepisování mezinárodních dohod. Rovněž na místní úrovni je třeba podporovat spolupráci mezi úředníky na obou stranách hranice.

Spolupráce na všech úrovních musí být funkční jak vertikálně (mezi odděleními na stejné úrovni) tak horizontálně (z ředitelství na nižší územní celky). Důležitá je také spolupráce v rámci modelu čtyřstupňové vstupní kontroly, tzv. four tier access control, což je stěžejním modelem IBM. Tento model funguje na základě aktivit prováděných 1. již ve třetích zemích, 2. spolupráce se sousedními zeměmi (na základě dohod), 3. hraniční kontrola (na vnějších hranicích), 4. kontrolní mechanismy v prostoru volného pohybu/schengenského prostoru nebo na území jednoho státu.



Model čtyřstupňové vstupní kontroly, tzv. four tier access control model

3.5. Hlavní agentury v oblasti IBM

Názvy a přesný rozsah úkolů hlavních orgánů správy hranic se mohou v jednotlivých zemích lišit, ale nejdůležitější funkce jsou v zásadě stejné, a to ostraha státní hranice a také kontrola osob a zboží. Vzhledem ke svým úkolům musí všichni úředníci pohraniční správy při plnění svých povinností dodržovat lidská práva a svobody.

3.5.1. Agentury pověřené ostrahou hranic

Ostraha státní hranice je jádrem správy hranic, protože je úzce spjata s pojmem národní suverenity. Pojem ostraha hranic se vztahuje na hraniční čáru mezi oficiálními hraničními přechody a také samotnými hraničními přechody, pokud jsou mimo stanovenou otevírací

dobu. V mnoha zemích stojí orgány zapojené do sledování před velmi obtížným úkolem, neboť se musí vypořádat se stovkami nebo dokonce tisíci kilometrů hranic na moři, poušti, horách nebo džungli, které je obtížné prozkoumat. Z geografického úhlu pohledu nemá ČR obtížnou pozici s ohledem na kontrolu státní hranice, neboť nemá mořské hranice, pozemské a vodní pouze v schengenském prostoru a vnější hranice EU pouze vzdušné na mezinárodních letištích.

Níže jsou uvedeny agentury, které se obvykle podílejí na provádění úkolů správy hranic:

- Pohraniční stráž/policie
- Celní správa
- Pobřežní stráž
- Celní služba a služba ochrany hranic
- Imigrační služba
- Fiskální a celní policie/finanční stráž
- Specializovaný donucovací orgán (např. na pašování drog)
- Ozbrojené síly (armáda, letectvo, námořnictvo)
- Specializované donucovací a zpravodajské agentury
- Fytosanitární kontrola
- Veterinární kontrola
- Agentura pro zdraví a bezpečnost potravin
- Rostlinolékařská inspekční služba
- Služba inspekce zvířat
- Celní karanténní služba
- Hygienická kontrola/Veterinární kontrola
- Agentura veřejného zdraví
- Agentura pro zdraví a bezpečnost potravin

Agentury odpovědné za ostrahu hranic obvykle nasazují své zaměstnance podél hraniční linie (pozemní/ zelená hranice), podél říčních, jezerních a námořních hranic (modrá hranice); v blízkosti hranic (hraniční pásmo); na pozemních hraničních přechodech; námořních přístavech a mezinárodních letištích; a v regionálním nebo centrálním ředitelství.

Zaměstnanci mohou být oprávněni provádět ostrahu hranic na hraničních přechodech a podél hranic a kontroly na hraničních přechodech; zabránit osobám v obcházení hraničních kontrol, které jsou prováděny na oprávněných hraničních přechodech; přijmout preventivní nebo donucovací opatření na hranicích k ochraně před nezákonnými činnostmi; provádět vyšetřování skutečností zjištěných při kontrolách nebo ostraze hranic a v případě potřeby informovat a odkázat na příslušné orgány; a udržovat národní bezpečnost v souladu s národní a mezinárodní legislativou⁴⁹.

V rámci svých operací mohou agentury pro ostrahu hranic plnit také klíčové úkoly v oblasti předcházení, identifikace, odhalování a vyšetřování přeshraniční trestné činnosti, a to buď v rámci svých běžných úkolů, nebo ve spolupráci s dalšími příslušnými donucovacími orgány. Agentury dále poskytují podporu v případech mimořádných a konfliktních situací přímo ohrožujících veřejný pořádek na státní hranici. Nezbytným atributem činnosti agentur je také poskytování podpory vulnerabilním osobám a žadatelům o azyl, (například ve formě dočasné přístřeší). Rozhodující roli také sehrává poskytování podpory nebo vedení pátracích a záchranných operací v pohraničních oblastech. V dalších navazujících činnostech se agentury také podílejí na předcházení nezákonnému rybolovu nebo lovu, nezákonnému využívání přírodních zdrojů a znečištění moří.

Některé země zapojují do ostrahy hranic ozbrojené síly, pomocné nebo polovojenské síly (např. četnictvo). Odpovědnost v takových případech spadá na ozbrojené síly nebo ministerstvo obrany, ideálně pod operativní řízení MV. Zaměstnanci musí v každém případě absolvovat zvláštní školení pro úkoly v oblasti ochrany hranic, aby byl zajištěn soulad s mezinárodní legislativou. EU doporučuje, zejména v kandidátských zemích EU a v souladu s reformami bezpečnostního sektoru, postupné předání civilních kontrol. Mnoho států s vojenským zapojením do správy hranic se již nachází v různých přechodných fázích předání. V tomto ohledu je klíčovou otázkou pro podporu procesu přechodu z vojenské do civilní služby vhodné školení všech dotčených zaměstnanců.

3.5.2. Agentury odpovědné za hraniční kontroly

Názvy a metodika agentur odpovědných za hraniční kontroly se mohou lišit. Základní úkol však zůstává stejný: určit, zda jsou osoby oprávněny vstoupit na území státu nebo

⁴⁹ OUTLÁ, Veronika, a kol. *Právo Evropské unie*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk. 2008. ISBN 978-80-7380-084-0.

je opustit, včetně kontroly jejich dopravních prostředků a předmětů, které mají v držení, a podle toho s nimi nakládat. Hraniční kontroly a ostraha hranic jsou úzce propojeny a často je provádí stejná agentura. Agentury odpovědné za hraniční kontroly obvykle nasazují úředníky na pozemních hraničních přechodech, námořních přístavech a mezinárodních letištích (vstup a výstup), v blízkosti hranic (hraniční pásmo), v regionálním nebo centrálním ředitelství, na zastupitelských úřadech, konzulárních odděleních v zahraničí, na území státu (vnitrozemské mobilní jednotky), v mezinárodních/regionálních organizacích nebo centrech zabývajícím se problematikou hranic.

Zaměstnanci mohou být oprávněni zjistit totožnost osoby překračující hranici na základě jejích cestovních dokladů, kontrolovat platnost a pravost cestovních dokladů nebo dokladů, které je a/nebo jejich zvířata opravňují k překročení hranice (pasy, občanské průkazy, víza atd.) a podpůrné doklady (zvací dopisy, osvědčení, pojistění atd.), včetně orazítkování dokumentů podle potřeby. Zaměstnanci rovněž participují na vyhledávání osob, vyslyšají cestující/řidiče a provádějí šetření, aby se ujistili, že důvody a motivy cesty jsou autentické. V neposlední řadě, zaměstnanci kontrolují, zda mají cestující dostatečné prostředky na živobytí (přístup k financím) po dobu jejich pobytu. V případě potřeby zaměstnanci přijímají nezbytná procesní opatření, pokud osoby nebo jejich zvířata v zájmovém chovu nesplňují podmínky vstupu nebo výstupu, včetně odmítnutí vstupu, zadržení, zadržení a/nebo vyhoštění. Zaměstnanci mají rovněž oprávnění shromažďovat a analyzovat informace s cílem identifikovat a čelit rizikům pro bezpečnost hranic a provádějí vyšetřování a operace v boji proti nelegálnímu přistěhovalectví. Součástí výkonu pravomocí je též prohledávání a zadržování osob hledaných na základě národního nebo mezinárodního zatýkacího rozkazu a přijímání žádosti o azyl a odkazování žadatele na odpovědný orgán. V souvislosti s výše uvedenými činnostmi mohou zaměstnanci nahlížet do příslušných databází (o osobách a věcech) a také shromažďovat statistické údaje o pravidelném a nepravidelném přeshraničním pohybu osob. Elementárním východiskem těchto postupů je mít obecnou odpovědnost jako donucovací orgán za prevenci, identifikaci, odhalování a vyšetřování přeshraniční trestné činnosti, a to buď v rámci svých běžných úkolů, nebo ve spolupráci s dalšími příslušnými donucovacími orgány. Zaměstnanci také provádějí vstupní a výstupní kontrolu dopravních prostředků a předmětů a zvířat v držení osob, zajišťují základní celní

kontrolu jménem jiných služeb (např. na hraničních přechodech, kde celní orgány nejsou trvale přítomny), pomáhají při ostraze hranic a přijímají a vyřizují žádosti o víza a vydávání víz přímo na hranicích.

3.5.3. Celní agentury

Celní úřady přebírají vedení při kontrole zboží, která zahrnuje inspekci a kontrolu zboží/zvířat samotných, často jménem jiných orgánů, které nejsou fyzicky přítomny na hranici, a ve většině případů také vybírání cel a jiných příjmů. V důsledku toho celní agentury úzce spolupracují s celou řadou dalších vládních a soukromých subjektů. Tradičně nejdůležitější úlohou celních orgánů bylo vybírání cel a daní a provádění opatření obchodní politiky ve vztahu k obchodu se zbožím. Zatímco výběr příjmů a funkce obchodní politiky zůstávají, celní úřady na celém světě jsou stále více odpovědné za mnohem více komplexní soubor úkolů, zejména souvisejících se zajištěním bezpečnosti a zabezpečení dodavatelského řetězce, jakož i usnadněním obchodních toků v procesu sledování a řízení mezinárodního obchodu. Celní úřady obvykle nasazují úředníky na pozemních hraničních přechodech, námořních přístavech a mezinárodních letištích a v regionálním nebo centrálním ředitelství.

Úředníci mohou být oprávněni (mimo jiné) zkontrolovat vozidla a osoby překračující hranice, aby se ujistili, že přepravované zboží a zvířata jsou deklarována a jsou v souladu s legislativou a zakazují opatření a omezení chránící bezpečnost a ochranu občanů a životního prostředí. Mezi důležitá oprávnění patří též možnost kontrolovat platnost, pravost a správnost dokladů (deklarace, faktury, certifikáty atd.), vydávat dokumenty/certifikáty a vybírat příjmy a cla. Současně mohou přijmout požadovaná opatření, pokud došlo k porušení legislativy, včetně zadržení osob, uložení pokut a zabavení/zničení zboží a provádět vyšetřování a operace pro boj proti pašování a podvodům. V těchto souvislostech je naprosto nezbytné shromažďovat statistiky, shromažďovat a analyzovat informace s cílem identifikovat a čelit rizikům pro bezpečnost hranic. Z globálního hlediska úředníci tedy uplatňují základní kontroly lidského zdraví, rostlin a rostlinných produktů, zvířat a potravin a krmiv jménem jiných služeb (např. na hraničních přechodech, kde tyto služby nejsou přítomny trvale), pomáhají při ochraně hranic a poskytují podporu pro pátrací a záchranné operace. Ve všeobecném kontextu se úředníci též podílejí na boji s nelegální migrací.

3.5.4. Inspekční agentury pro rostliny a rostlinné produkty

Rostliny a rostlinné produkty určené k dovozu nebo tranzitu přes zemi jsou kontrolovány, aby se zabránilo šíření a zavlečení škodlivých organismů. Tyto rostlinolékařské kontroly by měly být prováděny v úzké koordinaci s celním kontrolním orgánem. Agentury kontrolující rostliny a rostlinné produkty obvykle nasazují zaměstnance na pozemním, námořním nebo vzdušném hraničním přechodu nebo dále do vnitrozemí a v regionálním nebo centrálním ředitelství. Zaměstnanci mohou být v tomto kontextu oprávněni kontrolovat správnost a platnost rostlinolékařských osvědčení a v souladu s kontrolou povolit nebo zamítnout vstup zboží a posoudit zdravotní stav zásilek přicházejících na hranici. Dále zaměstnanci jsou oprávněni zkontrolovat dopravní prostředky, jako jsou např. palety nebo dřevěná podlaha přívěsů a obalový materiál, na výskyt škodlivých organismů a v souladu s kontrolou povolit nebo zamítnout vstup. Důležitým oprávněním je též odebrání vzorků a zajištění provedení jejich analýzy v akreditované laboratoři a podle výsledků kontroly povolit nebo zamítnout vstup zásilky nebo nařídít její zničení. Současně také informují příslušné agentury zúčastněných zemí o zachycení kontaminovaných zásilek a vydávají rostlinolékařská osvědčení pro rostliny a rostlinné produkty pro export.

Postupy týkající se kontroly rostlin a rostlinných produktů by měly být v souladu s celní kontrolou, a proto je nezbytný jasný koordinační mechanismus mezi těmito dvěma orgány. Celníci by si měli být vědomi úkolů inspektorů rostlin a rostlinných produktů, aby věděli, které produkty je třeba kontrolovat, které druhy jsou chráněny podle Úmluvy o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES) a jaká malá množství regulovaných rostlin nebo rostlinných produktů jsou vyňata z kontroly. V některých zemích je za tyto úkoly související s kontrolami rostlin a rostlinných produktů zodpovědný celní úřad, který má obvykle více lidských zdrojů a obvykle je přítomen na každém hraničním přechodu. Agentura pro ochranu rostlin se pak zapojuje pouze do složitých případů a nemusí udržovat zaměstnance na hranicích.

3.5.5. Kontrolní agentury pro živá zvířata a produkty živočišného původu

Živá zvířata a potraviny a další produkty živočišného původu (tzv. vedlejší produkty živočišného původu) jsou kontrolovány, aby se zabránilo propuknutí nemocí zvířat nebo nemocí přenášených potravinami, protože jsou škodlivé pro spotřebitele a mohou mít negativní účinky. Odpovědnost služby provádějící kontrolu živých zvířat a potravin a dalších produktů živočišného původu (veterinární hraniční inspekční služba) zahrnuje kontrolu zásilek určených k dovozu i zásilky v tranzitu, s dočasným uskladněním nebo bez něj. To platí i pro potraviny živočišného původu určené pro lodní zásobování. Inspekční služba kontroluje bezplatné a celní sklady a dodavatele lodí a odpovídá za inspekce dobrých životních podmínek zvířat na stanovištích hraniční kontroly. Rovněž odpovídají za zajištění kontrol nekomerčních zásilek, jako jsou zvířata v zájmovém chovu, a za kontrolu produktů živočišného původu pro osobní spotřebu přepravovaných cestujícím. Pokud kontroly sami neprovádějí, musí tyto kontroly delegovat na jiné útvary odpovědné za hraniční kontroly.

Kontroly by měli provádět veterináři hraniční kontroly na speciálně určených veterinárních stanovištích, i když celníci obvykle pomáhají při kontrole zásilek živočišného původu a živých zvířat dovážených do země. Důležitou součástí úkolů je odhalování a prevence nelegálních dovozů (např. volně žijících živočichů chráněných podle CITES a podvodných dovozů produktů živočišného původu nebo živých zvířat) prostřednictvím kontrol v přístavech a na letištích společně s celníky. Zásilkám by mělo být umožněno vstoupit do země pouze na speciálně určených místech, která mají potřebný personál, vybavení a zařízení. Veterinární hraniční inspekční služba je obvykle přítomna pouze na hlavních hraničních přechodech a veškerý relevantní provoz směřuje do těchto míst.

Agentury odpovědné za kontrolu živých zvířat a produktů živočišného původu obvykle nasazují úředníky na stanovištích hraniční kontroly na pozemních, námořních nebo vzdušných hraničních přechodech; v regionálním nebo centrálním ředitelství; a ve skladech, které mají povoleno skladovat produkty živočišného původu, které nesplňují hygienické požadavky země (pro tranzit nebo pro zásobování lodí).

Úředníci mohou být oprávněni kontrolovat doklady (veterinární osvědčení nebo jiné doklady doprovázející zásilku) a v souladu s kontrolou povolit nebo zamítnout vstup zvířat nebo živočišných produktů. Přesněji řečeno, úředníci mohou zásilku odmítnout, zadržet, změnit použití nebo zničit. Úředníci taktéž ve vybraných případech provedou kontroly identity a fyzické kontroly živočišných produktů a živých zvířat, které zahrnují kontroly balení, respektive označování, teploty a rozmrazování a které mohou zahrnovat odběr vzorků pro laboratorní testování a kontrolu identity a fyzické kontroly zvířat na stanovištích hraniční kontroly a kontroly identity o živočišných produktech v určených skladech. Dále vydávají povolení pro veterinární propuštění zásilek, vybírají poplatky a informují příslušné úřady o zjištění ohrožení veřejného zdraví nebo zdraví zvířat.

3.5.6. Potraviny a krmiva kontrolních agentur neživočišného původu

Některé potraviny a krmiva neživočišného původu, které jsou považovány za vysoce rizikové produkty, jsou základem zvýšené úrovně inspekcí, aby se předešlo propuknutí nemocí z potravin, protože jsou škodlivé pro spotřebitele a mohou mít negativní dopad na obchod a cestovní ruch. Odpovědnost agentury provádějící kontrolu potravin a krmiv neživočišného původu (agentura pro zdraví a bezpečnost potravin) se vztahuje na zásilky, které jsou určeny k dovozu. Inspekce by měly být prováděny na určených vstupních místech pracovníky sanitární inspekce. Agentury odpovědné za kontrolu potravin a krmiv jiného než živočišného původu obvykle nasazují úředníky na určených místech vstupu na pozemních, námořních nebo vzdušných hraničních přechodech; v regionálním nebo centrálním ředitelství.

Úředníci mohou být oprávněni kontrolovat doklady a v souladu s kontrolou povolit nebo zamítnout vstup potravin a krmiv neživočišného původu. Přesněji řečeno, úředníci mohou zásilku odmítnout, zadržet, změnit použití nebo zničit. Úředníci rovněž provádějí kontroly totožnosti a fyzické kontroly potravin a krmiv neživočišného původu, vydávají povolení pro sanitární uvolnění zásilek, vybírají poplatky a informují příslušné orgány o zjištění ohrožení veřejného zdraví.

Postupy týkající se kontroly potravin a krmiv jiného než živočišného původu by měly být v souladu s celní kontrolou, a proto je nezbytný jasný koordinační mechanismus mezi

těmito dvěma agenturami. Celníci by si měli být vědomi úkolů potravin a krmiv inspektorů neživočišných produktů, aby věděli, které produkty je třeba kontrolovat.

3.5.7. Agentury odpovědné za kontrolu lidského zdraví

Přenosné nemoci nerespektují státní hranice a mohou se rychle šířit přes letiště, přístavy a pozemní hraniční přechody prostřednictvím osob, zavazadel, nákladu, kontejnerů, zboží a poštovních balíčků, pokud nebudou přijata žádná vhodná opatření k boji proti nim. Historicky velkou zkušenost v této oblasti utrpěly africké země s pandemií Ebola, celosvětově pak s pandemií COVID-19.

Smluvní státy Mezinárodních zdravotnických předpisů (IHR)⁵⁰ jsou povinny posílit své kapacity v oblasti veřejného zdraví na určených letištích, přístavech a pozemních hraničních přechodech jak za běžných okolností, tak při reakci na události, které mohou představovat krizové situace v oblasti veřejného zdraví mezinárodního významu. Metody používané k posílení těchto kapacit se v jednotlivých zemích liší v závislosti na velikosti a typu hraničních přechodů a také na mezinárodní epidemiologické situaci. Agentury odpovědné za ochranu veřejného zdraví by měly existovat na regionálních ústředích, ale nemusí být nutně rozmístěny neustále na každém hraničním přechodu. Základní úkoly, jako je dohled nebo hlášení, lze také delegovat na agentury, které jsou nepřetržitě přítomné na hranicích, jako jsou celníci nebo pohraniční stráž. Nicméně záloha pro případ nouze na hranicích by měl být k dispozici tým specializovaného zdravotnického personálu. Bez ohledu na to, jak je agentura nastavena, institucionální rámec by měl umožnit rychlé posouzení možných rizik pro veřejné zdraví a rychlou reakci k omezení a řízení rizika.

Orgány odpovědné za kontrolu lidského zdraví na hranicích by měly mít pravomoc v oblasti provádění dohledu nad zdravím přijíždějících cestujících, hlášení jakékoli propuknutí choroby a včas upozornit příslušné orgány na národní, regionální a mezinárodní úrovni. Důležité je přijmout ochranná opatření na ochranu veřejného zdraví, včetně karantény.

⁵⁰ Mezinárodní zdravotnické předpisy (2005)- International Health Regulations (2005) (IHR), Světová zdravotnická organizace, WHO, blíže www.who.int

3.6. Vnitroservisní spolupráce

V předchozí kapitole 3.4. byla vysvětlena spolupráce v rámci IBM, a to na úrovni tří pilířů IBM vnitroservisní, meziagenturní a mezinárodní spolupráce. Tato kapitola se věnuje podrobněji vnitroservisní spolupráci, který je stěžejní pro správnou implementaci IBM.

Každý z těchto tří pilířů je rozdělen do následujících podskupin:

1. Právní a regulační rámec,
2. Institucionální rámec,
3. Postupy,
4. Lidské zdroje a školení,
5. Komunikace a výměna informací,
6. Infrastruktura a vybavení.

Vnitroservisní spolupráce je pilířem IBM, který je obvykle implementován nejvíce rychle, protože změny se snadněji zavádějí jednotlivým ministerstvem nebo příslušnou agenturou, protože se týkají pouze jejich vlastních operací. Vnitroservisní spolupráce popisuje spolupráci a koordinaci mezi různými agenturami nebo jednotkami v rámci jednoho ministerstva. Tento koncept je podobný mnoha existujícím modelům efektivity zaměřeným na: efektivní využívání zdrojů, efektivní komunikace, koherentní a standardizované dodržování efektivních pracovních postupů.

Vnitroservisní spolupráce je také základem pro další dva pilíře IBM: meziagenturní a mezinárodní spolupráci. Bez toho, aby každá jednotlivá agentura interně komunikovala a efektivně spolupracovala, je schopnost státu implementovat koncept IBM jako celek omezená. Pokud má jednotlivá agentura nedostatečnou výkonnost, snižuje se její schopnost efektivně spolupracovat s jinými agenturami. Opatření ke zlepšení spolupráce v rámci útvarů by měla brát v úvahu prevenci korupce a etický kodex.

3.6.1. Právní a regulační rámec

Účelem právního a regulačního rámce je zajistit, aby každá agentura zapojená do správy hranic byla právně zmocněna plnit svůj mandát. Určuje jeho pravomoci, úkoly a odpovědnosti na centrální, regionální a místní úrovni, včetně vnitřní komunikace a spolupráce. Všechny orgány správy hranic musí fungovat v právním rámci (podle zákonů

a podzákonných norem, vyhlášek, příkazů, nařízení, pokynů a dohod), který odpovídá politikám dané země a provozním potřebám agentury a který jasně definuje:

- Oblasti odpovědnosti a konkrétní úkoly agentury;
- Pravomoci a pravomoci, které jsou agentuře svěřeny k plnění jejích úkolů;
- Definice trestných činů a popis trestů a opatření, která mají být přijata, a do jaké jurisdikce spadají;
- Databáze agentury a přístup do databází jiných agentur;
- Pravidla a zásady ochrany údajů;
- Úkoly delegované odpovědnosti, které provádějí jiné agentury jejich jménem (nebo naopak).

Záležitosti, které se přímo týkají postupů a organizace, by měly být rovněž regulovány zaváděním operačních postupů, jako jsou vazby na jiné jednotky/týmy/sektory pro rutinní úkoly a kroky, které je třeba podniknout v případě nepředvídaného vývoje. Klíčovým prvkem je též shromažďování a výměna informací, včetně rutinního hlášení. Nařízení by měla objasnit, jaké údaje by měly být shromažďovány, od koho a jak; jak by měla být data uložena; a jaké informace lze sdílet, komu a jak. Ve všeobecném pohledu je třeba jasně definovat a určit dokumentaci, např. šablony a formuláře, které by agentura měla používat.

Pokyny by také měly určovat přijímané standardy a osvědčené postupy správy hranic a usnadnění obchodu, jako je koncepce kontroly na jednom místě, transparentnost a odpovědnost. Je nezbytné, aby byly právní předpisy uplatňovány a prosazovány koherentně a pravidelně přezkoumávány, aby bylo zajištěno, že zůstanou relevantní a účinné. Cílem takového právního přezkumu by mělo být zjištění duplikace nebo mezer ve vztahu k jiným vnitrostátním právním předpisům. Je třeba dbát na to, aby byly změny v souladu se souvisejícími nebo vyššími právními předpisy (například mezinárodními úmluvami).

Ostrahu hranic a hraniční kontroly často provádí stejná agentura. Vnitrostátní právní akty by měly dávat jasný návod, jak tyto dva úkoly koherentně a transparentně plnit v rámci dané země. V mnoha státech jsou tyto povinnosti upraveny v zákoně o policii, zákonech o pohraniční kontrole nebo pohraniční strážci, zákonech o azylu a migraci, zákonech o ochraně osobních údajů, zákonech upravujících vydávání a kontrolu cestovních dokladů

a víz, zákonech o letecké, námořní a vlakové dopravě a obecných zákonech upravujících postavení státních úředníků a úředníků činných v trestním řízení. Hlavní právní akt agentury pro správu hranic by měl popisovat pravomoc a rozsah a meze kompetencí agentury na místní, regionální a centrální úrovni a měl by jasně specifikovat úkoly, které je třeba plnit. Vzhledem k tomu, že povinnosti vyplývající ze správy hranic mohou mít vliv na základní práva jednotlivců podléhajících kontrole⁵¹, měla by příslušná legislativa také poskytnout jasný návod, jak úkoly plnit a zároveň plně respektovat lidská práva a důstojnost. Interní příkazy nebo předpisy by měly doladit rozdělení odpovědností a vnitroservisní spolupráci.

Pokud jde o celní agentury, právní předpisy by měly podporovat rozvoj, organizaci a pravomoci transparentní správy, která prokazuje odpovědnost. Právní základ by měl agentuře poskytnout pravomoc přijímat rozhodnutí o administrativních záležitostech, pravomoc k udělování celních sankcí, podporovat vzájemnou pomoc a tok informací s ostatními orgány správy hranic a vhodnou ochranu údajů. Pokud jde o hraniční a vnitrozemskou kontrolu, jsou důležité zejména následující oblasti. Celní legislativa musí poskytnout celním úředníkům odpovídající pravomoci k výslechu, vyšetřování a prohledávání osob, zboží, dopravních prostředků, dokumentů a obchodních záznamů na hranicích a ve vnitrozemí. Měly by být jasně definovány podmínky, za kterých se má jasně využít pravomoc celníků. Celní delikty a sankce musí být stanoveny zákonem a rovněž jurisdikcí orgánů spravujících přestupkové řízení. Sankce by měly být dostatečně přísné pro boj proti nesrovnalostem a podvodům a pro ochranu státních hranic před pašováním a organizovaným zločinem. Celní kontroly by měly být prováděny s cílem umožnit usnadnění zákonného obchodu s možným využitím vnitrozemských spíše než hraničních kontrol, je-li to vhodné.

Celní právní předpisy by měly být přezkoumány s cílem modernizovat a zjednodušit právní předpisy, snížit administrativní zátěž a zvýšit právní jistotu pro podniky a občany. Pro státní správu to znamená, že rostlinolékařská legislativa by měla být stanovena v

⁵¹ GERLOCH, Aleš. HŘEBEJK, Jiří. ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 5. vydání, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7

PAVLÍČEK, Václav, a kol: *Ústavní právo a státověda, II díl, Ústavní právo České republiky*, Praha: Leges, 1. vydání, 2011. ISBN 978-80-87212-90-5.

souladu s Mezinárodní úmluvou o ochraně rostlin⁵². Kromě toho by měly být vypracovány pracovní postupy a následně zohledněny v podrobných pracovních pokynech pro inspektory, které se netýkají pouze dovozu, vývozu nebo jednotného trhu, ale také všech ostatních úředních povinností vnitrostátní služby.

Legislativa o rostlinolékařských a veterinárních hraničních kontrolách by měla vymezit všechny oblasti odpovědnosti včetně těch, které má příslušné ministerstvo, příslušný ústřední orgán, veterinární lékařské hraniční kontroly a místní veterinární lékaři mimo stanoviště hraniční kontroly, jakož i jasné postupy pro prosazování požadavků na dovoz/tranzit. Transparentnost a odpovědnost by měly být zajištěny dotazováním se na názor příslušných zúčastněných stran (vládního a soukromého sektoru) předtím, než vstoupí v platnost nová legislativa. Přinejmenším tyto klíčové oblasti by měly být pokryty následujícími předpisy: Podmínky dovozu a tranzitu obchodních zásilek produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě a živých zvířat, včetně otázek odpovídajících životních podmínek zvířat; Podmínky dovozu a tranzitu pro nekomerční přesuny zvířat v zájmovém chovu a otázky životních podmínek zvířat; Dovozní podmínky pro malé zásilky produktů živočišného původu pro osobní potřebu; Odpovědnosti dovozců na hraničních přechodech a určených celních skladech a dodavatelů lodí, jakož i odpovědnosti skladníků; a Povinnosti celní služby a případně dalších orgánů, zejména pokud jde o kontroly tranzitních zásilek, zásilek pro určené celní sklady a dodavatele lodí, kontroly zvířat v zájmovém chovu a osobních zásilek. Tyto odpovědnosti by měly být jasně definovány.

Světová organizace pro zdraví zvířat⁵³ (OIE) vypracovává normativní dokumenty týkající se pravidel, které mohou členské státy použít k ochraně před zavlečením chorob a patogenů. Normy OIE jsou uznávány Světovou obchodní organizací jako mezinárodní referenční pravidla pro živá zvířata. Legislativa o kontrole některých potravin a krmiv

⁵² Jedná se o je mnohostrannou smlouvu z roku 1951 pod dohledem OSN pro výživu a zemědělství, jejímž cílem je zajistit koordinovanou a účinnou akci k prevenci a kontrole zavlečení a šíření škůdců rostlin a rostlinných produktů. Úmluva přesahuje ochranu pěstovaných rostlin k ochraně přirozené flóry a rostlinných produktů. Zohledňuje také přímé i nepřímé poškození škůdci, zahrnuje tedy i plevele.

⁵³ Světová organizace pro zdraví zvířat je mezinárodní organizace zabývající se zdravím zvířat. Byla založena v roce 1924 původně pod názvem Office International des Epizooties. Přestože byla v roce 2003 přejmenována na The World Organization for Animal Health, organizace si ponechala zkratku (OIE) z původního názvu. Členem OIE v roce 2019 bylo 182 členských zemí. OIE představuje jakousi obdobu Světové zdravotnické organizace (WHO). Cílem organizace je ochrana a zajištění zdraví zvířat a to především v oblasti infekčních nemocí zvířat.

neživočišného původu musí vymezit všechny oblasti odpovědnosti, včetně příslušných ministerstev, ústředního příslušného orgánu a útvarů pro kontrolu potravin a krmiv.

Cílem je dosáhnout, aby byla upřednostněna bezpečnost a aby byly kontroly prováděny tam, kde jsou nejúčinnější. Všichni zaměstnanci musí být obeznámeni s obsahem politiky a strategie hraniční kontroly. Uplatňování této politiky by mělo být prováděno pravidelně sledováno.

3.6.2. Institucionální rámec

Účelem institucionálního rámce je zajistit, aby agentura měla potřebné organizační struktury na podporu efektivního plnění úkolů agentury a také efektivní vnitropodnikovou spolupráci a komunikaci. Při zřizování agentury pro správu hranic je třeba vzít v úvahu následující:

- Současná situace na hranicích a v oblasti správy hranic;
- Specifické úkoly agentury pro správu hranic;
- Prostředky, jakými toho má být dosaženo (včetně pracovní síly, infrastruktury, vybavení a požadovaných standardů).

Většina zemí rozlišuje mezi úkoly na centrální, regionální a místní úrovni:

Na centrální úrovni je umístěno vrcholové vedení, které je odpovědné za rozvoj politiky, legislativy, komunikace na vysoké úrovni a operativní dohled. V některých případech je také odpovědné za řízení specializovaných jednotek. Na centrální (a někdy i na regionální) úrovni by mělo být umístěno 24/7 operační koordinační centrum. Tento 24/7 režim je doporučen z hlediska monitorování situace, koordinace a rychlé schopnosti operativních činností a také zahajování akcí v krizových situacích. Všichni místní důstojníci na této úrovni by měli mít přímý přístup do operačního koordinačního centra.

Regionální úroveň (někdy vyloučená v menších zemích) má dohled nad všemi činnostmi správy hranic v konkrétní oblasti a nad všemi odděleními daného hraničního úseku. Na regionální úrovni mohou být organizovány zvláštní operace jednotek, ostraha hranic nebo vnitrozemské kontroly.

Místní úroveň odkazuje na hraniční přechody a praktickou práci na nich vykonávanou, včetně ostraha hranic. Každá agentura by měla zajistit existenci jasného řetězce velení.

To znamená tvorbu politiky a strategie na nejvyšších exekutivních úrovních, kterou pak všechny operativní úrovně standardizovaným a odpovědným způsobem implementují. Všichni zaměstnanci by měli rozumět své vlastní pozici a pozici své jednotky v rámci agentury a také svým specifickým rolím a povinnostem.

Příkladem centralizovaného plánování je mít víceletý plánovací program a roční pracovní program s ročním plánem činností. Využití zdrojů na centrální a regionální úrovni by mělo být v plánech uvedeno.

Na centrální úrovni by měly být zřízeny jednotky vnitřní kontroly a podávání zpráv, které by monitorovaly nejen výkonnost a koherentní provádění provozních pokynů, ale také efektivní využívání zdrojů. Tyto útvary by také měly působit preventivně, předcházet a vyšetřovat případy korupce. V zemích s vysokým počtem hraničních přechodů nebo v zemích s rozvíjejícími se strukturami je potřeba sledovat výkon a dodržování předpisů vyšší, proto by jednotky vnitřní kontroly měly být umístěny i na regionální úrovni. Útvary vnitřní kontroly nejen monitorují a hodnotí výkon, ale mohou také poskytovat poradenství, například nově přijatým zaměstnancům.

Pravidelné hodnocení výkonnosti pomáhá odhalovat nesrovnalosti jakékoli formy a poskytuje zpětnou vazbu pro systém managementu kvality organizace. Kromě toho by se měl pravidelně konat externí audit, aby bylo možné nezávisle vyhodnotit efektivitu operací agentury a poskytnout posouzení mechanismu vnitřní kontroly agentury. Musí být zavedeny transparentní postupy pro nápravná opatření v případě nesrovnalostí, včetně potrestání pachatelů.

Všechny agentury pro správu hranic by měly mít jednotku pro analýzu rizik a statistickou jednotku na centrální a někdy i regionální úrovni. Tato **jednotka analýzy rizik** by měla mít k dispozici všechny relevantní informace z terénu, počínaje zastupitelskými úřady a diplomatickými misemi přes předhraniční oblast až po vnitrozemí. Tato centrální jednotka by měla zajistit, aby byla provedena přesná analýza informací a návrhy na provozní úpravy a předány všem příslušným jednotkám na centrální, regionální a místní úrovni.

Mobilní jednotky jsou rozmístěny na různých místech v závislosti na měnících se potřebách a na základě využití analýzy rizik. Měly by být používány k provádění hraničního dozoru a k podpoře zaměstnanců hraničních přechodů v dobách vysokého

přeshraničního provozu, například během špiček (začátek/konec školních prázdnin, státní/náboženské svátky nebo turistické sezóny) nebo v případě, že hraniční přechod může dočasně potřebovat zvláštní specialisty reagovat na konkrétní potřebu. Mobilní jednotky by také měly provádět cílené kontroly (na základě výsledků analýzy rizik) osob a/nebo zboží ve vnitrozemí a na hranicích podél známých pašeráckých tras. Mobilní jednotky by také měly mít možnost provádět neohlášené operace nezávisle na místním vedení v oblastech, kde je korupce běžným jevem. Je třeba usilovat o spolupráci a koordinaci s ostatními vládními jednotkami mobilního dohledu a také s mobilními jednotkami sousedních zemí.

Odpovědné **oddělení pro ostrahu hranic/hraniční kontroly** by mělo být umístěno na ministerstvu vnitra nebo vnitřních věcí (nebo srovnatelných) a může být organizována jako samostatná struktura v rámci ministerstva (tj. podřízená přímo ministrovi nebo náměstkovi ministra) nebo jako součást národní policie (podřízená vedoucímu národních policejních sil). V každém případě je třeba mít na paměti, že úkol ostrahy hranic a hraničních kontrol se výrazně liší od běžných policejních povinností a vyžaduje specializovaný personál. To nutně neznamená, že musí být vytvořena paralelní struktura, mělo by však existovat alespoň to, že rozpočet musí být konkrétně přidělen na povinnosti na hranicích, včetně platů, infrastruktury, vybavení (včetně údržby), školení a dalších činností.

Vedoucí agentury (pohraniční stráž) na centrální úrovni musí mít rozhodovací pravomoc nad všemi operačními a strategickými aspekty ochrany hranic. Na regionální úrovni, zodpovědní řídicí pracovníci mohou být umístěni v běžných policejních prostorách, ale postupný řetězec velení a hlášení by neměl být přerušen. Vzhledem k tomu, že agentura je odpovědná za bezpečnost hranic, její zaměstnanci musí být na každém hraničním přechodu, ale nemusí nutně zaměstnávat stejný počet zaměstnanců na každém hraničním přechodu. Počet zaměstnanců ve službě by se měl lišit v závislosti na velikosti a kategorii hraničního přechodu a také na počtu různých typů cestujících (vlastní státní příslušníci, vyžadováno vízum atd.).

Pohraniční stráž na místní úrovni by měla mít za úkol hlídat hraniční linii mezi hraničními přechody. Agentura by v zásadě měla být centralizovaná s přímou linií velení mezi odpovědnými jednotkami na všech úrovních (centrální, regionální a místní). Přílišná

centralizace je však kontraproduktivní. Jednotka na místní úrovni musí mít dostatek autonomní síly, aby mohla rychle a efektivně reagovat v nepředvídaných situacích, a měla by být také schopna činit rozhodnutí o nákupu v malém rozsahu. Výše uvedené prvky platí také v případě, kdy ostrahu hranic a hraniční kontroly provádí vojenská jednotka. Je důležité, aby všichni důstojníci a velitelé byli řádně proškoleni v tom, jak plnit své úkoly spojené s kontrolou hranic, a zároveň respektovat práva osob, které kontrolují. Přísná linie velení a omezené rozhodovací pravomoci v rámci ozbrojených sil mohou být v rozporu s úkoly správy hranic, které často vyžadují, aby zaměstnanci přijímali relativně nezávislá rozhodnutí.

Celní orgány musí být přítomny jak na hraničních přechodech, tak v rámci celé země. Struktura organizace a alokace zdrojů by měla být určována především provozní poptávkou. Decentralizace například zvyšuje flexibilitu reagovat na změny v toku zboží a jiné dopravy. Organizační struktura by také měla agentuře umožnit efektivní propojení s klíčovými národními a mezinárodními protějšky. Role, odpovědnosti a vazby mezi centrální, regionální a místní úrovní správy a regionálními úřady musí být jasně definovány a sděleny všem zaměstnancům (např. pomocí organizačního schématu). Institucionální rámec a organizace by měly být pravidelně revidovány, aby bylo zajištěno, že jsou i nadále vhodné.

System managementu kvality a hodnocení výsledků může pomoci dosáhnout trvale vysokých standardů⁵⁴. Měl by existovat systém pravidelného interního auditu pro zajištění efektivního využívání zdrojů a hodnocení toho, jak celníci na všech úrovních organizace plní své povinnosti. Oddělení by měly být doplněny mobilními celními jednotkami a laboratořemi. Lidské a finanční zdroje, stejně jako odpovídající školicí programy a vybavení pro takové mobilní jednotky musí být zohledněny v plánech řízení a investic. Přestože celníci zůstávají na hraničních přechodech přítomni, existuje trend přesouvat podrobnou kontrolu nákladu dále do vnitrozemí. Hraniční kontroly by se měly zaměřit na bezpečnostní aspekty, zatímco obchodní a daňové kontroly lze provádět jinde. Hlavní výhodou vnitrozemského odbavení nákladu je kratší čekací doba než na

⁵⁴ ŠIMÍČEK, Vojtěch a DANČÁK, Břetislav. Bezpečnost České republiky – Právní aspekty situace po 11. září 2001. 1. vydání. 2002. Brno : Masarykova univerzita. 242 s. ISBN 80-210-3009-7.

hraničním přechodě, což umožňuje plynulejší dopravní toky. Kromě toho chybí vhodná zařízení a infrastruktura pro celní kontrolu.

Vnitrozemská odbavovací zařízení mohou být sdílěna různými hraničními přechody, což vede k efektivnějšímu využívání zdrojů. Je nutná koordinace s orgány veterinární kontroly, hygieny potravin a krmiv a fytoosanitárními inspekčními službami, neboť jejich kontroly jsou z velké části prováděny na státních hranicích. Doporučuje se, aby zásilky, ze kterých se odebírají vzorky pro laboratorní vyšetření, byly drženy pod celním dohledem a zboží skladováno v určených skladech. Kromě toho by zničení, změna nebo vrácení zásilky v případě nepříznivého výsledku testu mělo být provedeno pod celním dohledem.

Existují různé způsoby organizace **fytoosanitárních hraničních kontrol**. Za velmi efektivní je považován dvoustupňový systém, kde práci provádějí dvě různé úrovně a druhá (místní) úroveň je odpovědná první (centrální) úrovni. Jiné systémy mají další regionální úroveň, ale příliš mnoho vrstev riskuje nedůsledně uplatňované předpisy a pomalý tok informací. V doporučeném dvoustupňovém systému provádí centrální úroveň strategické plánování včetně hodnocení rizik a provozní úroveň přebírá odpovědnost za řízení rizik. Nedoporučuje se, aby na každém hraničním přechodu byla přítomna rostlinolékařská služba hraniční kontroly. Místo toho by služba měla zaměřit své činnosti na vybrané pozemní, námořní a vzdušné hraniční přechody a veškerá doprava, která vyžaduje rostlinolékařskou kontrolu nebo certifikaci, by měla být směřována odpovídajícím způsobem. V některých zemích fytoosanitární inspekce deleguje některé odpovědnosti na celní úřad, zejména na hraničních přechodech, kde není trvale přítomna.

Veterinární kontrola může být organizována mnoha způsoby, pokud je schopna efektivně plnit svůj mandát. Výše popsáný dvoustupňový systém u fytoosanitární kontroly je jedním z modelů institucionálního rámce i pro veterinární kontrolu. Obvykle je potřeba zajistit přítomnost veterinární inspekce alespoň na jednom hraničním přechodu námořního přístavu, na jednom silničním hraničním přechodu a na jednom letištním hraničním přechodu, případně také na jednom železničním hraničním přechodu, v závislosti na geografii země a obchodních tocích. Otevírací doba se může lišit od 8 do 24 pracovních hodin denně, v případě vstupu živých zvířat je obvykle zapotřebí delší

otevírací doba, protože je třeba respektovat požadavky na dobré životní podmínky zvířat a je třeba se vyhnout zbytečným čekacím hodinám.

V zemích, kde neexistují vnitrozemské kontroly (například v EU), musí existovat zařízení, kde mohou být zásilky vykládány a v případě potřeby skladovány nebo přechovávány přes noc, například dokud nejsou k dispozici výsledky příslušných laboratorních analýz. Na letištích, na silničních a železničních vstupních bodech by měly být zřízeny vhodné zdroje pro kontrolu zvířat v zájmovém chovu, včetně možností potravinových a vodních zařízení pro zadržená zvířata.

3.6.3. Postupy

Postupy definují, jak je práce agentury vykonávána, identifikací odpovědností a poskytnutím podrobného popisu toho, jak implementovat konkrétní úkol. Postupy sdělují, co by měl kdo, kdy a jak dělat, a přicházejí v mnoha různých formách: vyhlášky, instrukce, oběžníky nebo příručky, které by měly být vždy k dispozici všem zaměstnancům. Postupy by měly pokrývat všechny příslušné úkoly na všech úrovních agentury pro správu hranic pro všechny typy hranic. Měly by zahrnovat kontrolní postupy se zaměřením na pravidelné pracovní postupy, včetně pokynů, jaké kontroly mají být prováděny, jejich četnost, rozsah a metodika. Měly by rovněž uvést povinnosti osob překračujících hranice (požadovaná dokumentace, poplatky atd.) a také kroky, které je třeba podniknout, pokud dojde k porušení.

Kontrolní postupy musí být konzistentní v celé organizaci, ale ne nutně totožné na každém oddělení. Měla by být přijata opatření k zajištění toho, aby kontrolní postupy nepředstavovaly překážku pro obchod ani sociální a kulturní výměnu⁵⁵. Informační tok na centrální, regionální a místní úrovni a mezi nimi je důležitý zejména proto, aby bylo pokryto nejen sdílení informací zdola nahoru, ale také shora dolů a z centrální úrovně zpět na místní úroveň. Odpovědnosti by měly být jasně přiděleny a odpovědná osoba by měla být identifikovatelná v každém kroku pracovního postupu pomocí razítek nebo podpisů nebo v případě elektronického zpracování prostřednictvím uživatelských jmen a hesel. Důležité jsou postupy pro výměnu informací, kdy chyba v tomto procesu může

⁵⁵ PRŮCHA, Jan. *Interkulturní psychologie, sociopsychologické zkoumání kultur, etnik, ras a národů*. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 978-80-7367-280-5.

znamenat, že potřebné informace nejsou k dispozici, protože přicházejí neúplné, pozdě nebo vůbec. Důsledkem může být, že reakce na mimořádné události jsou zpožděné, že operační plánování je založeno na neúplném obrazu místní situace a že statistické údaje, které jsou nezbytné pro analýzu rizik, jsou neúplné, a tudíž nespolehlivé. Regionální a místní úroveň musí být také informována o novém vývoji, očekávaných událostech, novém modu operandi pašeráků, převaděčů, nelegálních migrantů, nových typech padělání dokladů apod.

Postupy výměny informací by proto měly zahrnovat tyto aspekty:

- **Denní/týdenní/měsíční zprávy** (od místní/regionální po centrální úroveň a od centrální po místní/regionální úroveň): formát, časové osy, odpovědná osoba;
- **Analytické zprávy** (od centrální úrovně po regionální a místní úroveň);
- **Sběr statistických dat:** na místní úrovni: odpovědná osoba, která data, jak shromažďovat, šablona hlášení, kdy je předat a komu; na centrální úrovni: odpovědné osoby, šablona hlášení, kdy a komu ji předat;
- **Včasné varování:** odpovědná osoba, typy událostí.

Útvary na centrální úrovni by měly vyvinout postupy, které definují, jaké informace by měly kam směřovat, v jaké formě a jak často. Je klíčové jasně definovat, které informace je třeba shromažďovat na hranicích, vymezit nezbytné šablony nebo centrální systém (databáze). Zvýšenou pozornost je třeba věnovat skutečnosti, které dokumenty jsou na hranicích potřebné a komu, jaké informace jsou poskytovány kterým oddělením služby. Je zásadní soustředit se na otázku, co se stane s dokumenty (zda byly adekvátně přeposlány či zkopírovány nebo vloženy do databáze) a jaký způsob komunikace se má v jakých případech použít (např. šifrované IT systémy pro určité typy citlivých dat).

Obecně je třeba stanovit **postupy pro hraniční ostrahu a hraniční kontroly** pro hlídkování (hraniční linie, hraniční pásmo), plánované a ad hoc a podle typu hranice a dopravního prostředku; kontroly osob a v případě potřeby jejich domácích zvířat; odbavení v první linii (minimální a důkladné) včetně rutinního profilování a výslechů; kontroly ve druhé linii (provádí se na zvláštním místě mimo místo kontroly první linie) ; výslechy a fyzickou prohlídku; postupy odepření vstupu, zadržení a vyhoštění (zejména v případech moře a letišť); pro zpracování žádostí o azyl; komunikaci; spolupráci s leteckou podporou; používání infrastruktury a vybavení, včetně přenosných technických

sledovacích systémů; hlášení a komunikaci s výměnou informací na všech úrovních; dokumentace na všech úrovních; zadržování nelegálních migrantů a zacházení s nimi včetně vyšetřování; rozmístění zaměstnanců; postupy pro případy, které představují hrozbu nebo by představovaly trestný čin (odpovědnost, pracovní postupy a výměna informací např. dopravní policií nebo jinými policejními hlídkami ve službě v případě pronásledování); pohotovostní postupy pro případy vyžadující naléhavou akci (včetně pátrání a záchrany); profilování: kromě běžného profilování, které provádí každý příslušník pohraniční služby, by měla existovat systémová struktura pro používání rizikových profilů a také postup pro náhodný výběr kandidátů na intenzivní kontroly (na základě právních ustanovení).

Celní postupy by se měly zaměřit na nalezení správné rovnováhy mezi zajištěním výběru poplatků, ochranou občanů a potřebou usnadnit tok obchodu. Celní kontrola by se měla vztahovat na dovoz, vývoz a zboží v tranzitu, na způsoby dopravy i na osoby přepravující zboží přes hranice. U komerčního zboží by měly být provedeny před tím, než zboží dorazí na hranici, když hranici překročí, nebo později v závislosti na okolnostech (způsob dopravy, soukromá/obchodní doprava, úroveň rizika, dostupnost informací atd. Kromě toho by měly být kontrolní postupy založeny na analýze rizik na základě zpravodajských informací a technikách selektivity.

Jedním ze způsobů, jak zkrátit čekací dobu na hraničních přechodech, je soustředit kontroly pouze na bezpečnostní aspekty, zatímco dovozní a vývozní (propouštěcí) prověrky probíhají ve vnitrozemí. U tranzitních zásilek, včetně zboží vstupujícího na hraničním přechodu a určeného ke konečnému odbavení, musí být k dispozici předběžné podání/predběžné odbavení a kontroly by se měly provádět pouze v případě, že bylo zjištěno riziko podvodu. Cestující musí mít možnost deklarovat a odbavit nekomerční zboží na hraničních přechodech; celní prohlídky se zde také převážně provádějí, pokud bylo zjištěno riziko podvodu.

Inspekce na kontrolu rostlin a rostlinných produktů by měly provádět fyto-sanitární inspektoři na stanovištích hraniční kontroly a také v některých případech v místě určení nebo na jakémkoli jiném místě, kde lze identifikovat fyto-sanitární zásilky, za předpokladu, že je zachována jejich fyto-sanitární integrita a že lze provést vhodné postupy. Vzorky mohou být odebrány ze zásilek pro účely rostlinolékařské kontroly, pro následné

laboratorní testování nebo pro referenční účely. Tok informací mezi kontrolními službami a laboratoří by měl být rychlý, protože propuštění zboží může záviset na výsledcích testů a analýze laboratoře. Je důležité definovat celý postup odběru vzorků ve formě písemných pokynů, včetně laboratoře vybrané pro analýzu vzorku a typu analýzy, která má být provedena. Laboratorní testy by měly být prováděny v souladu s uznávanými normami. Za tímto účelem se testy musí řídit oficiálními testovacími schémata nebo oficiálními mezinárodními normami pro detekci škodlivých organismů.

Postupy **veterinární hraniční kontroly** by měly obsahovat tyto pokyny:

- Předběžné oznámení zásilek a další povinnosti dovozce nebo osoby odpovědné za zásilku;
- Originální dokumenty k zásilkám;
- Identifikace a výběr zásilek, které by měly být kontrolovány;
- Druh a četnost kontrol, které mají provádět veterinární lékaři u živočišných produktů i živých zvířat (kontroly dokladů, totožnosti a fyzické kontroly);
- Postupy odběru vzorků založené na ročním plánu monitorování a vzorky zasílané do laboratoře, včetně komunikace a toku informací mezi inspekčními službami a laboratoří;
- Zvláštní postupy týkající se zásilek určených k tranzitu, skladování v určených celních skladech nebo zásobování lodí na vstupních i výstupních hraničních přechodech, skladování a zřízení místa určení včetně povinností skladníka a kompetencí hraničních kontrolních a vnitrozemských veterinářů, přesuny konkrétních zásilek do určeného místa určení, komunikačního a informačního toku mezi stanovištěm hraniční kontroly a vnitrozemskými veterinárními lékaři;
- Rozdělení odpovědnosti s vnitrozemskými veterinárními orgány (zpětně dovezené zásilky, dozor nad určenými sklady, dozor nad likvidací odpadu);
- Kontroly osobních zásilek;
- Kontroly komerčních a nekomerčních pohybů zvířat v zájmovém chovu a welfare zvířat;
- Standardizované dokumenty pro schvalování nebo odmítání zásilek;
- Odmítnuté a zpětně odeslané zásilky, včetně příslušného toku informací;
- Sankce v případě porušení;

- Účtované poplatky.

Roční plán kontrol a odběru vzorků by měl být vypracován na základě statistik o dovozních tocích, o informacích získaných praxí a zkušenostmi a informace o rizicích pro veřejné zdraví a zdraví zvířat získané od jiných služeb, jiných zemí a mezinárodních organizací.

Příručky o postupech kontroly potravin a krmiv jiného než živočišného původu a hygieny potravin a krmiv by měly obsahovat mimo jiné tyto pokyny:

- Seznam kontrolovaných potravin a krmiv jiného než živočišného původu a příslušná četnost kontrol;
- Předběžné oznámení s použitím společného vstupního dokladu;
- Kontrolní postupy a postupy odběru vzorků, včetně pravidel pro další přepravu v případě nevyřízených výsledků testů;
- Rozdělení odpovědností s vnitrostátními orgány pro hygienu potravin a krmiv;
- Standardizované dokumenty pro schvalování nebo odmítání zásilek.

Přenesené orgány agentury fungují neefektivněji, když zaměstnanci na různých úrovních mají pravomoc rozhodovat se s určitou mírou autonomie. To umožňuje vyššímu managementu soustředit se na své hlavní úkoly a nikoli převážně na administrativní záležitosti, a také to umožňuje rychlejší a relevantnější rozhodnutí na operační úrovni (bez nutnosti neustále posouvat rozhodnutí nahoru v řetězci velení). Přestože je politika a dohled zachována vrcholovým vedením, mikrořízení všech jednotek a zaměstnanců není praktické, protože způsobuje zpoždění v rozhodování.

3.6.4. Lidské zdroje a školení

Kvalifikace personálu na hranicích je zásadní pro kvalitu výkonu svých povinností. Je proto důležité, aby probíhalo specifické školení o úkolech souvisejících se správou hranic a aby byl nábor kompetentních pracovníků přijímán podle objektivních kritérií. Strategie lidských zdrojů všech agentur pro správu hranic by měla obsahovat následující klíčové prvky. Je třeba vymezit podrobné popisy práce pro všechny zaměstnance na základě zadání konkrétní agentury a definovat objektivní a transparentní postupy pro nábor, kariérní růst (na základě zásluh, zohledňující pracovní dovednosti a vzdělání) a transparentní postupy pro ukončení pracovního poměru.

Důležitá jsou též dobře zavedená pravidla pro systém rotace v rámci agentury pro správu hranic, pokud jde o služební místo a úkoly, ať už prostřednictvím dobrovolnictví nebo na základě povinného přidělení. To vystavuje pohraniční zaměstnance různým úkolům a povinnostem a zvyšuje tak jejich zkušenosti a oblasti jejich odbornosti. To je považováno za užitečné zejména na začátku kariéry. Může také sloužit k odrazení od korupce, protože ztěžuje vytváření korupčních sítí. Nicméně velmi častá rotace založená na krátké době služby na jednom oddělení není vhodná. Pro zdárné zajištění lidských zdrojů musí být identifikován požadovaný počet a kategorie zaměstnanců (vedoucí, administrativní síla, specialisté atd.). Klíčová je též nasazení potřebného počtu zaměstnanců, vybavení a dalších zdrojů pro agenturu jako celek a pro každé jednotlivé místo (na základě využití analýzy rizik). V tomto kontextu je třeba nastavit přiměřené platy, mechanismy monitorování a hodnocení zaměstnanců. Etický kodex chování (práva a povinnosti) musí být jasně vymezen.

Důležitou součástí těchto postupů je též odborné školení. Výkonnost jednotlivých důstojníků na místní, regionální a centrální úrovni by měla být analyzována a hodnocena v souladu s profesními standardy prostřednictvím prověrek výkonnosti a používání jednotného národního formuláře. Doporučuje se transparentní systém povyšování založený na zásluhách, aby byl motivovaným zaměstnancům poskytnut jasný kariérní postup. Požadovaná úroveň vzdělání a fyzická způsobilost nově rekrutovaných pracovníků by měla být testována a rekruti musí splňovat morální a právní požadavky (trestní/soudní rejstříky apod.).

Úkoly správy hranic jsou vysoce specializované, což by se mělo odrážet v plánech školení, základním a pokročilém teoretickém a praktickém školení v učebně, jakož i školení na pracovišti, doplněné o koučování a mentoring v terénu. Školení by mělo být kontinuálním prvkem pro zaměstnance po celou dobu jejich kariéry (aktualizační, specializační a nové dovednosti/informační školení) a mělo by vycházet z pravidelně aktualizovaných osnov a příruček. Nedílnou součástí školení by měl být koncept IBM. Kromě přímého školení správy hranic se doporučují kurzy manažerských dovedností, jazyků a počítačových dovedností. Mohlo by se zvážit společné školení důstojníků s různými profily, aby se podpořilo vzájemné obohacování myšlenek. Agentury pro správu hranic by měly mít centralizované školicí zařízení a v závislosti na velikosti a zdrojích země i několik moderně vybavených školících učeben, akademií, středisek a imitací hraničních přechodů či kontrolních bodů odpovídajícím velikostí i vybavením skutečnosti. Výborné je zavedení systému školení školitelů, díky kterému je k dispozici více interních školitelů, kteří rychle kaskádují znalosti až na úroveň expertizy v oboru.

Na úrovni EU, poskytuje mezinárodní vzdělávací agentura CEPOL⁵⁶, která podporuje spolupráci v oblasti prosazování práva prostřednictvím vzdělávání a výcviku, a to nejen na evropské, ale i mezinárodní úrovni. Oficiální název zní „Agentura Evropské unie pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva“. Agentura CEPOL byla zřízena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2219 ze dne 25. listopadu 2015 a sídlí v maďarské Budapešti. Současné portfolio agentury CEPOL zahrnuje prezenční vzdělávací aktivity konané přímo ve vzdělávacích institucích jednotlivých členských států EU, on-line vzdělávání (tj. webináře, on-line moduly, on-line kurzy, e-workshopy, e-lessons, cyber-bites⁵⁷, coffee talks⁵⁸ a aktivity osobnostního rozvoje/Open Sesame⁵⁹, výměnný program a výzkumnou a vědeckou činnost). ČR úzce spolupracuje s agenturou CEPOL v rámci vzdělávání svých zaměstnanců bezpečnostních sborů. ČR rovněž zabezpečuje národní kurzy ke zvýšení znalostí v oblasti IBM ve spolupráci s Vyšší

⁵⁶ CEPOL, bližší informací online <https://www.cepola.europa.eu/>

⁵⁷ Cyber-bites jsou sekvenční nebo individuální webináře, které jsou propojeny do jednoho oboru nebo základního předmětu. Tato metodologie se také nazývá mikrovzdělávací prostředek a pomáhá udržovat vzdělávání s technologickým vývojem. Doba trvání jednoho cyber-bitu je 20 až 30 minut.

⁵⁸ Coffee-talk je aktivní 30 minutová schůzka online mezi dvěma a více účastníky. Na coffee-talk musí přijít všichni zúčastnění s minimální připraveností k diskutovanému tématu neboť se drží formou vzájemného dialogu.

⁵⁹ Programy na psychologická témata, behaviorální experimenty a pod.

Policejní školou v Holešově, která získala akreditaci vzdělávacího programu vyšší odborné školy „Bezpečnostně právní činnost (68-42-N/04)“. Absolvováním tohoto vzdělávacího programu studenti získají potřebnou kvalifikační způsobilost.

Vzdělávání ve vyšší policejní škole umožňuje získat požadované vzdělání příslušníkům Policie ČR zařazeným v 6. a 7. tarifních třídách podle nařízení vlády č.104/2005 Sb., v platném znění a občanským zaměstnancům Ministerstva vnitra a PČR v 9. a 10. platových třídách dle nařízení vlády č. 469/2002 Sb., v platném znění, IZO školy: 181 000 636. Tato forma vzdělávání není určena pro jiné uchazeče než pro příslušníky PČR a občanské zaměstnance MV.

3.6.5. Komunikace a výměna informací

Cílem komunikace a výměny informací je regulace a standardizace efektivního a rychlého toku informací a efektivní dokumentace. Operační zaměstnanci agentury pro správu hranic potřebují mít relevantní a aktuální informace, aby mohli řádně plnit své povinnosti a vhodným způsobem reagovat na hrozby a mimořádné události. Centrální ředitelství na druhé straně potřebují také statistiky a data jako informace o činnosti jiných jednotek, protože tvoří základ pro rozpočet, zdroje, pokyny, plánování a formulování strategií a pomáhá monitorovat práci na regionální a místní úrovni. Tok informací v rámci každé agentury pro správu hranic proto musí být horizontální a vertikální. Horizontální tok je výměna informací mezi různými jednotlivci, odděleními nebo jednotkami na stejné organizační úrovni. To by mělo probíhat na všech organizačních úrovních agentury: v ústředí, regionálních centrech a místních odděleních. Vertikální tok je výměna informací mezi různými jednotlivci, odděleními nebo jednotkami na různých organizačních úrovních. Efektivní komunikace je zajištěna několika způsoby:

- **Porady:** běžné týmové porady ve stejné organizační jednotce; meziresortní schůzky; individuální porady zaměstnanců/vedení; schůzky ad hoc;
- **Oběžníky/brífinky:** písemné informace k distribuci prostřednictvím IT systémů, e-mailu, tištěných kopií; nástěnky atd.;
- **Databáze:** tištěné nebo elektronické referenční zdroje, které mohou zaměstnanci zkontrolovat a zjistit provozní informace;
- **Zprávy:** pravidelné a ad hoc zprávy;

- **Společné aktivity** (např. školení): povědomí o úkolech a činnostech jiných jednotek zlepšuje celkovou efektivitu agentury (pokud zaměstnanci rozumí celkovém pracovním toku agentury, mohou efektivněji implementovat svoji složku);
- **Personální výměny:** dočasné umístění zaměstnanců na jiné oddělení, aby lépe porozuměli úkolům a činnostem jiných oddělení.

Systém výměny informací by měl být popsán v provozních pokynech nebo manuálu, který by měl rovněž obsahovat standardizované formuláře a šablony pro vykazování statistických údajů nebo informací. Harmonizovaný systém sběru dat rovněž usnadňuje jejich výměnu a spolupráci s dalšími agenturami. Bez ohledu na použitou metodu (na míru nebo základní IT systém, výměna informací prostřednictvím tištěných kopií nebo telefonu) musí být vždy zajištěna ochrana dat⁶⁰. Tam, kde lze vytvořit elektronické sítě mezi centrální, regionální a místní úrovní, by IT systém měl:

- Zajistit automatizovanou výměnu informací a komunikaci v rámci agentury správy hranic prostřednictvím jednotného systému, například prostřednictvím databáze, intranetu a e-mailů;
- Zajistit systém sběru dat, jejich zpracování a distribuce a informací s přístupem v reálném čase pro oprávněné uživatele;
- Povolit správu toku dat;
- Umožňují identifikaci uživatelů na základě přístupových práv a hesel;
- Zahrnout centrální výstražný systém;
- Zahrnout možnost tvorby statistických/analytických přehledů (musí být uvedeno, kdo má právo je vytvářet);
- Zajistit bezpečnost a integritu systému, např. přes firewall a kryptografii;
- Umožnit propojení na elektronická zařízení na ochranu hranic (senzory, radary, stacionární termokamery atd.), kde je to možné;

⁶⁰ V rámci EU dle GDPR (General Data Protection Regulation), česky Obecné nařízení o ochraně osobních údajů, plným názvem *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzickým osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)*. Jde o Nařízení EU, jehož cílem je výrazné zvýšení ochrany osobních dat občanů. V Úředním věstníku Evropské unie bylo vyhlášeno dne 27. dubna 2016

- Být interoperabilní s IT systémy jiných příslušných veřejných orgánů s ohledem na ochranu osobních údajů.

3.6.6. Infrastruktura a vybavení

Infrastruktura a vybavení podporují provozní personál a měly by být dostatečné pro plnění jejich příslušných povinností. Vybavení, které používají orgány správy hranic, se obvykle skládá ze základních a specializovaných položek. Mělo by být přiměřené a dostupné, množství by mělo být také dostatečné pro řádnou ostrahu hranic a pro zpracování toku cestujících a vozidel na každém hraničním přechodu nebo stanovišti hraniční kontroly. Standardy vybavení by měly být formalizovány každou agenturou v souvislosti s celkovou investiční politikou, která bere v úvahu objem a povahu provozu na každém hraničním přechodu. Vzhledem k tomu, že rozpočtová omezení jsou omezená, jsou potřebné investiční plány, které zajistí, že bude možné včas pořídit odpovídající infrastrukturu a vybavení s využitím případných úspor. Tyto plány by se měly týkat hraničních přechodů, jednotek hraničního dozoru, určených míst pro střežení a vyhledávání, infrastruktury, komunikačních nástrojů, vozidel, silnic, parkovacích míst atd. O množství vybavení, které má být pořízeno, by mělo být rozhodnuto na centrální úrovni, ale pouze po koordinaci s místní úrovní, aby bylo zajištěno, že budou splněny skutečné potřeby. Stejně zásadní je vhodné rozmístění zařízení.

Základní výbava obsahuje položky jako například:

- **Vhodné uniformy a boty**, přizpůsobené pracovním podmínkám;
- **Vozidla** (jak s nápisy a logem agentury, tak i civilní pro odlišné možnosti použití);
- **Vstupní a výstupní přechodová razítka**;
- **Základní zařízení pro odhalování padělků** (ultrafialová světla, lupy a referenční materiál);
- **Základní vyhledávací zařízení** (zrcadla, světla, nářadí);
- **Základní sledovací zařízení** (kamery, noční vidění);
- **Komunikační zařízení** (vysílačka, mobilní telefon, fax, počítač);
- **Zbraně**;
- **Osobní bezpečnostní vybavení** (například neprůstřelná vesta).

Specializované vybavení by vzhledem k relativním nákladům a nutnosti proškolení operativců v jejich používání mělo být distribuováno podle potřeby (na základě použití analýzy rizik) na místa, jako jsou hraniční přechody s rozsáhlým provozem. Zahrnuje pokročilejší a obvykle dražší položky, jako jsou mobilní nebo stacionární rentgenové přístroje, systémy kontroly dokumentů, forenzní laboratoře nebo kynologické jednotky.

Nezbytná jsou také adekvátní zařízení pro údržbu zařízení a určitý rozpočet je třeba vyhradit buď na externí zajštění oprav, nebo na školení a zaměstnávání pracovníků údržby. Při projednávání možného pořízení nového zařízení s externími dárci by zapojené agentury měly vzít v úvahu náklady na používání a údržbu. Je například méně nákladné udržovat vozový park se stejnou značkou vozů a pod.

4. Integrovaná správa hranic v ČR

Zásadní změna v rozsahu a způsobu ochrany hranic v ČR nastala se vstupem ČR do Schengenu a zrušením ochrany vnitřních hranic v roce 2007. Od tohoto roku je ČR odpovědná pouze za ochranu vnějších hranic ČR, která má svoji geografickou polohou (vnitroschengenský stát) pouze na mezinárodních letištích, tzv. vzdušné hranice. K těmto kontrolám pak nedochází u všech letů, ale pouze z takových, které jsou do/ze zemí mimo schengenský prostor. Stejně tak jako ostatní státy schengenského prostoru, stejně tak i ČR usiluje o co nejkvalitnější hraniční kontrolu na národní i evropské úrovni, neboť volný pohyb osob a zboží v rámci schengenského prostoru má silný politický a ekonomický význam.

Hlavním koncepčním dokumentem ČR pro správu vnějších hranic a navracení na období 2020-2024 je Strategie ČR pro integrovanou správu hranic, která slouží k naplnění politických cílů na národní úrovni.

Českou IBM Strategii je třeba vnímat v celkovém kontextu existujících strategických dokumentů v oblasti schengenské spolupráce. Prvky integrované správy hranic se promítaly do strategií ČR již od zahájení příprav na vstup do Schengenu ve formě strategických plánů pro oblast schengenské spolupráce. V současné době jsou základními strategickými dokumenty v dané oblasti vládou schválený *Národní schengenský plán 2014* (dále jen NSP 2014)⁶¹, který pokrývá celou problematiku schengenské spolupráce v období let 2014–2020, a každoroční zprávy o jeho plnění. Na tento plán navázal NSP 2021, který zahrnuje období víceletého finančního rámce EU pro roky 2021-2027. Jedním z úkolů NSP 2014 byl proto úkol 2/39: „*Vypracovat vnitrostátní strategii integrované správy hranic v souladu s čl. 4 nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž, politickou strategií evropských institucí a technickou a operativní strategií agentury Frontex*“⁶².

IBM Strategie ČR je plněním výše uvedeného úkolu a plně reflektuje požadavky stanovené legislativou EU a výše zmíněnými evropskými strategickými dokumenty.

⁶¹ Usnesení vlády č. 198 ze dne 2. dubna 2014, kterým vláda schválila Národní schengenský plán 2014 (NSP 2014) a současně uložila ministru vnitra pravidelně vypracovávat zprávu o jeho plnění a případně jej aktualizovat, tento plán zahrnuje období 2014- 2020, kterému předcházelo *Usnesení vlády České republiky* ze dne 5. ledna 2011 číslo 4 o Národním plánu pro řízení ochrany státních hranic České republiky a správné provádění schengenského acquis (Národní schengenský plán 2011).

⁶² Strategie IBM České republiky na období 2020-2024.

Strategie je samostatným vládním dokumentem, který bude aktualizován v souladu s případnými změnami vyvolanými zejména v návaznosti na novou legislativu nebo revizi technické a operativní strategie agentury Frontex.

Strategie vychází z dosavadních výsledků schengenského hodnocení, hodnocení zranitelnosti a vlastních hodnocení, úkolů plynoucích z nové legislativy a strategických cílů ČR v oblasti správy hranic. Dále zahrnuje pro ČR relevantní aktivity, jejichž implementace je vyžadována dle technické a operativní strategie agentury Frontex. Současně reflektuje dobrou praxi a doporučení vyplývající ze schengenského hodnocení ostatních schengenských států.

Tato IBM Strategie bere do úvahy následující vize:

1. V nitru sdílené odpovědnosti dosáhnout vysoké úrovně správy vnějších hranic EU/Schengenu a navracení, mimo jiné prostřednictvím české účasti na aktivitách agentury Frontex, v souladu s evropskými standardy a při plném respektování evropských hodnot – **synergie**;
2. Zefektivnit spolupráci se třetími zeměmi, včetně navracení – **vnější dimenze**;
3. Dosáhnout vysoké úrovně správy vnějších hranic ČR a navracení – **kvalita**;
4. Zvýšit schopnost předvídat výjimečné vnější i vnitřní vlivy a krizové stavy a efektivně na ně reagovat – **akceschopnost**;
5. Zajistit dlouhodobě stabilní systém integrované správy vnějších hranic ČR – **udržitelnost**;
6. Důsledně dbát na dodržování základních práv všech zúčastněných a respektovat relevantní mezinárodní závazky ČR jako je dodržování zásady nenavracení – **základní práva**.

Konkrétní cíle IBM Strategie ČR jsou členěny do 12 tematických oblastí, které zohledňují relevantní složky evropské integrované správy hranic v souladu s nařízením (EU) 2016/1624 a tři horizontální témata (výzkum a inovace, odborná příprava a základní práva) v návaznosti na požadavek vyjádřený v závěrech Rady o evropské integrované správě hranic. U jednotlivých cílů jsou uvedeni gestoři a spolugestoři,⁶³ termín plnění a případně i prioritita při jejich implementaci.

⁶³ V případě více gestorů či spolugestorů každý odpovídá za plnění stanoveného cíle v mezích své působnosti.

Vyhodnocování plnění úkolů a aktualizace úkolů provádí každý rok MV formou zprávy o plnění k 31. prosinci předchozího roku, která je předkládána ke schválení střídavě Koordinačnímu orgánu pro řízení ochrany státních hranic ČR a migraci a vládě. Pouze vládě předkládané materiály mohou obsahovat případnou aktualizaci plánu. Nové úkoly vyplývající z jednání Koordinačního orgánu pro řízení ochrany státních hranic ČR a migraci jsou považovány za návrh, který bude potvrzen vládou v následné zprávě.

Implementace IBM Strategie prostřednictvím úkolů v akčním plánu umožní využít již existující organizační nástroje (pracovní struktury, eskalační mechanismy, schvalovací procedury, stanovení úkolů a metodiku vyhodnocování jejich plnění) bez nutnosti vytváření nových mechanismů.

IBM strategie zahrnuje účast všech orgánů státní správy podílejících se na správě vnějších hranic a navracení a dalších relevantních subjektů. Strategie slouží i jako referenční dokument pro čerpání finančních zdrojů EU a dalších zdrojů financování.

Pro potřeby implementace IBM Strategie byly vybrány prioritní cíle, které odráží národní politické zájmy v oblasti správy vnějších hranic, jakož i největší zjištěné nedostatky ČR v rámci schengenského hodnocení, hodnocení zranitelnosti a sebehodnocení. Z toho plyne potřeba jejich přednostního plnění a zohlednění při čerpání finančních zdrojů EU.

5. Stereotypy a předsudky v rámci správy hranic

Tato část se zabývá současnými stereotypy a předsudky u příslušníků policie vůči cizincům a jejich vliv na plnění služebních povinností v rámci výkonu správy hranic. Cílem je popsat stručně danou problematiku a také poskytnout argumentaci proti stereotypům a předsudkům, včetně jejich prevence. Přestože tato kapitola není primární součástí problematiky IBM, v rámci dodržování zákonných podmínek a výkonu profesních úkolů příslušníků bezpečnostních sborů v rámci implementace IBM, je významná. Podstata důležitostí spočívá v ohledu na dodržování lidských práv, neboť je bezpodmínečně nutné si uvědomit přítomnost předsudků a stereotypů ve výkonu služby a tyto potlačovat. Subjektivní pocity ve výkonu služby nesmí potlačit právní a objektivní fakta⁶⁴.

Ochrana obyvatelstva a správa hranic je klíčovou činností v rámci zajištění vnitřní a vnější bezpečnosti každého státu. Tyto činnosti je důležité vykonávat se zachováním nestrannosti a objektivnosti každého kompetentního příslušníka bezpečnostních sborů a dalších složek zapojených do těchto procesů. K efektivnímu vyhodnocování hrozeb a bezprostřední reakci je třeba rovný přístup ke všem osobám bez ohledu na pohlaví, státní příslušnost, etnický původ, věk, sociální status, vzdělání či jiné okolnosti. Tendenční a zaujaté postoje a stanoviska by mohla negativně ovlivnit bezpečnostní procesy a vést k neadekvátním závěrům a opatřením. Příslušníci se během výkonu služby setkávají s představiteli různých sociálních skupin a jejich reakce nesmí být zatíženy postoje stereotypy a předsudky. Při hodnocení bezpečnostní situace, jevů či podmínek je rozhodující postupovat profesionálně, soustředit pozornost na ověřené informace a validní data a nepodléhat iracionálním soudům či neopodstatněným domněnkám. Takovéto postoje by mohly mít negativní dopad na celý proces zajištění bezpečnosti, ale mohly by vést i k opomenutí jiných významných rizik. Neobjektivní zacílení na vybrané skupiny osob či jejich představitele je v procesu správy hranic

⁶⁴ ČÍRTKOVÁ, Ludmila. *Policejní psychologie*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. 2016. ISBN 978-80-7380-581-4.

neakceptovatelné a proto je tomuto tématu věnován v následujícím textu zvýšená pozornost.

5.1. Stereotypy

Řada výzkumů stereotypů spojovaných s věkem poukazuje na výsledky, že lidé odvozují od reálných odlišností osobnostních vlastností spojeným mezi lidmi různého věku. Rovněž rodové stereotypy odpovídají tomu, jak posuzují lidé podle pohlaví. Rodové stereotypy a stereotypy spojované s věkem zase dokládají to, jak se posuzují ženy a muži, staří a mladí lidé v různých zemích. Naproti tomu národní stereotypy jsou přesné jen v omezené míře. Důvod může být v tom, že se na jejich formování podílí celá řada různých faktorů, které stereotypy související s věkem a pohlavím neovlivňují⁶⁵. Jedná se o geografické, klimatické, ekonomické a jiné faktory. Národní stereotypy mohou být navíc úmyslně šířeny a vytvářeny, aby napomáhaly různým cílům (např. sjednocení nesusoudných zemí jako v bývalém Sovětském svazu), mohou pomáhat při definování národní identity v kontrastu s geograficky blízkou dominantní zemí jako Kanada k USA nebo ČR vůči Rakousku apod.

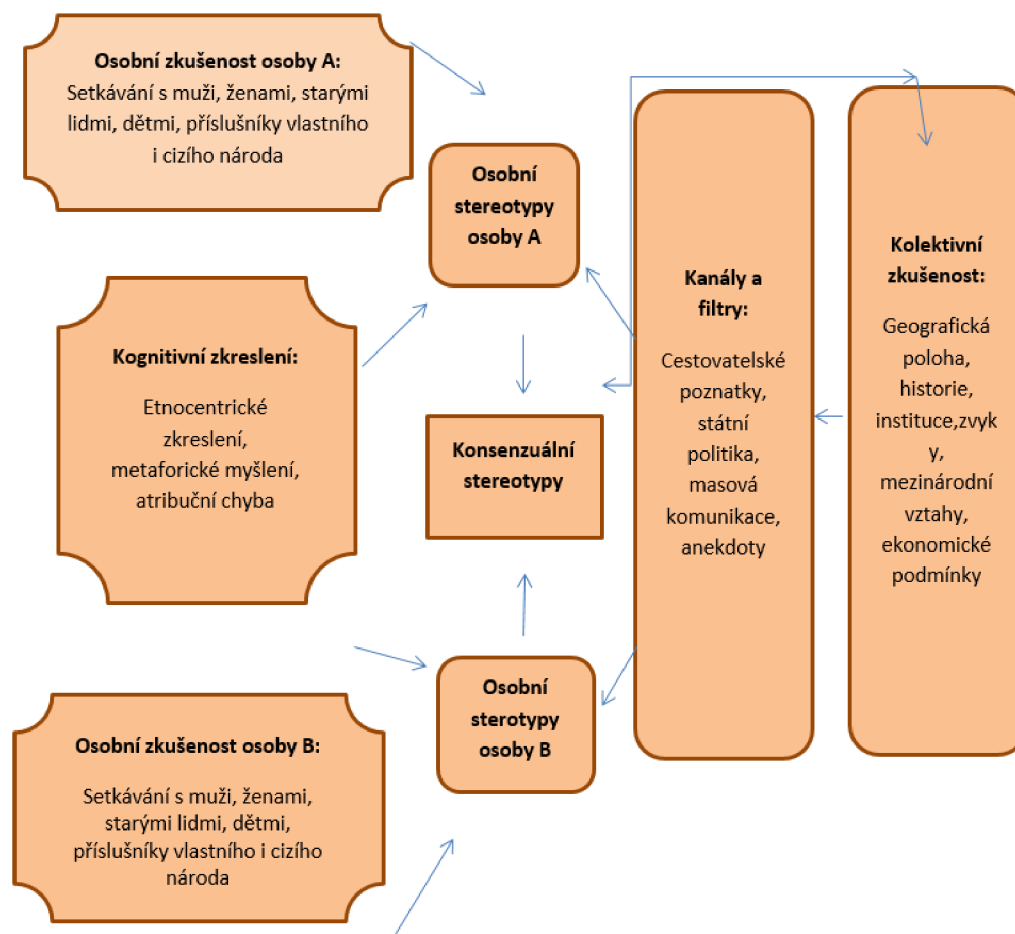
Americký psycholog Robert Mc Crae⁶⁶ ve svém nepublikovaném rukopisu shrnul poznatky z dosud realizovaných výzkumů přesnosti stereotypů a vytvořil tak model vlivů podílejících se na formování stereotypů (viz. obrázek níže). Tento model přispívá k objasnění, proč zaznamenáváme v odlišných výzkumech rozdíly v přesnosti různých stereotypů. Následující obrázek znázorňuje vlivy, které se podílejí na vzniku osobních stereotypních představ jednotlivců⁶⁷, z nichž se pak vytváří celkový, konsenzuální stereotyp. Tento model rozlišuje tři druhy vlivů. Do první skupiny patří osobní zkušenosti z kontaktu se členy posuzované skupiny (např. cizinci z Vietnamu). Druhou skupinu reprezentují kolektivní, zprostředkované informace, které jsou sdíleny na úrovni celé

⁶⁵ STEELE, Clause. *Whistling Vivaldi: How stereotypes affect us and what we can do*. USA: W.W. Norton & Company, Inc., 2010. ISBN: 978-0-393-06249-8.

⁶⁶ GRAF, S. et al., Češi a jejich sousedé, Meziskupinové postoje a kontakt ve střední Evropě. Praha: Academia, 2015. ISBN 978-80-200-2489-3. Str. 135- 140.

⁶⁷ Personal stereotypes- osobní stereotypy.

kultury nebo sociálního okolí, v němž se jedinec pohybuje. Třetí skupinu vlivů představují kognitivní zkreslení.



Zpětnovazebná smyčka od konsenzuálních stereotypů ke kolektivní zkušenosti.

Na obrázku je navržena zpětnovazebná smyčka od konsenzuálních stereotypů ke kolektivní zkušenosti. Tímto způsobem se konsenzuální stereotyp stává jedním z atributů kolektivní zkušenosti. Odtud jsou přes kanály a různé filtry (jako je státní politika, cestovatelské zkušenosti, masová komunikace, anekdota) zpětně ovlivňovány osobní stereotypy, které se podílejí na vytváření konsenzuálního stereotypu. Je těžké předpovědět, jak se pomluvy či informace z druhé ruky a kognitivní zkreslení podílejí na vytváření konkrétního stereotypu. Model vlivů podílejících se na vzniku stereotypů naznačuje, jak může být přesnost stereotypů spojena s odlišnými posuzovanými

skupinami a různými posuzovateli. Teprve na základě budoucích výzkumů bude možné vytvořit teorii rozdílné přesnosti⁶⁸.

Bezprostředním zdrojem informací o cizincích je osobní zkušenost. Shodně jako odborní psychologové, kteří se zabývají výzkumem stereotypů, tak i běžní lidé získávají informace o určité skupině na základě menší analýzy jejích členů, z něhož zobecňují celou populaci. Mc Crae a kolegové⁶⁹ se proto domnívá, že národní stereotypy se tvoří v kontrastu ke skutečným i představovaným rozdílům mezi národy, zeměmi. Proto vytváření národních heterostereotypů předchází vytváření národních autostereotypů. To znamená, že velké množství informací mají lidé o osobnostních rysech občanů vlastní země. Pokud nemají žádné nebo mají minimální zkušenosti s příslušníky jiných zemí, nejsou schopni adekvátně formulovat obraz typického představitele vlastní země z důvodu absence kritéria pro srovnání.

Stereotypy se vytvářejí také na základě kolektivně sdílených znalostí, které nesouvisejí s osobní zkušeností. Bohužel mezi takové patří i pomluvy, smyšlené informace, falešné domněnky, informace z druhé ruky atd. Současné výsledky výzkumů se shodují s tím, že národní stereotypy jsou založeny především na sdílených představách o cizincích z té a jiné země, o příslušnících různých národů, které jen částečně vyplývají z kolektivních zkušeností členů těchto skupin. Podle historiků a antropologů je kolektivní zkušenost soubor faktů, které charakterizují národ. Jedná se o cykly ekonomického růstu a poklesu, formy státního zřízení, hostilitu nebo spolupráci s jinými národy, uspořádání v rodině. V případě občanů jiných národů jsou informace tohoto typu zprostředkovány a filtrovány prostřednictvím různých mechanismů. Informace o cizincích získáváme např. z médií, vyprávění cestovatelů, z knih, cestopisů, filmů, z anekdot⁷⁰, ale i lží a pomluv. Možná díky americkým filmům, je vytvořena představa o typickém Američanovi, která je daleka skutečnosti a zapadá do našeho stereotypu. Pokud jsou nepravdivé informace o

⁶⁸ Anglicky *Theory of differential accuracy*.

⁶⁹ TERRACIANO, Antonio a Robert R. McCRAE. *Perceptios of Americans and the Iraq invasion“ Implications for understanding national character stereotypes*. Baltimore: Journal of cross-cultural psychology, 2008.

⁷⁰ Anekdoty provází stereotypní způsoby uvažování a silně podporují jednotnou identifikaci některých kategorií a jejich znaků ve společnosti. Dopad anekdot na udržování a dokonce posilování stereotypů je velmi silný. Anekdota primárně pomáhá rozšířit stereotypní postoje a názory vůči cizincům (nebp jiným skupinám), zejména potvrzuje přiřazení některých znaků daných skupin, čímž vede v zásadě k utvrzení stereotypu, o kterém tudíž není třeba pochybovat. Tak vlastně dochází ke vzniku předsudku.

národních stereotypch sdílené kolektivně, většina lidí nemá možnost je opravovat prostřednictvím přímého pozorování, nebo dokonce kontaktu s příslušníky jiných zemí.

Další skupinou vlivů podílejících se na formování stereotypů jsou kognitivní zkreslení. V kontextu zkoumání národních stereotypů lze podle Mc Craee hovořit o přinejmenším čtyřech zkresleních. První je etnocentrické zkreslení, kdy dochází ke snaze vylepšit vlastní národ. Druhé zkreslení souvisí s efektem kontrastu, v jehož rámci se národní identita definuje na základě porovnávání se s vlastnostmi sousedů. Třetí zkreslení, Mc Craem nazývané metaforické zkreslení, se týká rozšířené představy, že lidé žijící v chladnějším prostředí (geografickou polohou) jsou asociováni se sociální rezervovaností. Další zkreslení je spojeno s bohatstvím a reprezentuje neopodstatnělou představu, že lidé z bohatých zemí jsou kompetentnější, svědomitější a bezproblémoví, což se shoduje s přisuzováním vyššího stupně kompetence jedincům s vyšším postavením.

Stereotypy vytvářené a udržované určitou sociální skupinou (např. policisté) se přenášejí z jednoho člena na druhého rychleji než takové, které si vytváříme sami. Stereotypy o cizincích tak přejímáme často jako fakta od zkušenějších kolegů, o kterých nelze polemizovat. Podle Banaji⁷¹ je takové *prejímání názorů poměrně latentní záležitostí nás samých, které funguje bez našeho povědomí nebo vědomé kontroly*. Dá se souhlasit s tím, že takovým způsobem si policisté bezděčně utváří řadu úsudků o charakteru, (ne)schopnostech a potenciálu cizinců, často bez zpětného ověření, zkušeností nebo vlastního názoru.

5.2. Předsudky

V oblasti sociální psychologie, interpretativní a kvalitativní sociologie, interkulturní psychologie se setkáváme s teorií předsudků. Ve všech existujících definicích⁷² jsou

⁷¹ BANAJI, Mahzarin a Anthony GREENWALD. Hidden Biases of Good People. USA: Batam Books, 2013. ISBN 978-0-345-52843-8. Str.92.

⁷² Podle psychologa Hartla jsou předsudky definovány jako předpojatost, názorová strnulost, emočně nabitý, kriticky nezhodnocený úsudek a z něj plynoucí postoj, názor přijatý jedincem nebo skupinou.

Podle psychologa G.W.Allporta je etnický předsudek antipatie, která vychází z chybné a strnulé generalizace. Tuto antipatii lze pociťovat nebo vyjádřit. Může být namířena proti cele skupině, nebo proti jednotlivci, protože je příslušníkem této skupiny.

společné dvě základní složky předsudku, a to citové zbarvení a odkaz na ničím nepodložený úsudek⁷³. Předsudek někteří vědci považují za negativní stereotyp, avšak ve všech definicích se jedná o negativní postoj vůči osobě nebo věci, který člověk zaujímá předem, bez opravdové zkušenosti nebo bezohledně na ni. Předsudky patří mezi emočně silně akcentované postoje člověka. Chybná percepce osobnosti a interpretace jeho projevů se promítne do meziosobních vztahů (v našem případě do komunikace policista x občan)⁷⁴, v jejich důsledku vznikají komunikačně náročné situace, mezi jednu nejčastějších percepčních chyb tak patří také předsudky.

Etnické a rasové předsudky jsou neakceptovatelné v rozvinuté společnosti⁷⁵. Jde o averzi vycházející z chybného a strnulého zobecňování. Tuto averzi lze určitým způsobem vyjádřit nebo pocítovat. Může být namířena proti skupině jako celku (např. státu), anebo proti jedinci (občanu takového státu, neboť je členem takové skupiny). Člověk s předsudky obvykle tvrdí, že má pro svůj názor řadu důkazů a důvodů. V mnoha případech jsou takové důkazy nedostatečné nebo chybně interpretované. Velký vliv mají na taková tvrzení media, příběhy vytržené z kontextu, selektivní vygenerování nedůležitých informací nebo jedna špatná vlastní zkušenost. Etnické předsudky jsou v životě policistů obvykle záležitostí způsobu jednání s jednotlivými lidmi, ale znamenají také neopodstatnělou představu o skupině jako celku.

Následující část má teoreticko-empirický charakter, neboť je založena na kvalitativním výzkumném terénním šetření formou narativních rozhovorů. Velmi zajímavým výsledkem mého šetření byla korelace shody výpovědí mezi českými policisty, kteří se mezi sebou neznali a byli z různých oddělení Policie ČR v rámci celé republiky. Tito tvrdili, že každý občan Nigérie je v ČR zapojen do obchodu s narkotiky (proto se vždy musí řádně kontrolovat jeho totožnost), každý občan Vietnamu do finanční kriminality (proto se nemusí kontrolovat, neboť mají doklady k pobytu v pořádku), většina

Podle psychologa Hayese je předsudek fixovaný, předem zformovaný postoj k nějakému objektu projevující se bez ohledu na individualitu nebo povahu tohoto objektu. Člověk, který má předsudky, nezvažuje při posuzování druhých žádná alternativní vysvětlení. Výsledek jeho interpersonálního hodnocení je dopředu určen nějakou libovolnou vlastností toho druhého.

⁷³HARTL, Pavel a Helena HARTLOVÁ. *Psychologický slovník*. Praha: Portál, 2000. ISBN 80-7178-303-X.

⁷⁴MATOUŠKOVÁ, Ingrid a Joža SPURNÝ. *Komunikačně náročné situace v policejní praxi*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. ISBN 80-86898-37-7. Str. 69-73.

⁷⁵ALLPORT, Gordon Willard. *O povaze předsudků*. Praha: Prostor, 2004. ISBN 80-7260-125-3.

příslušníků bývalého Sovětského Svazu (zejména z Ukrajiny a Moldavska) pracuje bez řádných dokladů k výkonu zaměstnání, každý muslim je potenciální terorista, každý žadatel o azyl či doplňkovou ochranu je v ČR z ekonomických důvodů. V takovém výčtu by se dalo pokračovat.

Presumpce nevinny je jedním z principů právního státu a je aplikována ve všech fázích trestního řízení tím, že nahlíží na účastníka trestního řízení jako na nevinného⁷⁶. Existuje však presumpce nevinny v širším slova smyslu i mimo trestní řízení? Provedený výzkum potvrzuje, že právě etnické a rasové předsudky jsou pravým opakem. Je zřejmé, že policie postupuje při kontrole cizinců na základě vlastních poznatků, na základě analýzy rizik, na základě profilování osob a podobně. Do jaké míry předsudky ovlivňují takové kontroly, lze obecně velmi těžko charakterizovat, ale lze předpokládat, že velmi. Často se policisté při kontrole na prvním místě zaměřují na vzhled cizince. Kontrolovaný občan tmavé pleti při předložení cestovního dokladu USA s největší pravděpodobností již nedostane doplňující otázku, zatímco stejný občan s platným pobytem na území ČR bude dále dotazován a projde důkladnou kontrolou při každém setkání s policií.

Předsudky jsou označovány jako jedna z forem postojů. Vědečtí pracovníci se shodují na tom, že jde o iracionálně založené postoje či postoje afektivně zdůrazněné. Jedná se o komplex v podstatě nezdůvodněných postojů a stanovisek, které lidé získávají poměrně nenápadně pod vlivem prostředí, nebo je přebírají od různých autorit. Dosud se žádný výzkum detailně nevěnoval předsudky policistů jako příslušníků jedné skupiny. Dá se však považovat za zřejmé, že úroveň předsudků policistů je shodná, bez ohledu na funkci či policejní hodnost, bez ohledu na místní či věcnou příslušnost.

Důvody, proč existují předsudky a stále vznikají i přes to, že jsme si jich vědomi, se věnuje řada psychologů. Historická skutečnost je, že jsou lidé rozdílní, pocházejí z různých civilizací, národů, kultur, vyznávají jiné hodnoty, mají odlišnou barvu kůže, mluví různými jazyky, mají jiná náboženství. Takové základní rozdíly vedou k důvodům pro závist, nepřátelství, nepřejícnost, strach z rozdílů, ohrožení, pochybnosti a pod⁷⁷.

⁷⁶ JELÍNEK Jiří a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges. 2009. ISBN 978-80-87212-22-6.

⁷⁷ KOVÁŘ, Martin a Václav HORČIČKA. *Dějiny Evropské integrace I*. Praha: TRITON. 2005. ISBN 80-7254-731-3.

Předsudky se tvoří z vlastních hodnotových vzorců chování, z našich tradic, vycházejí z našich zkušeností, získaných informací a ze sociální percepce. Vedou nás k takovým závěrům a interpretacím, které pak akceptujeme jako pravdivé bez jakýchkoliv důkazů. Domněnky o cizincích jsou ovlivněny hodnotami, informacemi a zkušenostmi s alespoň jedním z nich, které spontánně vyústí v závěry, které očekáváme nebo kterým věříme⁷⁸.

Ve společnosti dochází často k zaměňování pojmů předsudek, diskriminace a rasismus. Mezi těmito pojmy existuje vztah, ale vůbec nejsou identické. Chová-li někdo předsudky vůči cizincům, nedopouští se tím ještě diskriminace, která se projevuje až konkrétním jednáním. Diskriminací tedy rozumíme negativní akci plynoucí z předsudků. Předsudky mohou k diskriminačním akcím vést, ale také naopak nemusí⁷⁹. S rasismem je to obdobné, neboť o něm mluvíme tam, kde dochází k přímému ohrožování jedné rasové skupiny ze strany jiné rasové skupiny. Nesmí se zaměňovat se sociální distancí nebo neoblíbeností mezi cizinci z různých zemí. Rasismus souhrnně označuje taková jednání, která překračují pouhé vnímání rasových odlišností a přetváří se na nepřátelské aktivity vůči příslušníkům jiné rasy, jež se projevují diskriminací, agresivním chováním, ať už fyzickým nebo verbálním.

Předsudky jsou výsledkem stereotypizace⁸⁰, což znamená přisouzení stejných vlastností všem objektům spadajících do jedné kategorie, bez nutnosti osobního poznání všech objektů. V tomto ohledu funguje stereotyp jako zjednodušení. V průběhu života člověk poznává, že objekty kolem nemusí nutně obsahovat všechny prvky, dokonce nemusí obsahovat žádný, aby došlo ke schopnosti diferenciaci.

⁷⁸ TRBOLA, Robert a Miroslava RÁKOCZYOVÁ. *Institucionální podmínky sociální integrace cizinců v ČR I., Integrační politika*. Brno: Barrister & Principal, 2011. ISBN 978-80-8747-419-8.

TRBOLA, Robert a Miroslava RÁKOCZYOVÁ. *Institucionální podmínky sociální integrace cizinců v ČR II., Role zaměstnání a vybraných institucí v procesu integrace*. Brno: Barrister & Principal, 2011. ISBN 978-80-8747-420-4.

⁷⁹ KOSEK, Jan. *Právo (n) a předsudek: historické, filozofické, sociálně psychologické, kulturní a právní souvislosti stereotypů a předsudků*. Praha: Dokořán, 2011. ISBN 978-80-7363-312-7.

⁸⁰ LIPPMANN, Wallter. *Veřejné mínění*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0939-3.

6. Kriminalita cizinců v ČR

Tato část práce se zabývá kriminalitou cizinců v ČR a jejich identifikací. Vzhledem k současným hrozbám přeshraniční trestné činnosti je nesmírně důležitá informovanost a spolupráce v boji proti přeshraniční kriminalitě. Z toho vyplývá podchytení kriminality cizinců na národní úrovni. Většina přeshraniční trestné činnosti je spojena s překročením hranic na padělaný nebo pozměněný cestovní doklad, např. při obchodování s lidmi, pašování nelegálního zboží, různých formách terorismu, odcizené identity a podobně. Efektivní kontrola cestovních dokladů, profilování a identifikace osob je významná při správě hranic.

Kriminalita cizinců představuje specifický fenomén, který je zapotřebí vnímat komplexně z perspektivy různorodých vědních oborů, disciplín, ale i poznatků bezpečnostní praxe. Kriminalita cizinců se v dlouhodobém měřítku podílí na celkovému objemu kriminality v marginálních číslech. Přesto je zapotřebí této problematice věnovat pozornost, a to zejména v souvislosti s přeshraniční kriminalitou a činností mezinárodních organizovaných skupin, do kterých jsou v některých případech zapojeni i občané České republiky. V souvislosti se správou hranice je třeba se soustředit zejména na důslednou kontrolu osob přicházejících do České republiky v zájmu ochrany obyvatelstva a fundamentálních hodnot demokratického státu. Na tuto oblast je třeba nahlížet rovněž objektivně bez předpojatosti a předsudků. Kriminalita cizinců je ve všeobecném pohledu neodborné veřejnosti spojována s migrací a zatížena mnoha mýtu. V zájmu racionálního hodnocení této problematiky je zapotřebí vycházet z konkrétních skutečností, statistických dat a relevantních kazuistik. Další text proto bude reflektovat především nové trendy v této oblasti a případy dobré praxe v rámci správy hranic a celkového zajištění bezpečnosti státu.

Nad rámec kriminality cizinců v ČR, má tato část za cíl poukázat na novodobé výzvy v oblasti správy hranic z národního i mezinárodního úhlu pohledu, zvýšit povědomí o metodách kontroly cestovního dokladu a poukázat na možná řešení do budoucnosti. Nezabývá se pouze všeobecným přehledem padělání a pozměňování cestovních dokladů, ani nechce předat souhrn forem odcizené identity a spojené nelegální činnosti. Zabývá se hrozbami v oblasti hraničních kontrol vykonávaných policejními (v některých

zemích pohraničními či migračními) orgány a nelegální činností spojené s neoprávněným překračováním státních hranic, zejména pak problematikou odcizené identity a hrozby používání originálních dokladů vystavených na morphovanou fotografii držitele.

V práci vychází autorka z vlastních zkušeností a z úzké spolupráce s policejními orgány členských i mimočlenských států EU, rovněž tak z účasti na různých mezinárodních konferencích v rámci hraničních kontrol, s tematickým zaměřením na bezpečnost dokladů a spolupráci v implementaci IBM. V neposlední řadě vychází z vlastních publikací věnovaných dané problematice za dobu jejího působení

6.1. Evidence kriminality cizinců

Mluvíme-li o statistikách, je nutné podotknout, že dne 1. ledna 2010 došlo k zásadní změně ve zpracování resortních statistik MV ČR a Ministerstva spravedlnosti ČR, kdy začínají zpracovávat své údaje od roku nula. Skončil jak trestní zákon platný cca padesát let, který byl základem některých číselníků resortních statistik o kriminalitě, tak doznal radikálních změn samotný systém resortních statistik - zpracovávaný více méně stejným způsobem od 70. let minulého století. Rok nula pak představuje nově vymyšlené způsoby zpracování statistik s důrazem na jejich maximální přizpůsobení IT technologiím a požadavkům zahraničních resortních statistik (převzatým především z anglofonních zemí) a je zčásti výsledkem upřednostnění kultu mládí v resortních střediscích zpracovávajících statistická data a prezentovaným mj. právě pracovníky IT⁸¹.

Migrace do ČR je především pracovní, kdy nepřicházejí celé rodiny, ale nejvíc muži středního věku. Tento fakt ovlivňuje statistiku kriminality, neboť z dat je zjevné, že právě tato demografická skupina je nejrizikovější, zejména u násilných trestných činů. Oficiální statistika vychází z údajů o registrované kriminalitě, což je nutné vzít v potaz, neboť některé trestné činy nemusejí být ani hlášeny. To se týká například znásilnění. Odhaduje se, že těchto zločinů je hlášen pouze malý zlomek. Často se jedná o domácí

⁸¹ MAREŠOVÁ, Alena. *Resortní statistiky - základní zdroj informací o kriminalitě v České republice*. Praha 2011. ISBN 978-80-7338-110-3.

násilí, které spáchá rodinný příslušník, (bývalý) přítel oběti nebo nějaký jiný blízký známý. Takové údaje tedy nemohou přesně popisovat skutečný stav.

Kriminalita etnických menšin, respektive cizinců je v rámci kriminologie zkoumána zejména, protože je většinovou společností vnímána daleko výrazněji, než je tomu u kriminality vlastních občanů. Obecně platí, že etnické minority mívají větší míru kriminality, a to proporcionálně dvakrát až čtyřikrát v evropském měřítku. Tato čísla ukazují, že kvalita daného etnika je přímo úměrná kriminalitě. Toto tvrzení je ovšem nepravdivé, problém nabývá komplikovanějších rozměrů v souvislosti s generačními rozdíly⁸².

Zpravidla různé generace v rámci jednoho etnika vykazují různou míru kriminality. Členové generace, která přišla do země jako první, mívají menší míru kriminality, a to dokonce menší než mají členové majority, a tato míra je rovněž menší než u členů druhé nebo třetí generace tohoto etnika. U těch je již kriminalita obvykle větší, než je u majority. Tento trend je způsoben především citlivějším vnímáním možné diskriminace vůči druhé a třetí generaci. Dalším faktorem může být změna přístupu majority k minoritám v čase.

V daných otázkách je důležité rozlišovat v rámci jednoho etnika daná subetnika. Je zřejmé, že subetnika mohou mít jiné vlastnosti a kulturní hodnoty, které markantně ovlivňují proces integrace a také stupeň kriminálního chování⁸³. Je tedy důležité nevyvozovat obecné závěry v oblasti kriminálního chování v rámci jednoho etnika. Nepřehlédnutelný vliv na kriminalitu minorit má dohled majority a jejích orgánů, zejména policie. Míra tohoto vlivu může samozřejmě při zvýšené působnosti mít klesající účinek na kriminalitu minorit.

K problematice trestné činnosti cizinců se dá přistupovat dvěma způsoby:

⁸² MOULISOVÁ, Marcela. *Kriminalita etnických menšin a cizinců*. Policejní akademie České republiky v Praze. Praha 2010. Vydání první. ISBN 978-80-7251-335-2.

⁸³ Koncepce integrace cizinců- "Ve vzájemném respektu" a Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016 z 18.ledna 2016 schválená Usnesením Vlády ČR č. 26/2016.

- Z hlediska číselných a statistických údajů, které mapují kvantitu trestné činnosti na celkový počet obyvatel. Procentuálně tedy může vyjádřit podíl trestné činnosti cizinců.
- Z hlediska druhu trestné činnosti, který udává spíše kvalitativní charakteristiky. Každé etnikum se totiž v rámci trestné činnosti soustředí na jiný druh kriminality, je to způsobeno zejména tím, jak jednotlivé komunity fungují jako celek a jak komunikují uvnitř komunity a zároveň jak komunikují s okolím.

6.2. Druhy trestné činnosti cizinců

Trestná činnost cizinců se dá rozdělit do několika skupin⁸⁴. Jedná se o kriminalitu majetkovou, násilnou, mravnostní, hospodářskou, ostatní a zbývající. Označení druhu trestné činnosti v policejních statistikách a zákoně je ovšem značný rozdíl, např. obsahově i definicí se liší majetková a hospodářská kriminalita. Nejčastější příklady uvedených kriminalit jsou:

- Majetková kriminalita cizinců- zejména kapesní krádeže a majetkové podvody
- Násilná kriminalita cizinců- loupeže, ublížení na zdraví, vraždy (největší podíl nemají osobně motivované vraždy, ale zejména loupežné a na objednávku).
- Mravnostní kriminalita cizinců- znásilnění, pohlavní zneužívání a kuplířství.
- Hospodářská kriminalita cizinců- neoprávněné držení platební karty; úvěrový podvod; podvod; zpronevěra; padělání a pozměňování peněz. Dále pak páchány skutky typu krácení daně; padělání a pozměňování veřejné listiny; pojistný podvod; neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby a další.
- Ostatní kriminalita cizinců- maření výkonu úředního rozhodnutí, sprejerství, výtržnictví a nedovolená výroba a držení psychotropních látek.
- Zbývající kriminalita cizinců- takové činy, které se nedají zařadit, např. trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky a opilství.

⁸⁴ JELÍNEK Jiří a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges. 2009. ISBN 978-80-87212-22-6.

Největší podíl podle státního občanství mají na trestné činnosti na našem území občané Vietnamu, Slovenské republiky a Ukrajiny. Slováci jsou zpravidla zapojeni do ekonomické trestné činnosti. Nejčastější trestná činnosti občanů Vietnamu je v drogové a celní problematice, porušování ochranných známek, nelegální výroba a pašování cigaret a alkoholu, nelegální migrace. Ukrajínští občané se nejčastěji podílejí na vydírání, násilných trestných činech, zneužívání pro nucenou práci. Z dalších národností lze zmínit občany Ruské federace, kteří se podílejí na vydírání, praní špinavých peněz, násilných trestných činech, daňových podvodech a prostituci. Albánci jsou nejčastěji zapojeni do drogové a násilné trestné činnosti. Rumuni se nejčastěji podílejí na krádežích a padělání dokumentů. Státní příslušníci Bulharska jsou řešeni za krádeže, prostituci, drogy, padělání dokladů, pašování cigarety a krádeže automobilů. Občané Číny jsou zapojeni nejčastěji do daňových podvodů, padělání ochranných známek, dokladů a dokumentů, celních podvodů. Sousední Poláci jsou zapojeni nejvíce do drogové trestné činnosti a krádeží automobilů. Nigerijci již dlouhodobě zauímají své místo v drogové trestné činnosti, nelegální migraci a prostituci. Občané Srbska, Chorvatska, Černé Hory, Maroka a Makedonie jsou zapojeni do drogové kriminality. Arméni, Gruzínci, Moldavané a Čečenci jsou zapojeni do násilné trestné činnosti a obchodu se zbraněmi. Dagestánci v podvodech při založení fiktivních společností, Italové v padělání dokumentů, drogové kriminalitě a majetkových podvodech, Němci ve vývozu drog a nezákonného odpadu, Turci na obchodování s lidmi, padělání dokladů a fiktivní manželství; a závěrem Maďaři, kteří jsou evidováni za daňové podvody⁸⁵.

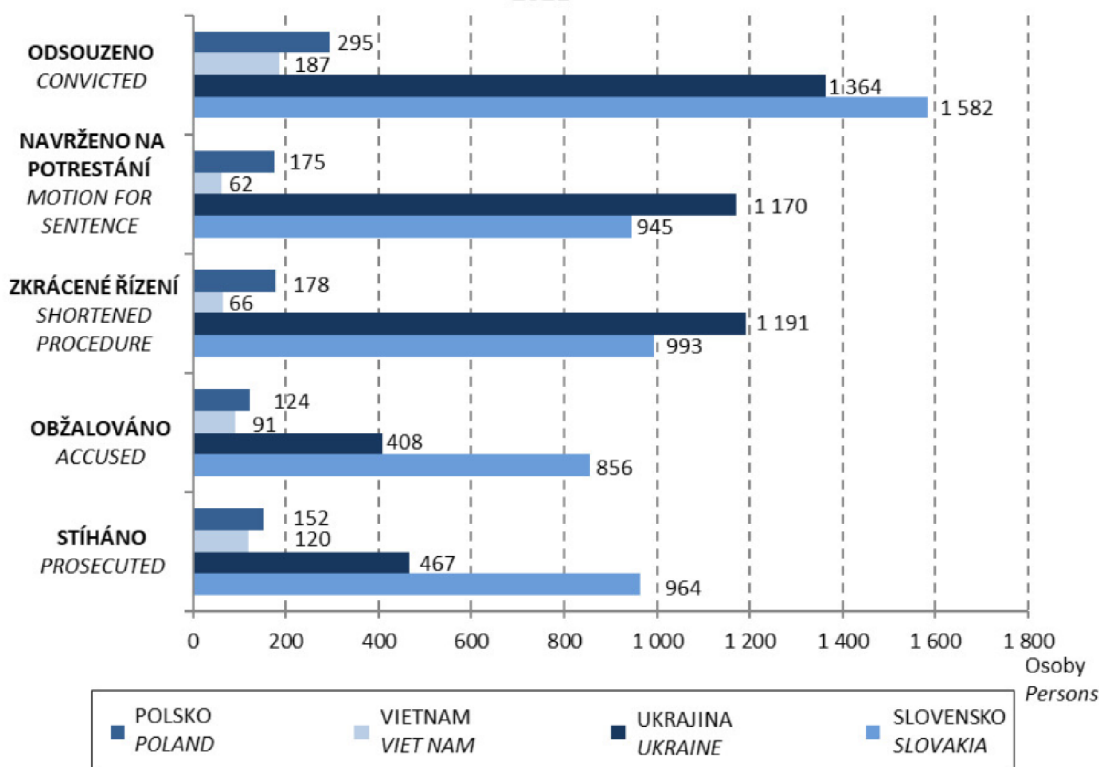
Nelze opomenout organizovaný zločin, na kterém se cizinci podílejí přibližně ve stejném poměru jako občané ČR.

S ohledem na evidovaná data lze poukázat na stíhané, obžalované a odsouzené osoby podle státního občanství za rok 2021. Z následujících grafů je patrné, že nejčetnější skupinou podle státního občanství jsou osoby polské, vietnamské, ukrajinské a slovenské státní příslušnosti, viz. obrázek níže⁸⁶.

⁸⁵ ZOUBKOVÁ, Ivana. KRIMINALITÄTSLAGE UND –ENTWICKLUNG, CHARAKTERISTIK DER POLIZEISTATISTIKEN. [kap. 3] Das MEPA-Buch. Wien: Bundesministerium für Inneres. Zentrales koordinationsbüro der Mitteleuropäischen Polizeiakademie. 2018, oddíl 3, s. 19-29.

⁸⁶ Dle Českého statistického úřadu, Cizinci v ČR. Foreigners in the Czech Republic, ze dne 12.12.2022.

STÍHANÉ, OBŽALOVANÉ A ODSOUZENÉ OSOBY PODLE STÁTNÍHO OBČANSTVÍ
PROSECUTED, ACCUSED, AND CONVICTED PERSONS BY CITIZENSHIP
2021



Cizinci určitého státního občanství mají svá specifika. Pomineme-li pro následující výklad důvody válečného konfliktu na Ukrajině, specifikem ukrajinské migrace byly a jsou cirkulační proudy, které dokazují, že Ukrajinci přicházejí za prací do ČR na určité období a poté se vrací zpět za rodinou. Ukrajinská komunita se tedy neformuje a neprosazuje tak výrazně, jako je tomu například u komunity vietnamské. Ukrajinci zastávají především pracovní pozice na sekundárním pracovním trhu s nižší kvalifikací a pracovní doba často přesahuje dvanáct hodin. Vietnamští migranti mají podobnou motivaci k odchodu ze země původu, kde je nižší životní úroveň. Mezi specifika Vietnamské migrace patří zejména systém, kterým se Vietnamci dostávají na území ČR⁸⁷.

Ve srovnání s Ukrajinou jsou nám geograficky i kulturně vzdálenější, proto mají v tomto ohledu složitější podmínky. Zprostředkovatelské agentury vybírají neúměrné poplatky a

⁸⁷ LHOŤAN, Lukáš a kol. *Rozmanitostí proti předsudkům: Romové, Vietnamci, Muslimové a Ukrajinci v České republice*. V Pstruží: Lukáš Lhoťan, 2012. ISBN 978-80-904932-2-3.

jejich služby jsou nedostatečné, proto spousta Vietnamců se nemá šanci rychle zorientovat jak v prostředí pracovního trhu ČR, tak v prostředí kulturním. Obě komunity, jak Ukrajinská, tak Vietnamská mají tedy zásadní problémy s procesem integrace v ČR. Ukrajincům brání zejména fakt, že jejich migrace nabývá cirkulačního charakteru. Nemají tedy velkou motivaci pro začlenění se do společnosti, i když nám jsou kulturně relativně blízko, jelikož na Ukrajině mají svoji rodinu, kterou se prací v ČR snaží primárně finančně zabezpečit. Integrace Vietnamců je zase složitá kvůli uzavřenosti jejich komunity vůči okolnímu světu. Nově příchozí občané Vietnamu jsou na komunitě často zcela závislí jak kulturně, tak finančně. Je ale pravda, že generace Vietnamců narozená na území ČR a navštěvující české školy je integrována daleko lépe než generace jejich rodičů, kteří mají silné vazby na domovskou zemi.

Mezi hlavní příčiny motivace k páčání trestné činnosti Ukrajinců a Vietnamců v ČR patří hlavně špatné platové podmínky a dále pak problémy s vyrovnáním se s legislativními úpravami zákona, který se týká pobytu cizinců v ČR. Ty prakticky donutí imigranty překročit hranici zákona, aby naplnili primární životní potřeby (ubytování, strava, ošacení). Ukrajinci se nejčastěji dopouští trestných činů spojených s nelegálním pobytem na území ČR. Zvláštností vietnamské trestné činnosti je padělání ochranných známek, což souvisí s jejich podnikatelskými aktivitami. Míra trestné činnosti je u obou komunit skoro stejně vysoká, ale proporcionálně vyšší než u občanů ČR.

6.3. Porovnání trestné činnosti cizinců a občanů ČR

Pokud chceme porovnávat kriminalitu domácí a cizinecké populace, musíme si určit, jaký podíl by měl být odpovídající. Nelze jen převzít celkový podíl cizinců na obyvatelstvu. Rozložení násilné kriminality ve společnosti je nerovnoměrné a je závislé na sociodemografických charakteristikách pachatelů. Cizinci jsou v ČR rozděleni do dvou protikladných skupin. První skupina je početně výrazně menší. Jedná se o cizince z vyspělých států západu, kteří jsou příjmově bohatší než česká domácí populace. Obsazují totiž vysoce kvalifikovaná pracovní místa, často manažerská. Druhou skupinu cizinců představují populace z východu. Tato skupina je početnější a

jedná se o cizince, kteří v ČR vykonávají práce, které nejsou pro majoritní obyvatelstvo populární. Podle údajů Úřadu práce⁸⁸ 63 % cizinců pracuje na dělnických místech, zejména jako obsluha strojů a zařízení. Na druhé straně každý sedmý pracuje na místě, kde je požadováno vysokoškolské vzdělání. Obecně je však cizinecká populace mírně pod domácím průměrem, což by se teoreticky mělo odrazit i ve struktuře trestné činnosti.

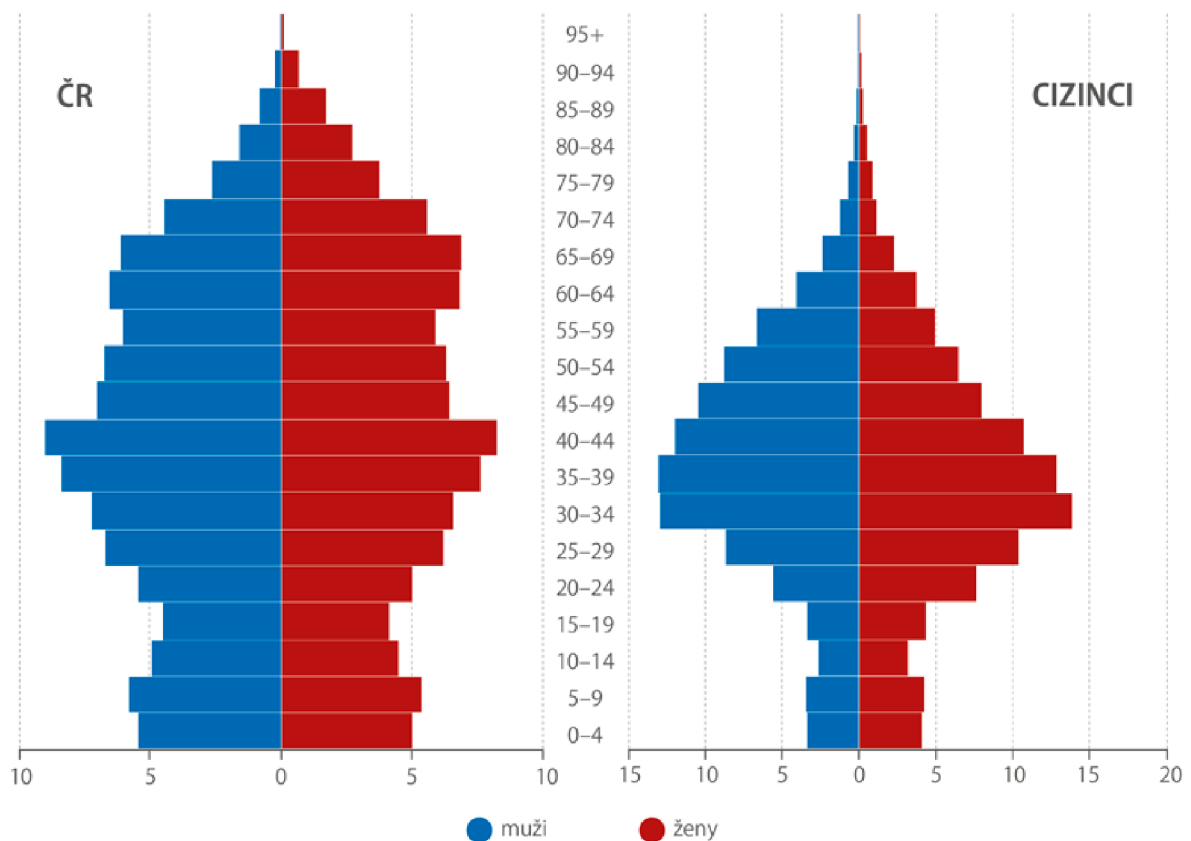
Ještě výrazněji se cizinci od Čechů odlišují, pokud jde o demografii, tedy pohlavní a věkovou strukturu. Na dvojici grafů vidíme, že u cizinců dominují lidé ve středním věku, takřka chybí složka postproduktivní. Rovněž podíl dětí je jen zlomkem celku. Také z hlediska pohlaví najdeme rozdíl. V české populaci je více žen než mužů, ale u cizinců je to naopak. V celkové mužské populaci v ČR tvoří cizinci podíl 5,3 % a ženy jen 4,0 %. Z hlediska kriminality jsou tato fakta velmi důležitá. Největší podíl závažné trestné činnosti připadá na muže, především na mladé a ve středním věku. Děti do 15 let a starší populace jsou stejně jako ženy z hlediska kriminality marginálními skupinami.

Vzhledem k takto odlišným strukturám není odpovídající předpokládat, že vyvážený podíl trestných činů cizinců by měl být roven jejich celkovému podílu v populaci. Abychom zohlednili jejich demografickou strukturu, vycházejme z podílu cizinců ve skupině všech mužů v ČR ve věku 25–49 let, kteří jsou dominantně nejčastějšími pachateli trestných činů. Tam je cizinců 8,0 %.

Stromy života občanů ČR a cizinců⁸⁹

⁸⁸ Online <https://www.uradprace.cz/>

⁸⁹ Zdroj: ČSÚ. Online <https://www.czso.cz/>



Pohled do Statistické ročenky ČR ukáže, že počet vězňů v roce 2015 dosáhl úrovně 20 866, přičemž cizinců bylo 1 669, což je výše zmiňovaný podíl 8 %. V předcházejících letech se také pohyboval kolem této hodnoty. Celkově se tedy zdá, že sklon k trestné činnosti je u cizinců v ČR na stejné úrovni jako u domácí populace. Je však třeba se podívat, za co byly tyto osoby odsouzeny. Nejcitlivější jsou pochopitelně násilné kriminální činy, zejména vraždy. V tomto směru připomeňme, že ČR je v mezinárodním srovnání vcelku pokojnou zemí. Nicméně kriminalita se v ČR v roce 2022 zvýšila. Zatímco v roce 2021 policisté evidovali od začátku ledna do konce listopadu 142 492 trestných činů, v roce 2022 to bylo za stejné období 170 096 trestných činů. Vyplývá to z policejních statistik. Počet je ale nižší než za stejné období roku 2019, kdy policie registrovala přes 185 000 skutků.

V následujícím roce vypukla pandemie Covid-19 a na poklesu kriminality v letech 2020 a 2021 se tak mohla podílet například protikoronavirová opatření nebo i nižší počet turistů v zemi. Nárůst oproti loňskému roku zaznamenali policisté ve všech kategoriích.

Za vraždu bylo v roce 2016 v ČR odsouzeno celkem 94 lidí, z toho pouze jeden cizinec. Naopak v předcházejícím roce 2015 bylo odsouzeno 107 vrahů, z nichž 15 bylo cizinců. V roce 2014 připadalo na 121 případů vražd 10 vrahů cizinců, a ještě rok předtím na 110 vrahů připadalo 15 cizinců. Takto by šlo pokračovat dále do minulosti. Celkově je podíl cizinců na vraždách nadprůměrný, avšak trend směřuje ke zlepšování. Nelze také opominout, že násilná trestná činnost probíhá často uvnitř cizinecké komunity, nikoli navenek. Za většinou vražd jsou pak špatné osobní vztahy.

Pokud se zaměříme na paragrafy trestního zákoníku (zákon č. 40/2009), které jsou nejčastěji souzené, pak vede § 205 Krádež, za který bylo v roce 2016 odsouzeno 12 155 lidí, z toho 894 cizinců, což je podíl 7,0 %, který je spíše podprůměrný. Na druhém místě najdeme § 274 Ohrožení pod vlivem návykové látky s 10 417 pachateli, z nichž cizinců bylo 937, tedy 9% podíl. Dalších trestných činů již bylo početně méně. K vážným proviněním patří § 173 Loupež, kde cizinci figurovali v 93 případech z 879, tedy měli 11 % podíl. Dále § 145 Vážné ublížení na zdraví, kde byli odsouzeni cizinci ve 42 případech ze 484, tedy 9% podíl. Naopak u § 148 Ublížení na zdraví z nedbalosti mají podíl pouze 5%, když z 520 odsouzených bylo 28 cizinců. Znásilnění, tedy § 185, bylo uvedeno na 227 rozsudcích, přičemž 41 případů (18,0 %) zavinili cizinci, což je vysoce nadprůměrný podíl. Na druhou stranu u § 354 Nebezpečné pronásledování (tzv. stalking) mají cizinci podíl jen 4%, tedy 9 případů z 224. Z 35 případů spadajících pod § 158 Rvačky bylo odsouzeno 8 cizinců (23,0 %). Pokud se dále zaměříme na méně čtené trestné činy, kde však výrazně převládají pachatelé s cizím státním občanstvím, pak je to § 348 Padělání a pozměňování veřejné listiny s 490 cizinci na 650 případů (75,0 %), § 268 Porušování práv k ochranné známce s 60 cizinci na 110 případů (55,0 %), § 234 Neoprávněné opatření, padělání a pozměnění platebního prostředku (10,0 %), § 283 Nedovolená výroba a jiné nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy (12,0 %) a u § 245 Padělání a pozměňování dokladů mají 8 případů z 23.

Češi mají jednoznačně nadprůměrný podíl nad cizinci v často zmiňovaných paragrafech: § 196 Zanedbání povinné výživy (kde mají cizinci jen 4% podíl, což souvisí s jejich relativně malým počtem dětí), § 209 Podvod (5,0 %), § 178 Porušování domovní svobody (5,0 %), § 211 Úvěrový podvod (3,0 %), § 206 Zpronevěra (4,0 %) a § 210

Pojistný podvod (4,0 %). Dále mají Češi neproporcionálně vysoký podíl u § 346 Křivá výpověď a nepravdivý znalecký posudek (kde mají cizinci podíl jen 2,0 %), § 181 Poškození cizích práv (5,0 %), § 329 Zneužití pravomoci úřední osoby (1,0 %), bohužel také u § 187 Pohlavní zneužití (6,0 %) anebo § 230 Neoprávněný přístup k počítačovému systému a nosiči informací (3,0 %). Žádný cizinec nebyl v roce 2016 odsouzen za § 143 Usmrcení z nedbalosti, zatímco českých občanů 244. Naopak u všech pěti případů § 236 Výroba a držení padělatelského náčiní byli odsouzeni cizinci.

V poslední době se zvyšuje hrozba terorismu a organizovaného zločinu, a to zejména vlivem migrační krize a v souvislosti se změnami společenských podmínek. Je nutné zdůraznit, že země EU jako např. Německo nebo Francie se potýkají s těmito hrozbami na denním pořádku. Ve struktuře zločineckých skupin v ČR k výrazným změnám ovšem nedochází. Organizovaná kriminalita je sice propracovanější, efektivnější, zahrnuje více oblastí, více využívá kybernetiky. Nutno ovšem podotknout, že v oblasti terorismu vedou do počtu stíhaných a obviněných osob občané ČR před cizinci, byť se naštěstí stále jedná o vyjímečné případy.

6.4. Příčiny kriminality cizinců v sociální a ekonomické oblasti

Na příčiny kriminality cizinců na území ČR má vliv řada faktorů. Jedním z hlavních je vliv globalizace, který je úzce spojen s internacionalizací kriminality. V současné době mají na celkové zjištěné kriminalitě na území ČR podíl i pachatelé cizinci. Trestná činnost je často přeshraniční a je pachána na území několika států. Globalizační procesy k internacionalizaci kriminality pouze přispívají. Pachatelé trestné činnosti mohou vydatně využívat globálně propojené ekonomické, finanční a komunikační sítě (komunikační jak ve smyslu rychlé a operativní fyzické přepravy zboží a osob, tak propojení informačních sítí). Postupující globalizace spojená s ekonomickou a zčásti i politickou integrací vedla v řadě případů v porovnání s minulostí ke snazší prostupnosti státních hranic odstraněním řady někdejších administrativních, kontrolních, celních, vízových atd. překážek, což samozřejmě je pozitivní předpoklad pro svobodný pohyb osob, zboží i

kapitálu, ale také prvek, který usnadňuje situaci potenciálním i reálným pachatelům při mezinárodní expanzi kriminálních aktivit⁹⁰.

Další příčiny trestné činnosti cizinců na území ČR by mohly být spojovány se špatnou ekonomickou situací, ve které se často nacházejí. Ekonomická motivace odchodu ze země původu je zpravidla nejčastějším důvodem migrantů při vstupu do ČR. Jednou z dalších příčin páchaní trestné činnosti je nutnost prodloužení pobytu, které se však díky legislativním úpravám stává stále složitějším procesem.

Jedním z hlavních dopadů trestné činnosti cizinců v sociální a ekonomické oblasti jsou finanční ztráty ČR, které souvisejí zejména s hospodářskou trestnou činností. Příkladem takového trestného činu jsou daňové úniky spojené s porušováním předpisů o pravidlech hospodářské soutěže (nekalá soutěž) a porušení práv k ochranné známce a jiným označením (ochranná známka). Tato trestná činnost je u nás páchána zejména občany Vietnamu, kteří se věnují obchodu s textilem, lihovinami a tabákem. Tento typ kriminality zkoumá řada institucí a promítá se do konkrétních čísel. Podle studií tato šedá ekonomika v ČR dosáhla až 614 miliard Kč v roce 2017, což je 9,2 % podíl na HDP ČR. Podle studie Mezinárodního měnového fondu⁹¹, kdy se analyzovaly podmínky celkem 158 států světa, rozsah šedé ekonomiky v ČR byl v roce 2017 pod celoevropským průměrem. Objem šedé ekonomiky v ČR (9,2 %) byl podle MMF dokonce nižší než v Belgii, v níž sídlí orgány EU. Pro porovnání, největší podíl šedé ekonomiky se podle MMF najde v Bulharsku (19,2 %), Turecku, Chorvatsku, ale i v Itálii (12,9 %). Nejmenší podíl šedé ekonomiky na hrubém domácím produktu je ve skandinávských státech (kolem 7 procent), dále v Rakousku (4,6 %) a Švýcarsku (3,9 %). Objem i podíl šedé ekonomiky v ČR přesto rok od roku klesá. Velký vliv na omezení prostoru pro šedou ekonomiku má nárůst bezhotovostních plateb a vyšší životní úroveň lidí, růst mezd a platů.

Mnohé studie navíc uvádí, že příchod cizinců na náš trh práce nemá vůbec markantní vliv na mzdy a nezaměstnanost domácího obyvatelstva. Toto potvrzuje například studie

⁹⁰ CEJP, Martin. Obrana proti ohrožení společnosti závažnými formami trestné činnosti. Institut pro kriminologii a sociální prevenci Praha, 2009. ISBN 978-80-7338-078-6. Online <http://www.ok.cz/iksp/docs/353.pdf>

⁹¹ Online <https://www.imf.org/external/index.htm>

Možnosti výzkumů dopadu imigrace na trh práce v ČR⁹², která také tvrdí, že cizinci jsou ochotni pracovat za menší mzdu, čímž prakticky snižují náklady firem na mzdy a to může mít pozitivní vliv při snížení nákladů i na straně spotřebitele.

Dalším z negativních trendů v současné době je radikalizace a negativní postoj k majoritní společnosti. Zcela zásadním problémem u druhé a třetí generace cizinců je rozpad tradičních hodnot a vzorců chování imigrantů, kdy namísto integrace do majoritní společnosti dochází k radikalizaci. Radikalizace se projevuje zejména ve sféře politické. Tento trend podporuje zakládání autoritářských politických hnutí a stran, jejichž představitelé využívají společenského stavu a manipulují tak s veřejným míněním. Tato situace celkově přispívá k nárůstu druhů násilné a majetkové kriminality. Toto prostředí zároveň podporuje zakládání různých typů gangů a organizovaných skupin. Stoupající trend trestné činnosti cizinců v kombinaci s nárůstem počtu migrantů, kteří proudí do ČR, by do budoucna mohl být zárodkem zásadních problémů souvisejících s xenofobním chováním majoritní společnosti a rozpadem společnosti následovaný projevy extremismu a politického radikalismu⁹³.

Dalším ze zásadních dopadů je vnímání kriminality cizinců českými médii. Zásadní problém je ve způsobu prezentace kriminality cizinců v médiích. Lze vypočítat zvýšenou pozornost a nadsazený způsob podávání informací, který publicistická forma umožňuje. Touto problematikou se komplexněji zabýval výzkum, který realizovala společnost NEWTON Media. Jedná se o analýzu Stereotypních atributů národnostních skupin žijících v ČR⁹⁴. Jejím cílem bylo identifikovat a kvantifikovat nejčastější stereotypy, se kterými jsou národnostní skupiny v médiích spojovány.

Zajímavým výsledkem této studie je skutečnost, že v českých médiích se píše o vybraných skupinách zejména v problematických kontextech. Pozitivních informací je málo. Cizinci – vybrané národnostní skupiny jsou vykreslovány zejména v kontextech,

⁹² FRANC, Aleš. Working paper / Research Centre for Competitiveness of Czech Economy. Brno, 2010. ISBN 1801-4496. Working Paper. Masarykova Univerzita.

⁹³ CEJP, Martin. Institut pro kriminologii a sociální prevenci. Obrana proti ohrožení společnosti závažnými formami trestné činnosti. Praha, 2009. ISBN 978-80-7338-078-6. Online <http://www.ok.cz/iksp/docs/353.pdf>

⁹⁴ Online <https://www.newtonmedia.cz/cs/mediainfo-cz/analyzy-studie/medialni-stereotypy-nejcasteji-pripisovane-narodnostnim/detail>

kdy se pohybují na hranici nebo za hranicí legálního, normálního a běžného. Podporuje se tím stereotypní obraz neznámého a potenciálně nebezpečného cizince. U dvou skupin, Ukrajinců i Vietnamců, je výrazný atribut „nelegálního pobytu“, „práce na černo“ a „vyhoštění“. U všech skupin se do popředí dostává také organizovaná kriminalita. V době, kdy roste počet příspěvků o cizincích, kteří se dostávají do dluhové pasti či „jenom“ ztratili zaměstnání, narůstá i reflexe xenofobních nálad ve společnosti. Platí, že mnohem častěji média referují o anonymních objektech (např. „albánský mafián“, „ukrajinský dělník“, „vietnamský stánkař“) než o konkrétních subjektech, které by se sami prostřednictvím médií vyjadřovali ke svému životu či k událostem, o nichž se v médiích píše⁹⁵.

Z dostupných pramenů a výzkumů je zřejmé, že většina cizinců přichází do ČR primárně z ekonomických důvodů za účelem zaměstnání, podnikání a v neopomenutelné řadě také za účelem sloučení rodiny. Kriminalita cizinců v České republice v oblasti ekonomiky má zásadní vliv na ekonomickou i sociální sféru ČR, proto této problematice byla vyčleněna samostatná kapitola. Mezi zásadní příčiny této kriminality jsem uvedla globalizační procesy, které jsou nevyhnutelně spojeny s kvalitnější infrastrukturou. Pohyb a podmínky pro překročení státních hranic jsou stále jednodušší a rychlejší, zejména v schengenském prostoru, kde jsou hranice téměř nekontrolované⁹⁶. Komunikace a finanční transakce jsou stále snadnější a rychlejší díky mobilních elektronických zařízení, které jsou dnes už přístupné téměř každému a jejich vývoj je rapidní. Mezi další příčiny páchaní trestné činnosti je špatná ekonomická situace cizinců, kteří jsou v ČR často ve znevýhodněném postavení, jelikož musí čelit mnoha multikulturním rozdílům (jazyk, náboženství, nízká kvalifikace apod.), proto mohou často obsadit pouze hůře placené pozice a jejich mzda nepokryje náklady na živobytí a remittance. To je často důvodem pro hospodářskou a majetkovou trestnou činnost, která se u cizinců vyskytuje ve vysoké míře. V neposlední řadě jsou hlavní příčiny kriminality cizinců komplikace s prodlužováním oprávněnosti pobytu na území ČR, které souvisí se zpřísněním zákonných podmínek v oblasti poskytování povolení k pobytu⁹⁷. Mezi

⁹⁵ HEJHALOVÁ Ivana. *Od trhovce k vietnamské pěstírně marihuany*. Newton media [online]. 2013.

⁹⁶ Online <https://www.schengenvisainfo.com/>

⁹⁷ *Směrnice Rady* 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004, o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou obětmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány. *Nařízení Rady* (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor

zásadní dopady kriminality cizinců v ekonomické sféře jsou finanční ztráty našeho státu, kdy dochází k daňovým únikům kvůli padělání ochranných známek a také k finančním ztrátám na zdravotním a sociálním pojištění v případě neoprávněného zaměstnání a podnikání cizinců.

Zásadním východiskem pro prevenci a boj proti kriminalitě cizinců je jejich řádná integrace. S tímto problémem se potýkají všechny státy EU. Cizinci odcházejí z mateřské země často z ekonomických důvodů, proto je u nich velká ochota pracovat a často vykonávají pracovní činnost daleko lépe než občané majoritní společnosti. Tohoto momentu je třeba využít a vytvořit pro tyto cizince příznivé prostředí, jelikož se ucházejí o pozice, o které domácí obyvatelstvo většinou nemá zájem. Zároveň je také důležité, aby česká (pochopitelně evropská) média neprezentovala cizince, kteří přijíždějí do ČR za prací, jako hrozbu. Pozitivní přístup majoritní společnosti je v procesu úspěšné integrace imigrantů klíčovým bodem.

Kriminalita cizinců na našem území má pochopitelně vliv i na mezinárodním poli v kontextu organizovaného zločinu, a proto prevence a boj proti této kriminalitě jsou nezbytná ve spolupráci se sousedními státními orgány, mezinárodními a EU organizacemi souběžně s výměnou informací a realizace výměnných studijních pobytů policistů v různých zemích EU. Nezanedbatelná je spolupráce s českou veřejností a různými nevládními organizacemi. V neposlední řadě by se neměla podcenit prevence již na základních a středních školách v rámci speciálních tréninků.

povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, ve znění nařízení Rady (ES) č. 380/2008. *Nařízení Rady* (ES) č. 1683/95, ze dne 29. května 1995, kterým se stanoví jednotný vzor víz. *Směrnice Rady* 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady* (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008, o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (nařízení o VIS). *Nařízení Evropského parlamentu a Rady* (ES) č. 810/2009 z 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (Úřední věstník EU L 243, 15. 9. 2009). *Rozhodnutí Komise* ze dne 19. března 2010, kterým se stanoví Příručka pro zpracovávání žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech (K(2010) v konečném znění) (Příručka k vízovému kodexu I.) *Rozhodnutí Komise* ze dne 6. listopadu 2010 o Příručce pro organizaci vízových oddělení a místní schengenskou spolupráci (K(2010)3667 v konečném znění). (Příručka k vízovému kodexu II.)

6.5. Novodobé podvody s identitou cizinců

Podvody s cestovními doklady mají v historii kriminalistiky pevné místo a stejně tak ve zločineckém prostředí. Výměna fotografie držitele, padělání a pozměňování informací v cestovním pase (změna jména, data narození apod.) či podpůrných dokladech potřebných pro vydání cestovního dokladu (rodný list, oddací list apod.), jsou dnes již klasickými podvody spojenými s odcizenou identitou. Většina států reagovala a soustavně reaguje na problematiku padělávání cestovních dokladů jednoznačným zabezpečením takových dokladů bezpečnostními prvky, které je stále obtížnější překonat, falšovat či pozměňovat.

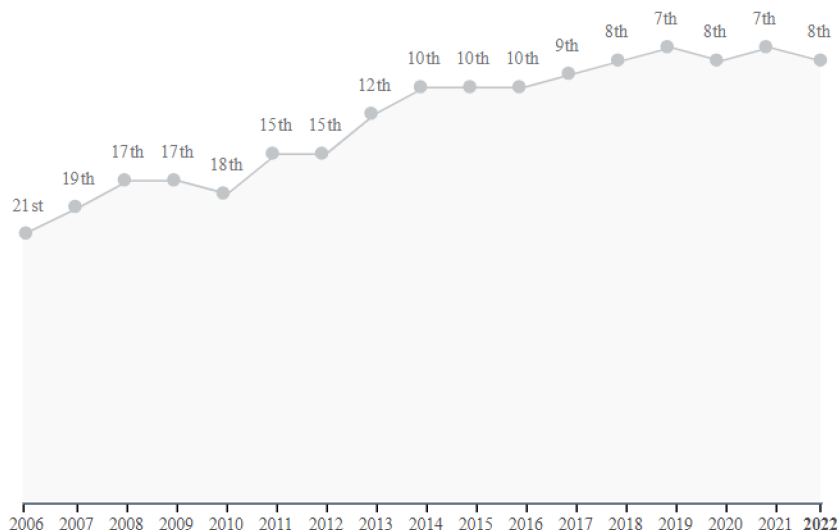
S náročností padělání či pozměňování cestovních dokladů došlo v posledních letech k trendu při neoprávněném překročení hranic, a to v podobě tzv. impostora. Jedná se o takovou osobu, která překračuje státní hranici s pravým cestovním dokladem osoby, za kterou se vydává na základě pouhé podoby s pravým držitelem dokladu.

V přímé úměře s přibývajícími bezpečnostními prvky v cestovních dokladech, se zvyšuje i cena za jejich výrobu. Současně se tím zvyšuje i cena za jejich možné padělání či pozměnění na identitu zákazníka. Cena padělaných dokladů na černém trhu roste a v současné době se cena za takový doklad pohybuje v průměru kolem 10.000 EUR. Cena je pochopitelně rozdílná s ohledem na stát, který doklad vystavil a jeho tzv. migrační sílu, což znamená, do kolika zemí lze s daným dokladem vycestovat bez vízového režimu. Poradenská společnost pro globální občanství a pobyt zpracovává pravidelné zprávy o nejžádanějších pasech na světě. Z jejich zprávy ze 7.ledna 2020⁹⁸ vyplývá, že na prvním místě je japonský cestovní pas, na druhém singapurský a o třetí místo se dělí pas Německa a Jižní Korey. Pro zajímavost mohu uvést, že české pasy jsou na místě osmém, neboť umožňují bezvízové překročení hranic do 185 zemí světa a s vízem je požadováno do 42 zemí. Na posledním místě jsou cestovní pasy

⁹⁸ Podle Poradenské společnosti pro globální občanství a pobyt, dostupné z online indexu zde <https://www.henleypassportindex.com/passport>. Obsah je založen na datech poskytnutých Mezinárodním úřadem pro leteckou dopravu (IATA) a doplněné, rozšířené a aktualizované pomocí rozsáhlého interního výzkumu a open source online dat. Index zahrnuje 199 různých pasů a 227 různých cestovních destinací. Index Henley Passport je aktualizován čtvrtletně a je nejrobustnějším a nejspolehlivějším indexem svého druhu.

Afghánistánu. Cestovní pasy s výraznou migrační silou patří na černém trhu k těm nejdražším.

Historical Ranking



Historický vývoj hodnoty cestovního pasu ČR, zdroj Poradenská společnost pro globální občanství a pobyt, ze dne 25. prosince 2022.

Vývoj technologií znamená neuvěřitelný posun ve všech sférách, včetně státní správy, a to zejména v operativní činnosti policie na hraničních přechodech. Ve stejné době dochází zároveň i k inovaci a modifikaci kybernetických zločinů, což s sebou přináší i neočekávané bezpečnostní a procedurální výzvy. Stále více se odborná a bezpečnostní komunita zaměřuje na data, jejich ochranu, zneužívání a soukromí údajů. Zcela běžně dnes většina osob vlastní chytré telefony. Využívání internetu je notorickou součástí denní rutiny v mnoha oblastech lidského života a stejně tak profesích. Pro mnohé je dnes aktivní dění na sociálních sítích důležitější než samotný osobní kontakt. Nepotřebná odhalování detailních informací ze soukromého života, včetně sdílené audio a videodokumentace, má mnohdy fatální následky. V současné době jsou volně dostupné informace v kyberprostoru, které zločinecká subkultura využívá k různým ilegálním aktivitám. Mezi aktuální bezpečnostní problémy patří podvody s osobními daty, závažným problémem jsou krádeže identity, počítačová kriminalita a hackerství. Informace o zneužívání osobních údajů se veřejně publikuje, studenti získávají

informace již ve školních lavicích jak ze strany učitelů, tak v rámci rozličných preventivních projektů, přesto se většinou objevují názory charakteru: že „*mě se to přeci netýká*“. Stále jsou v této sféře zažité mnohé mýty či iluzorní představa, že tento problém není aktuální či relevantní.

Technologie používané k rozpoznávání biometrických údajů v rámci identifikace osob se staly nedílnou součástí procesu hraničních kontrol. Poskytují nové příležitosti orgánům státní správy pro správu hranic, aby se hraniční kontrola stala rychlejší pro legitimní cestující, současně zajistila větší bezpečnost hranic a odhalila nelegální migraci. Rozsáhlá integrace biometrických technologií do infrastruktury hraničních kontrol ovšem přináší nové výzvy pro bezpečnost hranic: biometrické systémy mohou být napadeny a zneužity za účelem přechodu státní hranice bez povšimnutí. To znamená, že se zavedením nových technologií podporujících biometrické rozpoznávání jsou zapotřebí protiopatření, která mohou těmto útokům zabránit nebo je odhalit. Pro orgány státní správy, které jsou zapojeny do integrované správy hranic je průzkum bezpečnosti stávajících a budoucích biometrických technologií zásadní pro bezpečnost hranic a usnadnění překročení hranic legitimními cestujícími⁹⁹.

V tomto zájmu se agentura FRONTEX¹⁰⁰, orgány státní správy členských i nečlenských států EU, stejně tak i privátní sektor, věnuje řadě výzkumů věnovaných tématu biometrie, jejímu použití při kontrole hranic a problémům, které mohou vyplynout z používání biometrických technologií na státních hranicích. Tato výzva současné doby je předmětem mnoha výzkumů, jejichž výsledky aktivně vyvíjejí způsoby prevence, odhalování nebo možného zastavení útoků tzv. morphování. Výzkumy se zabývají touto problematikou zejména z hlediska vydávání, kontroly a zabezpečení cestovních dokladů z procesního hlediska; ověřování dokumentů vnitrostátně; ověřování totožnosti osob na vnějších hranicích; nové metody a algoritmy detekce morphingu; obecné strategie prevence a vzdělávání v oblasti detekce morphování.

Morphování v rámci správy hranic je relativně nový a málo popsáný jev. Výzkumní pracovníci, orgány činné v trestním řízení i průmysl se aktivně zabývají výzkumem

⁹⁹ Nařízení Rady (ES) č. 2252/2004 ze dne 13. prosince 2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy (Úřední věstník EU L 385, 29. 12. 2004).

¹⁰⁰ Blíže na <https://frontex.europa.eu/>

zaměřeným na řešení a překonání této výzvy. Evropská komise se prostřednictvím akčního plánu zaměřuje na posílení výzkumných a vývojových činností v oblasti osobních dokladů, včetně řešení otázky morphování, v rámci programu Horizont 2020 pro bezpečnou společnost 2018–2020. Pro nový dlouhodobý rozpočet EU na období 2021–2027 navrhuje Evropská Komise 100 miliard eur na výzkum a inovace. Nový program Horizont Evropa tak navazuje na úspěchy předchozího programu pro výzkum a inovace (Horizont 2020) s cílem udržet EU na špičce globálního výzkumu a inovací. Horizont Evropa je dosud nejambicióznějším výzkumným a inovačním programem¹⁰¹,

Obecně lze říci, že morphing je počítačově speciálně generovaný efekt pro zvukové nebo obrazové úpravy. Při morphování se vychází z výpočtů přechodů mezi dvěma snímky nebo dvěma zvuky¹⁰². Pro téma disertační práce spojené s identifikací osob a podvodům s identitou se budeme věnovat pouze morphingu obrazu, a to zejména na fotografiích osob v cestovních pasech, čili morphing zvuku upozadíme.

Morphing transformuje jeden obraz do jiného obrazu pomocí dalších cílených zkreslení, jinými slovy fotografii obličeje osoby A do fotografie obličeje osoby B. V zájmu je vytvořit realistický přechod ze zdrojového do cílového obrazu, vytvořit z fotografií dvou osob, fotografii osoby jedné. Typickým procesem morphování je proto výběr a zkreslení konkrétních obrazových prvků (ústa, oči, nos, tvar obličeje a pod.) ve zdrojových obrazech a obrazu cílovém tak, aby nebylo možné přechody zkreslení rozpoznat a spojit je v reálný obraz. Pro dosažení co nejrealističtějších efektů je důležité, aby se zdroj a cílový obraz příliš nelišily, aby si dvě osoby byly podobné. Je logicky snadnější morphovat tváře osob stejné barvy pleti, barvy vlasů a pod. Proces morphování působí dojmem neustálé transformace, jako například promítání filmu.

Morphing je novou metodou používající se k podvodům s identitou. Ovšem odborně se morphing začal používat ve filmovém průmyslu již dříve. V roce 1985 byla tato technika poprvé známa široké veřejnosti prostřednictvím videoklipu Cry hudební skupiny Godley & Creme. První film, ve kterém byla tato technika použita, byl *Let navigátora* z roku 1986.

¹⁰¹ Horizont Evropa je sedmiletý rámcový program EU pro výzkum a inovace na období 2021-2027 a financuje společný evropský výzkum a inovace částkou 95,5 mld €, což je o 30 % více, než získal jeho předchůdce Horizont 2020. Navýšení rozpočtu znamená, že výzkum a inovace zůstávají jednou z hlavních politických priorit EU. Největší část rozpočtu je určena na řešení globálních výzev. Bližší informace online na <https://www.horizontevropa.cz/cs>

¹⁰² RATHGEB, Christian. *Příručka digitální manipulace a detekce obličeje*, 2021. ISBN 978-3-030-87663-0.

Tato technika se do veřejného povědomí dostala v roce 1991 prostřednictvím videoklipu pro píseň *Black and White* od Michaela Jacksona, v prolínajícím se morphování osob různého původu, barvy pleti a vzhledu.

V minulosti se přechody filmů prováděly například častým fotografováním dané scény (zachycení zpomaleného filmu) ve spojení s komplikovanými filmovými střihy. Neustálý vývoj výpočetní techniky vedl k rostoucí digitalizaci a i ve filmovém průmyslu se stále častěji začala používat digitální technologie. Přechody obrázků se tak již neuskutečňují metodami zpomaleného pohybu, ale tzv. morphování. V prvopočátcích morphování byly použity jednoduché efekty jako je crossfading (pomalé prolnutí hodnot RGB od zdrojového obrazu k cílovému obrazu) a blednutí (pomalé blednutí dovnitř a ven z hodnot RGB¹⁰³).

Z forenzního hlediska je použití morphování významné při hledání pohřešovaných osob. Je tak možné použít starších fotografie pohřešovaných osob a změnit je za pomoci morphingu tak, aby odpovídaly vzhledu podle jejich současného věku.

Použití morphingu není vždy pouze ke pozitivním účelům, ale je také používáno pachateli nezákonné činnosti, a to zejména při krádežích a podvodech s totožností a identitou. Jak již bylo uvedeno výše, v současném světě má většina států doklady totožnosti či cestovní pasy vybavené řadou kvalitních bezpečnostních prvků včetně biometrických údajů. Doklady je tak náročnější padělat či pozměnit. Stále častěji se tak setkáváme s problematikou impostorů, kdy osoba podobná pravému držiteli cestovního dokladu se vydává za jejího držitele na základě pouhé podoby. Pachatelé přeshraniční trestné činnosti ovšem kromě impostora, používají již daleko rafinovanější způsob, morphing.

Řada států stále vydává cestovní doklady na základě předložené fotografie, pořízené žadatelem v externím fotolabu. České orgány věcně příslušné k přijímání a vydávání cestovních pasů¹⁰⁴ pořizují fotografii žadatele na místě. Čili pro naše podmínky se zdá hrozba morphované fotografie v cestovním pase nemožná. Nicméně i v rámci EU nejsou procesy pořizování fotografií do cestovních dokladů jednotné, tak například úřady

¹⁰³ RGB barevný model je aditivní barevný model, ve kterém je smícháno společně červené, zelené a modré světlo různými cestami k reprodukci obsáhlého pole barev. Název modelu pochází z počátečních písmen tří aditivních primárních barev – červené, zelené a modré.

¹⁰⁴ Žádosti o cestovní pasy přijímají obecní úřady obce s rozšířenou působností, v hlavním městě úřady městské části Praha 1-22, u zastupitelských úřadů a u Ministerstva vnitra, jedná-li se o žádost ve zkrácené lhůtě.

Nizozemského království nebo Rakouska stále ještě k žádosti o cestovní doklad vyžadují doložit fotografii pořízenou u externích dodavatelů. V tento moment je příležitost pro „experty“ ze stany pachatelů předložit morphovanou fotografii na úřadě společně se žádostí o cestovní pas. Dvě sobě si podobné osoby jsou na kvalitně morphované fotografii k nerozeznání pouhým okem, a proto zcela jednoduše dojde k vydání pravého a platného originálního dokladu dvěma osobám na jednu totožnost.

Evropské státy, samozřejmě i agentura FRONTEX či Interpol a Europol, již eviduje řadu případů, kdy došlo k pokusu překročení vnější schengenské hranice na morphovanou fotografií v originálním dokladu. V poslední době již evidují takové skutky i neevropské státy. Nicméně je těžké odhadovat, jaká jsou skutečná čísla v používání morphovaných fotografií neboť se jedná o latentní nelegální činnost.

V posledních době se řada výzkumných skupin zabývá vývojem nových technologií v oblasti hraniční kontroly a správy hranic, které by odhalily morphovanou fotografii v cestovním dokladu. Jedná se o výzkum způsobu detekce morphingu, tzv. *Morphing Attack Detection (MAD)*, zaměřeným na proces generování biometrického systému ve dvou útocích morphingu. Tyto útoky lze rozlišit podle cíle detekce morphového útoku, a to (1) detekce během zápisu, např. proces vývoje cestovního pasu, kde mechanismus MAD zpracovává jediný obraz ve formě fotografie držitele, označovaný jako detekce bez reference a (2) detekce v době autentizace, např. použití automatické pasové kontroly na hranicích (E-gates), kde dochází k porovnání mezi skutečnou osobou a fotografií v cestovním dokladu, což slouží jako další zdroj informací pro mechanismus MAD, označovaný jako detekce diferenciálního morphování.

Složité proces morphování se skládá ze tří dílčích kroků (1) *deformace neboli pokřivení*, (2) *tweening (neboli doplnění)* a (3) *rozpouštění barev*.

Pokřivení je zkroucení a zkreslení obrazu, kdy každá pozice bodu ve zdrojovém obrázku má novou pozici. Tato nová pozice závisí na vybraných rozlišovacích prvcích, které budou později označovány jako páry referenčních čar.

Druhá část algoritmu morphování používá *doplnění*. Je to jednoduchá lineární interpolace, která převádí polohu každého bodu ve zdrojovém obrázku do jeho nové polohy. Jak již bylo uvedeno, při pokřivení je každému bodu původního obrazu přiřazen

nový cíl v cílovém obrázku. Doplnění převádí každý bod ve zdrojovém obrázku na novou polohu vypočítanou deformací.

Třetí a poslední část morphování se skládá z tzv. křížového *rozpouštění barev* nebo barevného morphování. Křížové rozpouštění probíhá paralelně s doplňováním. Jednotlivé hodnoty RGB každého pixelu jsou lineárně interpolovány a smíchány. Interpolace se provádí v závislosti na zdrojovém a cílovém obraze, to znamená, že během prvních interpolačních kroků je podíl zdrojového obrazu výrazně vyšší než podíl cílového obrazu. Pak se však poměr cílového obrazu stále více zvyšuje, dokud nejsou v posledním interpolačním kroku obsaženy pouze hodnoty RGB cílového obrazu, a tím je morphování dokončeno.

Konkrétní příklad morphování obličejů dvou sobě si podobných osob je například níže, kdy za pomoci jednoduchého softwaru se označí stejné části obličejů obou osob a spojí se v jednu (viz. foto 1).

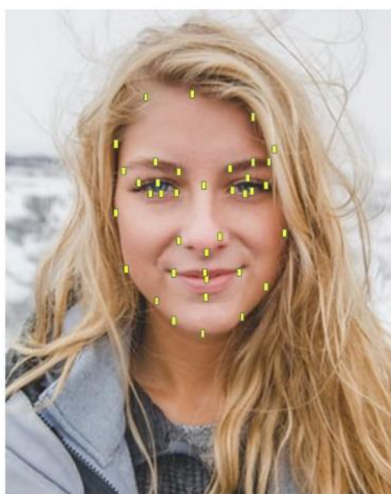


Foto 1



Foto 2

První dvě fotografie zleva jsou dvě skutečné a odlišné osoby. Vpravo je výsledek morphovaného obrazu obou osob, za použití volně dostupného softwaru online. Zpracování této morphované fotografie bylo tedy finančně nenákladné a velmi rychlé na zpracování. Při kvalitnějších softwarech lze docílit pochoitelně zdařilejších výsledků (foto 2).

7. Aktuální situace ve správě hranic v EU

Členské státy EU čelily v minulém roce řadě událostí, které měly závažný dopad na oblast správy hranic. Ruská invaze na Ukrajinu, zahájena 24. února 2022, zahájila největší nucené vysídlení obyvatel v Evropě od druhé světové války. Mobilizace mužů na Ukrajině na počátku invaze a pozdější mobilizace mužů Ruské Federace dnem 21. září 2022, zapříčinila zvýšený příliv cizinců z těchto zemí k vnějším hranicím EU. Tlak na nové migrační trasy prohloubil pokračující tlak na tradiční migrační trasy Středomoří a západního Balkánu. Tyto výzvy přišly v nejméně vhodné období, kdy členské státy EU konečně začaly zjednodušovat podmínky pro překračování hranic, přeshraniční obchod a vízové politiky, která byla zavedena v průběhu pandemie COVID-19 a opět se rozběhl cestovní ruch a obchodní činnost. Na podzim 2022, v návaznosti na zvýšený počet uprchlíků zejména ze Sýrie, ČR také obnovila kontroly na státních hranicích se Slovenskou republikou, což rovněž významně ovlivnilo evropskou správu hranic. Na jiných hranicích, např. mezi Slovinskem a Rakouskem, nedošlo k obnově implementace Schengenské dohody od zahájení hraničních opatření spojených s pandemií COVID-19 a hraniční kontroly jsou stále prováděny.

V průběhu výše uvedených neočekávaných výzev se přesto projevilo, že EU je schopna rychlé reakce, projevit solidaritu konkrétními způsoby a zajistit efektivní spolupráci. Poměrně rychlé změny v legislativě ohledně dočasné ochrany, pomohly prchajícím občanům Ukrajiny na státní hranici, při překračování hranice a získání státní i občanské pomoci z mnoha členských států EU, což reflektovalo evropské hodnoty. EU reagovala pomocí nejenom osobám, které potřebují ochranu, ale praktickými procesy podpořila i členské státy, které se do náročné situace dostanou.

Situace z posledních let byla tvrdou zkušeností pro celý svět a reakce na pandemii COVID-19 i dopady války jsou příkladem toho, že EU má stále lepší schopnost reagovat společně. Došlo k posílení komunikace a vzájemné výměně informací, které tvoří základ soudržné EU a jejích reakcí. Významnou roli sehrála i Agentura EU pro otázky azylu (EUAA¹⁰⁵), která od 19. ledna 2022 nahradila Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu

¹⁰⁵ Blíže na <https://euaa.europa.eu/>

(EASO), která má úkol zlepšit fungování společného evropského azylového systému, poskytováním intenzivnější operativní a technické pomoci členským státům a zajištěním jednotnějšího posouvání žádostí o mezinárodní ochranu. Vytvoření této Agentury a její funkčnost hraje významnou roli v modernizaci postupů EU v oblasti azylu a přijímání žadatelů a větší podporu ve spolupráci mezi členskými státy EU a třetími zeměmi. Tato nová Agentura EUAA, agentura Frontex i Europol zvýšily svou podporu členským státům, jež se potýkají s novými výzvami.

Okamžitá připravenost EU reagovat i krizový management pomáhají EU zvládat přicházející výzvy, přesto se ukazuje, že je potřebná reforma azylového a migračního režimu tak, aby byly země EU lépe připraveny řešit různé výzvy, krizové situace i dlouhodobé tendence. Partnerství mezi ČR a klíčovými zeměmi původu a tranzitu se prohloubilo ve všech aspektech migrace a nuceného vysídlování.

Nejenom v ČR, ale také v několika členských státech EU, je v mnoha pracovních oborech nedostatek pracovní síly, proto je důležité působit atraktivně na potřebnou pracovní sílu a současně tím vytvořit podmínky k omezení nelegální migrace. Tato opatření by neměla být na úrovni samostatných členských států EU, ale na úrovni celé EU tak, aby se zavedla spravedlivější a pevnější migrační a azylová politika a vnější hranice EU byla otevřená a současně bezpečná pro všechny legitimní cestující.

7.1. EU reakce na ruskou invazi na Ukrajinu

Reakce EU na válečnou agresi Ruska vůči Ukrajině byla velice rychlá a EU přijala miliony lidí prchajících před válkou. EU využila své veškeré dostupné nástroje k podpoře členských států EU a zároveň čerpala z výjimečné velkorysosti jednotlivých občanů všech zemí EU. Tato pomoc má za cíl přispět k řešení humanitárních potřeb a k zahájení obnovy na Ukrajině.

Nejdůležitější součástí v přijímání osob prchajících před válkou na Ukrajině v EU byla historicky první aktivace směrnice o dočasné ochraně¹⁰⁶ dne 4. března 2022¹⁰⁷, která

¹⁰⁶ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

¹⁰⁷ Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich

těmto osobám poskytla konkrétní právní status a bezprecedentní ochranu ve všech zemích EU včetně práva na zdravotní péči, ubytování, vzdělání a také přístupu k pracovním příležitostem. Více než čtyři miliony osob z Ukrajiny bylo registrováno k dočasné ochraně nebo odpovídající ochraně podle národního práva jednotlivých členských států¹⁰⁸.

Evropská Komise zareagovala promptně vydáním operačních pokynů pro kontroly na hranicích EU s Ukrajinou¹⁰⁹, které objasňují flexibilitu, kterou lze uplatnit podle Schengenského hraničního kodexu ke zvládnutí situace. Ostatní pokyny týkající se dočasné ochrany¹¹⁰ byly několikrát aktualizovány tak, aby osobám požívajícím této ochrany dostalo stejných práv ve všech členských státech EU.

Výměna informací mezi všemi členskými státy o aktuální situaci v daných zemích se zintenzívněla od 24. února 2022, aby byla efektivní a koordinovaná reakce EU, včetně koordinace s dalšími aktéry, např. s Platformou solidarity.

Evropská Komise zřídila Platformu solidarity v rámci aktivace směrnice o dočasné ochraně a stalo se z ní středisko koordinované evropské reakce, která sleduje vznikající potřeby v EU a koordinuje operativní reakce. Této platformě předsedá Evropská Komise a sdružuje členské státy EU, země přidružené k schengenskému prostoru, Evropskou službu pro vnější činnost (ESVČ), Agenturu EU pro otázky azylu (EUAA), Frontex, Europol, Mezinárodní organizaci pro migraci (IOM) a Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a je do ní zapojena také Ukrajina a Moldavsko. Platforma solidarity také poskytuje prostor pro diskusi s mezinárodními partnery, zejména s USA, Kanadou a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska. Platforma také eviduje přijímací kapacitu v členských státech EU, pomáhá zajistit, aby vysídlené osoby získaly aktuální informace o různých možnostech, a pomáhá podpořit jejich osobní bezpečnost na základě společného plánu EU pro boj proti obchodování s lidmi, který byl vypracován

dočasná ochrana. Dvacet šest členských států provedlo směrnici o dočasné ochraně ve vnitrostátním právu. Dánsko, které se rozhodlo pro neúčast, a proto pro něj směrnice o dočasné ochraně není závazná, přijalo návrh zákona o povolení k dočasnému pobytu vysídlených osob z Ukrajiny (tzv. zvláštní zákon).

¹⁰⁸ Zdroj UNHCR, ze dne 6. prosince 2022, 4,8 milionu uprchlíků z Ukrajiny se v EU zaregistrovalo k dočasné ochraně nebo v podobném režimu.

¹⁰⁹ „Stanovení operačních pokynů pro správu vnějších hranic s cílem usnadnit překračování hranic mezi EU a Ukrajinou“ (C(2022) 1404 final ze dne 2. března 2022).

¹¹⁰ Sdělení o operačních pokynech k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 (C(2022) 1806 ze dne 21. března 2022).

pod vedením koordinátora EU pro boj proti obchodování s lidmi. Platforma povzbuzuje k úsilí zaměřenému na možnost zajištění vzdělání, zaměstnání a dlouhodobého ubytování, také k pomoci k dalšímu přesunu z Moldavska do jiných zemí a k podpoře osob, které se rozhodnou vrátit zpět domů na Ukrajinu. Po celou dobu se soustředí zejména na poskytnutí zvláštní ochrany těm nejzranitelnějším, jako jsou děti nebo zvláště zranitelné osoby.

7.2. Implementace desetibodového plánu

EU se v rámci reakce na invazi na Ukrajinu řídí desetibodovým plánem, který v březnu 2022 stanovila Evropská Komise¹¹¹, jejímž nejdůležitější součástí je platforma pro registraci dočasné ochrany, která umožňuje členským státům EU, aby si vyměňovaly informace o registracích k dočasné ochraně dle národního práva a současně zabraňuje možnému zneužití dočasné ochrany. Platformu pro registraci dočasné ochrany využívá 24 členských států EU¹¹² a záměrem je zapojit do ní také Dánsko a země přidružené k schengenskému prostoru.

Webové informace také obsahují mapu přepravních uzlů a informačních středisek, která usnadňuje další pohyb a má zajistit dopravu potřebnou k naplnění přijímací kapacity členských států EU¹¹³. Hlavním cílem je posílit přijímací řízení, zajistit začlenění osob do místních komunit a najít vhodné a bezpečné ubytování osobám na útěku. Agentura EU pro otázky azylu předložila praktická doporučení týkající se nouzového ubytování v soukromí. Současně tak iniciativa Bezpečné domovy podpořila řadu organizací, které umožňovaly ubytování Ukrajinců u soukromých vlastníků nemovitostí, například jak zajistit, aby bylo ubytování v soukromí vhodné a bezpečné. Připravenost na budoucí vývoj nyní zahrnuje společný evropský plán pro nepředvídané události a reakce. Stále se intenzivně pracuje na vnitrostátních plánech pro nepředvídané události. Podle dat, které EU eviduje, tvoří asi polovinu příchozích osob z Ukrajiny děti, ať už s doprovodem dospělého, nebo bez. Zvláštní pozornost se tak klade na ochranu dětí na jejich cestě do

¹¹¹ Desetibodový plán pro intenzivnější evropskou koordinaci přijímání osob prchajících před válkou na Ukrajině, celé znění dostupné v angličtině zde: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/5369eb18-9dd0-4d31-ac66-2a754be3090c_en?filename=The%2010-Point%20Plan-For%20stronger%20European%20coordination%20on%20welcoming%20people%20fleeing%20the%20war%20from%20Ukraine_en.pdf

¹¹² V době zpracování této práce ještě nebylo zapojeno Švédsko a Slovinsko.

¹¹³ Dostupné na https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/information-people-fleeing-war-ukraine_cs

bezpečného domova, zejména pokud jsou bez dospělého doprovodu z Moldavska a také na ochranu dětí, které již před překročením hranice žily v ukrajinských zařízeních ústavní výchovy.

Společný plán EU pro boj proti obchodování s lidmi má za úkol co nejvíce snížit riziko toho, že se osoby, které jsou na cestě nebo hledají zaměstnání, zejména na ženy a děti, stanou oběťmi organizované trestné činnosti. Proto opatření na úrovni EU i doporučení členskými státy EU zahrnují zvyšování informovanosti a povědomí, prevenci¹¹⁴, intenzivnější prosazování práva a justiční spolupráci, identifikaci a ochranu obětí a spolupráci se zeměmi mimo EU, zejména s Ukrajinou a Moldavskem. Kokrétní počet potvrzených případů obchodování s lidmi je v současné době naštěstí nízký, avšak rizika jsou vysoká. Všechny případy a následné vyšetřování se mají koordinovat Europolem¹¹⁵.

Poradní mise EU, EUAM Ukraine, pomáhá ukrajinským orgánům státní správy se správou hranic. EU rozšířila mandát mise EU pro pomoc na hranicích (mise EUBAM) na Moldavsko a Ukrajinu, aby mohli pracovníci této mise podpořit i moldavskou pohraniční policii. Moldavsko potřebuje solidaritu EU a již obdrželo zvláštní pomoc¹¹⁶. Členské státy EU přijaly záruky o přijetí asi 20 000 osob, které našly útočiště v Moldavsku a trend, kdy mnoho Ukrajinců upřednostňuje zůstat blízkosti své země a v zemi s menší jazykovou bariérou, setrvává. Také agentura Frontex díky rychle uzavřené dohodě o postavení jednotek s Moldavskem poskytuje podporu při správě hranic. Výzvy v oblasti bezpečnosti včetně nedovoleného obchodování se zbraněmi, obchodu s drogami a obchodování s lidmi pomáhá Moldavsku zvládat také nová Platforma EU na podporu vnitřní bezpečnosti a správy hranic¹¹⁷.

Evropská Komise spolupracuje na mezinárodní úrovni i na tom, aby osobám prchajícím před válkou nabídla bezpečné cílové destinace. Státním příslušníkům třetích zemí byla poskytnuta pomoc, aby se mohli bezpečně vrátit domů, a bezmála

¹¹⁴ GERBET, Pierre. *Budování Evropy*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Karolinum. 2014. ISBN 80-246-0111-7.

¹¹⁵ *Rozhodnutí Rady* č. 371 ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol) (Úřední věstník EU L 121/37, 15. května 2009).

¹¹⁶ Rozhodnutí Rady (EU) 2022/449 o podpisu jménem Unie a prozatímním provádění Dohody mezi Evropskou unií a Moldavskou republikou o operativních činnostech prováděných Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž v Moldavské republice (rozhodnutí Rady (EU) 2022/449 ze dne 17. března 2022).

¹¹⁷ Dostupné online v angličtině zde: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_4462

250 000 osob dosud přijalo USA, Kanada a Spojené království Velké Británie a Severního Irska¹¹⁸. Evropská Komise a Evropská služba pro vnější činnost úzce spolupracují s členskými státy EU i na mezinárodní úrovni na podpoře repatriace ukrajinských občanů, kteří po ruské invazi na Ukrajinu zůstali v zahraničí.

7.3. Pohyb na zavedených trasách

V roce 2022, se počet nelegálních vstupů na trasách přes východní Středomoří, přes centrální Středomoří a přes západní Středomoří a Atlantik výrazně zvýšil, než tomu bylo před pandemií COVID-19, ale současně zůstává podstatně nižší než v době migrační krize v roce 2015.

Nejvíce využívanou trasou zůstává trasa přes střední Středomoří. Většina příchozích tak vstoupila do Itálie a počet příchozích na Maltu se podstatně snížil. V současné době tuto trasu využívají hlavně státní příslušníci Tuniska, Egypta a Bangladéše. Stále nejvíce příchozích i nadále odjíždí z Libye a Tuniska, ačkoli 16 % z celkového počtu nelegálně příchozích nyní odjíždí z Turecka. V roce 2022 rovněž došlo k migračním pohybům z Libanonu přímo do Itálie.

Počet nelegálních vstupů na trase přes východní Středomoří se oproti roku 2021 zdvojnásobil, což bylo způsobeno především zvýšeným migračním tlakem na Kypr, na který v současnosti po této trase vstupuje asi 60 % příchozích. Počet příchozích do Řecka je stále nižší než před pandemií. Tuto trasu využívají hlavně státní příslušníci Sýrie, Nigérie a Turecka.

V případě trasy přes západní Středomoří a Atlantik zůstávají hlavními zeměmi odjezdu, z nichž migranti míří do pevninské části Španělska a na Kanárské ostrovy, Alžírsko a Maroko (Západní Sahara). Hlavními zeměmi původu jsou Maroko, Alžírsko, Senegal, Pobřeží slonoviny a Guinea.

Za prvních osm měsíců roku 2022 bylo odhaleno více než 86 000 nedovolených překročení hranic na západobalkánské trase, což je téměř třikrát více než v roce 2021 a více než desetinásobek celkového počtu případů nedovoleného překročení hranic

¹¹⁸ Data k 30.10.2022: více než 29 000 osob přijaly ke konci července 2022 Spojené státy a do půlky září 2022 přijaly Spojené království zhruba 126 000 a Kanada přibližně 87 000 osob.

odhalených za stejné období v roce 2019. Jednalo se hlavně o syrské, afghánské a turecké státní příslušníky. Vysoký počet toků ovlivnily faktory jako pohyb migrantů, kteří již v regionu byli přítomni, a osob, které se dopravovaly letecky do Srbska na základě bezvízových režimů. Dramaticky vzrostl počet nedovolených překročení hranic na trase vedoucí přes Severní Makedonii a Srbsko.

Situace na východní hranici s Běloruskem je i nadále stabilní, přičemž počet nedovolených překročení hranice je významně nižší, než byl v roce 2021 na vrcholu krize vyvolané účelovým využíváním migrantů. Existují však nejnovější důkazy o tom, že mírně stoupá počet pokusů o nedovolené překročení hranice s Litvou, Polskem a Lotyšskem (ačkoli současný počet je stále podstatně nižší než na vrcholu krize v roce 2021), přičemž se zdá, že se mění to, jaké jsou migranti státní příslušnosti a jaké používají trasy. Mnozí přijíždějí do Běloruska poté, co legálně přicestovali do Ruska.

7.4. Zvládání migrační situace

Přestože migrační tlak není v EU rovnoměrně rozložen, neexistuje členský stát, který by nepocítil důsledky dramatických vnějších událostí, k nimž v uplynulém roce došlo, ať už to byl příchod lidí z Ukrajiny, významný nárůst počtu nelegálních vstupů na jiných trasách, nebo kombinace obojího. Absolutní čísla ne vždy odrážejí relativní dopad na jednotlivé členské státy s ohledem na jejich velikost, absorpční kapacitu či velké množství příchozích v minulosti. Evropská Komise a agentury EU nadále poskytovaly členským státům cílenou odbornou podporu při zvládání výzev spojených s migrací a přijímáním.

Pracovní skupina Komise pro řízení migrace, zřízená v září 2020, pokračovala v práci na zlepšování podmínek přijímání na řeckých ostrovech. Vzhledem k vysokému počtu příchozích po trase přes centrální Středomoří a po trase přes západní Středomoří a Atlantik podporovala pracovní skupina také Itálii, Maltu a Španělsko v řízení migračních toků a poskytovala rovněž aktivní podporu Kypru a členským státům sousedícím s Běloruskem a Ukrajinou.

Evropská solidarita s Řeckem byla v uplynulých letech bezprecedentní. Zahrnovala finanční podporu a přítomnost pracovníků Komise a agentur EU, kteří Řecku pomáhali se správou hranic, azylovými řízeními, řízeními o navrácení i s operačním plánováním

a koordinací. Pokročila stavba nových přijímacích zařízení na řeckých ostrovech, přičemž jsou již zřízena nová střediska na ostrovech Samos, Kos a Leros. Z mimořádné pomoci EU je financována výstavba víceúčelových přijímacích a identifikačních středisek na pěti ostrovech. Díky přemístování do pevninské části a více než 4 800 relokací do jiných členských států za finanční podpory EU přebývá nyní v táborech na řeckých ostrovech celkem na 4 400 osob (v roce 2019 to bylo 42 000 osob). Podmínky přijímání na ostrovech i v pevninské části (ubytování, hygienická zařízení, přístup ke zdravotní péči, vzdělávání všech dětí atd.) se podstatně zlepšily a jsou v souladu s evropskými normami. Díky efektivnějšímu azylovému řízení byl v prvních čtyřech měsících roku 2022 počet nevyřízených žádostí poloviční než v tomtéž období v roce 2021. Pro nezletilé osoby bez doprovodu je zajištěn uzpůsobený způsob přijímání a zvláštní péče, byla zavedena nová předintegrační opatření pro žadatele o azyl v přijímacích střediscích, jako jsou například jazykové kurzy a kurzy pro rozvoj dovedností, a byly zahájeny nové projekty integrace uznaných uprchlíků.

Podpora, kterou Komise poskytuje Španělsku pro řízení migračních toků například formou vysílání pracovníků Komise a agentur EU (agentury Frontex a Agentury EU pro otázky azylu) do Španělska, se se zřetelem na zátěž způsobenou zvýšeným migračním tlakem zaměřovala na reformu vnitrostátního přijímacího systému. Přijímací kapacita pro žadatele o azyl se od září 2021 do září 2022 zvýšila přibližně z 10 000 na 18 000 míst. Z finančních prostředků EU byla rovněž podpořena reforma azylového úřadu, která mimo jiné zahrnovala výrazné navýšení počtu zaměstnanců. Další financování bude určeno na podporu přijímacího systému ve městě Ceuta a na Kanárských ostrovech.

Pokračující podpora Itálie zahrnuje koordinaci dlouhodobé práce agentury Frontex, Agentury EU pro otázky azylu a Europolu s italskými orgány například prostřednictvím regionální jednotky EU v Katánii, nasazení zaměstnanců EU na místě a financování z EU. To jde ruku v ruce se spoluprací s italskými orgány na zvládnutí migračních toků z Libye a po trase přes centrální Středomoří.

Jelikož několik členských států v roce 2022 zaznamenalo, že stále větší počet žadatelů o azyl ze třetích zemí s vízovou povinností těží z bezvízových režimů v oblasti západního Balkánu, řeší Evropská Komise tuto otázku s příslušnými partnery na dvoustranné úrovni v rámci mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti

a v rámci procesu rozšíření. Pro správné fungování bezvízového režimu EU je i nadále zásadní, aby partneři ze západního Balkánu sladili své vízové politiky s EU.

Agentura EU pro otázky azylu, jež je nástupkyní Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, zintenzivnila činnost v lednu 2022, kdy vstoupilo v platnost nařízení, kterým byla zřízena. Agentura v současnosti podporuje dvanáct členských států¹¹⁹ v souvislosti s jejich potřebami v oblasti azylu, přijímání a dočasné ochrany a nasazuje více než 1 000 odborníků.

Europol má rovněž zásadní úlohu ve spolupráci s členskými státy na tom, aby byl při řízení migrace zajištěn nezbytný stupeň bezpečnosti. Europol v současné době podporuje devět členských států a Moldavsko nasazováním příslušníků Europolu a vyslaných příslušníků.

Agentura Frontex nyní nasazuje více než 2 000 příslušníků a technické vybavení na pozemních, námořních a vzdušných vnějších hranicích a jako podporu při navracení. Pro odstranění přetrvávajících nedostatků ve schopnostech, které pramení z výpadků v plánovaných nasazeních, je zásadní, aby členské státy plnily své závazky.

Nedávné události potvrdily, že agentura Frontex má zásadní úlohu v podpoře členských států v oblasti správy a ostrahy hranic a navracení na hranicích. Agentura rovněž rozšířila svou spolupráci s partnerskými zeměmi, například prostřednictvím formálních dohod o postavení jednotek.

Agentura Frontex v důsledku rozšíření své úlohy prošla náročným transformačním procesem. Je nezbytně nutné, aby veškerá opatření přijatá při ochraně vnější hranice EU byla v plném souladu s Listinou základních práv Evropské unie a s hodnotami EU. Komise bere velmi vážně obvinění z nevhodného chování Evropské pohraniční a pobřežní stráže, zabývá se těmito případy spolu s dotčenými členskými státy a současně sleduje pokrok agentury v provádění všech příslušných doporučení. Komise vítá posílený rámec agentury pro monitorování základních práv, jehož součástí je nyní úředník pro otázky základních práv a jeho zástupce. Do listopadu 2022 bude mít agentura celkem 46 osob pověřených sledováním základních práv. Úředník pro otázky

¹¹⁹ Bulharsko, Belgie, Kypr, Česká republika, Řecko, Španělsko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Malta, Nizozemsko, Rumunsko.

základních práv zveřejnil v červnu 2022 výroční zprávu za rok 2021, která obsahuje přehled monitorovacích a poradenských činností. Úředník pro otázky základních práv rovněž pravidelně podává zprávu správní radě.

Jak je stanoveno v nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž, provede Komise do 5. prosince 2023 hodnocení účinnosti, účelnosti, relevance a soudržnosti opatření provedených agenturou Frontex a jejich přidané hodnoty EU včetně řídicí struktury agentury a dohledu vykonávaného správní radou. Při přípravě na hodnocení zahájí Komise dialog s Evropským parlamentem a Radou o správě agentury.

Neoprávněné přesuny

Druhotný pohyb v rámci EU podryvá důvěryhodnost a integritu společného evropského azylového systému. I když je obtížné shromažďovat spolehlivé údaje o těchto přesunech, může Eurodac poskytnout údaje o odjezdech a místech určení a ukázat, zda osoba zaregistrovaná v jednom členském státě již předtím zaregistrovala alespoň jednu žádost o azyl v jiném členském státě¹²⁰. Stejně tak může ukázat, jestli byla osoba po registraci žádosti o azyl v jednom členském státě zadržena jako neoprávněně pobývajících v jiném členském státě¹²¹.

V červnu 2022 se členské státy, Evropská Komise a Agentura EU pro otázky azylu dohodly na tom, že vypracují plán k zajištění lepšího provádění přemístování podle nařízení Dublin III¹²². V plánu budou určena praktická opatření, k jejichž přijetí by se členské státy měly zavázat, aby odstranily hlavní překážky, které jim v současnosti přemístování ztěžují. Pakt o migraci a azylu¹²³ tak má za cíl zavést strukturální řešení

¹²⁰ *Nařízení Rady* (ES) č. 407/2002 ze dne 28. února 2002, kterým se stanovují některá prováděcí pravidla k nařízení Rady ES č. 2725/2000, ze dne 11. prosince 2000, kterým se za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy zřizuje "Eurodac" pro srovnávání otisků prstů.

Nařízení Ministerstva vnitra č. 48/2016 ze dne 23. listopadu 2016, o systému EURODAC a postupu při řešení dublinských případů.

¹²¹ V první polovině roku 2022 vygenerovalo 83 339 vyhledávání v systému Eurodac v souvislosti s otisky prstů neoprávněně pobývajících osob (údaje kategorie 3 v systému Eurodac) shodu s údaji kategorie 1, což znamená, že po registraci žádosti o azyl v jednom členském nebo přidruženém státě byla osoba zadržena jako neoprávněně pobývajících v jiném členském nebo přidruženém státě.

¹²² *Nařízení Evropského parlamentu a Rady* (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (tzv. Nařízení Dublin III).

¹²³ Instruktažní poznámka ohledně Paktu o migraci a azylu dostupná online zde [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)739247](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)739247)

a omezit pobídky k neoprávněným přesunům na základě přesnějších a úplnějších údajů. Členské státy v prohlášení o solidaritě zdůraznily svůj závazek řešit druhotný pohyb tím, že urychlí přemísťování podle dublinského nařízení, a zároveň uznaly, že je důležité zajistit, aby osoby požívající mezinárodní ochrany měly přístup k legální mobilitě mezi členskými státy¹²⁴.

Návrh na změnu Schengenského hraničního kodexu zavádí nové řízení o přemístění, které má řešit neoprávněné přesuny, a umožňuje členským státům revizi stávajících vzájemných dvoustranných dohod o zpětném přebírání osob nebo uzavření nových¹²⁵. Zatímco znovuzavedení ochrany vnitřních hranic by mělo zůstat až tím posledním možným opatřením, návrh obsahuje možnost odůvodnit znovuzavedení ochrany vnitřních hranic rozsáhlými neoprávněnými přesuny.

Správa vnějších hranic a návraty

Správa vnějších hranic je stěžejní součástí přístupu stanoveného v paktu. Je také jednou z priorit schengenské strategie¹²⁶, která se nyní realizuje prostřednictvím ročního schengenského cyklu – nového modelu správy schengenského prostoru – a jejíž dosavadní výsledky byly popsány v první zprávě o stavu Schengenu¹²⁷, přijaté v květnu.

Klíčovým nástrojem důrazné správy hranic je evropská integrovaná správa hranic¹²⁸. Evropská komise konzultovala Evropský parlament a Radu ohledně dalšího směřování a vyzvala k zaujetí rozhodného a soudržného operativního přístupu k ochraně hranic, pátrání a záchraně, analýze rizik, meziagenturní a mezinárodní spolupráci, spolupráci v rámci EU, navracení, základním právům, výzkumu a inovacím a odborné přípravě.

Evropská Komise, Agentura Evropské unie pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (eu-LISA)¹²⁹ a členské státy

¹²⁴ Nařízení Ministerstva vnitra č. 48/2016 ze dne 23. listopadu 2016, o systému EURODAC a postupu při řešení dublinských případů.

¹²⁵ Návrh nařízení o kodexu Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (COM(2021) 891 final ze dne 14. prosince 2021).

¹²⁶ Strategie pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru (COM(2021) 277 final ze dne 2. června 2021).

¹²⁷ Zpráva o stavu Schengenu 2022 (COM(2022) 301 final/2 ze dne 24. května 2022).

¹²⁸ Politický dokument o rozvoji víceleté strategické politiky pro evropskou integrovanou správu hranic (COM(2022) 303 final ze dne 24. května 2022).

¹²⁹ Blíže online na <https://www.eulisa.europa.eu/>

zintenzivnily úsilí o vývoj a zavedení nové architektury a interoperability informačních technologií. Příslušníci pohraniční stráže díky tomu získají lepší prostředky pro kontrolu vstupu do EU a řízení rizik souvisejících s bezpečností, zdravím nebo nelegální migrací. Schengenský informační systém (SIS) je nejrozsáhlejší a nejpoužívanější systém pro sdílení informací v oblasti bezpečnosti a správy hranic v Evropě¹³⁰. Od podzimu 2022 budou do tohoto systému ukládány informace týkající se rozhodnutí o navrácení, aby se zlepšilo jejich vymáhání. Nové informační systémy, jako například Systém vstupu/výstupu (EES), pomohou zvýšit kvalitu a efektivitu kontrol a zlepšit odhalování podvodů s doklady a podvodného zneužívání totožnosti. Evropský cestovní informační a autorizační systém (ETIAS) pomůže při zjišťování jakýchkoli rizik v oblasti bezpečnosti nebo nelegální migrace, která existují u cestujících zproštěných vízové povinnosti, ještě než se tyto cestující dostanou k hranicím EU. Interoperabilita dále pomůže se správnou identifikací osob, jejichž údaje jsou v těchto systémech IT uloženy, a tím podpoří boj proti podvodnému zneužívání totožnosti. Jak je uvedeno ve zprávě Komise o provádění nařízení o interoperabilitě¹³¹, je nezbytné, aby agentura eu-LISA a členské státy dohnaly zpoždění a zajistily, že systémy IT pro správu hranic a řízení migrace budou plně funkční do konce roku 2023.

Správu vnějších hranic by rovněž usnadnil návrh Komise týkající se digitalizace postupu udělování víz. Jeho hlavním cílem je modernizovat, zefektivnit a harmonizovat podávání a vyřizování žádostí o víza v členských státech, a tím zvýšit bezpečnost i atraktivitu EU jako turistické destinace.

Opatření na podporu navrácení

Již se formuje společný systém EU pro navrácení a byly podniknuty důležité kroky, kterými byly položeny základy účinnějšího, udržitelnějšího a humánnějšího navrácení z EU. Vedle práce na strukturální reformě migrační a azylové politiky je také důležité

¹³⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 187/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úřední věstník EU L 381, 28. 12. 2006). Rozhodnutí Rady č. 533 ze dne 12. června 2007 o zřízení, provozování a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úřední věstník EU L 205, 7. srpna 2007).

¹³¹ Zpráva o aktuálním stavu příprav na provedení nařízení o interoperabilitě v plném rozsahu (COM(2021) 688 final ze dne 10. listopadu 2021).

zajistit úplné dodržování stávajících právních předpisů EU¹³². Dne 29. září 2022 Evropská Komise přijala rozhodnutí v řadě případů, kde právní předpisy a postupy členských států v oblasti navrácení nebyly v souladu s právními normami a postupy EU¹³³.

Zvláštní okruh činností se věnoval zvýšení míry navrácení z EU, a to zejména s ohledem na zrušení omezení zavedených kvůli pandemii. Navrácení osob bez oprávnění k pobytu v EU je nezbytnou součástí spravedlivé a účinné migrační politiky. Poté, co skutečná míra navrácení v roce 2020 poklesla v souvislosti s koronavirovou pandemií, se v roce 2021 zvýšila na 21 %, ale stále nedosáhla hodnoty z roku 2019, tj. 29 %. V absolutních číslech bylo v roce 2021 poté, co byl vydán příkaz k opuštění území, navráceno přes 70 000 státních příslušníků třetích zemí, což ve srovnání s rokem 2019 představuje zhruba polovinu. EU a členské státy musí dále pracovat na tom, aby řízení o navrácení v EU fungovala správně a aby se prohloubila spolupráce s partnery na celém světě v oblasti zpětného přebírání. Tato spolupráce se ukázala jako úspěšná při zlepšování navrácení do zemí jako Bangladéš a Pákistán a pomohla členským státům, které byly bezprostředně zasaženy nelegálními migračními toky, například Řecku, Maltě a Kypru.

Koordinátor v oblasti navrácení, jehož jmenování bylo oznámeno v paktu, od června řídí síť na vysoké úrovni, jejímiž členy jsou mimo jiné zástupci členských států a agentura Frontex. První zasedání této sítě se konalo dne 8. září 2022. Jako vodítko pro společnou práci koordinátor a síť určí a budou uplatňovat společný a soudržný přístup a operační strategii pro navrácení, která se nyní připravuje. V této operační strategii budou určeny praktické prioritní činnosti, jejichž cílem bude odstranit nedostatky a zlepšit vzájemnou soudržnost. Cílem bude dále rozvíjet vnitrostátní politické a právní rámce (včetně lepší provázanosti azylových řízení a řízení o navrácení v praxi), aby se odstranily překážky navrácení, posílily vnitrostátní kapacity, řešily mezery ve znalostech a aby se zlepšila spolupráce mezi členskými státy a agenturou Frontex.

Tento strategický přístup doplňují praktická opatření. Předně, agentura Frontex se etablovala jako klíčový aktér v oblasti navrácení a podstatně zesílila podporu, kterou

¹³² *Sdělení Komise k zprávě o migraci a azylu*, COM(2022) 740 final, z 6. října 2022.

¹³³ *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.*

poskytuje členským státům ve všech fázích tohoto procesu, a zejména v případě dobrovolných návratů a opětovného začleňování. V roce 2022 agentura Frontex zatím koordinovala 210 návratových operací pro 7 210 státních příslušníků třetích zemí prostřednictvím charterových letů, které agentura zorganizovala, a pro 10 115 státních příslušníků třetích zemí prostřednictvím komerčních letů. V rámci prvních dvou operací, které se v roce 2022 pod vedením agentury Frontex uskutečnily, bylo navraceno 40 nelegálních migrantů do Albánie a 40 do Nigérie. Od dubna 2022 poskytuje agentura Frontex také podporu pro opětovné začleňování ve 24 zemích původu. V návaznosti na vysoká očekávání a rostoucí úlohu této agentury v podpoře členských států je třeba určit jasné priority a strategicky přidělit zdroje.

Došlo k posunu v provádění strategie EU pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění, která byla představena v dubnu 2021. Z velké části jsou nyní zavedeny rámec, struktury a nástroje, které zajistí, že dobrovolný návrat a opětovné začleňování budou v rámci společného systému EU pro navracení jednodušší. Podle údajů za rok 2021 se zatím zdá, že k dobrovolnému návratu dochází ve stále větší míře. Kromě toho představovaly dobrovolné návraty v roce 2021 vůbec poprvé více než polovinu všech návratů pravidelnými linkami, které agentura Frontex zprostředkovala (konkrétně to v roce 2021 bylo 57 % a v roce 2022 zatím 58 %, což znamená nárůst oproti 38,5 % z roku 2020). V současnosti jsou již zavedeny klíčové nástroje jako společné služby pro opětovné začlenění zajišťované agenturou Frontex, společný rámec pro poskytovatele služeb v oblasti opětovného začleňování a odborná příprava pro poradce pro navracení, jež mají zvýšit kvalitu podpory poskytované nelegálním migrantům, kteří se chtějí vrátit. Práce v této oblasti musí pokračovat, aby se tyto nové nástroje za úplné koordinace s Evropskou službou pro vnější činnost¹³⁴ a delegacemi EU ve třetích zemích plně využívaly a aby se zajistilo, že se dobrovolný návrat a opětovné začleňování stanou ústřední součástí návratových systémů členských států.

A konečně, navracení a zpětné přebírání jsou nyní pevně zakotveny v novém komplexním přístupu k prohlubování partnerství se třetími zeměmi v oblasti migrace, který je stanoven v paktu. Migrace se stává na celém světě pevnou součástí

¹³⁴ Evropská služba pro vnější činnost je diplomatickou službou EU, jejímž úkolem je posilovat soudržnost a účinnost zahraniční politiky EU a zvyšovat tak vliv Evropy na mezinárodní úrovni. Blíže online na https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eeas_cs

modernizovaných, komplexních partnerství. Ke zpětnému přebírání se přistupuje jako k naprosto zásadní součásti vztahů tak, aby bylo možné dosáhnout pokroku v celé řadě různých záležitostí společného zájmu.

Evropská Komise zesílila politický důraz na zpětné přebírání ve vnějších vztazích tím, že o něm znovu zahájila diskuse v rámci dvoustranných kontaktů na vysoké úrovni a misí, a tím, že koordinuje příslušná sdělení s členskými státy. Veškerými prostředky, které má k dispozici, zdůrazňuje, jak je důležité, aby navrácení tvořilo nedílnou součást migrační politiky. Komise a členské státy posoudily stávající mandáty k jednání o dohodách EU o zpětném přebírání osob a projednaly pragmatický, individuálně uzpůsobený a pružný přístup, kterým by v probíhajících jednáních dosáhly konkrétního pokroku.

Mezinárodní situace rovněž vyžadovala, aby EU přijala opatření, kterými by zvrátila předchozí zjednodušení vízového režimu. Dne 9. listopadu 2021 přijala Rada návrh Komise o částečném pozastavení vzájemného usnadňování udělování víz mezi EU a Běloruskem. Dne 25. února 2022 bylo přijato částečné pozastavení uplatňování dohody o usnadnění udělování víz mezi EU a Ruskem, které se vztahovalo na držitele ruských diplomatických pasů, ruské státní úředníky a podnikatele. Dne 9. září 2022 bylo uplatňování dohody o usnadnění udělování víz s Ruskem pozastaveno a Evropská Komise vydala pokyny k udělování víz a zacházení se stávajícími vízy. V souvislosti s eskalací války vydala Komise pokyny týkající se vstupu Rusů.

7.5. Spolupráce s mezinárodními partnery

Vnější rozměr je zásadním prvkem komplexního přístupu navrženého v paktu. EU v uplynulém roce zintenzivnila spolupráci s partnerskými zeměmi a zesílila snahu o navazování vzájemně prospěšné spolupráce v oblasti migrace, a to i ve vícestranném kontextu. Pro navázání dlouhodobé spolupráce je stěžejní, aby EU a její členské státy vůči partnerským zemím zastávaly jednotný postoj v rámci přístupu „tým Evropa“ a také aby poskytovaly individuálně přizpůsobenou podporu pro řešení jejich potřeb. Partnerství se zaměřují na spolupráci ve veškerých otázkách týkajících se migrace a nuceného vysídlování. Stejně tak je partnerský přístup založen na tom, že partnerské země s EU a členskými státy jednájí v ryzím duchu spolupráce a vzájemného respektu.

V reakci na závěry Evropské rady ze zasedání ve dnech 24.–25. června 2021 byly přijaty komplexní akční plány pro posílení spolupráce s deseti klíčovými partnerskými zeměmi, které vycházejí z dřívějších výsledků a v nichž jsou stanoveny další konkrétní cíle, harmonogramy a podpůrná opatření pro prohloubení mezinárodní spolupráce. Tyto akční plány, jež byly vypracovány na základě konzultací s členskými státy, mají zajistit koordinaci a součinnost opatření, projektů a zdrojů, přičemž se zaměřují na operativní spolupráci s jednotlivými partnerskými zeměmi.

Francouzské předsednictví Rady zřídilo v rámci postupného přístupu a v zájmu nastolení silné soudržnosti mezi činnostmi EU a členských států na dvoustranné úrovni, jež se týká vnějšího rozměru paktu, nový koordinační subjekt při Radě: mechanismus operativní koordinace pro vnější rozměr migrace (MOCADÉM). Vedle strategických diskusí v rámci Pracovní skupiny pro vnější aspekty migrace přispělo zaměření činnosti tohoto mechanismu ke sjednocení společného strategického a konkrétním okolnostem přizpůsobeného přístupu ke konkrétním partnerům. Pokračuje zajišťování koordinace a doplňkovosti činností, které jsou financovány členskými státy a EU. Komise a členské státy sdílejí informace a koordinují svůj přístup ohledně regionálních a dvoustranných akcí, které v oblasti migrace a nuceného vysídlování plánují financovat v souladu s politickými cíli stanovenými v rámci Pracovní skupiny pro vnější aspekty migrace a mechanismu MOCADÉM a se schválenými víceletými orientačními programy, prostřednictvím koordinační skupiny pro migraci v rámci Nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa a prostřednictvím nástrojů členských států pro dvoustrannou spolupráci.

Migrace a nucené vysídlování byly v tomto roce pomocí komplexního a vyváženého přístupu, který byl uplatňován při návštěvách a politickém dialogu, zasazeny do kontextu našich širších dvoustranných a regionálních vztahů s Marokem, Tuniskem, Egyptem, Libyí, Alžírskem, Mauritánií, Senegalem, Nigerem, Nigérií, Etiopií, Pákistánem, Bangladéšem, Irákem, Jordánskem, Libanonem, Tureckem, zeměmi západního Balkánu, s Africkou unií i v rámci pražského, rabatského a chartúmského procesu.

Pokud se EU včas, odhodlaně a jednotně obrátí na partnery, může to přinést výtečné výsledky, jak ukázala odpověď na účelové využívání migrantů běloruským režimem. Vysoký představitel a místopředseda Schinas spolu s několika komisaři jednali

s představiteli zemí původu a tranzitu na vysoké úrovni a také s leteckými společnostmi a úřady civilního letectví, aby vytvořili koalici proti tomuto hybridnímu útoku. V koordinaci s jednáními na vysoké úrovni, které vedly členské státy, navštívil místopředseda Schinas Irák, Spojené arabské emiráty, Libanon, Turecko a Uzbekistán. Delegace EU společně s členskými státy i členské státy jednající na dvoustranné úrovni v Kazachstánu, Indii, Gruzii, na Ukrajině, v Turecku a Uzbekistánu vydaly společné demarše. Výsledkem bylo výrazné omezení letů do Minsku, zavedení cestovních omezení na klíčových letištích pro státní příslušníky určitých zemí a značný počet návratů a repatriací, a to zejména díky neskutečnému úsilí Iráku. Komise upravila probíhající projekty za účelem šíření osvěty o nebezpečí, které účelové využívání migrantů představuje (například v Iráku, Turecku a Sýrii), a ve spolupráci s Mezinárodní organizací pro migraci podpořila dobrovolný návrat migrantů z Běloruska do zemí původu a jejich opětovné začlenění.

EU rovněž rychle podnikla kroky, aby ochránila účelově využívané lidi i vnější hranice Unie. Komise a agentury EU úzce spolupracovaly s litevskými, polskými a lotyšskými orgány na posílení ochrany hranic, boji proti převaděčství migrantů, rozšíření azylových a přijímacích kapacit a zlepšení navracení. Hranice EU s Běloruskem si i nadále vyžaduje ostražitost. Navržené normy týkající se sankcí vůči provozovatelům leteckých společností jsou stále relevantní a měly by být rychle přijaty.

Značné toky přes Středomoří v roce 2022 vyžadovaly nepřetržitou pozornost EU. Kontakty s Marokem v tomto roce potvrdily pevný společný závazek pokračovat v dialogu a spolupráci ve všech oblastech souvisejících s migrací, jako je regionální rozměr, navracení, partnerství zaměřená na talenty a boj proti převaděčství migrantů. V Libyi se EU i přes problematické politické prostředí angažuje v zajišťování základních potřeb, co se týče ochrany zranitelných migrantů a uprchlíků a boje proti převaděčství migrantů, k čemuž využívá například mise Společné bezpečnostní a obranné politiky EU (SBOP¹³⁵). Vztahy EU s Nigerem a Mauritánií rovněž zřetelně ukázaly, že na obou stranách je snaha řešit migrační toky a spolupracovat s EU. Třístranná spolupráce mezi Africkou unií, EU a OSN byla obzvláště účinná, co se týče řešení otázek ochrany v zemi během posledních pěti let, a nyní se připravuje opětovné oživení spolupráce.

¹³⁵ Blíže online zde:

https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_europe/vnejsi_vztahy_eu/spolecna_zahranicni_a_bezpecnostni/spolecna_bezpecnostni_a_obranna_politika.html

Na summitu EU a Africké unie (AU) v únoru 2022 se vedoucí představitelé dohodli na posíleném partnerství v oblasti migrace a mobility, jak je uvedeno ve společném prohlášení přijatém na summitu¹³⁶. Během roku 2022 se prohloubila také spolupráce v kontextu dialogu AU a EU o migraci a mobilitě mezi oběma kontinenty.

EU uvítala přijetí prohlášení o pokroku v provádění Globálního paktu o migraci¹³⁷ na zasedání Mezinárodního fóra o přezkumu migrace v květnu 2022.

S USA a Kanadou udržuje EU vedle úzké spolupráce na podpoře osob prchajících před ruskou invazí na Ukrajinu i nebývale silnou spolupráci, která spočívá v řadě dialogů na vysoké úrovni o záležitostech souvisejících s migrací, jež se týkají oblastí od Afghánistánu po Latinskou Ameriku.

Partnerství s klíčovými třetími zeměmi musí formovat rovnováha mezi jejich potřebami a zájmy EU. Za uplynulý rok došlo k posunu v řešení otázek navracení, zpětného přebírání, správy hranic a převaděčských sítí.

Operativní spolupráce v oblasti správy hranic je navazována se stále větším počtem klíčových partnerů. Dohody o postavení Frontexu s Albánií, Černou Horou a Srbskem umožňují agentuře Frontex nasazovat své jednotky a technické vybavení na území těchto partnerských zemí. To má přímý dopad na řešení nelegální migrace a organizované trestné činnosti. Připravuje se uzavření dohody o postavení jednotek se Severní Makedonií a Evropská Komise se chystá doporučit mandát k jednání o dohodě o postavení jednotek s Bosnou a Hercegovinou. Dohoda o postavení jednotek s Moldavskem byla vyjednána a vstoupila v platnost v rekordním čase. Dohody o postavení jednotek se Senegalem a Mauritánií jsou první dohody o postavení jednotek s partnerskými zeměmi z Afriky, pro které byl schválen mandát k jednání, a mají podpořit správu hranic, přispět k boji proti převaděčství migrantů a snížit nelegální migraci po atlantické trase. Již byla uzavřena pracovní dohoda mezi agenturou Frontex a misí Společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP) EUCAP Sahel Niger. Blízko

¹³⁶ Společná vize na období do roku 2030.

¹³⁷ Globální pakt o bezpečné, řízené a legální migraci přináší první mezinárodní a právně nezávazný rámec spolupráce zaměřený na migraci. Je výsledkem komplexního procesu diskusí a jednání mezi všemi členskými státy Organizace spojených národů, který v roce 2016 odstartovala Newyorská deklarace jednomyslně přijatá na Valném shromáždění OSN v roce 2016. Evropská unie a její členské státy se do diskusí o globálním paktu o migraci zapojily od samého počátku, a výsledný pakt proto do velké míry zohledňuje evropské cíle.

odsouhlasení pracovní dohody jsou rovněž agentura Frontex a Niger. Probíhají jednání o pracovních dohodách s misemi EUBAM Libya a EUAM Ukrajina.

K boji proti nelegální migraci a převaděčství migrantů i nadále v rámci svých mandátů přispívají mise a operace SBOP. Civilní mise v Libyi, Nigeru, na Mali, v Iráku, Kosovu a Palestině podporují orgány hostitelských států v jejich úsilí o posílení kapacit v oblasti správy hranic a o řešení nelegální migrace a převaděčství migrantů, jakož i bezpečnostních otázek, jako je obchodování s lidmi.

Jak již bylo zmíněno výše, navrácení a zpětné přebírání osob jsou naprosto zásadními aspekty vztahů na poli řízení migrace¹³⁸. Každoroční posouzení podle článku 25a vízového kodexu pomáhá určit konkrétní problémy spolupráce se třetími zeměmi v oblasti zpětného přebírání osob a zajistit, aby tyto problematické otázky byly pravidelně řešeny v rámci zvláštních jednání zaměřených na zpětné přebírání nebo širších dialogů o migraci. Tato prohloubená spolupráce přispívá k tomu, že souběžně dochází k pokroku v oblasti zpětného přebírání osob i v dalších oblastech partnerství se třetími zeměmi. V návaznosti na přijetí první zprávy o posouzení spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob, za rok 2019, navrhla Komise Radě, aby přijala dočasná omezující opatření týkající se krátkodobých víz ve vztahu k Bangladéši, Iráku a Gambii, a to s ohledem na jejich nedostatečnou úroveň spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob a na celkové vztahy EU s těmito zeměmi. V říjnu 2021 Rada přijala dočasná omezující opatření týkající se Gambie. Tato opatření jsou stále platná, avšak došlo k důležitému posunu, když bylo v březnu 2022 zrušeno moratorium na nucené návraty. Po intenzivnějším jednání s Bangladéšem a Irákem se Rada vzhledem k dosaženému pokroku rozhodla, že nezavede opatření vůči Bangladéši. Spolupráce s Irákem se stále přezkoumává. V prosinci 2021 Komise přijala druhou zprávu o posouzení spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob, za rok 2020, a spolu s vysokým představitelem zintenzivnila jednání s několika partnerskými zeměmi, v jejichž případech vyžadovala nedostatečnou spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob, aby byly podniknuty další kroky. Na výsledcích těchto jednání bude záviset rozhodnutí Komise o případných opatřeních

¹³⁸ DRULÁK, Petr. *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha: Portál. 2010. ISBN 978-80-7367-721-3.

týkajících se víz, přičemž Komise vezme v úvahu celkové vztahy EU s dotčenými třetími zeměmi. Přijetí třetí zprávy o posouzení se očekává na konci roku.

Dne 6. dubna 2022 Komise předložila návrh na osvobození katarských a kuvajtských státních příslušníků od vízové povinnosti v případě krátkodobých pobytů v EU. Komise trvá na svém posouzení z července 2018, v němž uvedla, že Kosovo splnilo všechna měřítka pro uvolnění vízového režimu a že by pro osoby z Kosova měl být zaveden bezvízový styk při cestách.

Komise kromě toho pokračuje v prověřování všech svých dohod o bezvízovém režimu s třetími zeměmi, aby posoudila, zda v jejich důsledku nevznikají rizika v oblasti migrace a bezpečnosti. Důsledkem je, že dne 4. května 2022 byla částečně pozastavena dohoda EU o zrušení vízové povinnosti s Vanuatu s cílem zmírnit bezpečnostní rizika, která přináší režim občanství pro investory na Vanuatu. Jelikož obavy EU nebyly rozptýleny, pozastavení dohody by mohlo být prodlouženo o dalších osmnáct měsíců.

V červenci 2022, Komise ve spolupráci s Evropskou službou pro vnější činnost uzavřela první operační partnerství proti převaděčství s Marokem a Nigerem v rámci obnoveného Akčního plánu EU proti převaděčství migrantů na období 2021–2025¹³⁹. Cílem těchto partnerství je v reakci na převaděčství migrantů posílit právní, politický, operační a strategický rámec v partnerských zemích a zvýšit odpovědnost, dopad a dlouhodobou udržitelnost jejich úsilí. Partnerství budou zahrnovat podporu ve správě hranic, prohloubenou policejní spolupráci (včetně společného vyšetřování), zvyšování povědomí o nebezpečnosti nelegální migrace a posílenou spolupráci s agenturami EU.

¹³⁹ Obnovený Akční plán EU proti převaděčství migrantů na období 2021–2025 (COM(2021) 591 final ze dne 29. září 2021).

8. Empirická část

Cílem této disertační práce je přispět a napomoci k zefektivnění spolupráce bezpečnostních sborů v rámci integrované správy hranic. Předpokladem úspěšného zpracování disertační práce bylo tak vypracování návrhu a realizace empirického výzkumu v dané oblasti, který by reflektoval současný stav a akceptoval požadavky policejní praxe.

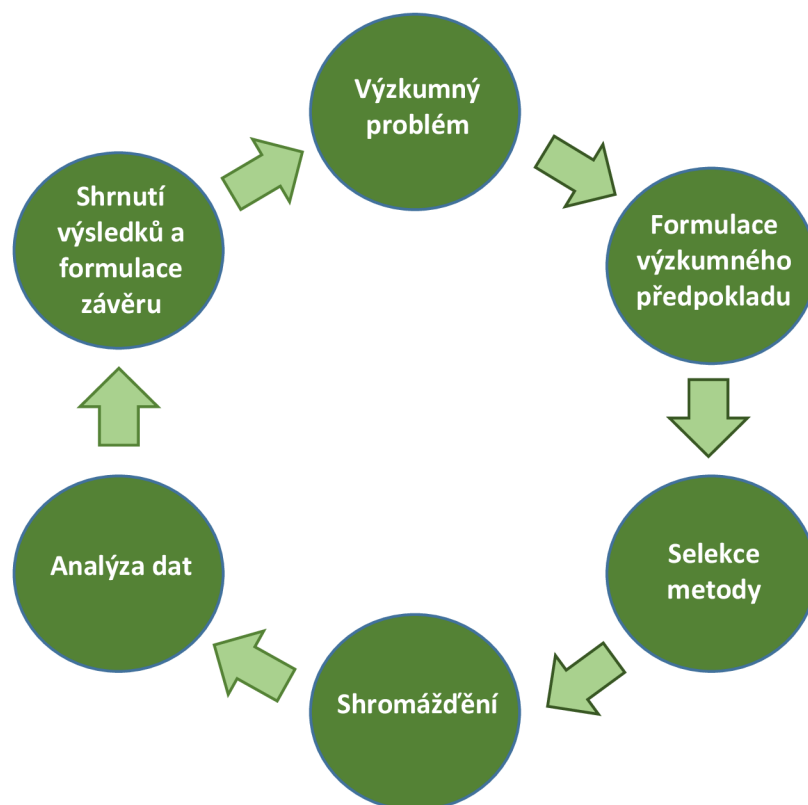
Zásadním cílem každého výzkumu je explicitní záměr shromáždit data o zkoumaném problému takovým způsobem, aby mohl odpovědět na výzkumnou otázku, kterou si položil na počátku výzkumné práce. Empirický výzkum provedený v této práci je založen na použití standardizovaných výzkumných nástrojů k poodhalení mechanismu bezpečnostních rizik a spolupráce v IBM na základě názorů a profesních zkušeností odborníků zejména z řad policie, kteří jsou do IBM nějakým způsobem zapojeni nebo se touto problematikou dlouhodobě zabývají. Usiluje o hlubší pochopení těchto mechanismů a na základě jejich deskripce a hierarchizace z hlediska významového potenciálu nalézt možnosti zefektivnění spolupráce bezpečnostních sborů v rámci implementace IBM.

K dosažení stanoveného cíle bylo zapotřebí vymezit následující úkoly:

1. Zmapovat strategie integrované správy hranic a porovnat z více pohledů tyto strategie a jejich akční plány v rámci odlišností a společných prvků,
2. Poodhalit názorovou hladinu českých a zahraničních policistů ve vztahu k efektivnosti implementace akčních plánů integrované správy hranic,
3. Konfrontovat kvalifikované expertní názory z manažerských a řadových pozic s výsledky názorů zástupců policistů implementujícím právní normy správy hranic,
4. Vymezit základní opatření ke zvýšení účinnosti boje s nelegální migrací a přeshraniční trestné činností a ke zvýšení efektivnosti implementace správy hranic.

Při projektování empirického výzkumu i při získávání jeho výsledků byly s ohledem na zaměření výzkumného projektu akceptovány základní metodologické skutečnosti.

Infografika níže dokumentuje průběh realizovaného výzkumného procesu – od definování problému, tj. základního výzkumného předpokladu, přes sběr a analýzu dat až po interpretaci výsledků a závěrečné shrnutí.



Způsob provedení disertační práce byl rozdělen do dvou klíčových okruhů, a to do teoretického studia předmětné problematiky a realizace výzkumu ke zkoumané oblasti.

Teoretickým východiskem bylo studium především následujících pramenů - odborná česká a zahraniční literatura, statistické zprávy a příslušná legislativa:

1. klíčové dokumenty a zprávy vztahující se k problematice integrované správy hranic,
2. legislativní úprava a výkladová stanoviska,
3. metody a prostředky pro odhalování přeshraniční trestné činnosti a potírání nelegální migrace.

Níže uvedené metody výzkumu lze v souladu s danou strukturou disertační práce rozdělit na metody teoretické a na metody zaměřené na praktický empirický výzkum. Ve vztahu

k teoretické části práce byla provedena sekundární obsahová analýza zahraniční odborné legislativy a literatury, protože problematika správy hranic z hlediska IBM je v české literatuře řešena pouze ojediněle či okrajově. Pro dosažení stanovených cílů a vytyčených pracovních hypotéz jsou v disertační práci uplatněny zejména následující vědecké metody:

- obsahová analýza odborné zahraniční literatury, která řeší předmětnou problematiku, včetně internetových zdrojů;
- statistické metody, které zpřehledňují zkoumaná bezpečnostní rizika a správu hranic;
- empirické kognitivní metody, které byly uplatněny při řízených expertních rozhovorech se zkušenými experty zapojenými do implementace nebo legislativního procesu spojeným s IBM;
- syntéza a metoda zevšeobecnování byly využity při formulaci závěrů a navrhovaných doporučení pro zefektivnění spolupráce v rámci správy hranic a implementace IBM ze strany orgánů bezpečnostních sborů;
- metoda komparace a extrapolace byla použita při zkoumání bezpečnostních hrozeb spojených s přítomností cizinců v ČR;
- metoda SWOT analýzy byla použita při empirickém šetření formou řízených expertních rozhovorů s následným důkladným vyhodnocením, kdy všechny provedené rozhovory jsou z hlediska objektivity anonymní.

Kromě opublikování částí této disertační práce, byly rovněž prezentovány autorkou na řadě mezinárodních konferencích, publikací odborných článků z oblasti řešené problematiky, publikace kapitol v monografiích nebo využití v rámci studijních pomůcek.

Disertační práce má v úmyslu přispět vědecké práci a praxi, poskytnout ucelený a aktuální přehled výzev spojených s bezpečnostními riziky cizinců a v rámci správy hranic. A současně zhodnotit efektivitu implementace integrované správy hranic bezpečnostními sbory. Tato disertační práce se může také stát východiskem pro další výzkum v předmětné oblasti, zejména pokud by mělo dojít k dalším migrační krizi nebo neočekávanému konfliktu spojeným s překračováním státních hranic, jakou byla například pandemie COVID-19. Jednotlivé dílčí výstupy budou především využitelné

v rámci zkvalitnění výuky problematiky migrace nebo cizinecké policie na vysokých školách v ČR i v zahraničí. Disertační práce může být také inspirací pro další výzkumná zaměření v dané problematice a samotné zefektivnění implementace správy hranic v ČR, EU i v dalších státech.

8.1. Výzkumný projekt

Předpokladem úspěšného zpracování disertační práce bylo zpracování návrhu a realizace empirického výzkumu v předmětné oblasti, který by reflektoval současný stav a akceptoval požadavky policejní praxe. V době rozpracování stanovení disertační práce byla situace v oblasti správy hranic zcela odlišná. Funkční pohyb zboží a osob v rámci EU probíhal na základě Schengenské smlouvy, jejíž státy zrušily permanentní kontroly na hraničních přechodech. Pandemie COVID-19, migrační krize v letech 2015 a 2022, zasáhli všechny aspekty našeho soukromého i pracovního života a stejně tak výrazně ovlivnili správu hranic. Tyto aspekty měly vliv na spolupráci mezi orgány operujícími na hranicích, na obnovení kontrol na hranicích a vnesly chaos do stále měnících se právních norem na národní i mezinárodní úrovni bez koordinace EU. Tento vývoj ovlivnil výzkumný projekt a hypotézy.

Na úvod je třeba stručně charakterizovat aktuální stav integrovaného systému správy hranic jak v EU, tak ve třetích zemích (takové, které nejsou členskými státy EU) a stanovit hlavní problém související s postupy bezpečnostních složek spolupráci a implementaci akčních plánů strategií hraniční správy. Na základě tohoto předběžného rozboru byla zformulována hlavní hypotéza, která tvoří těžiště samotného výzkumu.

Teoretická část práce nahlíží na migraci jako přirozený a trvalý historický jev. S migrací je spojena imigrace a emigrace a jejich vliv na zemi původu i přijímací zemi. Restrikce či snad úplné zamezení imigrace by bylo ekonomickou hrozbou a vedlo by nejen ke ztrátě konkurenceschopnosti, ale v rámci reciprocity by se velmi pravděpodobně tato imigrační politika dotkla svobody pohybu samotných občanů ČR. S migrací z tohoto pohledu je spjata zahraniční studium, odborné mezinárodní stáže, zaměstnávání vysoce kvalifikovaných zahraničních pracovníků, či naopak nízko kvalifikovaná pracovní síla, mezinárodní obchod, zahraniční investice, ale i kulturní či vědecká mezinárodní

spolupráce¹⁴⁰. Migraci ovšem spojují i bezpečnostní hrozby, které v určitých případech mohou představovat konkrétní imigranti. Může se jednat o organizovaný zločin, terorismus, obchodování s lidmi/orgány a nelegálním zbožím (drogy, zbraně, cigarety, chráněné rostliny či zvířata apod.), nezákonná migrace (padělání a pozměňování cestovních dokladů, krádeže identity apod.), ale může se i jednat o šíření infekčních nákaz, či na první pohled bezpečné kulturní zvyklosti, které se ovšem mohou stát neslučitelnými s naším právním pořádkem nebo sníženou ochotou k integraci. Vedle imigrantů, může svou roli v migraci hrát i objem migračních toků a bezpečnost může ohrozit masová neřízená imigrace, která by mohla vyústit ve společenské nepokoje či radikalismus, a to jak na straně minority, tak majority.

Problematiku migrace nelze chápat odděleně od vývoje mezinárodní situace v EU, sousedních zemí a zemích původu. Proto je pozornost soustředěna primárně na zdroje migrace – politické řešení konfliktů v zemích původu migrace, boj proti terorismu¹⁴¹, boj proti převaděčům a nezákonné migraci, boj s přeshraniční trestnou činností, zajišťování podmínek pro návrat migrantů a jejich zapojení do obnovení podmínek v jejich zemi. V této souvislosti se rovněž poskytuje pomoc a asistence zemím bezprostředně sousedícím s konfliktními místy.

8. 2. Výzkumný problém

Dlouhodobým cílem imigrační politiky jak v EU tak v rámci ČR, je podporovat prostředky řízené migrace, kdy jsou bezpečnostní rizika eliminována prostřednictvím regulačních, zejména legislativních nástrojů a následných procesů. Migrační proces, který řídí stát, musí být bezpečným a vyváženým. V tomto ohledu pak lze za faktickou bezpečnostní hrozbu v kontextu celého migračního procesu označit právě migraci neřízenou. Míra suverénního vlivu v procesu řízené migrace zcela jasně ovlivňuje míru rizika narušení rovnováhy migrací neřízenou.

Proces řízené imigrace je pak svázán i s procesem integrace, neboť i řízená migrace může být dlouhodobě efektivní a funkční pouze v případě, že je spojena s úspěšnou

¹⁴⁰ CARENS, Joseph H. *Imigranti a právo na pobyt*. Praha: Filosofia. 2016. ISBN 978-80-7007-471-8.

¹⁴¹ *Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/541 ze dne 15. března 2017, o boji proti terorismu, které nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV a pozměňující rozhodnutí Rady 2005/671/SVV.*

integrací na území cílového státu. Právě schopnost a míra integrace do majoritní společnosti definuje možnosti a objem řízené imigrace. V rámci integračního programu je vedle státu nutná pomoc také majoritní společnosti. V praxi bohužel často dochází k selhávání implementace integračního programu a předsudkům či stereotypům ze strany občanů.

Z tohoto důvodu je na místě věnovat více pozornosti efektivnějšímu zaměřování preventivních aktivit ve společnosti a hledat nové nástroje v práci s imigranty. K tomu je třeba soustavně získávat poznatky o aktuální struktuře bezpečnostních faktorů, které se z hlediska imigrace a integrace jeví jako nejvíce problematické. Výzkumným problémem je tedy poznání, které bezpečnostní faktory se nejčastěji vyskytují v osobních zkušenostech výběrového souboru respondentů (policisté a civilisté).

Z výše uvedených důvodů se empirický výzkum předně zaměřuje na zmapování názorů respondentů, se zaměřením na bezpečnostní faktory imigrace v ČR a poznání kauzalit projevů bezpečnostních prvků. Znalost současného stavu faktorů, které se jeví pro imigraci jako problematické, lze pokládat za základní předpoklad pro vytvoření poznatků nezbytných ke hledání vhodných změn v oblasti prevence přeshraniční kriminality, nezákonné migrace a neúspěšné integrace.

Daný **výzkumný problém** zahrnuje následující výzkumné otázky:

- 1. Jaká jsou největší bezpečnostní rizika spojená s imigrací do ČR?**
- 2. Jak funkční je spolupráce státních orgánů ČR v rámci integrovaného systému řízení vnějších hranic¹⁴²?**

8.3. Objekt, předmět a cíl empirického výzkumu

Objektem výzkumu jsou bezpečnostní faktory spojeny s imigrací a efektivní spolupráce orgánů zapojených do implementace integrované správy hranic.

¹⁴² Integrovaný systém řízení vnějších hranic znamená národní a mezinárodní koordinaci a spolupráci mezi všemi příslušnými orgány a subjekty zapojenými do pohraniční bezpečnosti a usnadnění obchodu zavedením účinné, efektivní a koordinované správy hranic za účelem dosažení cíle – otevřené, ale dobře řízené a bezpečné hranice. Smlouva o fungování EU (konsolidované znění) čl. 77 a 79.

Předmětem výzkumu jsou vybrané aspekty rizikových faktorů a spolupráce v rámci integrovaného systému řízení vnějších hranic.

Základním cílem empirického výzkumu je pokusit se odhalit nejzávažnější bezpečnostní rizika imigrace v ČR z hlediska příslušníků policie ČR a civilistů a poukázat jaké faktory (a zda vůbec) z integrace cizinců má nepříznivý vliv na sociální rozvoj společnosti či výkon policejní činnosti. Z hlediska využití poznatků pro praxi je cílem na základě zjištěných výsledků výzkumu popsat problémy, na které je vhodné směřovat preventivní aktivity a formulovat doporučení pro případné změny v oblasti migrační politiky a správy hranic.

8.4. Úkoly a hypotéza empirického výzkumu

Empirický výzkum je zaměřen na splnění těchto **základních výzkumných úkolů**:

1. Analýza profesních i neprofesních názorů respondentů a provést klasifikaci nejrizikovějších bezpečnostních hrozeb imigrace v ČR podle respondentů.
2. Analýza zkušeností respondentů v souladu se spoluprací v rámci integrovaného systému řízení vnějších hranic a návrhy na jejich zefektivnění.

Pro potřeby přípravy výzkumného projektu, a především dotazníku a řízených expertních rozhovorů byly stanoveny následující hypotézy:

- **Má imigrace cizinců značný vliv na bezpečnostní rizika v ČR?**
- **Je implementace IBM v ČR pouze formálního charakteru?**

8.5. Pojetí empirického výzkumu

K realizaci empirického výzkumu byla použita metoda dotazování s použitím nestandardizovaného dotazníku a metoda řízených expertních rozhovorů.

Explorativní metoda, konkrétně forma **dotazníkového šetření** byla vybrána pro první část realizace výzkumu. Tato metoda se jevila jako nejpraktičtější a efektivní vzhledem k charakteru zkoumaného problému a vybranému souboru respondentů. Tato metoda umožnila za poměrně nízkých nákladů získat velké množství dat ke zpracování.

Dotazník je sestaven pomocí uzavřených a otevřených otázek. Na uzavřené otázky budou respondenti odpovídat výběrem jedné z variant možných odpovědí. Některé otázky jsou otevřené, aby vznikl prostor k podrobnějšímu vyjádření ze strany výběrového souboru respondentů. Mezi výhody dotazníkového šetření patří to, že jde v tomto případě o adekvátní výzkumný postup, nízkou časovou a finanční náročnost sběru informací, relativně vysokou míru anonymity, která může vyvolat zvýšenou ochotu odpovídat a možnost oslovení rozsáhlejšího výzkumného souboru. Vzhledem k pracovní vytíženosti pracovníků zařazených na úseku správy hranic a boje s přeshraniční trestnou činností se přihlédlo také ke skutečnosti, že touto formou lze zastihnout i respondenta, který nedisponuje dostatečnou časovou flexibilitou a je často zaneprázdněn.

Zodpovězení dotazníku respondenty bylo realizováno ve dvou formách, a to vyplněním papírových kopií ručně a dále vyplněním elektronického formuláře za použití volně dostupné platformy Survey Planet. Dotazník tvořilo 33 otázek a sdělení seznamující výběrový soubor respondentů s účelem uskutečňovaného empirického výzkumu a návod na jeho vyplnění, včetně příkladu vyplnění v něm uvedených položek.

Dotazník byl sestaven do několika částí tak, aby tvořil komplexní a logický celek. Konstrukce dotazníku zahrnovala tři části, přičemž úvodní část obsahovala oslovení, údaje o tom kdo výzkum provádí, účel dotazníku, pokyny, jak dotazník vyplňovat, příklad vyplnění a závěrečné poděkování. Další část dotazníku tvořilo několik identifikačních otázek, sloužící ke stručné a obecné charakteristice respondentů, formulovaných takovým způsobem, aby byla zajištěna anonymita účastníků výzkumu a bylo zabráněno zneužití dotazníku. Jednalo se o úvodní postupné otázky, zejména o zjištění obecných proměnných jako pohlaví, dosažené vzdělání, celková doba praxe a doba praxe v dané problematice, kraj služebního zařazení a způsob získání znalostí v dané problematice.

Následovala hlavní část dotazníku, utvořená otázkami zaměřenými na vlastní výzkum. Jejich formulace a uspořádání akcentovalo skutečnost, že se otázky při dotazování neuplatňují odděleně, ale ve vzájemném kontextu. To znamená, že každá otázka ovlivňuje odpověď i na otázky následující. V řazení otázek bylo proto postupováno takovým způsobem, aby otázky, které mohou ovlivnit odpovědi na jiné otázky, těmto otázkám nepředcházely. Vzhledem k tomu, že formulace otázky může mít zásadní vliv na odpověď respondenta, byla zohledněna všeobecná pravidla a doporučení při

sestavování sekvence otázek. Otázky byly formulovány objektivně, aby z nich nebylo možné odvodit pozici tazatele. Standardně bývají otázky v dotazníku formulovány s ohledem na cílovou skupinu (s ohledem na věk či pohlaví, na sociokulturní prostředí, vzdělání a další specifika respondentů). V případě tohoto expertního dotazování bylo možné užít přiměřeně odborného jazyka, exaktních formulací a profesní terminologii.

Všechny otázky byly uspořádány v dotazníku přiměřeně a v takovém pořadí, aby z hlediska respondenta tvořily určitý logický celek a současně napomáhaly udržet zájem respondenta. Co se týče typu otázek, byla zvolena varianta tzv. uzavřených otázek. Uzavřené otázky byly koncipovány tak, aby možnosti odpovědí byly předem dány a bylo možné je standardizovat. Respondenti tak vybírali z omezeného počtu variant možných odpovědí. Dotázaný si mohl vybrat jednu z nabídnutých odpovědí (tzv. unique choice). Škály v tomto případě sloužily k vyjádření názorů a zkušeností respondenta a umožnily tak převod těchto kvalitativních informací na kvantitativní formu. Prostřednictvím škálování zařazovali respondenti hodnocení vybraného problému na určitou stupnici. Pomocí této stupnice tak respondenti vyjadřovali míru souhlasu nebo nesouhlasu s danou položkou či problémem. Krajiní body škály tvořily zpravidla protikladné póly. Záměrně byly zvoleny čtyřstupňové bipolární škály, které byly na krajních pólech ohraničeny příslušnými antonymy bez možnosti prostřední, neutrální odpovědi tak, aby respondenta přiměly zaujmout zřejmý názor či stanovisko.

Celkem 111 dotazníků bylo vyplněno následovně: 101 dotazníků bylo odpovězeno příslušníky státní správy a 10 kopií civilisty (bývalými policisty či celníky). Výběr respondentů byl náhodný a jejich působení je z různých částí ČR. Do výzkumného projektu tak byli zapojeni respondenti z řad příslušníků Policie ČR a Celní správy ČR, služebně zařazení do správy hranic (různé složky Služby cizinecké policie, pracovníci a experti zabývající se problematikou přeshraniční trestné činnosti a extremismu). Sběr dat proběhl v období od 1. března do 26. prosince 2022. Všechny dotazníky vyplněny písemnou formou, zejména účastníky různých školení prováděných doktorandkou v ČR, byly přeneseny do elektronické formy platformy Survey Planet z důvodu automatického, tedy nejefektivnějšího a nejrychlejšího vyhodnocení výsledků danou platformou. Plné znění dotazníku je v příloze č. 1.

Za účelem zajištění dostatečné validity a reliability dotazníkového šetření, kdy cílovou skupinu tvořili experti z řad policie a celní správy, byla respondentům garantována anonymita a generalizace získaných poznatků. Anonymita respondentů a zvolená forma dotazování se rovněž, vzhledem ke zkoumané problematice, jevila jako ideální pro získávání otevřených informací o IBM v ČR a bezpečnostních rizik spojených s imigrací do ČR. Tento postup měl zajistit prozkoumání dané problematiky bez emocí, objektivně a nezávisle na osobnostech expertů.

Řízené expertní rozhovory s celkem osmi vysoce či středně postavenými policejními manažery z ČR a ze zahraničí proběhly v období od července 2021 do prosince 2022. Nebyl proveden žádný rozhovor s civilistou, nebo osobou, která nepracuje či nepracovala u policie nebo agentuře zapojené do implementace správy hranic a IBM. Z hlediska vyšší transparentnosti a otevřenosti mezi dotazujícím a respondentem byly tyto rozhovory provedeny anonymně. Tato anonymita umožnila získat informace, které by jinak nebylo možné oficiální cestou obdržet. Přesto se u každého respondenta v souhrnné tabulce uvádí jeho/její doba praxe, čas a jazyk, ve kterém byl příslušný rozhovor uskutečněn, viz. příloha č. 3.

Na vyhodnocení rozhovorů byla použita SWOT¹⁴³ analýza, která představuje rozšířenou metodu pro systémovou analýzu, která spočívá v komparaci silných a slabých stránek určitého řád a hodnocení příležitostí a hrozeb, které relevantní řád ovlivňují. Porovnává vnitřní zdroje a schopnosti se stavem a změnami v okolí. Podstatou této metody je konkrétní strukturovaná analýza s východisky do syntetických závěrů a metodických doporučení¹⁴⁴.

¹⁴³ SWOT analýza, SWOT je zkratka z anglického originálu, kde **S** = Strengths (Silné stránky), **W** = Weaknesses (Slabé stránky), **O** = Opportunities (Příležitosti), **T** = Threats (Hrozby).

¹⁴⁴ SARBYS, A. SWOT analyses, A guide to SWOT for business studies students, 2016. ISBN 978-0-9932504-2-2.



Infografika SWOT analýzy.

Silné stránky lze pozorovat v kvalitním managementu, v kvalitních a kvantitativních zdrojích, využívání moderních postupů a technologií a jiné. Slabé stránky jsou pak negativní vnitřní aspekty, které mohou vést k nižší výkonnosti agentury. Mohou také reprezentovat bariéry v rámci tendence dosáhnout stanovený cíl. Za negativními vnitřními aspekty může být považován nedostatek lidského potenciálu, nedostatečná znalost právních předpisů, zastaralé postupy či technologie nebo chyby v implementaci právních norem či procesů.

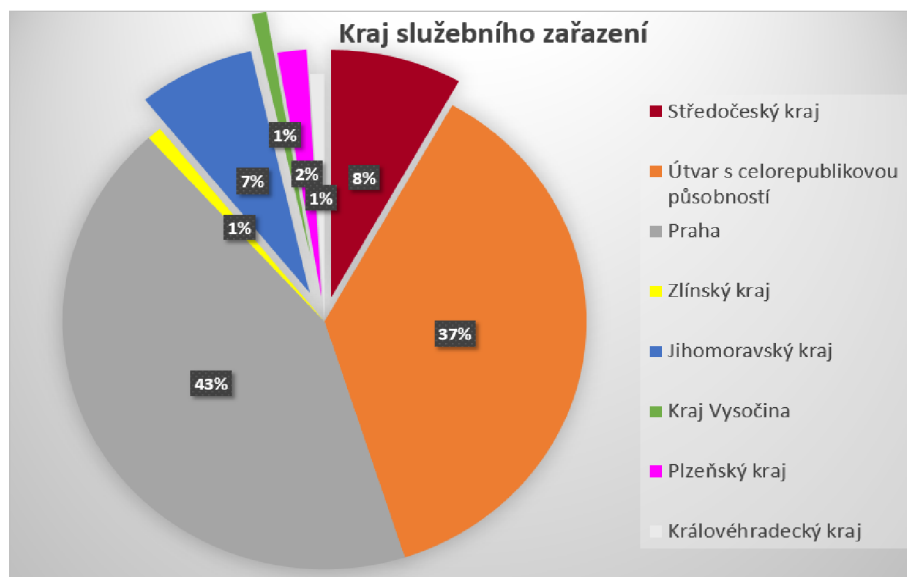
Příležitosti v rámci SWOT analýzy jsou stávající nebo budoucí podmínky, které mohou usnadnit proces vedoucí ke stanovenému cíli. V rámci řešené problematiky disertační práce se může například jednat o změnu prováděcích předpisů IBM či standardních operačních postupů. Dále by mohlo jít také o zlepšení technického a technologického vybavení agentur implementujících Strategie IBM a jejich akční plány, což může mít vliv na efektivitu činnosti agentur a potírání přeshraniční trestné činnosti při správě hranic.

Hrozby pak představují předpoklady, které jsou nepříznivé vůči současným či případným a neočekávaným jednání agentury. Může se jednat například o náhlou politickou nepodporu, válečné konflikty, legislativní změny, nové trendy v přeshraniční kriminalitě a podobně.

8.6. Vyhodnocení dotazníkového šetření

Důsledné a adekvátní zpracování zjištěných dat je nezbytnou podmínkou správné interpretace výsledků, které by mělo vyústit do korektního formulování závěrů.

Data získaná na základě realizovaného dotazníkového šetření, byla utříděná do přehledných databází za využití programu Survey Planet, který současně vyhodnocuje výsledné odpovědi respondentů. Z celkového počtu dotazovaných respondentů bylo zastoupeno 23,2 % žen a 76,8 % mužů. Z toho lze vyhodnotit, že z povahy profese zastupující státní orgány v implementaci správy hranic, je dlouhodobým trendem správa hranic stále profesí v muži převažujícím zastoupením. Z pohledu vzdělání bylo 69,4 % respondentů vysokoškolského vzdělání Mgr. titul a výše, 19,8 % absolventů vysoké školy Bc. titul a 10,8 % respondentů s maturitou. Zvýšené vzdělání na úrovni policistů a celníků v ČR je výrazně potěšující. V rámci služebního zařazení respondentů dominovalo s 43 % hlavní město Praha a se 37 % zařazením na útvaru s ceorepublikovou působností. Detailní graf znázorňující služební působení respondentů níže. Celkem šest respondentů na tuto otázku neodpovědělo. Zda cíleně nebo pouze chybně lze jen spekulovat. Celkem bylo zastoupeno osm krajů služební působnosti respondentů.



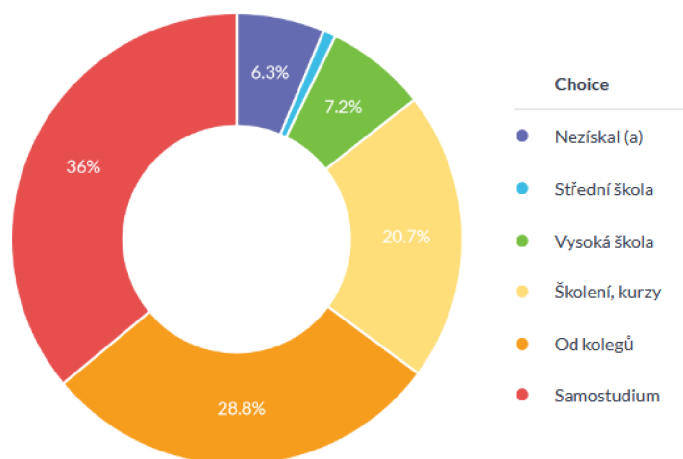
Kraj služebního zařazení respondentů dotazníkového šetření.

Z pohledu celkové doby praxe byli největší měrou zastoupeni pracovníci sloužící u státní správy déle než 15 let, a to 61,1 % respondentů. S ohledem na délku praxe v oboru

cizinecká policie, migrace či správa hranic, nejvíce respondentů pracovalo na požadované odbornosti více jak 15 let, celkem 52,9 % dotazovaných. Tato skutečnost lze považovat za velmi přínosnou pro dotazníkové šetření, neboť s takto vysokou praxí se dá předpokládat, že respondenti znají nejenom současnou situaci v oblasti správy hranic, IBM a bezpečnostních rizik, ale také historický vývoj v ČR, zejména pak vstup ČR do Schengenu¹⁴⁵, vývoj ve správě hranic s tím spojený a vznik IBM Strategie a její implementace.

Způsob získání teoretických profesních poznatků z oblasti správy hranic odpovědělo 36 % respondentů, že samostudiem, následně 28,8 % uvedlo, že od kolegů. Pouze 20,7 % dotazovaných získalo profesní poznatky díky participaci v různých školeních a kurzech. Pouze 6,3 % dotazovaných nezískalo žádné teoretické profesní poznatky, což představuje minoritní část dotazovaných, nicméně vypovídá o pravděpodobnosti toho, že výkon správy hranic je prováděn příslušníky bez žádného základního třeba jen vstupního školení. Pokud interpretujeme většinovou odpověď samostudium a informace od kolegů, lze poukázat na aktivní zájem respondentů získávat informace v oboru a samovzdělávat se. Zaměstnavatel, v tomto případě Policie, MV ČR či Celní správa ČR, by proto měl zvýšit pozornost v tomto bodě a zvýšit proškolení v dané oblasti na národní i mezinárodní úrovni, zajistit studijní návštěvy a pobyty v zahraničí, účast na konferencích a podpořit účast všech svých zaměstnanců na jejich účasti. Zvážení obligatorních vzdělávacích programů online, formou e-learning by podpořilo samostudium a zvyšování povědomí svých zaměstnanců. S ohledem na udržitelnost a profesní rozvoj, by agentury správy hranic měly investovat do školení školitelů. Předávání informací účastníků konferencí či školení by pak měl být prováděn organizovaně v pyramidovém předávání získaných informací svým spolupracovníkům či podřízeným. Jistou výhodou je i užší spolupráce se školícími institucemi daných agentur, které by zajistovaly základní kurzy v rámci celoživotního vzdělávání, nebo ad hoc školení s ohledem na požadovanou problematiku. Za zmínku stojí i jazykové kurzy, které jsou potřebnou součástí výkonu funkce pracovníků orgánů implementujících IBM.

¹⁴⁵ Česká vláda přijala v roce 2003 Schengenskou strategii, kterou potvrdila v únoru 2007 přijetím Strategie vlády v oblasti zapojování do schengenského prostoru pro rok 2007. Novější verze dokumentu zohlednila aktuální vývoj v procesu rozšíření schengenského prostoru a v souladu s rozhodnutím Rady EU z prosince 2006 stanovila cílové datum zrušení kontrol na vnitřních pozemních hranicích na 31. prosinec 2007 a nejpozději poslední březnový den v roce 2008 pro zrušení kontrol na mezinárodních letištích.



Způsob získání teoretických profesních poznatků.

Další část dotazníkového šetření se zabývala bezpečnostními riziky cizinců, a to ze dvou hledisek:

- **z hlediska osobní zkušenosti,**
- **z hlediska osobní obavy.**

Obě hlediska se zaměřila na bezpečnostní rizika spojená s terorismem, násilnou trestnou činností, extremismem, přestupky (na úrovni občansko právních sporů), verbálními útoky, neschopností integrovat se, radikalismem (zahraniční bojovníci) a náboženským fanatismem. Níže budou obě hlediska zanalyzována a uvedeny pouze výsledné protipóly od „velmi ano“ a „vůbec ne“ odpovědi.

Z hlediska osobní zkušenosti se z celkového počtu respondentů 36,9 % dotazovaných setkalo s terorismem (nikdy neseťkalo 25,2 %), 55 % s extremismem (nikdy neseťkalo 12,7 %), 47,7 % s násilnou trestnou činností (nikdy neseťkalo 7,2 %), 39,1 % s přestupky (nikdy neseťkalo 2,7 %), 43,1 % s verbálními útoky (nikdy neseťkalo 9,2 %), 50 % s neschopností integrovat se (nikdy neseťkalo 2,7 %), 50,5 % s radikalismem (nikdy neseťkalo 22,9 %), 54,6 % s náboženským fanatismem (nikdy neseťkalo 26,9 %).

Je zřejmé, že většina respondentů z řad policie a celní správy se s nějakou formou bezpečnostních rizik spojených s imigrací na území ČR již setkala. Z pozice respondentů lze předpokládat, že tato osobní setkání byla v rámci výkonu své služební povinnosti,

nikoliv jako soukromá osoba. I přesto, že je ČR malou zemí a pro bezpečnostní hrozby uvedeného charakteru není střediskem v porovnání s jinými členskými státy EU¹⁴⁶, neměla by se podceňovat prevence (a to už od školního věku dětí či screening sociálních medií), řádné vyšetřování a spravedlivé tresty za tuto přestupkovou¹⁴⁷ či trestnou činnost.

V roce 2021 bylo na území EU spácháno, zmařeno či byl proveden pokus o celkem 15 teroristických útoků. Jedná se o pokles oproti předchozím rokům, v roce 2020 to bylo 57 útoků a v roce 2019 celkem 55¹⁴⁸. Dopad pandemie COVID-19 na terorismus byl zvláště patrný z hlediska formování extremistických narativů. To způsobilo, že někteří jednotlivci jsou vůči nim zranitelnější k radikalizaci a náboru do teroristických a extremistických hnutí. Sociální izolace a další čas strávený online v tomto období prohloubil rizika, která představuje násilná extremistická propaganda a teroristický obsah, zejména mezi mladšími lidmi a nezletilými. Podle výkonné ředitelky Europolu, Catherine De Bolle: „*společenský dopad pandemie COVID-19 ve společnosti nějakou dobu zůstane a státy musí zůstat ostražitými ohledně některých dlouhodobých výzev, které z této bezprecedentní krize vyplývají*“.

Z hlediska bezpečnostních rizik cizinců, imigrantů se zevšeobecňuje pojem cizinec, neboť většina teroristických činů je páchána ne imigranty, kteří v nedávné době překročili státní hranice do cílové země. Pachateli této závažné trestné činnosti jsou většinou tzv. sekundární cizinci, a to takoví, kteří se narodili imigrantům rodičům a mají již status občana daného hostitelského státu. Proto často nesprávně hodnotíme pachatele teroristických činů jako cizince, přestože mají zahraniční původ od rodičů či prarodičů. Dále také generalizujeme tyto pachatele jako muslimy, Araby a podobně¹⁴⁹.

Dále pak geopolitické posuny a dopad ruské agrese proti Ukrajině budou mít trvalý dopad na bezpečnost EU v nadcházejících letech. Tato válka již přilákala několik

¹⁴⁶ V roce 2021 proběhlo 5 teroristických útoků ve Francii, 3 v Německu, 2 ve Švédsku a jeden v Rakousku, Dánsku, Maďarsku, Belgii a Španělsku.

¹⁴⁷ SVOBODA, Karel, a kol.: *Občanský soudní řád. Komentář*. C.H.BECK, s.r.o., 2012. ISBN 978-80-7400-506-0.

¹⁴⁸ Dle 2022 zprávy: *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)*, Europol, který je vydáván v ročních periodikách. Tato TE-SAT zpráva je nejkomplexnějším dokumentem na úrovni EU, která obsahuje informace o vývoji, současné situaci a trendech v oblasti terorismu na území členských států EU. Z 15 evidovaných teroristických útoků byly 4 dokončené.

¹⁴⁹ MANCOSU, Moreno, Monica FERRIN PEREIRA: *Terrorist Attacks, Sterotyping, and Attitudes Towards Immigrants: The Case of the Manchester Bombing*. University of Turin, Universidade da Coruña, January 2021.

radikalizovaných jednotlivců z členských států, kteří se zapojili do boje na obou stranách. Pokračující válka navíc pravděpodobně vyvolá násilnosti extremistické reakce a mobilizace, zejména v online doméně. Tento vývoj je třeba i nadále pozorně sledovat a přitom dbát na poučení z minulosti při jednání se zahraničními bojovníky vracejícími se z bojišť na Středním východě.

Z **hlediska osobní obavy** se 37 % z respondentů obává terorismu (6,5 % vůbec ne), 48,2 % násilné trestné činnosti (1,8 % vůbec ne, což představuje odpověď pouze dvou respondentů), 45,5 % extremismu (5,5 % vůbec ne), 50,9 % přestupků cizinců (2,7 % vůbec ne), 48,2 % verbálních útoků (7,3 % vůbec ne), 53,2 % se obává neschopnosti cizinců integrovat se (0,9 % vůbec ne, což poprvé značí odpověď pouze jednoho dotazovaného), 46,8 % radikalizmu (4,5 % vůbec ne), 41,8 % náboženského fanatismu (4,5 % vůbec ne).

Osobní obavy respondentů jsou poměrně vysoké, zejména v souvislosti s neschopností cizinců se integrovat do české společnosti, kde odpovědi dosáhly nejvyššího procenta s ohledem na obavy a pouze jeden respondent zodpověděl, že obavy vůbec nemá. Multikulturní rozdíly a s nimi spojené stereotypy a předsudky vůči cizincům mohou mít na daných výzkumných výsledcích významý vliv¹⁵⁰. Neméně podstatný je vliv medializace dané problematiky, kdy novinářská etika je často podceňována a případové studie vzorové integrace cizinců do ČR se minimálně medializují na rozdíl od medializace konfliktních či problematických zkušeností. Je pochopitelné, že integrace je komplexní dynamický proces, a to nejenom v ČR, který zasahuje do mnoha oblastí. Integrace cizinců je klíčová pro zachování sociální soudržnosti a ekonomický rozvoj země a přímo podmiňuje úspěch imigrace. Proto na ni nelze rezignovat nebo ji podceňovat.

Integrace je proces, do kterého vstupují jak cizinci, tak majoritní společnost i stát. Musí být založen na vzájemném přínosu pro všechny zúčastněné strany. Pouze vzájemné porozumění a respekt při vědomí všestranné prospěšnosti a potřebnosti integrace může předejít vzniku či eskalaci problémů ve vzájemném vztahu. Cílem integrační politiky je

¹⁵⁰ BITTNEROVÁ, Dana a Mirjam MORAVCOVÁ. *Etnické komunity: v kulturní a sociální různosti*. Praha: Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy. 2010. ISBN 978-80-87398-08-1.

podporovat začlenění legálně pobývajících cizinců do společnosti a zajistit nekonfliktní a oboustranně přínosné společné soužití mezi cizinci i majoritou, předcházet vytváření uzavřených komunit cizinců, jejich společenské izolaci či sociálnímu vyloučení cizinců ze společnosti. Účelem integračních opatření je působit jako prevence vzniku ekonomicky, sociálně a kulturně rozdělené společnosti.

Základním politickým dokumentem české vlády je Koncepce integrace cizinců¹⁵¹. Vláda ČR každoročně svým usnesením k Postupu při realizaci Koncepce stanovuje konkrétní úkoly na následující rok¹⁵². Jak efektivním způsobem je tato koncepce implementována není předmětem výzkumu, nicméně obava z integrace cizinců respondenty výzkumu je značná.

Posledních deset otázek dotazníku bylo zaměřeno na IBM a spolupráci v rámci správy hranic v ČR.

Legislativní úprava správy hranic v ČR je podle 40,7 % respondentů spíše nepodchycena (4,7 % si naopak myslí, že rozhodně ano) a na základě těchto zákonných úprav spolupráce orgánů zapojených do IBM v ČR podle 49,1 % spíše není řádně implementována (1,8 % si naopak myslí, že rozhodně ano). 42,2 % respondentů se domnívá, že spolupráce v rámci IBM mezi ČR a členskými státy EU spíše není řádně legislativně podchycena (1,8 % si myslí, že rozhodně ano). Mezinárodní spolupráce mezi ČR a třetími zeměmi (které nejsou členskými státy EU) podle 57,3 % respondentů není spíše legislativně podchycena (1,8 % si naopak myslí, že rozhodně ano). Spolupráci s agenturou Frontex a ČR hodnotí 41,3 % respondentů jako spíše nevyhovující (33% jako rozhodně nevyhovující a 1,8 % jako rozhodně vyhovující). Vnitroservisní spolupráci v rámci jednoho ministerstva (např. v rámci různých složek Policie ČR) odhaduje 36,7 % dotazovaných jako spíše vyhovující (34,9 % se domnívá, že rozhodně nevyhovující a 2,7 % pak naopak tvrdí, že je plně vyhovující). Mezirezortní spolupráci v rámci více ministerstev (např. mezi policisty, celníky a vojáky) na území ČR v rámci implementace IBM hodnotí shodně 38 % respondentů jako spíše vyhovující i spíše nevyhovující. 58,2

¹⁵¹ První Koncepce byla přijata v r. 2000. Vycházela ze Zásad koncepce integrace cizinců na území ČR (1999). Koncepce je aktualizována v rozmezí pěti let (2006, 2011, 2016).

¹⁵² Základní dokumenty spojené s integrací cizinců jsou dostupné ke stažení na webových stránkách MV ČR, <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/zakladni-dokumenty-k-integracni-politice-ke-stazeni.aspx>

% dotazovaných se domnívá, že mezirezortní spolupráce v rámci správy hranic je rozhodně založena na individuálních a osobních kontaktech (3,6 % se domnívá, že rozhodně ne).

Za předpokladu, že dotazovaní odpověděli na základě vlastních zkušeností v rámci svého výkonu služby, lze interpretovat vysoké procento nadpoloviční většiny názorů na mezirezortní spolupráci založené na individuálních a osobních kontaktech, jako skutečnost každodenního výkonu služby. Tato spolupráce nemusí být bezpodmínečně negativně interpretována, jako tomu může být z hlediska protikorupčních opatření, neboť individuální a osobní kontakty v rámci dodržení všech zákonných postupů vytváří vzájemnou důvěru a urychlení mnohdy zbytečně zdlouhavých oficiálních procedur a byrokratických výzev. Tato opatření mohou zejména v krizových situacích, kdy je nezbytná rychlá a okamžitá reakce ze strany státních orgánů zapojených do správy hranic, přispět k promptnímu vyřešení daného problému.

Spolupráci s agenturou Frontex vyhodnotilo poměrně vysoké procento respondentů jako spíše nevyhovující, což může být také interpretováno z hlediska mandátu této evropské agentury, která nemá strategický cíl pomáhat členským státům EU, ale na vnější evropské hranici. Z pozice vnějších hranic ČR je pak logické omezená spolupráce s Frontexem. Výsledky dotazování s ohledem na legislativní podchycení správy hranic v rámci ČR, EU a s třetími zeměmi může být také ovlivněno neinformovaností respondentů ohledně IBM Strategie a dalších právních norem s ní souvisejících. Geografická poloha ČR a její místo v schengenském prostoru, tak značně omezuje informovanost o mezinárodní spolupráci v rámci IBM, která je implementována zejména na vyšší manažerské úrovni zúčastněných agentur.

V závěru respondenti zvažovali návrhy na zlepšení spolupráce orgánů správy hranic v ČR, a to v rámci investice do infrastruktury a lepšího technického vybavení (39,1 % se domnívá, že rozhodně ano, 16,4 % rozhodně ne) nebo do lidských zdrojů (školení a tréninky, erudovanější management atd.), kde 74,8 % tvrdí, že rozhodně ano a 0,9 %, což je jeden dotazovaný, že rozhodně ne. S ohledem na zlepšení mezinárodní spolupráce, dotazovaní hodnotili, zda by přispěly zahraniční stáže, výměnné pobyty a společná školení se zahraničními partner. 77,5 % odpovědělo, že rozhodně ano, nikdo neodpověděl, že rozhodně ne.

8.7. Vyhodnocení řízených expertních rozhovorů

Samotná evaluace provedeného výzkumu spočívá ve vyhodnocení řízených expertních rozhovorů, které byly provedeny s experty, kteří se více či méně aktivně podíleli či podílejí na vývoji a implementaci správy hranic, zejména pak konceptu IBM a také jsou experty na bezpečnostní rizika spojená s imigrací cizinců. Jednalo se především o střední a vyšší managery.

Empirický výzkum formou řízených expertních rozhovorů přinesl zajímavé a důležité skutečnosti ze strany dotazovaných respondentů. Poznatky a informace jsou poměrně odlišné s ohledem na místo působnosti dotazovaného experta a roky profesní zkušenosti. Během řízených expertních rozhovorů nebyla hodnocena pouze problematika IBM v ČR, ale na mezinárodní úrovni (viz. příloha č.3). Také nebyla pozornost zaměřena pouze na specifika daného státu a organizace, kterou respondent zastupuje, ale i specifika zaměřená na všechny formy spolupráce. Přesto, IBM a jeho implementace v ČR a v rámci EU zůstává stěžejní pro výsledky této disertační práce.

Silné stránky

Vstupem ČR do Schengenu a současným zrušením ochrany vnitřních hranic v roce 2007 došlo v ČR k zásadní změně v rozsahu a způsobu ochrany hranic. ČR je odpovědná pouze za ochranu vnějších vzdušných hranic, tj. ochranu vnějších hranic na mezinárodních letištích v ČR na letech z/do zemí mimo schengenský prostor. V postavení vnitroschengenského státu má ochrana vnějších hranic EU/Schengenu a prostupnost vnitřních hranic mimořádně silný politický a ekonomický význam, a proto v zájmu zachování správného fungování společného prostoru usiluje ČR o co nejkvalitnější provádění schengenských standardů na evropské i národní úrovni.

K naplnění těchto politických cílů si na národní úrovni ČR stanovila Strategii ČR pro integrovanou správu hranic, jež se stala hlavním koncepčním dokumentem ČR pro správu vnějších hranic a návratů pro období 2020-2024.

Tato IBM Strategie definuje strategické priority ČR v oblasti správy vnějších hranic, kdy jejím hlavním cílem je zefektivnit správu vnějších hranic na národní úrovni a zároveň přispět ke zlepšení situace na evropské úrovni tak, aby došlo k posílení bezpečnosti schengenského prostoru při zachování volného pohybu osob.

Zcela nenapadnutelně tato IBM Strategie bere plně do úvahy všechny požadavky stanovené legislativou EU a souvisejícími evropskými strategickými dokumenty. IBM Strategie je samostatným vládním dokumentem, který bude aktualizován v souladu s případnými změnami vyvolanými zejména v návaznosti na novou legislativu nebo revizi technické a operativní strategie agentury Frontex či národních legislativních změn, nebo po skončení jeho časové platnosti, tj. v roce 2024.

Monitorování a hodnocení implementace této IBM Strategie vychází ze závěrů schengenského hodnocení, vnitřních auditů a hodnocení, úkolů vycházejících z nových právních norem a národních strategických cílů v oblasti integrované správy hranic. Dobrá praxe, zkušenosti a doporučení ze schengenského hodnocení ostatních schengenských států je bráno v potaz při reagování ČR na správu hranic.

ČR je z hlediska migrace již dlouhodobě pouze tranzitní zemí pro migranty přicházející do Evropy, což potvrzují statistická data i informace od policie nebo zpravodajských služeb. Tato skutečnost je pro správu hranic ČR spíše příznivá. Podobně příznivou je geografická poloha ČR, která zajistila ČR vnější hranice pouze na mezinárodních letištích, kdy vodní a pozemní hranice jsou na území otevřeného schengenského prostoru.

V rámci mimořádných opatření, jako je znovuzavedení hraničních kontrol nebo reakce na migrační krize či pandemii COVID-19, je ČR schopna reagovat rychle a efektivně, díky podpoře policejních manažerů a profesionalitě policistů při výkonu každodenní služby. Spolupráce mezi orgány integrované správy hranic je funkční a funguje na základě potřeby. Vzdělávání policistů probíhá jak pro nově rekrutované příslušníky, tak v rámci jejich služby jako celoživotní vzdělávání. Technické vybavení a technologie používaná v rámci implementace IBM Strategie je na vysoké a moderní úrovni.

Koncept IBM je za současných podmínek kvalitní souhrn podmínek a procesů pro efektivní implementaci správy hranic nejenom v EU, ale i v jiných zemích celého světa. Podstatným aspektem je fakt, že IBM koncept není model, který by v jedné formě mohl být kopírován každým státem, ale je nutné jej přizpůsobit politickým, sociálním, geografickým podmínkám a jiným specifikům každé země.

Slabé stránky

V rámci právního rámce EU, je implementace IBM doporučena všem členským státům na základě daných evropských standardů. Členské státy EU jsou pak samy zodpovědné za zpracování vlastních IBM Strategií a jejich implementací.

Česká IBM Strategie byla vypracována formálně na základě požadavků EU jako právní dokument nahrazující Národní schengenský plán, který byl základní strategický dokument pro oblast schengenské spolupráce a ochrany hranic. Jeho cílem bylo zajistit správné a koordinované provádění schengenského acquis v ČR. Národní schengenský plán byl vytvořen v roce 2014 Ministerstvem vnitra ve spolupráci s ostatními agenturami zodpovědnými za IBM v ČR. Cílem plánu a úkolů v něm stanovených bylo zajistit vysoký standard ve všech oblastech schengenské spolupráce, který je prověřován formou pravidelných schengenských hodnocení. IBM Strategie tak nahradila tento dokument.

IBM Strategie ČR je na národní úrovni důležitým právním dokumentem, nicméně v jeho implementaci se stává spíše formální. Řada příslušníků policie, celní správy i jiných orgánů zapojených do správy hranic v ČR o jeho existenci ani neví, jeho obsah tak nezná, což potvrdila většina dotazovaných expertů. Přesto ke spolupráci v rámci hranic dochází, neboť existuje řada dalších právních norem o spolupráci a výměně informací mezi orgány zapojenými do správy hranic, zejména mezi policií a celní správou, a to na základě potřeby, nikoliv v rámci požadované implementace IBM. Je tak možné tvrdit, že výkon správy hranic v ČR by fungoval efektivně i v případě absence IBM Strategie.

Efektivní spolupráce mezi jednotlivými orgány správy hranic je realizována především na základě osobních kontaktů a zaběhnutých toků, zcela běžně se používá pro rychlou informaci neformálních forem spojení, např. použití sociálních médií jako je WhatsApp či Viber. Spolupráce na mezinárodní úrovni či v rámci sousedních zemí je limitována jazykovou nevybaveností příslušných zaměstnanců agentur správy hranic.

Schengenská spolupráce je pak velmi citlivá a nereaktivní na okamžité změny a krizový management, kdy členské státy jsou ponechány na národní reakci rozhodnutí. Podpora ostatních členských států je pak limitovaná a zejména země s vnější hranicí EU se potýkají s výzvami v rámci IBM.

Interpretace a implementace evropských norem spojených s integrovanou správou hranic se odlišuje na základě národních přístupů každé členské země EU. Některé země

například stále nemá vlastní národní IBM Strategii a přitom implementuje její body při každodenní správě hranic. Jiné země mají odlišnou dobu platnosti IBM Strategií, například a provnání lze uvést, že ČR má současnou IBM Strategii 2020-2024, Slovenská republika 2019-2022, Švýcarsko 2019- 2027, Slovinsko nemá žádnou.

Je proto diskutabilní, zda přítomnost IBM Strategie významně ovlivňuje národní správu hranic. Nad rámec IBM je na úrovni EU řada mechanismů na bilaterální či multilaterální úrovni, jako různé pracovní skupiny, spolupráce s Frontexem, Europolem, Interpolem, nebo Národních koordinačních center. Tato centra v každém členském státě má rovněž odlišnou pracovní dobu, v ČR funguje 24/7, jinde pouze v pracovních dnech, čímž se také mezinárodní spolupráce limituje. Z tohoto důvodu řada třetích států stále nevidí přednost IBM před tradiční správou hranic, např. Ázerbájdžán. Současně je řada států, kteří v evropském konceptu IBM našli řešení jejich správy hranic a vytvořilo jejich vlastní IBM Strategie, např. země Východního partnerství, Libanon, Pákistán (v procesu zpracovávání IBM Strategie).

Hrozby

Znovuzavedení hraničních kontrol může být řešením pro daný schengenský stát, nicméně toto opatření nelze spatřovat jako řešení z hlediska EU. Znovuzavedením hraničních kontrol se pouze odkloní migrační cesta a cizinci si zvolí pro překročení hranic jiný stát. V tomto ohledu by EU měla vytvářet jeden celek a reagovat zejména na vnějších evropských hranicích více jednotně a podpůrně členskými zeměmi v případě potřeby, aby zamezila pohybu neregulérních migrantů na hranicích vnitřních.

Zásadní hrozbou v rámci IBM jsou nepředvídané situace jako je zvýšení politických tlaků a válečných konfliktů celosvětově, či přírodní katastrofy, mající za následek zvýšenou migraci a s ní spojené překračování státních hranic.

Další hrozbou může být hromadný výskyt infekčních nemocí postihující obyvatelstvo bez prostorového omezení, ale stejně tak zvířecí onemocnění přenosná na člověka. Neméně podstatné jsou také choroby zvířat a rostlin spojené s překračováním státních hranic. Veterinární a fytosanitární kontroly včetně nařízených karantén jsou velmi důležité k zamezení rozšíření chorob přímo na člověka, nebo prostřednictvím stravy.

Obecně lze za hrozbu považovat nárůst přeshraniční trestné činnosti, zejména organizovaný zločin a terorismus, ale také pašování drog, zbraní a dalšího nelegálního zboží.

Nové technologie mohou představovat také značnou hrozbu a mají významný vliv na vytváření nových modus operandi používaných skupinami organizovaného zločinu zapojenými do mezinárodního obchodu s lidmi a převaděčství. Technologie rozšířily možnosti zločinců obchodovat s lidmi za účelem různých druhů vykořisťování, včetně sexuálního a pracovního vykořisťování, odebírání orgánů, nelegálních adopcí dětí a nucených sňatků. Organizované zločinecké skupiny, které se zabývají převaděčstvím a obchodováním s lidmi, využívají moderní komunikační technologie k mnohonásobnému vykořisťování svých obětí: od inzerování a náboru obětí až po jejich vydírání pomocí fotografií a videí za účelem kontroly jejich pohybu.

Nejde jen o šifrování dat uložených v jednotlivých zařízeních, ale také o samotnou komunikaci mezi zařízeními připojenými k internetu. Jedním ze způsobů šifrované komunikace, který je hojně využíván organizovanými převaděčskými skupinami je tzv. koncové šifrování. Prolomení těchto šifer pak závisí na kvalitě operativní činnosti prováděné specialisty na kybernetickou kriminalitu, kteří se zaměřují na koncová zařízení nebo čekají na chybu pachatele. Současným trendem je využívání všech komunikačních aplikací, které umožňují šifrovaný přenos elektronickými zařízeními s využitím potřebného operačního systému, umožňujícího instalaci aplikace a připojení k internetu, které umožní požadované spojení. Existují také aplikace, které umožňují zašifrovat celé zařízení, což ztěžuje samotné vytěžení jeho obsahu nebo vyhledání potřebných informací a důkazů.

Nové komunikační aplikace šifrují celou komunikaci mezi odesílatelem (volajícím) a příjemcem (volaným), což umožňují soukromé a veřejné klíče, přičemž zprávu lze dešifrovat pouze soukromým klíčem. Jedinou informací, kterou mohou bezpečnostní složky v tomto případě použít, jsou tzv. metadata. Údaje, které mohou poskytovatelé internetových služeb poskytnout, i když obsah hovoru není znám, znamenají identifikaci volajícího a příjemce hovoru. První aplikací, která umožňovala šifrování, byla aplikace Telegram, kterou hojně využívají skupiny organizovaného zločinu a pašeráci migrantů. Dnes používá end-to-end šifrování mnoho aplikací, například Signal, Wickr nebo

iMessage. Dokonce i aplikace Facebook a Google WhatsApp používají koncové šifrování.

Aktuální zpráva Europolu "Hodnocení hrozeb závažné a organizované trestné činnosti - Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021" přímo popisuje bezpečnostní rizika, která vznikají pro bezpečnost hranic, když organizované skupiny využívají informační a komunikační technologie k převádění lidí přes hranice, ať už po zemi, vzduchem nebo po moři.

Rozšíření sofistikovaných digitálních technologií a široké využívání sociálních médií a šifrované komunikace vytvořily pašerákům a obchodníkům s lidmi příležitosti k šíření jejich služeb, vzájemné koordinaci a náboru nových spolupracovníků. Organizovanému zločinu toto umožňuje snadněji uniknout odhalení ze strany orgánů činných v trestním řízení. Zaznamenáno bylo i používání virtuální měny převaděčskými sítěmi, které se bude v budoucnu rozšiřovat. Převaděči často využívají moderní technologické nástroje, jako jsou sociální média a mobilní aplikace pro nábor, komunikaci a převod finančních prostředků, vyzvedávání a předávání migrantů, sdílení fotografií a videí dokumentů, včetně sdílení jízdenek a monitorování činností orgánů činných v trestním řízení (prostřednictvím bezpečnostních kamer a dokonce pomocí dronů).

Proto i kybernetická bezpečnost se v poslední době dostává do popředí i v IBM.

V hrozbě můžeme spatřovat i nezájem pracovat v bezpečnostních sborech, vysokou fluktuaci ve služebním působení vyškolených příslušníků, nebo nedostatek finančních prostředků na implementaci IBM Strategie. Tyto hrozby jsou v rámci současné situace v ČR z hlediska předpokladu pouze minimální, ale pro jiné země, zejména mimo EU jsou kritické.

Příležitosti

V rámci integrované správy hranic vychází ČR z několika příznivých skutečností, kterých by měla využít jako příležitost při efektivní správě hranic. Z hlediska územní velikosti a geografické polohy, patří ČR k menším zemím s pouze vnitřní pozemní hranicí. Vyspělé sousední státy bez výrazných bezpečnostních hrozeb a společnou zahraniční politikou poskytují ČR spíše příznivou situaci. Sousedství se Slovenskou republikou je současně bezproblémové z hlediska společné historie a žádné jazykové bariéry.

ČR jako členský stát EU se zapojuje do řady evropské spolupráce, výměny informací, používání stejných databází a technologií, aktivně se podílí na vysílání pracovníků bezpečnostních sborů v rámci EU i do třetích zemí. Účast na mezinárodních konferencích a společných vzdělávacích programů je velkou příležitostí pro české pracovníky bezpečnostních sborů z důvodu zvyšování povědomí a potenciálu, výměny dobrých zkušeností a poučení z jiných zemí. Je také důležitá výměna informací ohledně trendů z jiných zemí, moda operandi v páchání přeshraniční trestné činnosti a společném boji proti kriminalitě v rámci společných operací.

Důležitou příležitostí je vzdělávání, jako například stáže, mezinárodní školení, vzdělávací programy, nebo společné školící operace v rámci taktické přípravy a následného výkonu služby. V rámci mezirezortní spolupráce se jako příležitost nabízí zvýšení školení mimo jeden rezort, například společná školení pro policisty a celníky, která v současné době spíše chybí. Taková by napomohla vzájemnému porozumění ohledně pracovních povinností jednotlivých složek. Vyšší důraz by měl být kladen na zapojení praktické přípravy či případových studií. Například zorganizovat častější cvičení na hranicích či hraničních přechodech, zaměřených tematicky například na teroristický útok, zvýšený příliv neregulérních migrantů apod.

Z ekonomického hlediska se dá zaměřit na efektivní využití technických prostředků při správě hranic a jejich sdílení mezi jednotlivými rezorty. Není proto třeba, aby policie a celní správa měla stejné vybavení na jednom hraničním přechodu, pokud jej mohou obě agentury sdílet společně.

V rámci mezinárodní spolupráce IBM by se mělo přistupovat ke třetím zemím odlišně s ohledem na to, zda se jedná o státy, které:

1. mají silnou politickou podporu stát se členskými státy EU nebo jsou již v procesu přijetí.
2. nechtějí se stát členským státem EU, ale mají silné politické nebo ekonomické propojení na EU,
3. mají smlouvu o spolupráci s EU nebo jiný formální dokument o spolupráci a jsou důležitým partnerem EU.

V rámci kontroly a monitorování implementace IBM je třeba mít ustálené kontrolní mechanismy, jak vnitřní tak vnější. Na úrovni EU se jedná o pravidelná schengenská hodnocení nebo posouzení zranitelnosti. Situace na hranicích a ve správě hranic je velmi citlivá a proměnná, proto je nutná určitá flexibilita a reaktivita, které je možné realizovat pouze v případě systematické kontroly a hodnocení.

8.8. Shrnutí výsledků výzkumu

Dotazníkové šetření i řízené expertní rozhovory přinesly společná zjištění a jejich výsledky nebyly v kontradikci. Připomeneme stanovené hypotézy na počátku výzkumného procesu:

- **Má imigrace cizinců značný vliv na bezpečnostní rizika v ČR?**
- **Je implementace IBM v ČR pouze formálního charakteru?**

Tyto hypotézy nebyly v plném znění potvrzeny.

Imigrace má vliv na bezpečnostní rizika v ČR, ale ne značného významu. Příliv cizinců na území ČR je v současné době kontrolován profesním plněním úkolů příslušníků státní správy dle zákonných norem národního o Eurounijního charakteru. Osobní vnímání bezpečnostních hrozeb spojených s cizinci na území ČR je spíše vysoký, zejména pak strach z nesprávné integrace cizinců do české majoritní společnosti. Většina příslušníků státní správy se v ČR již setkala s většinou forem bezpečnostních hrozeb.

Výsledky výzkumu přinesly řadu poznatků s možnými návrhy na zefektivnění spolupráce bezpečnostních sborů v rámci správy hranic, a to jak na strategické tak operativní úrovni. Tyto návrhy jsou uvedeny v následující kapitole, v závěru této práce.

Závěr

Integrovaná správa hranic (IBM), efektivní spolupráce bezpečnostních sborů a jiných relevantních aktérů bezpečnostního aparátu zapojených do implementace IBM a bezpečnostní rizika spojená s imigrací v ČR byla klíčová témata předkládané disertační práce. Správa hranic úzce souvisí s migračním managementem, což jsou oba velmi vitální obory podléhající nepředvídaným změnám z historického i novodobého pohledu¹⁵³. IBM je nejenom v EU, ale ve všech státech doposud nejsmysluplnějším konceptem, který podporuje efektivní a účinnou správu hranic, a to i přes veškeré výzvy, které současnou společnost zatěžují a kterým budou státy pro *futuro* čelit.

I přes skutečnost, že neexistuje všeobecně uznávaná definice termínu IBM, považujeme ji za národní (vnitrostátní) a mezinárodní koordinaci a spolupráci mezi všemi příslušnými orgány a agenturami zapojenými do správy hranic a usnadnění obchodu s cílem vytvořit účinnou a efektivní správu hranic, aby bylo dosaženo cíle otevřených, ale dobře kontrolovaných a bezpečných hranic. Realita současného stavu ukazuje, že ČR má vlastní IBM Strategii, mnoho pracovníků orgánů zapojených do její implementace ji formálně nezná, ale prakticky ji implementuje.

Správa hranic podle IBM musí splňovat tři cíle, které jsou stejně nezbytné a vzájemně plně kompatibilní, a to ochrana vnitřní bezpečnosti a řízení migračních toků s cílem předcházet nelegální migraci, související trestné činnosti a jiné přeshraniční kriminalitě; bezproblémové a rychlé přechody hranic pro velkou většinu cestujících, kteří splňují podmínky stanovené příslušnými předpisy; a plné respektování základních práv, včetně zacházení s každým jednotlivcem s plným respektem k lidské důstojnosti a umožnění přístupu k mezinárodní ochraně osobám v nouzi¹⁵⁴.

Koncept IBM poskytuje návod, jak mohou státy efektivněji maximalizovat zdroje a práci jednotlivých agentur zapojených do správy hranic, a to vytvořením kompetentních

¹⁵³ VEBER, Václav. *Dějiny sjednocené Evropy*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny. 2009. ISBN 978-80-7106-570-8.

¹⁵⁴ DRULÁKOVÁ, Radka. *Vnitřní bezpečnost Evropské unie. Prostor svobody bezpečnost a práva*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů, Středisko mezinárodních studií Jana Masaryka. 2. přepracované vydání. Nakladatelství Oeconomica. 2011. ISBN 978-80-245-1816-9.

mechanismů spolupráce a komunikace. Jako taková se IBM stala definující charakteristikou moderní správy hranic. Koncept IBM byl proto vyvinut tak, aby byla zajištěna efektivní, rozsáhlá avšak finančně nenákladné a efektivní správa hranic, pokud jde o kontrolu pohybu osob. Základem konceptu IBM je zjištění, že bez ohledu na národní systém a jeho úroveň rozvoje se výsledky jednotlivých agentur správy hranic obecně zlepšují, když je jejich úroveň spolupráce posílena. Správa hranic se stává plynulejší a efektivnější, což může například vést ke kratším čekacím lhůtám na hraničních přechodech a následně k vyšší spokojenosti cestujících, ale i pracovníků orgánů implementujících IBM.

V posledních letech se ukázalo, že EU je schopna v reakci na neustále se měnící výzvy a příležitosti spojené s migrací do Evropy jednat s odhodláním a solidaritou jako jednotná unie. Jak předsedkyně von der Leyenová jasně vyjádřila v projevu o stavu Unie: *“je důležité, aby solidarita vždy byla součástí naší debaty o migraci, a bezprecedentní úsilí přijmout miliony lidí prchajících z Ukrajiny by mělo posloužit jako inspirace pro další opatření – jako návod pro koordinovanou, společnou reakci na úrovni EU”*.

Závěrem lze konstatovat, že výsledky výzkumů provedených v rámci této disertační práce potvrdily, že existence IBM Strategie v ČR je v povědomí pouze některým pracovníkům státní správy zapojeným do správy hranic, ne zcela všichni jsou s ní však obeznámeni. Tím ovšem není omezena či ohrožena její implementace, neboť svoje profesní povinnosti z ní vyplývající jsou v povědomí všem dotazovaným pracovníkům zapojeným do správy hranic. Formy spolupráce v rámci IBM jsou implementovány na všech úrovních, horizontální i vertikální, a to jak vnitroservisní, mezirezortní i mezinárodní.

Výsledky výzkumu poukazují na řadu možností zlepšení a zefektivnění spolupráce bezpečnostních sborů v rámci implementace IBM Strategie, a to zejména v častějších aktivitách na zvyšování kapacit, účasti na mezinárodních konferencích, výměnných pobytech či studijních návštěvách v zahraničí, zvyšování kapacit a povědomí na související témata k IBM a doplněna o zvyšování jazykové vybavenosti pracovníků bezpečnostních sborů. Jazyková vybavenost je v ČR na nižší úrovni v porovnání s jinými členskými státy EU, zejména pak ze západních zemí Evropy. Další návrhy na zlepšení mezirezortní spolupráce je v posílení o společná školení, společné hlídky a společné

akce v rámci různých bezpečnostních složek; sdílení informací na základě vybraných bezpečných toků, zvyšování osobních kontaktů mezi nominované osoby zodpovědné za zastupování jednotlivých agentur, ve společných využívání technických prostředků, ve shodném výkladu společných právních norem EU na národní úrovni členských států.

Implementace IBM byla do značné míry afektována v posledních letech mnoha událostmi, jako jsou migrační krize, pandemie COVID-19 či ruská invaze na Ukrajinu. České orgány zapojené do IBM, prokázaly rychlou adaptaci na mimořádná opatření a silnou flexibilitu v reakci na nové podmínky a okolnosti.

Novodobým trendem je vyšší používání informačních technologií, internetu a sociálních médií. Pozornost se musí soustředit na vývoj modus operandi pachatelů přeshraniční trestné činnosti, organizovaného zločinu a mezinárodního terorismu, a především podporu kybernetické bezpečnosti. Například použití šifrování je jedním ze základních požadavků při operativním plánování pašování lidí. Skutečnost je taková, že převaděči stále častěji využívají ke komunikaci a plánování neoprávněného překročení hranic počítačové technologie a šifrovací metody. Mnoho tradičních forem organizované trestné činnosti se v průběhu posledních let přesunulo do online prostoru, včetně teroristické propagandy a další negativních sociálně patologických jevů, které mají přímou vazbu na zajištění vnitřní a vnější bezpečnosti státu. Tyto trendy je třeba kriticky reflektovat a vhodným způsobem zahrnout do inovace stávajících postupů a bezpečnostní praxe.

S rozvojem nových aplikací bude pro orgány implementující IBM obtížnější bránit hranice před organizovanými skupinami převaděčů. Není zcela relevantní, jaký komunikační kanál organizované skupiny převaděčů používají, Telegram nebo jiný doporučený software "Rocketchat", Riotchat, ruský "TamTam Messenger" nebo čínský "BCM Messenger" patří jen k ilustrativní ukázce těchto postupů. Při používání těchto aplikací vždy záleží na tom, kdo je vytvořil, kdo je spravuje nebo kdo může nahlížet do zdrojového kódu. Může se totiž stát, že údajně bezpečné aplikace mohou sloužit svým tvůrcům k získávání zájmových informací. Toto je fundamentální východisko sociálního inženýrství a zpravodajských technik. Je nutné si uvědomit, že umění klamání nemění své základní paradigmatu, pouze využívá nové nástroje a platformy k maximálnímu využití informací.

Odhalování, dokumentování a vyšetřování tohoto typu trestné činnosti bude záviset na mezinárodní spolupráci a sdílení informací mezi orgány IBM, orgány činnými v trestním

řízení a zpravodajskými službami. V boji proti tomuto jevu je důležité odhlédnout od individuálních politických zájmů jednotlivých aktérů politické scény a primárně se soustředit na ochranu hranic. První krok k posílení ochrany hranic musí být iniciován bezpečnostním systémem a vrcholovým kompetenčním vedením. Účelem je vytvořit strategii reflektující současné možnosti pohraniční stráže při ochraně státních hranic před novými druhy trestné činnosti v souvislosti s kyberprostorem. Strategie, která bude schopna stanovit cíle, jichž je třeba dosáhnout, aby bylo možné rozdělit síly a finanční prostředky na zlepšení schopnosti pohraniční stráže bojovat proti novým trendům v oblasti bezpečnostních rizik na hranicích, je zárukou zajištění bezpečnosti v širších kontextech. Prostřednictvím strategie může vrcholové vedení stanovit cíle, kterých je třeba dosáhnout v určitém časovém období. V této oblasti by navrhovaná řešení ke zlepšení mohla souviset s organizačními a strukturálními změnami, pokud je nutná reorganizace a bezpečnostní situace si takové kroky vyžaduje. Ve specifikaci personálních požadavků při výběru nových zaměstnanců, kteří se budou zabývat kybernetickou bezpečností a nově vznikajícím hrozbám je třeba upřednostňovat kvalifikované a erudované odborníky. V nastavení materiálně-technického rozvoje s cílem zajistit potřebné technologické nástroje pro boj s novými trendy ohrožujícími bezpečnost hranic a způsobujícími nelegální aktivity v této oblasti je třeba preferovat nové technologie a software. Vytvoření vhodného vzdělávacího systému pro zajištění kvalitního výukového plánu, zajištění dostatečně erudovaných a vyškolených lektorů a zajištění vhodných učebních pomůcek pro zvýšení znalostí v oblasti kybernetické bezpečnosti je nedílnou součástí tohoto procesu. Navržení nezbytné legislativní změny, které umožní chránit hranice před nelegálními přeshraničními kybernetickými aktivitami musí provázet tyto klíčové procedurální fáze. V oblasti národní a mezinárodní spolupráce je třeba zřídit kontaktní místo pro komunikaci s dalšími subjekty (orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství, zpravodajské služby). Pro centrální kontaktní místo je velmi přínosné vyjasnění parametrů spolupráce, smluvně potvrzená partnerství, která vyjasní kompetenční nejasnosti, pravidla komunikace nebo například pravidla vzájemného předávání informací.

V případě úspěšné implementace nové strategie na politické úrovni spočívá její aplikace v kompetencích samotného IBM. Posledním krokem by mohlo být vytvoření speciální jednotky, která se bude věnovat problematice v kybernetickém prostoru. Tato jednotka

by byla určena k podpoře orgánů IBM a styčným bodem pro spolupráci s vnitrostátními a mezinárodními policejními orgány. Je možné přezkoumat také možnost, aby tato jednotka byla součástí již funkčního oddělení SCP, např. oddělení analýzy rizik či jiné související.

Pro koncept IBM lze výsledně tvrdit, že se jedná o zatím nejefektivnější koncept spolupráce při správě hranic, za dodržení základních podmínek, které je třeba pevně dodržovat. Takovými jsou pravidelné monitorování a vyhodnocování jeho implementace vnitřními a vnějšími subjekty, zachování flexibility na národní úrovni reagovat na okamžité výzvy (válečné konflikty, bezpečnostní hrozby, migrační a jiné světové krize), zesilování kapacit orgánů IBM, společné využívání technických prostředků na základě mezirezortní spolupráce, zesílení spolupráce s mezinárodními organizacemi, zejména ve vedení politických dialogů se třetími zeměmi na téma správy hranic a migrace.

Doporučení pro rozvoj teorie, zaměření výzkumu a vzdělávání ve zkoumané problematice by se dala shrnout následovně do několika základních aspektů. Prvním z nich je pravidelné monitorování a analýza implementace IBM z ohledu na její efektivnost a finanční náročnost s cílem docílit otevřených, ale bezpečných státních hranic. Druhým prvkem je zvýšení povědomí jak orgánů implementujícím IBM tak i veřejnosti v otázkách bezpečnostních rizik spojenými s imigrací, komparace stereotypů a reálných kauzistik. Důležitá je též investice do vzdělávání pracovníků orgánů IBM na národní úrovni, EU a mezinárodní perspektivě. Dalším bodem je též pokračování v upevňování mezirezortní spolupráce na základě vzájemné profesionální důvěry založené na společných zájmech a plnění zákonných povinností. Posledním a nikoli nevýznamným aspektem je vytváření prostor pro nové dialogy a spolupráci se třetími zeměmi, strategicky důležitými pro ČR a EU.

Strategicky důležité je soustředit pozornost na všechny hlavní komponenty IBM současně a ne odděleně. Těmito jsou hraniční kontroly (kontroly a dohled) na základě analýzy rizik, odhalování a vyšetřování přeshraniční trestné činnosti, vnitroservisní, meziagenturní a mezinárodní spolupráce pro správu hranic a model čtyřstupňové vstupní kontroly.

Správa hranic a migrační management spolu bezprostředně souvisí a jsou klíčovými proměnnými oblastmi na základě širokého spektra nepředvídaných aspektů. Dá se očekávat, že následující rok 2023 bude důležitý, pokud jde o legislativní úpravy v oblasti

migrace, azylu a správy hranic, která jsou naléhavými tématy každého členského státu EU. Úpravy je nutné bezpodmínečně realizovat, aby EU byla beze zbytku schopna reagovat na všechny relevantní bezpečnostní a sociální výzvy solidárně, odpovědně a spravedlivě. Další aspekty spojené se správou hranic, jako je institut navracení by měly prohlubovat partnerství po celém světě, usnadňovat migrantům legální migraci a posilovat integraci nově příchozích osob, které mohou do evropské ekonomiky vnést potřebné kompetence, odbornost a know how.

Vývoj v oblasti správy hranic vyžaduje, aby EU jednala v kombinaci konceptu silové, bránící se demokracie před aktuálními bezpečnostními hrozbami jako je organizovaný zločin, terorismus a další hybridní ohrožení, a to v korelaci s kolektivní politickou vůlí. Je přitom nutné klást akcent na to, aby na sebe každý členský stát vzal odpovědnost za řízení migrace s důstojností, která se primárně bude manifestovat v projevování solidarity ostatním. Nicméně nelze tento požadavek plně přenést jen na členské státy, orgány EU by měly kontinuálně a proporcionálně prohloubit podporu nejvíce dotčeným členským státům.

Adekvátní reakce v krizových situacích, ale i každodenní kontrola a ochrana hranic musí mít oporu v profesionalitě, erudici, etice a spolehlivosti pracovníků participujících na tomto procesu. Otevřená debata a konsensuální rozhodnutí vztahující se k potencionálním hrozbám a fenoménům je fundamentálním pilířem naplnění konceptu IBM a zajištění bezpečného prostředí pro občany EU.

Použitá literatura

Monografie a učební texty:

1. ALLPORT, Gordon Willard. *O povaze předsudků*. Praha- Prostor, 2004. ISBN 80-7260-125-3.
2. BANAJI, Mahzarin a GREENWALD, Anthony. *Hidden Biases of Good People*. USA: Batam Books. 2013. ISBN 978-0-345-52843-8.
3. BARŠOVÁ, Andrea a BARŠA, Pavel. *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, Západní Evropě a Česku*. Brno: Masarykova univerzita v Brně a Mezinárodní politologický ústav. 2005. ISBN 978-80-210-3875-2.
4. BITTNEROVÁ, Dana a MORAVCOVÁ, Mirjam. *Etnické komunity: v kulturní a sociální různosti*. Praha: Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy. 2010. ISBN 978-80-87398-08-1.
5. CARENS, Joseph H. *Imigranti a právo na pobyt*. Praha: Filosofia. 2016. ISBN 978-80-7007-471-8.
6. CEJP, Martin. *Obrana proti ohrožení společnosti závažnými formami trestné činnosti*. Institut pro kriminologii a sociální prevenci. Praha, 2009. ISBN 978-80-7338-078-6.
7. Český statistický úřad, Praha, *Život cizinců v ČR*. Prosinec 2016, ISBN 978-80-250-2730-1.
8. Český statistický úřad. *Cizinci v ČR*, Praha: ČSÚ. Prosinec 2017. ISBN 978-80-250-2781-3.
9. ČÍRTKOVÁ, Ludmila. *Policejní psychologie*. 2 rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. 2016. ISBN 978-80-7380-581-4.
10. ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/ azyl, státní občanství*. Praha: Linde. 2012. ISBN 978-80-7201-887-1.
11. DOČKAL, Vít. FIALA, Petr. KANIOK, Petr. PITROVÁ, Markéta. *Česká politika v Evropské unii, Evropský integrační proces a zájmy České republiky*. Brno: Masarykova univerzita. 2006. ISBN 80-210-4076-9.

12. DRULÁK, Petr. *Teorie mezinárodních vztahů*. Praha: Portál. 2010. ISBN 978-80-7367-721-3.
13. DRULÁKOVÁ, Radka. *Vnitřní bezpečnost Evropské unie. Prostor svobody bezpečnost a práva*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů, Středisko mezinárodních studií Jana Masaryka. 2. přepracované vydání. Nakladatelství Oeconomica. 2011. ISBN 978-80-245-1816-9.
14. DUMMETT, Michael. *O přistěhovalectví a uprchlictví*. Praha: Filosofia. 2016. ISBN 978-80-7007-462-6.
15. ERIKSEN, Thomas Hylland. *Antropologie multikulturních společností: rozumět identitě*. Praha: Triton. 2007. ISBN: 978-80-7254-925-2.
16. FRANC, Aleš. *Working paper / Research Centre for Competitiveness of Czech Economy*. Brno, 2010. ISBN 1801-4496. Working Paper. Masarykova Univerzita.
17. FRONTEX, *Common Core Curriculum, EU Border Guard Basic Training*, Frontex: 2012. ISBN 978-92-95033-50-3.
18. FRONTEX, *Frontex at a glance*, FRONTEX: 2015. ISBN 978-92-95205-12-3.
19. FRONTEX, *Twelve Seconds to Decide, In search of Excellence: Frontex and the principle of best practice*, Frontex: 2014. ISBN 978-92-95033-92-4.
20. GERBET, Pierre. *Budování Evropy*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Karolinum. 2014. ISBN 80-246-0111-7.
21. GERLOCH, Aleš. HŘEBEJK, Jiří. ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 5. vydání, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7.
22. GRAF, Sylvie. et al., *Češi a jejich sousedé, Meziskupinové postoje a kontakt ve střední Evropě*. Praha: Academia, 2015. ISBN 978-80-200-2489-3.
23. HARTL, Pavel a HARTLOVÁ, Helena. *Psychologický slovník*. Praha: Portál, 2000. ISBN 80-7178-303-X.
24. HEJHALOVÁ, Ivana. *Od trhovce k vietnamské pěstírně marihuany*. Newton media. 2013.
25. HRADEČNÁ, Pavla. JELÍNKOVÁ, Marie. ČIŽINSKÝ, Pavel: *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců – Situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*, Linde 2012. ISBN 978-80-7201-869-7.

26. JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges. 2009. ISBN 978-80-87212-22-6.
27. JEMELKA, Luboš. PONDĚLÍČKOVÁ, Klára. BOHADLO, David: *Správní řád*. Komentář. 4.vyd. C.H.BECK, s.r.o., 2013. ISBN 978-80-7400-484-1.
28. KOVÁŘ, Martin a HORČIČKA, Václav. *Dějiny Evropské integrace I*. Praha: TRITION. 2005. ISBN 80-7254-731-3.
29. KLÍMA, Karel. *Azylové právo v evropském kontextu*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2017. ISBN 978-80-87956-73-1.
30. KOSEK, Jan. *Právo (n)a předsudek: historické, filozofické, sociálně psychologické, kulturní a právní souvislosti stereotypů a předsudků*. Praha: Dokořán, 2011. ISBN 978-80-7363-312-7.
31. LHOŤAN, Lukáš a kol. *Rozmanitostí proti předsudkům: Romové, Vietnamci, Muslimové a Ukrajinci v České republice*. V Pstruží: Lukáš Lhoťan, 2012. ISBN 978-80-904932-2-3.
32. LIPPMANN, Wallter. *Veřejné mínění*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0939-3.
33. MANCOSU, Moreno a FERRIN PEREIRA, Monica: *Terrorist Attacks, Sterotyping, and Atitudes Towards Immigrants: The Case of the Manchester Bombing*. Univeristy of Turin, Universidade da Coruña, January 2021.
34. MAREŠOVÁ, Alena. *Resortní statistiky - základní zdroj informací o kriminalitě v České republice*. Praha 2011. ISBN 978-80-7338-110-3.
35. MATOUŠKOVÁ, Ingrid a SPURNÝ, Joža. *Komunikačně náročné situace v policejní praxi*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. ISBN 80-86898-37-7.
36. MOULISOVÁ, Marcela. *Kriminalita etnických menšin a cizinců*. Policejní akademie České republiky v Praze. Praha 2010. Vydání první. ISBN 978-80-7251-335-2.
37. NOVÁK, Tomáš. *O předsudcích*. Brno: Doplněk, 2002. ISBN 80-7239-121-6.
38. ODLER, Robert, a kol. *Repetitóriium kontroly hraníc a pobytu cudzincov*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave. 2015. ISBN 978-80-8054-630-4.
39. OUTLÁ, Veronika, a kol. *Právo Evropské unie*. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk. 2008. ISBN 978-80-7380-084-0.

40. PALÁT, Milan. *Determinanty vzniku migrace a statistiky cizinců v Evropské unii*. Ostrava: Key Publishing, 2014. Monografie (Key Publishing). ISBN 978-80-7418-228-0.
41. PAVLÍČEK, Václav, a kol: *Ústavní právo a státověda*, II díl, Ústavní právo České republiky, Praha: Leges, 1. vydání, 2011. ISBN 978-80-87212-90-5.
42. PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 2. doplněné vydání. Praha: Linde Praha. 2010. ISBN 978-80-7201-114-6.
43. POTOČNÝ, Miroslav. *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část*. Praha: C.H.Beck, s.r.o., 6.vydání. 2011. ISBN 978-80-7400-398-1.
44. PRŮCHA, Jan. *Interkulturní psychologie, sociopsychologické zkoumání kultur, etnik, ras a národů*. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 978-80-7367-280-5.
45. RATHGEB, Christian. *Příručka digitální manipulace a detekce obličeje*, 2021. ISBN 978-3-030-87663-0.
46. RUSTENBACH, Elisa. *Sources of Negative Attitudes Towards Immigrants in Europe: A Multi-Level Analyses*, International Migration Review 44(1):53-77. 2010.
47. SARSBY, Alan. *SWOT analyses, A guide to SWOT for business studies students*, 2016. ISBN 978-0-9932504-2-2.
48. SARTORI, Giovanni. *Pluralismus, multikulturalismus a přistěhovalci*. 2.vyd. Praha: Dokořán, s.r.o., 2011. ISBN 978-80-7363-380-6.
49. SCHEU, Herald, Christia. *Migrace a kulturní konflikty*. 1.vyd. Praha: Auditorium, 2011. 322 s. ISBN 978-80-87284-07-0.
50. STEELE, Clause. *Whistling Vivaldi: How stereotypes affect us and what we can do*. USA: W.W.Notron & Company, Inc., 2010. ISBN: 978-0-393-06249-8.
51. SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010. ISBN 978-80-7400-313-4.
52. SVOBODA, Karel, a kol.: *Občanský soudní řád. Komentář*. C.H.BECK, s.r.o., 2012. ISBN 978-80-7400-506-0.
53. ŠIMÍČEK, Vojtěch a DANČÁK, Břetislav. *Bezpečnost České republiky – Právní aspekty situace po 11. září 2001*. 1. vydání. 2002. Brno : Masarykova univerzita. 242 s. ISBN 80-210-3009-7.

54. ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. 2005. ISBN 80-903237-6-6.
55. ŠMÍDA, Zdeněk. *Vývoj českých státních hranic*. Praha: Fortuna. 2016. ISBN 978-80-7373-131-1.
56. TERRACIANO, Antonio a Robert R. McCRAE. *Perceptios of Americans and the Iraq invasion“ Implications for understanding national character stereotypes*. Baltimore: Journal of cross-cultural psychology, 2008.
57. TRBOLA, Robert a Miroslava RÁKOCZYOVÁ. *Institucionální podmínky sociální integrace cizinců v ČR I., Integrační politika*. Brno: Barrister & Principal, 2011. ISBN 978-80-8747-419-8.
58. TRBOLA, Robert a Miroslava RÁKOCZYOVÁ. *Institucionální podmínky sociální integrace cizinců v ČR II., Role zaměstnání a vybraných institucí v procesu integrace*. Brno: Barrister & Principal, 2011. ISBN 978-80-8747-420-4.
59. VEBER, Václav. *Dějiny sjednocené Evropy*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny. 2009. ISBN 978-80-7106-570-8.
60. ZOUBKOVÁ, Ivana. *KRIMINALITÄTSLAGE UND ENTWICKLUNG, CHARAKTERISTIK DER POLIZEISTATISTIKEN*. [kap. 3] Das MEPA-Buch. Wien: Bundesministerium für Inneres. Zentrales koordinationsbüro der Mitteleuropäischen Polizeiakademie. 2018, oddíl 3, s. 19-29.

Zákonná úprava, interní akty řízení a ostatní dokumenty:

1. *Čtvrtletní zpráva o migraci za 2.čtvrtletí 2022*, ze dne 6. září 2022, Ministerstvo vnitra ČR, 2022.
2. *Dohoda mezi vládami států hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích*, podepsané v Schengenu dne 14. června 1985 (Úřední věstník EU L 239, 22. 9. 2000).
3. Globální pakt o bezpečné, řízené a legální migraci, 2016.
4. *Koncepce integrace cizinců- "Ve vzájemném respektu" a Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016* z 18.ledna 2016 schválená Usnesením Vlády ČR č. 26/2016.

5. *Koncepce Ministerstva vnitra pro asistenci uprchlíkům a státům pod silnými migračními tlaky z 20.listopadu 2015, schválená Usnesením Vlády ČR č. 955/2015.*
6. *Koncepce pro rozvoj Policie ČR do roku 2020 (aktualizace 2017).*
7. *Konsolidovaná znění smlouvy o Evropské unii a smlouvy o fungování Evropské unie, (2016/C 202/01) ze 7.června 2016.*
8. *Listina základních práv a svobod. č. 2/1993 Sb.*
9. *Listina základních práv Evropské unie (2007/C 303/01).*
10. *Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007 (2007/C 306/01). Praha: Sbírka mezinárodních smluv ČR, ročník 2009, částka 44 ze dne 1. 12. 2009.*
11. *Mezinárodní zdravotnické předpisy 2005, revidované a státní zdravotnickou organizací přijaty 23. května 2005.*
12. *Sdělení č. 16/2019 Sb. m. s., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Mezinárodní úmluvy o ochraně rostlin, přijaté v Římě dne 6. prosince 1951, revidované na 20. zasedání konference FAO v listopadu 1979 a na 29. zasedání konference FAO v listopadu 1997.*
13. *Národní program – Azylový, migrační a integrační fond [akt. 2015] z 24.března 2015 pro období 2014-2020, schválen Rozhodnutím Evropské Komise pod č. C(2015) 1927.*
14. *Národní strategie integrovaného řízení hranic pro roky 2019 až 2022, Ministerstvo vnitra Slovenské republiky, 2019.*
15. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/1624 ze dne 14. září 2016, o změně nařízení (EU) 2016/399 Evropského parlamentu a Rady, kterým se zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007, nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 a rozhodnutí Rady 2005/267 / ES (Úř., S. 1), o zřízení Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž (FRONTEX).*
16. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úřední věstník EU L105, 13. 4. 2006).*

17. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 187/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úřední věstník EU L 381, 28. 12. 2006).*
18. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008, o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (nařízení o VIS).*
19. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (Úřední věstník EU L 243, 15. 9. 2009).*
20. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (tzv. Nařízení Dublin III).*
21. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzickým osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), GDPR.*
22. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní strážci a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624.*
23. *Nařízení Rady (ES) č. 1683/95, ze dne 29. května 1995, kterým se stanoví jednotný vzor víz.*
24. *Nařízení Rady (ES) č. 407/2002 ze dne 28. února 2002, kterým se stanovují některá prováděcí pravidla k nařízení Rady ES č. 2725/2000, ze dne 11. prosince 2000, kterým se za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy zřizuje "Eurodac" pro srovnávání otisků prstů.*
25. *Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úřední věstník EU L 81, 21. 3. 2001), ve znění pozdějších předpisů.*

26. *Nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, ve znění nařízení Rady (ES) č. 380/2008.*
27. *Nařízení Rady (ES) č. 2252/2004 ze dne 13. prosince 2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy (Úřední věstník EU L 385, 29. 12. 2004).*
28. *Nařízení Ministerstva vnitra č. 48/2016 ze dne 23. listopadu 2016, o systému EURODAC a postupu při řešení dublinských případů.*
29. *Národní schengenský plán České republiky z 2. dubna 2014 pro období 2014–2020, schválený Usnesením Vlády ČR č.198/2014.*
30. *Návrh nařízení o kodexu Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (COM(2021) 891 final ze dne 14. prosince 2021).*
31. *Obnovený Akční plán EU proti převaděčství migrantů na období 2021–2025, COM(2021) 591 final ze dne 29. září 2021.*
32. *Opatření obecné povahy ze dne 26. září 2022, Č. j. MV-166858-1/OAM-2022, o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.*
33. *Plánovací programu Evropské komise na období 2002–2006 pro západní Balkán, 2002.*
34. *Pokyny pro integrovanou správu hranic na západním Balkáně, Evropská komise 2007.*
35. *Pokyny pro integrovanou správu hranic na vnějších EU hranicích, Evropská komise, 2010.*
36. *Policajná teória a prax, časopisy. Akadémia Policajného zboru v Bratislave. Bratislava.*
37. *Politický dokument o rozvoji víceleté strategické politiky pro evropskou integrovanou správu hranic (COM(2022) 303 final ze dne 24. května 2022).*
38. *Průvodce Lisabonskou smlouvou. Lucemburk: Úřad pro obligaci Evropské unie. 2009. ISBN 978-92-79-12930-8.*
39. *Rozhodnutí Komise ze dne 27. prosince 2004, kterým se mění rozhodnutí 2001/497/ES, pro předávání osobních údajů do třetích zemí (Úřední věstník EU L 385/74, 29. 12. 2004).*

40. *Rozhodnutí Komise* ze dne 19. března 2010, kterým se stanoví Příručka pro zpracovávání žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech (K(2010) v konečném znění) (Příručka k vízovému kodexu I.).
41. *Rozhodnutí Komise* ze dne 6. listopadu 2010 o Příručce pro organizaci vízových oddělení a místní schengenskou spolupráci (K(2010)3667 v konečném znění). (Příručka k vízovému kodexu II.).
42. *Rozhodnutí Rady* č. 307 ze dne 1. května 1999 o podrobnostech začlenění schengenského sekretariátu do generálního sekretariátu Rady (Úřední věstník EU L 157/49, 1. května 1999).
43. *Rozhodnutí Rady* 2004/512/ES z 8. června 2004 o zřízení Vízového informačního systému.
44. *Rozhodnutí Rady* č. 801 ze dne 6. prosince 2007 o plném uplatňování ustanovení a schengenského acquis v České republice (Úřední věstník EU L 323, 8. prosince 2007).
45. *Rozhodnutí Rady* č. 533 ze dne 12. června 2007 o zřízení, provozování a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úřední věstník EU L 205, 7. srpna 2007).
46. *Rozhodnutí Rady* č. 371 ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol) (Úřední věstník EU L 121/37, 15. května 2009).
47. *Rozhodnutí Rady* 2022/449 ze dne 17. března 2022 o podpisu jménem Unie a prozatímním provádění Dohody mezi Evropskou unií a Moldavskou republikou o operativních činnostech prováděných Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž v Moldavské republice.
48. *Schengenský katalog* EU o kontrole vnějších hranic, návratu a zpětném přebírání – doporučení a osvědčené postupy, aktualizované znění, Rada EU, 7864/09.
49. *Sdělení Komise k zprávě o migraci a azylu*, COM(2022) 740 final, z 6. října 2022.
50. *Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Mezinárodní úmluvy o ochraně rostlin*, přijaté v Římě dne 6. prosince 1951, revidované na 20. zasedání konference FAO v listopadu 1979 a na 29. zasedání konference FAO v listopadu 1997.

51. *Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství číslo 111. Praha: Sběrka mezinárodních smluv ČR, ročník 2009, částka 44, ze dne 1. prosince 2009.*
52. *Seznam ustanovení schengenského acquis, jak bylo začleněno do rámce Evropské unie, a aktů na ně navazujících nebo s ním jinak souvisejících, která jsou závazná a použitelná v nových členských státech od přistoupení (uvedený v čl. 4 odst. 1 protokolu) (Úřední věstník EU L 157, 21. června 2005).*
53. *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.*
54. *Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003, o právu na sloučení rodiny.*
55. *Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.*
56. *Směrnice Rady 2003/110/ES ze dne 25. listopadu 2003, o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou.*
57. *Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004, o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány.*
58. *Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohly žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.*
59. *Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004, o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby.*
60. *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.*
61. *Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/541 ze dne 15. března 2017, o boji proti terorismu, které nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV a pozměňující rozhodnutí Rady 2005/671/SVV.*

62. *Směrnice Evropské komise pro integrovanou správu hranic Západního Balkánu, 2007.*
63. *Směrnice pro integrovanou správu hranic ve vnější spolupráci Evropské komise, Evropská komise, 2010.*
64. *Smlouva o Evropské unii ze dne 7. února 1992 (Úřední věstník EU C 191, 29. července 1992).*
65. *Smlouva o fungování Evropské unie, Konsolidované znění. (Úřední věstník EU C 326/47, 26. října 2012).*
66. *Stockholmský program, otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je. Informace Evropské rady (Úřední věstník EU C 115, 4. 5. 2010).*
67. *Strategie ČR pro integrovanou správu hranic 2020 – 2024, Ministerstvo vnitra ČR, 2020.*
68. *Strategie migrační politiky ČR, Ministerstvo vnitra ČR, 2015. ISBN – 978-80-86466-83-5.*
69. *Strategie pro práci Policie ČR ve vztahu k menšinám (pro období let 2015-2017), Praha 2015, Odbor bezpečnostní politiky a prevence kriminality.*
70. *Strategie pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru (COM(2021) 277 final ze dne 2. června 2021).*
71. *Usnesení vlády České republiky ze dne 5. ledna 2011 číslo 4 o Národním plánu pro řízení ochrany státních hranic České republiky a správné provádění schengenského acquis (Národní schengenský plán 2011).*
72. *Úmluva o právním postavení uprchlíků a její protokol (UNHCR) ze dne 28. července. 1951.*
73. *Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie, Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsané dne 19. června 1990, tzv. Schengenská prováděcí úmluva (Úřední věstník ES L 239, 22. 9. 2000).*
74. *Úmluva podepsaná dne 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody podepsané dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na*

- společných hranicích s příslušným závěrečným aktem a společnými prohlášeními, v platném znění (Úřední věstník EU L 381, 28.12.2006).
75. *Úmluva Rady Evropy č. 108/1981 o ochraně jednotlivců s ohledem na automatizované zpracování osobních údajů.*
 76. *Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, podepsáno ve Washingtonu D.C. dne 3. března 1973, změněno v Bonnu dne 22. června 1979 a 30. dubna 1983 v Gaborone.*
 77. *Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v posledním znění.*
 78. *Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, v posledním znění.*
 79. *Zákon č. 198/2009 Sb., Zákon o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).*
 80. *Zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů.*
 81. *Zákon číslo 221/2003 Sb., o dočasné ochraně, ve znění pozdějších předpisů.*
 82. *Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, v posledním znění.*
 83. *Zákon č. 312/2001 Sb., o státních hranicích a o změně zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.*
 84. *Zákon číslo 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona číslo 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu).*
 85. *Zákon číslo 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (poslední novela proběhla zákonem č. 222/2017 Sb., s účinností od 15. srpna 2017).*
 86. *Zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o cestovních dokladech).*
 87. *Zákon č. 498/90 Sb., o uprchlících, v posledním znění.*
 88. *Zpráva o aktuálním stavu příprav na provedení nařízení o interoperabilitě v plném rozsahu (COM(2021) 688 final ze dne 10. listopadu 2021).*
 89. *Zpráva o stavu Schengenu 2022, (COM(2022) 301 final/2 ze dne 24. května 2022).*

Webové stránky a elektronické zdroje:

1. *Aplikace Edison, databáze cestovních dokladů*, 2022. [cit.08.09.2022]. Dostupné z: <http://edisontd.net/>
2. *Aplikace Státní hranice ČR*, 2022. [cit.08.09.2022]. Dostupné z: <http://statnihranice.cz/indexcesky.php>
3. *Aplikace Smart Phone/ReadID-NFC Passport Reader*, 2022. [cit.08.09.2022]. Dostupné z: <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.ariadnext.passportreader&hl=en&gl=US&pli=1>
4. *Aplikace Smart Phone/ID-Card Scanner*, 2022. [cit.08.09.2022]. Dostupné z: <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.crecode.pdfscanner&hl=en&gl=US>
5. *BOMCA*, [online]. 2022. [cit.08.09.2022]. Dostupné z: <https://www.bomca-eu.org/en/>
6. *Centrum pro lidská práva a demokratizaci* [online]. 2022. [cit.08.09.2022]. Dostupné z: www.centrumlidskaprava.cz/
7. *Consilium EU*, [online]. 2022. [cit.08.09.2022]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/en/home/>
8. *Český statistický úřad* [online]. 2022. [cit.08.09.2022]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/publikace-cizinci-v-cr>
9. *Člověk v tísni* [online]. 2022. [cit.08.09.2022]. Dostupné z: <https://www.clovekvtisni.cz/cs/migrace/info/casto-kladene-dotazy>
10. ČADOVÁ, Naděžda. *Názory veřejnosti na usazování cizinců v ČR*, [online]. 2017. [cit.08.09.2022]. Dostupné z: <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/ostatni/vztahy-a-zivotni-postoje/4325-nazory-verejnosti-na-usazovani-cizincu-v-cr-brezen-2017>
11. ČADOVÁ, Naděžda. *Postoje české veřejnosti k cizincům*, [online]. 2017. [cit.10.03.2018]. Dostupné z: <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/ostatni/vztahy-a-zivotni-postoje/4273-postoje-ceske-verejnosti-k-cizincum-brezen-2017>
12. *Cepol*, [online]. 2022. [cit.08.09.2022]. Dostupné z: <https://www.cepol.europa.eu/>

13. *Desetibodový plán* pro intenzivnější evropskou koordinaci přijímání osob prchajících před válkou na Ukrajině, [online]. 2022. [cit.30.12.2022]. celé znění dostupné v angličtině z: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/5369eb18-9dd0-4d31-ac66-2a754be3090c_en?filename=The%2010-Point%20Plan-For%20stronger%20European%20coordination%20on%20welcoming%20people%20fleeing%20the%20war%20from%20Ukraine_en.pdf
14. *EU-LISA*, [online]. 2022. [cit.17.01.2022]. Dostupné z: <http://www.eulisa.europa.eu/Pages/default.aspx>
15. *European Police College CEPOL* [online]. 2022. [cit.17.01.2022]. Dostupné z: <https://www.cepol.europa.eu/cs>
16. *Evropská komise, Migrace* [online]. 2022. [cit.17.01.2022]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/priorities/migration_cs
17. *Evropská služba pro vnější činnost*, [online]. 2022. [cit.16.07.2022]. Dostupné z: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eeas_cs
18. *EUROPOL*, [online]. <https://www.europol.europa.eu/> a EU Terrorism Situation and Trend Report, <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2022-te-sat> a Hodnocení hrozeb závažné a organizované trestné činnosti - Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021, [online]. 2022. [cit.17.01.2022].
19. *Euroskop, věcně o Evropě*, [online]. 2022. [cit.17.01.2022]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/>
20. Eurostat news release - *Asylum in the EU Member States* [online]. 2022. [cit.17.01.2022]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>
21. *FRONTEX*, [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z: <http://frontex.europa.eu/>
22. *FRONTEX at glance*, [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_at_a_Glance.pdf

23. *FRONTEX*, [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z: <http://frontex.europa.eu/>
24. *Nelegální migrace v České republice - Aktuální informace o migraci. Úvodní strana - Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2022. Ministerstvo vnitra České republiky. [cit. 30.11.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/nelegalni-migrace-v-ceske-republice.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>
25. *Global migration flows, interaktivní aplikace* [online]. 2022. [cit.17.01.2022]. Dostupné z: <https://www.iom.int/world-migration>
26. *Horizont Evropa*, [online]. 2021. [cit.11.04.2021]. Dostupné z: <https://www.horizontevropa.cz/cs>
27. *Informační systémy EU*, [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z: <https://www.uoou.cz/informacni%2Dsystemy%2Deu%2Dschengen/ds-1887/p1=1887>
28. ICMPD, [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z: <https://www.icmpd.org/>
29. IOM, [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z: <https://www.iom.int/>
30. *INTERPOL*, [online]. 2022. [cit.17.01.2022]. Dostupné z: <https://www.interpol.int/>
31. *Kontroly na hranicích se Slovenskem se prodlouží o 20 dní - Ministerstvo vnitra České republiky. Úvodní strana - Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, všechna práva vyhrazena [cit. 01.12.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/kontroly-na-hranicich-se-slovenskem-se-prodlouzi-o-20-dni.aspx>
32. *Mezinárodní centrum pro rozvoj migrační politiky, ICMPD*, [online]. 2022. [cit.17.01.2022]. Dostupné z: <https://www.icmpd.org>
33. *Mezinárodní měnový fond, International monetary fund, MMF/ IMF*, [online]. 2022. [cit.17.01.2022]. Dostupné z: www.imf.org/en/home
34. *Mezinárodní organizace pro migraci, IOM* [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z: <https://www.iom.cz/> nebo <https://www.iom.int/>
35. *Migration Partnership Facility*, [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z: <https://www.migrationpartnershipfacility.eu/>

36. *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. 2022. [cit.28.12.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/> a <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/zakladni-dokumenty-k-integracni-politice-ke-stazeni.aspx>
37. *Ministerstvo zahraničních věcí*, [online]. 2022. [cit.17.01.2022]. Dostupné z: www.mzv.cz
38. *Nelegální migrace za období od 1.1.2017 do 31.3.2017* [online]. 2020. [cit.10.10.2020]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/nelegalni-migrace-za-obdobi-od-1-1-2017-do-31-3-2017.aspx>
39. *Odbor azylové a migrační politiky*, [online]. 2022. [cit.17.01.2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/odbor-azylove-a-migracni-politiky.aspx>
40. *Organizace pro pomoc uprchlíkům*, [online]. 2022. [cit.17.01.2022]. Dostupné z: <https://www.opu.cz/cs/2017/07/zakon-o-pobytu-cizincu-se-brzy-zmeni/>
41. *Policie ČR* [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/> a <http://www.policie.cz/sluzba-cizinecke-policie.aspx>
42. *Prado, Veřejný rejstřík pravých dokladů totožnosti a cestovních dokladů online*, [online]. 2022. [cit.30.12.2022]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/prado/de/prado-start-page.html>
43. *Přehled readmisních dohod, jimiž je Česká republika vázána - Ministerstvo vnitra České republiky*, [online]. 2019. [cit.30.03.2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/soubor/prehled-readmisnich-dohod-leden-2018.aspx>
44. *Přístup k právu Evropské unie* [online]. 2022. [cit.30.12.2022]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=cs>
45. *Rakouský statistický úřad*, [online]. 2018. [cit.10.03.2018]. Dostupné z: <https://www.statistik.at>
46. *Stálé zastoupení ČR při Evropské unii*, [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/representation_brussels/cz/udalosti_a_media/index.html
47. *Strategie migrační politiky ČR*, [online]. 2022. [cit.30.12.2022]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/migrace/clanek/migracni-a-azylova-politika.aspx>
48. *SLOVO, Bulletin pro cizince a o cizincích*, [online]. 2022. [cit.30.12.2022]. Dostupné z: <http://www.slovo21.cz/index.php/ke-stazeni/bulletin-slovo>

49. Světová zdravotnická organizace, WHO [online]. 2022. [cit.30.12.2022].
Dostupné z: <https://www.who.it>
50. Terminologický slovník v oblasti azylu a migrace [online]. [online]. 2022.
[cit.30.12.2022]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník.aspx>
51. UNODC, [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/>
52. UNODP, [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/>
53. UN, [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z: <https://www.un.org/en/>
54. UNDP, [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z: <https://www.undp.org/>
55. Úřad práce ČR, [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z:
<https://www.uradprace.cz/>
56. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, [online]. 2022. [cit.30.12.2022].
Dostupné z: <http://www.unhcr.org/cz/> nebo <http://www.unhcr.org/>
57. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území ČR v roce 2001-2021 [online]. 2022. [cit.10.03.2022]. Dostupné z:
<https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/vyrocní-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace.aspx>

Seznam použitých zkratek

AIDS	Syndrom získaného selhání imunity
ANACEN	Analytické centrum pro ochranu státních hranic a migraci
AU	Africká Unie
BOMCA	Program správy hranic ve Střední Asii
CEPOL	Agentura Evropské unie pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva
COVID-19	Koronavirové onemocnění 2019, vysoce infekční onemocnění, které je způsobeno koronavirem SARS-CoV-2
č.	Číslo
Čj.	Číslo jednací
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
D.C.	District of Columbia/ Federální distrikt
EASO	Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu
EES	Elektronický systém vstupu/výstupu- z anglického entry exit system
EHP	Evropský hospodářský prostor
ESVČ	Evropská služba pro vnější činnost
ETIAS	Evropský cestovní informační a autorizační systém- z anglického European Travel Information and Authorisation System
EU	Evropská Unie
EU AA	Agentura EU pro otázky azylu
EUAM	Poradní mise Evropské unie Ukrajina- z anglického European Union Advisory Mission Ukraine

EUBAM	Mise Evropské unie pro pomoc na hranicích - z anglického European Union Border Assistance Mission
EUCAP Sahel Niger	Mise Evropské unie pro budování kapacit v Nigeru
EUROPOL	Organizace patřící pod EU, která se zabývá prevencí a potíráním organizované trestné činnosti
EuropeAid	Generální ředitelství pro mezinárodní rozvoj
eu-LISA	Agentura Evropské unie pro provozní řízení rozsáhlých IT systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva
FAO	Organizace pro výživu a zemědělství
FRONTEX	Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž
GDPR	Obecné nařízení o ochraně osobních údajů, z anglického General Data Protection Regulation
HIV	Virus lidské imunitní nedostatečnosti
IBM	Integrovaná správa řízení hranic (z anglického Integrated Border Management)
ICAO	Mezinárodní organizace pro civilní letectví
ICMPD	Mezinárodní centrum pro rozvoj migrační politiky
INTERPOL	Mezinárodní organizace kriminální policie
IOM	Mezinárodní organizace pro migraci
ISBN	Mezinárodní standardní číslo knihy
ID	Doklad totožnosti
IT	Informační technologie
MAD	Detekce morphing útoků, z anglického Morphing Attack Detection
MOCADEM	Mechanismus operativní koordinace pro vnější rozměr migrace
MMF	Mezinárodní měnový fond
MV	Ministerstvo vnitra
NSP	Národní schengenský plán

OAMP	Odbor azylové a migrační politiky
OBSE	Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě
OIE	Světová organizace pro zdraví zvířat
OSN	Organizace spojených národů
PA	Policejní Akademie
PČR	Policie České republiky
RGB	Aditivní barevný model, ve kterém je smícháno společně červené, zelené a modré světlo různými cestami k reprodukci obsáhlého pole barev. Název modelu pochází z počátečních písmen tří aditivních primárních barev – červené (red), zelené (green) a modré (blue)
ŘSCP	Ředitelství služby cizinecké policie
SBOP	Společná a bezpečnostní a obranná politika
SCP	Služba cizinecké policie
Sb.	Sbírka
SWOT	Analýza, metoda metoda, jejíž pomocí je možno identifikovat silné a slabé stránky, příležitosti a hrozby spojené s určitý projektem
tzv.	tak zvaný
UNDP	Rozvojový program OSN
UNHCR	Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
UNODC	Úřad OSN pro drogy a kriminalitu
USA	Spojené státy americké
WCO	Světová celní organizace
WHO	Světová zdravotnická organizace
viz.	zři/ podívej se na
24/7	nepřetržitý provoz (24 hodin po 7 dnů v týdnu)

Seznam příloh

Příloha č. 1- Dotazník

Příloha č. 2- Infografika výsledků dotazníku

Příloha č. 3- Řízené expertní rozhovory

Příloha č. 1

DOTAZNÍK

Policejní akademie České republiky v Praze

DOTAZNÍK

Vážený respondente,

Před sebou máte dotazník zaměřený na vybrané aspekty integrované správy řízení hranic, zejména pak na bezpečnostní rizika spojená s imigrací do ČR a efektivní spolupráci orgánů státní správy. Tímto výzkumem chceme získat poznatky o tom, jaké jsou Vaše osobní zkušenosti a názory na tuto problematku v ČR.

Vzhledem k tomu, že jde o výzkum pro nás významného charakteru, žádáme Vás, abyste na otázky odpovídali upřímně, dle Vašeho osobního názoru a přesvědčení. Výzkum je anonymní a není důvod se proto obávat nějaké negativní reakce či profesních komplikací, pokud odpovídáte jako policist(k)a. Výsledky výzkumu budou využity k získání poznatků důležitých ke zkvalitnění spolupráce orgánů zapojených do integrované správy hranic v ČR a dále v boji s potíráním, odhalováním a vyšetřováním přeshraniční trestné činnosti, stejně tak pro vědecko-výzkumné účely.

Jak na to:

Pokud není výslovně uvedeno jinak, po přečtení jednotlivých otázek a k nim připojených odpovědí označte křížkem Vámi vybranou odpověď (pouze jednu kulatou značku), která nejlépe vystihuje Vaše stanovisko. Pokuste se nevynechat žádnou odpověď. V případě chyby, začerněte znovu správnou značku a celou odpověď podrhněte, aby tak bylo zřejmé, že tato odpověď platí.

Příklad:

Otázka v dotazníku:

Pohlaví:

Mužské



Ženské



Odpověď: Uvedená odpověď značí, že respondentem je muž.

Vážíme si Vaší spolupráce a děkujeme.

RESPONDENT:

1) Pohlaví:		2) Vzdělání:	
Mužské	<input type="radio"/>	Maturita:	<input type="radio"/>
Ženské	<input type="radio"/>	Vysoká škola (Bc):	<input type="radio"/>
Neuvedu	<input type="radio"/>	Vysoká škola (Mgr a výš):	<input type="radio"/>
3) Celková doba praxe:		4) Kraj služebního zařazení:	
Do 3 let	<input type="radio"/>	Celorepubliková	<input type="radio"/>
3 – 5 let	<input type="radio"/>	působnost	<input type="radio"/>
6-10 let	<input type="radio"/>	Hlavní město Praha	<input type="radio"/>
11-15 let	<input type="radio"/>	Jihočeský kraj	<input type="radio"/>
Nad 15 let	<input type="radio"/>	Jihomoravský kraj	<input type="radio"/>
CIVILISTA	<input type="radio"/>	Karlovarský kraj	<input type="radio"/>
		Královéhradecký kraj	<input type="radio"/>
		Liberecký kraj	<input type="radio"/>
		Moravskoslezský kraj	<input type="radio"/>
		Olomoucký kraj	<input type="radio"/>
		Pardubický kraj	<input type="radio"/>
		Píseňský kraj	<input type="radio"/>
		Středočeský kraj	<input type="radio"/>
		Ústecký kraj	<input type="radio"/>
		Vysočina	<input type="radio"/>
		Zlínský kraj	<input type="radio"/>

5) Délka praxe v rámci cizinecké policie, migrace, oboru hraniční kontroly, azylu, navrátů

- Do 3 let
 3 – 5 let
 6 – 10 let
 11 – 15 let
 Nad 15 let

6) Způsob získání teoretických poznatků o problematice cizinecké policie, přeshraniční trestné činnosti, migrace, bezpečnosti

- | | | |
|----------------|-----|----|
| Nezískal (a) | ano | ne |
| Střední škola | ano | ne |
| Vysoká škola | ano | ne |
| Školení, kurzy | ano | ne |
| Od kolegů | ano | ne |
| Samostudium | ano | ne |

BEZPEČNOSTNÍ RIZIKA IMIGRACE DO ČR

S jakou formou bezpečnostních rizik cizinců jste se osobně setkali?

7) Terorismus

- Často
 Spíše často
 Spíše ne
 Nikdy

8) Násilná trestná činnost

- Často
 Spíše často
 Spíše ne

Nikdy

9) Extremismus

- Často
 Spíše často
 Spíše ne
 Nikdy

10) Přestupky (občansko právní spory)

- Často
 Spíše často
 Spíše ne
 Nikdy

11) Verbální útoky

- Často
 Spíše často
 Spíše ne
 Nikdy

12) Neschopnost integrovat se

- Často
 Spíše často
 Spíše ne
 Nikdy

13) Radikalismus- zahraniční bojovníci

- Často
 Spíše často
 Spíše ne
 Nikdy

14) Náboženský fanatismus

- Často
 Spíše často
 Spíše ne
 Nikdy

Jaké formy bezpečnostních rizik cizinců se obáváte?

15) Terorismus

- Velmi
 Spíše ano
 Spíše ne
 Vůbec ne

16) Násilná trestná činnost

- Velmi
 Spíše ano
 Spíše ne
 Vůbec ne

17) Extremismus

- Velmi
 Spíše ano
 Spíše ne
 Vůbec ne

18) Přestupky (občansko právní spory)

- Velmi
 Spíše ano
 Spíše ne
 Vůbec ne

19) Verbální útoky

- Velmi
 Spíše ano
 Spíše ne

Vůbec ne

20) Neschopnost integrovat se

Velmi

Spíše ano

Spíše ne

Vůbec ne

21) Radikalismus- zahraniční bojovníci

Velmi

Spíše ano

Spíše ne

Vůbec ne

22) Náboženský fanatismus

Velmi

Spíše ano

Spíše ne

Vůbec ne

SPOLUPRÁCE ORGÁNŮ STÁTNÍ SPRÁVY V RÁMCI SPRÁVY HRANIC

23) Domníváte se, že spolupráce orgánů státní správy ČR je řádně legislativně podchycena?

Rozhodně ano

Spíše ano

Spíše ne

Rozhodně ne

24) Domníváte se, že právní rámec(legislativa, strategie a dohody) upravující spolupráci orgánů státní správy na národní úrovni je řádně implementována?

Rozhodně ano

Spíše ano

Spíše ne

Rozhodně ne

25) Domníváte se, že mezinárodní spolupráce v rámci správy hranic mezi ČR a státy EU je řádně legislativně podchycena?

Rozhodně ano

Spíše ano

Spíše ne

Rozhodně ne

26) Domníváte se, že mezinárodní spolupráce v rámci správy hranic mezi ČR a státy, které nejsou členy EU je řádně legislativně podchycena?

Rozhodně ano

Spíše ano

Spíše ne

Rozhodně ne

27) Domníváte se, že spolupráce s Evropskou agenturou pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) je vyhovující?

Rozhodně ano

Spíše ano

Spíše ne

Rozhodně ne

28) Domníváte se, že spolupráce v rámci jednoho rezortu ČR (Policie ČR, Celní správa, Armáda atd.) je vyhovující?

Velmi

Spíše ano

Spíše ne

Vůbec ne

29) Domníváte se, že mezirezortní spolupráce v ČR (např. mezi Policií ČR a Celní správou atd.) je vyhovující?

Velmi

Spíše ano

Spíše ne

Vůbec ne

30) Domníváte se, že spolupráce v rámci správy hranic je založena na individuálních a osobních kontaktech?

Velmi

Spíše ano

Spíše ne

Vůbec ne

31) Domníváte se, že ke zlepšení spolupráce orgánů státní správy v rámci správy hranic by přispěla investice do infrastruktury a lepšího technického vybavení?

Velmi

Spíše ano

Spíše ne

Vůbec ne

32) Domníváte se, že ke zlepšení spolupráce orgánů státní správy v rámci správy hranic by přispěla investice do lidských zdrojů (školení a tréninky, erudovanější management atd.) ?

Velmi

Spíše ano

Spíše ne

Vůbec ne

33) Domníváte se, že ke zlepšení mezinárodní spolupráce orgánů státní správy v rámci správy hranic by přispěly zahraniční stáže, výměnné pobyty a společná školení se zahraničními partnery?

Velmi

Spíše ano

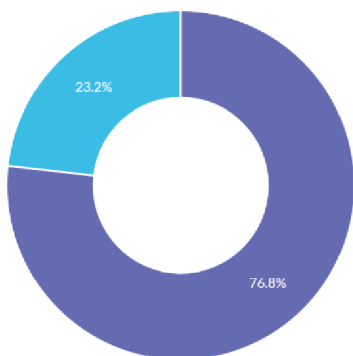
Spíše ne

Vůbec ne

Příloha č. 2

Výsledky dotazníku

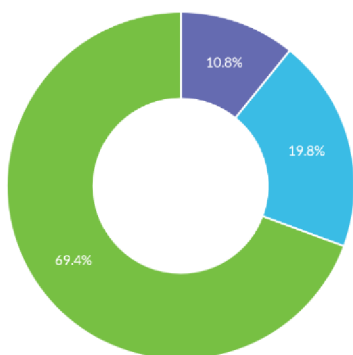
Q1 Pohlaví
Multiple Choice



Choice	Total
Muž	86
Žena	26

Unanswered 0
Answered 111

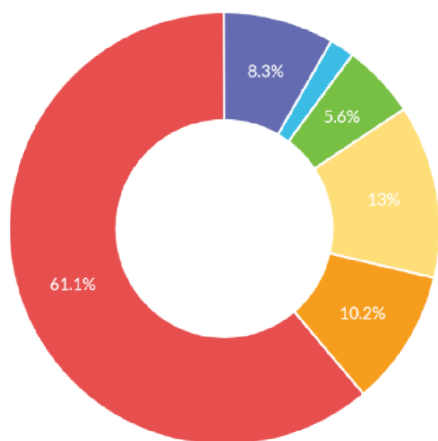
Q2 Vzdělání
Multiple Choice



Choice	Total
Maturita	12
Vysoká škola BC.	22
Vysoká škola Mgr,a výše	77

Unanswered 0
Answered 111

Q3 Celková doba praxe
Multiple Choice

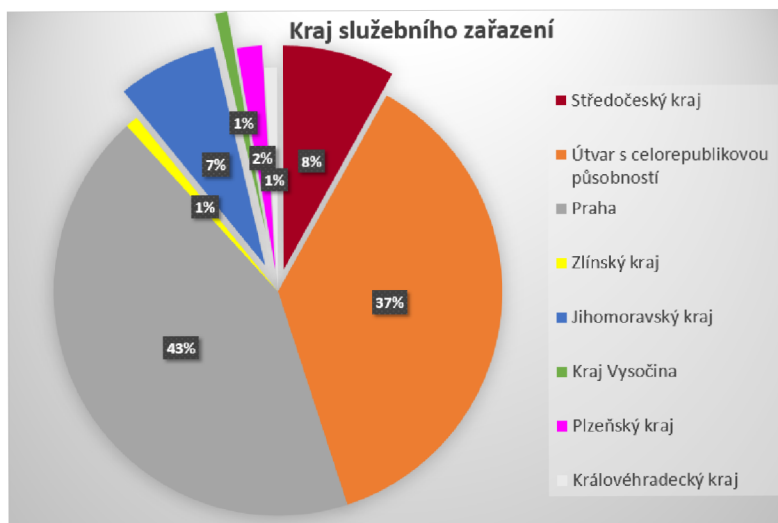


Choice	Total
Civilista	9
Do 3 let	2
3-5 let	6
6-10 let	14
11-15 let	11
Nad 15 let	66

Unanswered
3

Answered
108

Q4 Kraj služebního zařazení
Essay

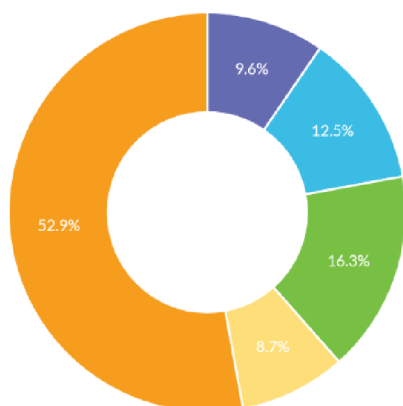


Unanswered
6

Answered
105

Date	Answers
3 days ago	Středočeský kraj
Dec 27, 2022	CELOREPUBLIKOVÁ
Dec 27, 2022	Praha
Dec 27, 2022	ČR
Dec 26, 2022	Středočeský
Dec 26, 2022	Praha
Dec 26, 2022	ČR
Dec 24, 2022	ČR
Dec 23, 2022	Celorepubliková
Dec 23, 2022	Praha
Dec 23, 2022	ČR
Dec 23, 2022	Celorepubliková
Dec 23, 2022	Praha
Dec 23, 2022	Praha
Dec 23, 2022	Praha
Dec 23, 2022	ČR
Dec 23, 2022	středočeský kraj
Dec 23, 2022	Mikulov
Dec 23, 2022	Praha
Dec 23, 2022	Brno
Dec 23, 2022	ČR
Dec 23, 2022	ČR
Dec 23, 2022	Praha
Dec 23, 2022	celorepubliková
Dec 23, 2022	ČR
Dec 23, 2022	ČR
Dec 21, 2022	ČR
Dec 21, 2022	Česká republika
Dec 21, 2022	Praha
Dec 21, 2022	ČR
Dec 20, 2022	Celorepubliková
Dec 20, 2022	Praha
Dec 19, 2022	PRAHA
Dec 19, 2022	PRAHA
Dec 19, 2022	Celorepubliková otázka
Dec 19, 2022	Praha
Dec 19, 2022	PRAHA
Dec 19, 2022	Celorepublika
Dec 19, 2022	Praha
Dec 19, 2022	Praha

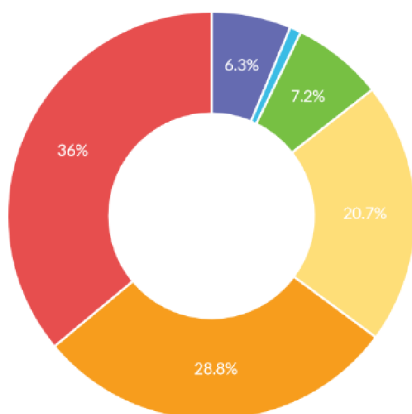
Q5

Délka praxe v rámci cizinecké policie, migrace, oboru hraniční kontroly, azylu, navrátů
Multiple Choice

Choice	Total
Do 3 let	10
3-5 let	13
6-10 let	17
11-15 let	9
nad 15 let	55

Unanswered
7Answered
104

Q6

Způsob získání teoretických poznatků o problematice cizinecké policie, přehraniční trestné činnosti, migrace, bezpečnosti
Multiple Choice

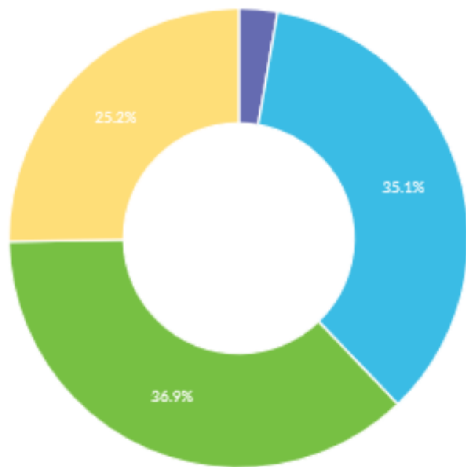
Choice	Total
Nezískal (a)	7
Střední škola	1
Vysoká škola	8
Školení, kurzy	23
Od kolegů	32
Samostudium	40

Unanswered
0Answered
111

Q7

S jakou formou bezpečnostních rizik cizinců jste se osobně setkali? TERORISMUS

Multiple Choice



Choice	↕	Total
Často		3
Spíše často		39
Spíše ne		41
Vůbec ne		28

Unanswered

0

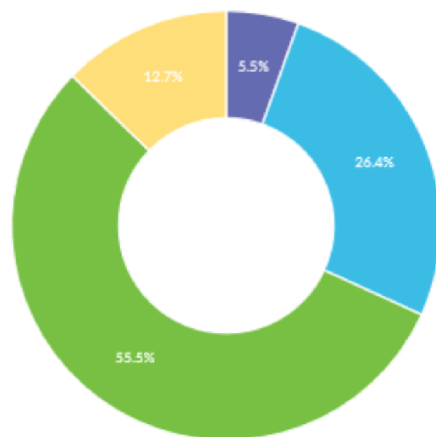
Answered

111

Q9

S jakou formou bezpečnostních rizik cizinců jste se osobně setkali? EXTREMISMUS

Multiple Choice



Choice	↕	Total
Velmi často		6
Spíše často		29
Spíše ne		61
Vůbec ne		14

Unanswered

1

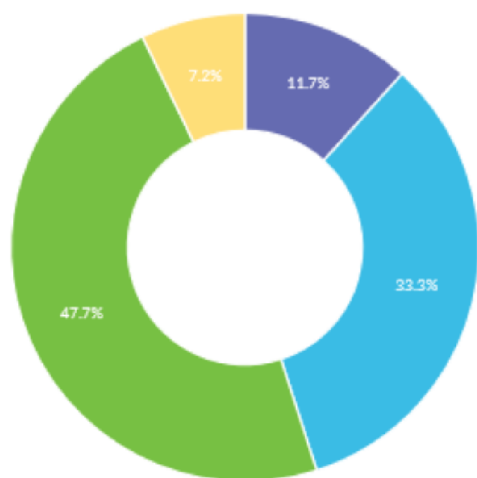
Answered

110

Q8

S jakou formou bezpečnostních rizik cizinců jste se osobně setkali? NÁSILNÁ TRESTNÁ ČINNOST

Multiple Choice



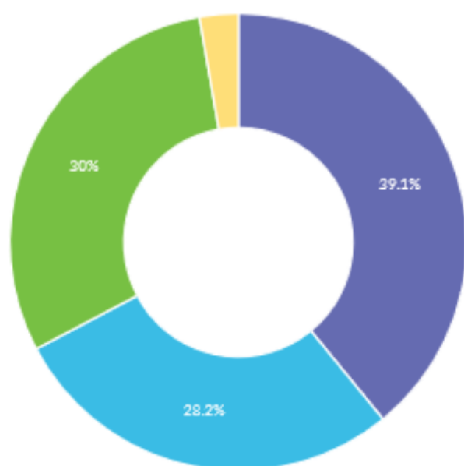
Choice	Total
Často	13
Spíše často	37
Spíše ne	53
Vůbec ne	8

Unanswered
0Answered
111

Q10

S jakou formou bezpečnostních rizik cizinců jste se osobně setkali? PŘESTUPKY-občanské právní spory

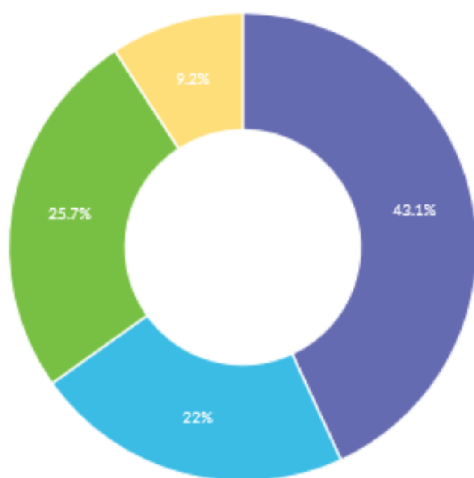
Multiple Choice



Choice	Total
Velmi často	43
Spíše často	31
Spíše ne	33
Vůbec ne	3

Unanswered
1Answered
110

Q11 S jakou formou bezpečnostních rizik cizinců jste se osobně setkali? VERBÁLNÍ ÚTOKY
Multiple Choice

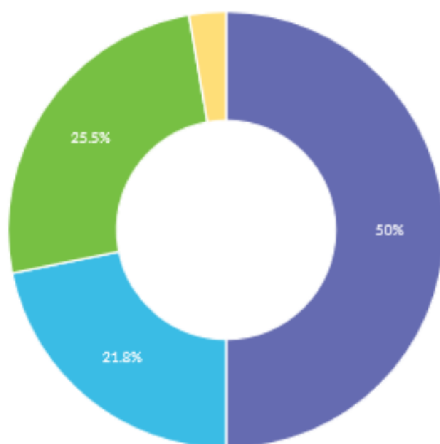


Choice	Total
Často	47
Spíše často	24
Spíše ne	28
Vůbec ne	10

Unanswered
2

Answered
109

Q12 S jakou formou bezpečnostních rizik cizinců jste se osobně setkali? NESCHOPNOST INTEGROVAT SE
Multiple Choice



Choice	Total
Velmi často	55
Spíše často	24
Spíše ne	28
Vůbec ne	3

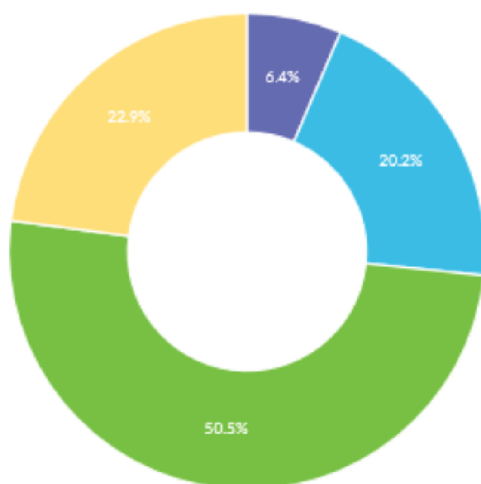
Unanswered
1

Answered
110

Q13

S jakou formou bezpečnostních rizik cizinců jste se osobně setkali? RADIKALISMUS, ZAHRANIČNÍ BOJOVNÍCI

Multiple Choice



Choice	Total
Velmi často	7
Spíše často	22
Spíše ne	55
Vůbec ne	25

Unanswered

2

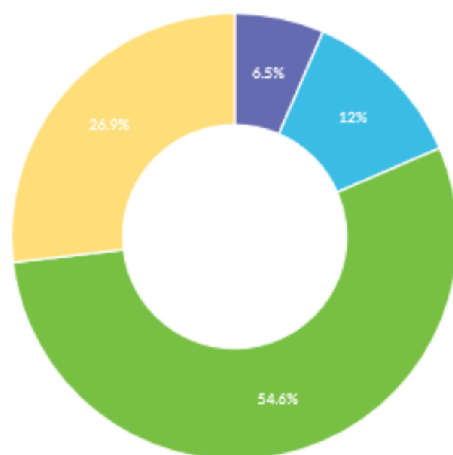
Answered

109

Q14

S jakou formou bezpečnostních rizik cizinců jste se osobně setkali? NÁBOŽENSKÝ FANATISMUS

Multiple Choice



Choice	Total
Velmi často	7
Spíše často	13
Spíše ne	59
Vůbec ne	29

Unanswered

3

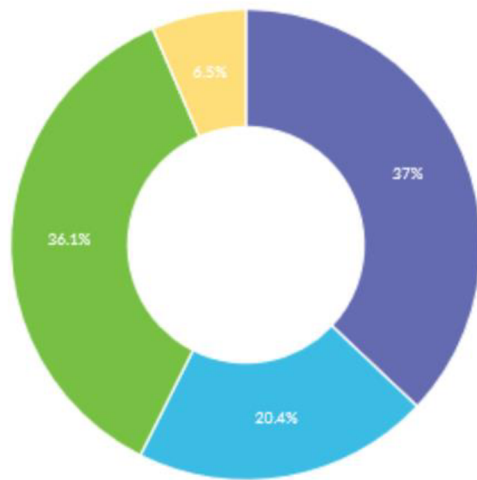
Answered

108

Q15

Jaké formy bezpečnostních rizik cizinců se obáváte? TERORISMUS

Multiple Choice



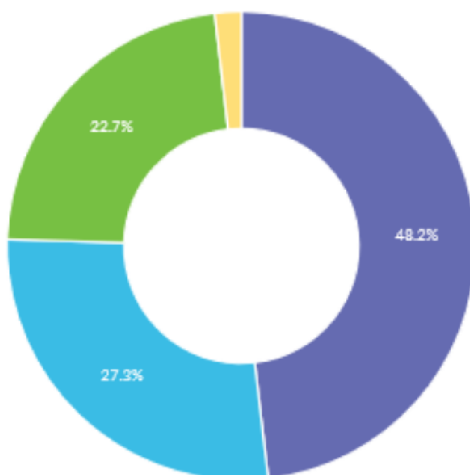
Choice	Total
Velmi	40
Spíše ano	22
Spíše ne	39
Vůbec ne	7

Unanswered
3Answered
108

Q16

Jaké formy bezpečnostních rizik cizinců se obáváte? NÁSILNÁ TRESTNÁ ČINNOST

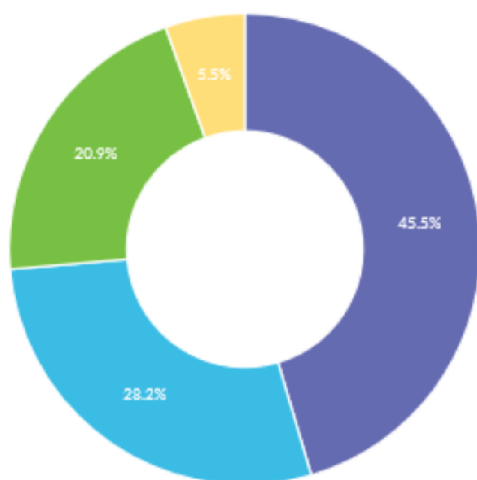
Multiple Choice



Choice	Total
Velmi	53
Spíše ano	30
Spíše ne	25
Vůbec ne	2

Unanswered
1Answered
110

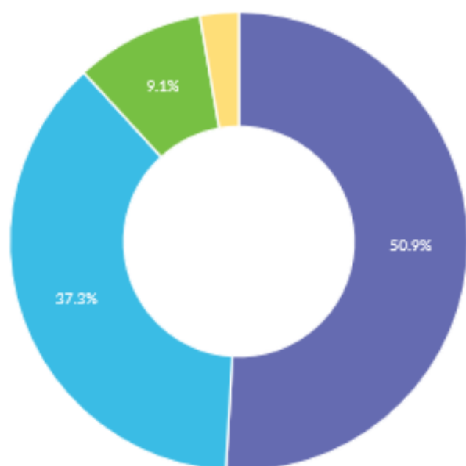
Q17 Jaké formy bezpečnostních rizik cizinců se obáváte? EXTREMISMUS
Multiple Choice



Choice	Total
Velmi	50
Spíše ano	31
Spíše ne	23
Vůbec ne	6

Unanswered 1
Answered 110

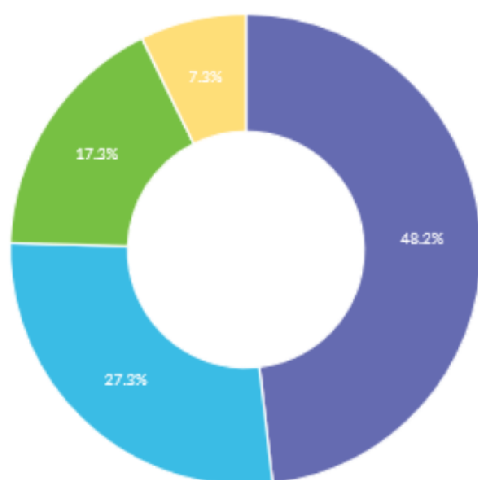
Q18 Jaké formy bezpečnostních rizik cizinců se obáváte? PŘETUPKY-občanské právní spory
Multiple Choice



Choice	Total
Velmi	56
Spíše ano	41
Spíše ne	10
Vůbec ne	3

Unanswered 1
Answered 110

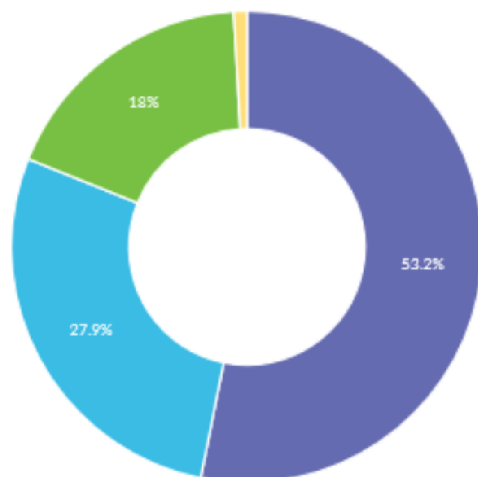
Q19 Jaké formy bezpečnostních rizik cizinců se obáváte? VERBÁLNÍ ÚTOKY
Multiple Choice



Choice	Total
Velmi	53
Spíše ano	30
Spíše ne	19
Vůbec ne	8

Unanswered 1
Answered 110

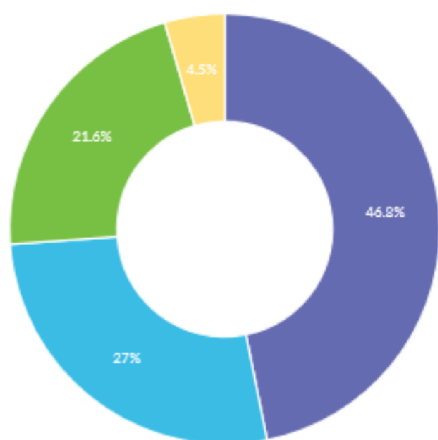
Q20 Jaké formy bezpečnostních rizik cizinců se obáváte? NESCHOPNOST INTEGROVAT SE
Multiple Choice



Choice	Total
Velmi	59
Spíše ano	31
Spíše ne	20
Vůbec ne	1

Unanswered 0
Answered 111

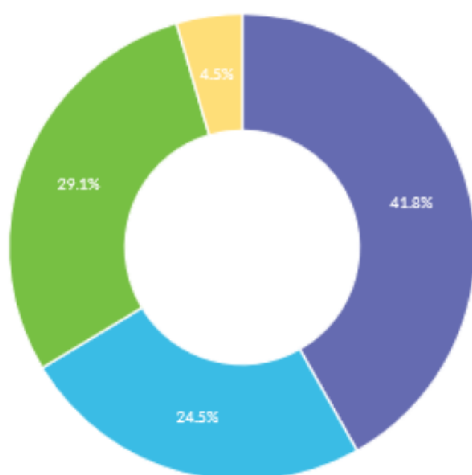
Q21 Jaké formy bezpečnostních rizik cizinců se obáváte? RADIKALISMUS- ZAHRANIČNÍ BOJOVNÍCI
Multiple Choice



Choice	Total
Velmi	52
Spíše ano	30
Spíše ne	24
Vůbec ne	5

Unanswered: 0
Answered: 111

Q22 Jaké formy bezpečnostních rizik cizinců se obáváte? NÁBOŽENSKÝ FANATISMUS
Multiple Choice



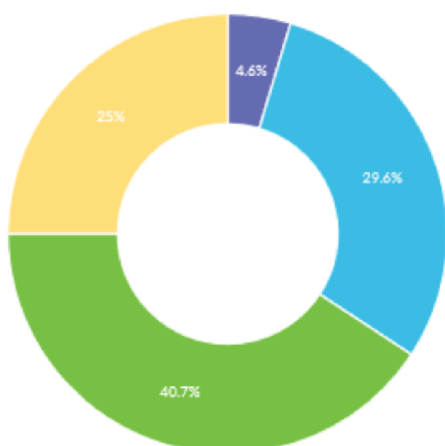
Choice	Total
Velmi	46
Spíše ano	27
Spíše ne	32
Vůbec ne	5

Unanswered: 1
Answered: 110

Q23

Domníváte se, že spolupráce orgánů státní správy ČR je řádně legislativně podchycena?

Multiple Choice



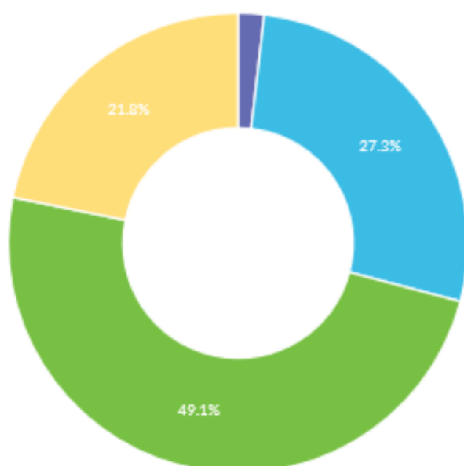
Choice	Total
Rozhodně ano	5
Spíše ano	32
Spíše ne	44
Nikdy	27

Unanswered
3Answered
108

Q24

Domníváte se, že právní rámec (legislativa, strategie a dohody) upravující spolupráci orgánů státní správy na národní úrovni je řádně implementována?

Multiple Choice



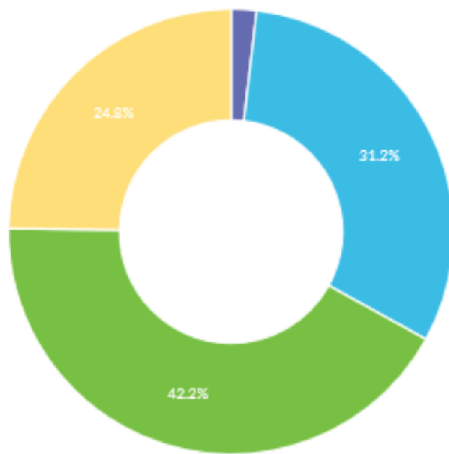
Choice	Total
Rozhodně ano	2
Spíše ano	30
Spíše ne	54
Rozhodně ne	24

Unanswered
1Answered
110

Q25

Domníváte se, že mezinárodní spolupráce v rámci správy hranic mezi ČR a státy EU je řádně legislativně podchycena?

Multiple Choice



Choice	Total
Rozhodně ano	2
Spíše ano	34
Spíše ne	46
Rozhodně ne	27

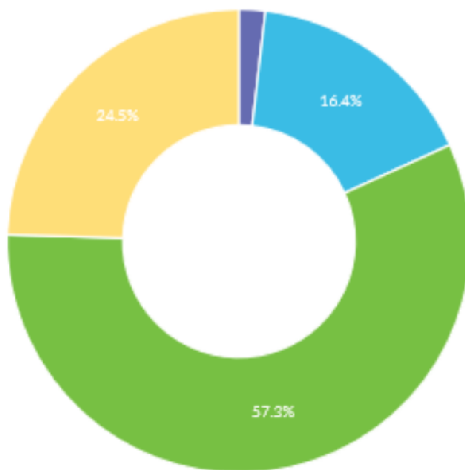
Unanswered
2

Answered
109

Q26

Domníváte se, že mezinárodní spolupráce v rámci správy hranic mezi ČR a státy, které nejsou členy EU je řádně legislativně podchycena?

Multiple Choice



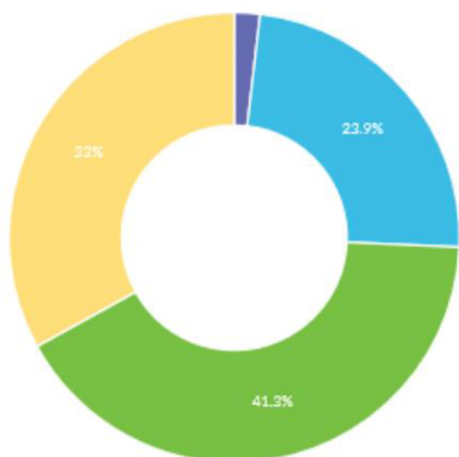
Choice	Total
Rozhodně ano	2
Spíše ano	18
Spíše ne	63
Rozhodně ne	27

Unanswered
1

Answered
110

See...

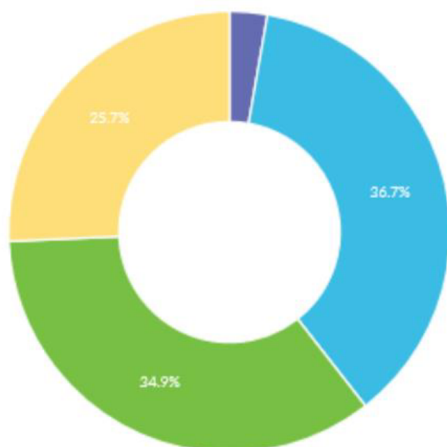
Q27 Domníváte se, že spolupráce s Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) je vyhovující?
Multiple Choice



Choice	Total
Rozhodně ano	2
Spíše ano	26
Spíše ne	45
Rozhodně ne	36

Unanswered 2
Answered 109

Q28 Domníváte se, že spolupráce v rámci jednoho rezortu ČR (Policie ČR, Celní správa, Armáda atd.) je vyhovující?
Multiple Choice

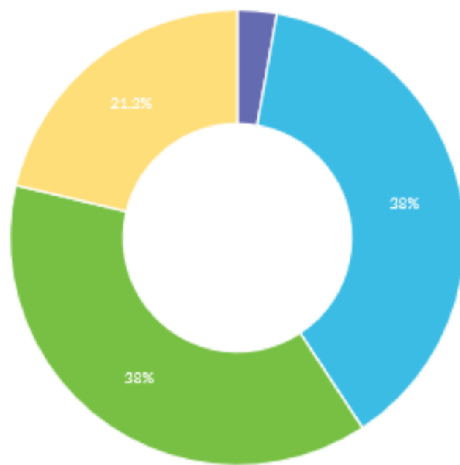


Choice	Total
Rozhodně ano	3
Spíše ano	40
Spíše ne	38
Rozhodně ne	28

Unanswered 2
Answered 109

Q29

Domníváte se, že mezirezortní spolupráce v ČR (např. mezi Policií ČR a Celní správou atd.) je vyhovující?
Multiple Choice



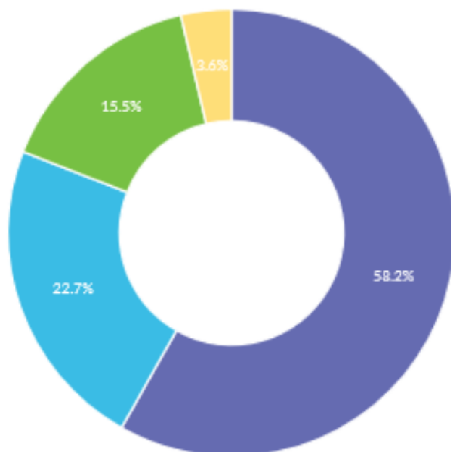
Choice	÷	Total
● Rozhodně ano		3
● Spíše ano		41
● Spíše ne		41
● Rozhodně ne		23

Unanswered
3

Answered
108

Q30

Domníváte se, že spolupráce v rámci správy hranic je založena na individuálních a osobních kontaktech?
Multiple Choice



Choice	÷	Total
● Rozhodně ano		64
● Spíše ano		25
● Spíše ne		17
● Rozhodně ne		4

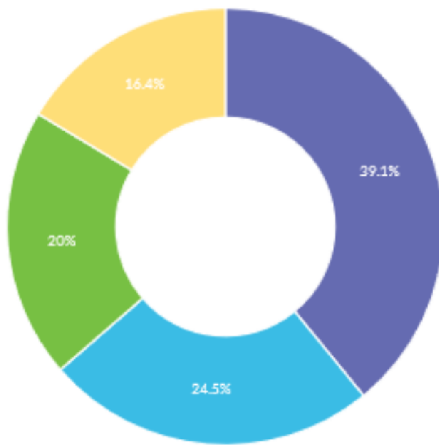
Unanswered
1

Answered
110

Q31

Domníváte se, že ke zlepšení spolupráce orgánů státní správy v rámci správy hranic by přispěla investice do infrastruktury a lepšího technického vybavení?

Multiple Choice



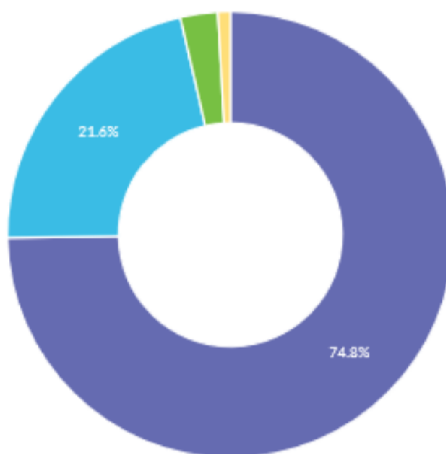
Choice	Total
Rozhodně ano	43
Spíše ano	27
Spíše ne	22
Rozhodně ne	18

Unanswered
1Answered
110[See all answers](#)

Q32

Domníváte se, že ke zlepšení spolupráce orgánů státní správy v rámci správy hranic by přispěla investice do lidských zdrojů (školení a tréninky, erudovanější management atd.)?

Multiple Choice



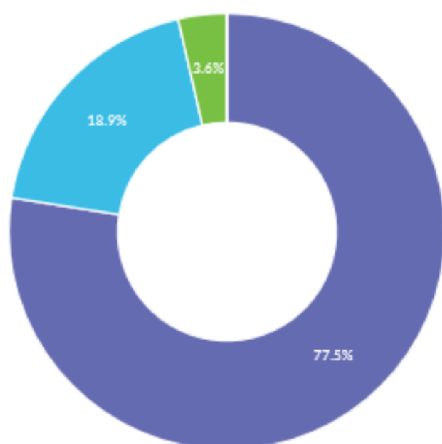
Choice	Total
Rozhodně ano	83
Spíše ano	24
Spíše ne	3
Rozhodně ne	1

Unanswered
0Answered
111[See all answers](#)

Q33

Domníváte se, že ke zlepšení mezinárodní spolupráce orgánů státní správy v rámci správy hranic by přispěly zahraniční stáže, výměnné pobyty a společná školení se zahraničními partnery?

Multiple Choice



Choice	Total
Rozhodně ano	86
Spíše ano	21
Spíše ne	4
Rozhodně ne	0

Unanswered

0

Answered

111

[See all answers](#)

Příloha č. 3 Řízené expertní rozhovory

Seznam otázek pro řízené expertní rozhovory:

1. Jaké jsou aktuální výzvy ve správě hranic ve vaší zemi?
2. Znáte koncept Integrované správy hranic (IBM), její strategii a akční plán?
3. Zvýšila implementace IBM efektivitu, zejména s ohledem na spolupráci mezi bezpečnostními složkami státu?
4. Jaká jsou bezpečnostní rizika spojená s imigrací cizinců do vaší země?
5. Jaká jsou vaše doporučení a návrhy na zlepšení zmiňovaných výzev v IBM a bezpečnostní situaci ve vaší zemi?

Seznam expertů, se kterými byl veden řízený expertní rozhovor obsahuje dobu praxe respondentů, čas a jazyk, ve kterém byl příslušný rozhovor uskutečněn:

Poř. číslo	Instituce	Doba praxe	Datum rozhovoru
1.	Státní pohraniční služba, Ázerbájdžán	25-30 let praxe	22.2.2021 rusky
2.	Ministerstvo vnitra, Pákistán	12- 15 let praxe	5.8.2021 anglicky
3.	Policie ČR	8-10 let praxe	20.9.2022 česky
4.	Policie ČR	20- 25 let praxe	19.10.2022 česky
5.	Policie ČR	12-15 let praxe	19.10.2022 česky
6.	Celní správa ČR	20- 25 let praxe	19.10.2022 česky
7.	ICMPD	40-50 let praxe	24.10.2022 anglicky
8.	FRONTEX	25- 30 let praxe	7.11.2022 anglicky

