

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra policejních činností

**Dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic
v souvislosti s nelegální migrací**

Bakalářská práce

Temporary reintroduction of internal border protection in connection
with illegal migration

bachelor thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

JUDr. Miloslav Smetana

AUTOR PRÁCE

Monika Křenová

PRAHA

2024

Čestné prohlášení

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

V Praze, dne 1. 3. 2024

.....
Monika Křenová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu mé bakalářské práce panu JUDr. Miloslavu Smetanovi, za cenné poznatky, vždy pohotový a profesionální přístup, trpělivost a věnovaný čas, dále bych chtěla poděkovat kolegům z Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, Odboru cizinecké policie a Speciální pořádkové jednotky za ochotu a vstřícný přístup při rozhovorech k mé praktické části bakalářské práce.

ANOTACE

Regulace nelegální migrace se ukázala jako velmi složitý a časově náročný úkol, zahrnující potřebu velkého množství opatření, sil a prostředků. Dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je jedním z možností řešení, aplikovatelném v nezbytně nutném případě a v krátkém časovém horizontu, jelikož omezuje volný pohyb osob a věcí garantovaný Evropskou unií a Schengenským hraničním kodexem. Problematika nelegální migrace s sebou nese další problémy ohrožující bezpečnost států a je potřeba včas zakročit a poskytnout potřebná opatření k jejímu zamezení. Bezpečnostní složky vykonávající službu na hraničních přechodech při dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic mohou zamezit vstupu nelegálně migrujících osob na území jejich států, nikoliv však zamezit nelegální migraci po Evropě.

KLÍČOVÁ SLOVA

schengenský prostor * nelegální migrace * cizinec * regulativní opatření * vnitřní hranice * cizinecká police * hraniční kontrola

ANNOTATION

Regulating illegal migration has proven to be a very complex and time-consuming mission, including the need for a high amount of safety measures, forces and resources. The temporary reintroduction of internal border controls is one of the possible solutions, applicable in cases of absolute necessity and in a short timeframe, because it restricts freedom of movement of persons and goods which are guaranteed by the European Union and the Schengen Borders Code. The topic of illegal migration brings with further difficulties affecting the national security and it is necessary to take immediate action and provide the required prevention actions. Security forces at border crossing can temporarily prevent the entry of illegals into their national territory, but do not prevent irregular migration across Europe.

KEYWORDS

schengen area * illegal migration * foreigner * regulatory measures * internal borders * foreign police * border control

OBSAH

Úvod	6
1 Nelegální migrace	8
1.1 Základní pojmy	12
1.2 Tranzitní nelegální migrace	13
1.3 Aktuální situace v Evropě a České republice	14
2 Právní rámec	17
2.1 Vnější hranice	17
2.1.1 Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž	18
2.2 Vnitřní hranice	21
2.3 Právní úprava EU	22
2.3.1 Schengenský hraniční kodex	22
2.4 Právní úprava ČR	26
2.4.1 Zákon o ochraně státních hranic	26
3 Dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic	29
3.1 Opatření obecné povahy ze dne 26. září 2022	33
3.2 Mimořádné opatření ze dne 4. října 2023	34
3.3 Readmisní dohody	36
3.3.1 Právní úprava v České republice	40
3.3.2 Právní překážky	41
3.4 Odepření vstupu na vnitřních hranicích	43
3.5 Převaděčství	45
4 Praktická část	48
Závěr	52
Seznam literatury a dalších pramenů	54
Seznam příloh	56

ÚVOD

V souvislosti s prudkým a nečekaně vysokým nárůstem nelegální migrace a dalšími aktivitami s ní spojenými, v období jarních a letních měsíců roku 2022, došlo k dočasnému znovuzavedení ochrany vnitřních hranic České republiky na celém úseku pozemní hranice se Slovenskou republikou. K znovuzavedení ochrany došlo dne 29. září 2022 s dobou trvání do 8. října 2022, avšak díky opakovanému prodlužování ze strany Vlády České republiky trvalo až do 4. února 2023. V České republice nešlo o první využití výše uvedeného opatření pro ochranu vnitřních hranic České republiky. K historicky prvnímu dočasnému znovuzavedení ochrany vnitřních hranic České republiky došlo dne 12. března 2020 na společných pozemních a vzdušných hranicích s Německem a Rakouskem. Důvodem tohoto opatření však nebyla nelegální migrace, nýbrž ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru.

Tématem této bakalářské práce jsou aktuální prostředky pro ochranu vnitřních hranic České republiky, jejich právní úprava na úrovni práva nejen vnitrostátního, ale také na úrovni práva unijního. S problematikou ochrany vnitřních hranic úzce souvisí ochrana hranic vnějších, jejich aktuální stav a zabezpečení. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o opatření přijímané v souvislosti s problematikou boje s nelegální migrací a aktivitami s ní souvisejícími, přiblížíme si také samotný pojem nelegální migrace, její druhy a aktuální situaci v Evropě a v České republice. Dále bych ve své práci nemohla opomenout přijímaná vstupní regulativní opatření, která jsou důležitá v boji proti nelegální migraci.

Migrace již od počátku byla součástí civilizačního vývoje, je přirozená a v mnoha ohledech žádaná. Vstup České republiky do schengenského prostoru přinesl mnoho pozitiv, avšak zároveň s nimi i mnoho negativ.

Ačkoli je tato problematika upravena jak evropskou, tak i českou legislativou, meziročně si můžeme všimnout poměrně vysokého čísla nelegálně pobývajících osob na našem území. Nelegální migrace je velmi závažným celosvětovým problémem, se kterým lidstvo bojuje již slušnou řadu let. Boj s nelegální migrací je

složitý, v mnoha ohledech ekonomicky, personálně, technicky a takticky velmi náročný.

Praktická část bakalářské práce je zaměřena na reálné zkušenosti policistů nejen cizinecké policie, ale také policie pořádkové, při výkonu služby na hraničních přechodech v době dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic se Slovenskou republikou v letech 2022 až 2024. Tato část bude probíhat prostřednictvím rozhovorů s policisty a následného srovnání odpovědí z hlediska služebního zařazení a předpokladu odborné znalosti či neznalosti problematiky.

Cílem mé práce je přiblížit právní úpravu nejen České republiky, ale celé Evropské unie, která problematiku dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic upravuje. Zhodnotit, zda opatření přijímaná v rámci řešení nelegální migrace na místní a evropské půdě jsou dostatečná, či nikoliv a posoudit, zda byla opatření využita správně, nejen dle zákona, ale i v rámci kontextu problému. V případě, že dojde k závěru, že regulační opatření jsou nedostatečná, je mým cílem navrhnout možnost jiného řešení, či poukázat na problém, který je třeba vyřešit, aby aktuální právní úprava byla účinná a zároveň v případě jiného možného řešení problému, tuto možnost předložit.

1 NELEGÁLNÍ MIGRACE

Nelegální migrace spočívá v neoprávněném vstupu, či jeho neoprávněném opuštění, pobývání bez řádného povolení, nebo v rozporu s migračními zákony cílové země. Taktéž sem zařazujeme vstup, pobývání či výstup s použitím padělaných nebo pozměněných cestovních dokladů. Ze základního hlediska rozeznáváme nelegální migraci tranzitní a pobytovou.

Nelegální migrace je celosvětovým problémem, u kterého nebylo doposud nalezeno účinné a dlouhodobé řešení. Problém v nelegální migraci je spatřován převážně v oblasti bezpečnostní situace státu. Stát totiž v tomto případě ztrácí přehled o osobách, které se pohybují na jeho území. Nelegální migrace je velmi komplikovanou oblastí vzhledem k obtížnému odhadu jejího vývoje a náročnosti řešení. Tím, že nelegální migrace zasahuje celý svět již řadu let, je velmi obtížné s ní bojovat.

Existují různé důvody, proč lidé migrují, jak legálně, tak nelegálně. Migrují převážně kvůli velkým ekonomickým rozdílům mezi jednotlivými zeměmi, politické nestabilitě, konfliktům, pronásledování a hledání lepších životních podmínek. Státní příslušníci třetích zemí, kterým se podaří nelegálně překročit vnější hranice, se mohou dále v schengenském prostoru pohybovat bez dalších hraničních kontrol, což jim umožňuje volný pohyb mezi zeměmi schengenského prostoru. K překračování hranic používají často nepovolené prostředky, jako jsou padělané dokumenty či skryté způsoby přepravy. Zpravidla se setkáváme s cizinci, kteří nelegálně migrují dobrovolně, avšak ve výjimečných případech se můžeme setkat také s nelegální migrací nucenou. Ta je spojena s přeshraniční trestnou činností převážně organizovaných skupin, tímto může být např. obchodování s lidmi, kdy jsou jednotlivci násilně přesouváni přes hranice za účelem vykořisťování, jako je nucená práce nebo sexuální obchodování.

Za nelegálního migranta je taktéž považován cizinec, který i přesto, že na území členského státu vstoupil za splnění všech podmínek, ale po skončení povolení pobytu (ať už na základě krátkodobého či dlouhodobého schengenského víza či

jiné formy pobytu), si nezařídí jeho prodloužení a zůstává na území členského státu bez něj.

Trvale vysoký podíl nelegálně přicestovalých osob jsou občané Sýrie, dále zejména občané Turecka, Afghánistánu, Pákistánu a Iráku. Tito se prohlašují za uprchlíky a účelně využívají mezinárodní ochranu v podobě azylu nebo doplňkové ochrany. Dalším úskalím v rámci nelegální migrace státních příslušníků třetích zemí je získávání totožnosti v případě, že u nich není nalezen cestovní doklad či jiný doklad totožnosti. Jelikož neexistuje žádný celosvětově přijímaný systém, který by obsahoval totožnosti všech osob, je potřeba tento úkon provést jiným způsobem. Cizinci, kteří nesplňují podmínky statusu uprchlíka (např. Turecko) se často vydávají za občany, kteří tento status splňují (např. Sýrie), jelikož jim je povolován pobyt na území schengenského prostoru např. z hlediska stále přetrvávajícího válečného konfliktu v jejich zemi. Zjišťování totožnosti se provádí prostřednictvím identifikačního systému AFIS. Ověření státní příslušnosti probíhá za asistence tlumočnicka do jejich rodného jazyka, kdy jim jsou pokládány otázky, u kterých je pravděpodobnost, že jako občané dotyčné země, budou znát odpovědi. Typickým příkladem takové otázky je: „*Jaké je hlavní město vaší země?*“.

Pro vstup do Evropy využívají nelegální migranti převážně východní středomořskou trasu, západobalkánskou migrační trasu, centrální středomořskou trasu, západní středomořskou trasu a východní migrační trasu. Západobalkánská migrační trasa byla nejfrekventovanější migrační trasou zejména v roce 2015, kdy přes tuto nelegálně překročilo hranice celkem 764 033 osob z celkového počtu kolem jednoho milionu. Západobalkánská trasa byla významná i v letech 2022 (145 600 osob) a v roce 2023 (99 068 osob).¹ Avšak největší pohyb nelegálně

¹ Mvcr.cz: *čtvrtletní zpráva o migraci za IV. čtvrtletí*, [online]. [cit. 20. 02. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/ctvrtletni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace.aspx>

migrujících osob v roce 2023 byl zjištěn přes centrální středomořskou trasu (157 479 osob, což bylo o 49 % více než v předešlém roce)².

Hlavními faktory ovlivňující trasy a způsoby cestování nelegálních migrantů jsou především způsob provádění hraničních kontrol, zajištění ostrahy tzv. zelené hranice, migrační politika v tranzitní či cílové zemi, ale také geografické prostředí a v návaznosti na převaděčství taktéž požadovaná cena za převoz.

Přes Středomoří (Španělsko, Itálie, Řecko, Malta a Kypr) do Evropy přicestovalo v roce 2023 celkem 71 561 nelegálně migrujících cizinců, z toho 69 948 po moři a 1 613 po zemi³. V České republice bylo v roce 2023 zajištěno celkem 13 898 nelegálně pobývajících osob (29 235 osob v roce 2022). Z toho 368 osob bylo zajištěno při nelegální migraci přes vnější schengenskou hranici na mezinárodních letištích (201 osob v roce 2022) a při tranzitní nelegální migraci bylo zajištěno 4 742 osob (21 852 osob v roce 2022)⁴.

K názornému přehledu počtu nelegálně migrujících osob na území ČR v letech 2022 a 2023 slouží uvedená tabulka č. 1:

Počet nelegálně migrujících osob v ČR	Celkem	Přes vnější schengenskou hranici	Tranzitní nelegální migrace
rok 2022	29 235 osob	201 osob	21 852 osob
rok 2023	13 898 osob	368 osob	4 742 osob

Mezi hlavní složky státu, které se zabývají problematikou nelegální migrace v České republice, patří Vláda České republiky, Ministerstvo vnitra, Policie České republiky, Ministerstvo vnitra zahraničních věcí a několik dalších orgánů státní

² Policie.cz: *Vyhodnocení nelegální migrace 2023*, [online]. [cit. 25. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/vyhodnoceni-nelegalni-migrace-2023.aspx>

³ Mvcr.cz: *čtvrtletní zpráva o migraci za IV. čtvrtletí*, [online]. [cit. 20. 02. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/ctvrtletni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace.aspx>

⁴ Policie.cz: *Vyhodnocení nelegální migrace 2023*, [online]. [cit. 25. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/vyhodnoceni-nelegalni-migrace-2023.aspx>

správy. Vládou České republiky byl zřízen útvar „*Koordinační orgán pro řízení ochrany státních hranic a migraci*“, což je speciální útvar disponující pravomocí přijímat nezbytná opatření v rámci migrace a ochrany státních hranic.

Koordinační roli i pro ostatní orgány státní správy má Ministerstvo vnitra České republiky. V rámci tohoto je zřízen odbor azylové a migrační politiky, tzv. OAMP. OAMP se zabývá problematikou nejen nelegální migrace, ale migrací obecně. Plní zejména úkoly na úseku mezinárodní ochrany, uprchlictví, vstupu a pobytu cizinců, programu pro osoby s udělenou mezinárodní ochranou (Státní integrační program) a schengenské spolupráce. OAMP dále rozhoduje o žádostech o různých formách pobytů (přechodný, dlouhodobý, dlouhodobá víza, trvalý) a připravuje podklady pro Vládu České republiky v oblasti migrační politiky. OAMP má zřízen několik pracovišť v rámci celé České republiky.

Sledováním a analýzou migrace jako komplexního jevu se zabývá tzv. ANACEN, neboli Analytické centrum pro ochranu státních hranic a migrace. ANACEN je zřízené v rámci Ministerstva vnitra České republiky, jeho působení řídí Koordinační orgán pro řízení ochrany státních hranic a migraci. Členy ANACEN jsou zástupci Ministerstva vnitra, Ministerstva zahraničních věcí, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy, Ministerstva financí, Policie České republiky a dalších bezpečnostních sborů a služeb.

Dalším důležitým resortem zřízeným Ministerstvem vnitra České republiky v oblasti nelegální migrace je Správa uprchlických zařízení, zkráceně SUZ MV. Tato zajišťuje provoz a chod přijímacích a pobytových zařízení pro žadatele mezinárodní ochrany, integračních azylových středisek a zařízení pro zajištění cizinců.

Policie České republiky, konkrétněji tedy Služba cizinecké policie, je výkonnou složkou v oblasti nelegální migrace. Zajišťuje ochranu vnějších hranic schengenského prostoru v České republice, které nalezneme na našich

mezinárodních letištích, vydává krátkodobá víza, provádí kontroly cizinců a jejich ubytovatelů, uplatňuje represivní opatření vůči cizincům na území České republiky, kteří nedodržují povinnosti vyplývající ze zákona č. 326/1999 Sb., vede správní vyhoštění od počátečního zajištění osoby až po udělení samotného rozhodnutí, umisťuje cizince do zařízení pro zajištění cizinců, provádí dokumentaci trestné činnosti a jiných protiprávních jednání cizinců, v rámci opatření dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic provádí ve spolupráci s dalšími složkami kontroly na hraničních přechodech a mnoho dalších úkolů.

1.1 ZÁKLADNÍ POJMY

Cizinec je osoba, kterou zákon o pobytu cizinců definuje pojem cizinec takto: „*Cizincem se rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie*“⁵.

Státní příslušník třetí země je každý cizinec, který nemá statut občana EU, třetí zemí se rozumí země, která není členskou zemí EU, to neplatí pro Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko. Pro tyto země platí stejná práva volného pobytu a pohybu v členských zemích EU, vzhledem k tomu, že jsou členy schengenského prostoru a součástí Evropského hospodářského prostoru⁶.

Migrant je cizinec, který dobrovolně opouští svou zemi a následně vstupuje na území jiného státu s cílem najít lepší ekonomické příležitosti. Převážně se jedná o cizince, kteří hledají lepší práci a tím si zlepšili životní úroveň, v dalších případech kvůli lepšímu vzdělání nebo například ke sjednocení rodiny.

Nelegální migrant je cizinec, který vstupuje, pobývá nebo opouští území daného státu, aniž by splnil stanovené podmínky.

⁵ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České a o změně některých zákonů, v posledním znění, § 1 odstavec 2.

⁶ Dohoda o Evropském hospodářském prostoru, 2. května 1992, část III, Volný pohyb osob, služeb a kapitálu, Úřední věstník 1994 L1

Uprchlík je cizinec spadající do kategorie osob zvláště definovanou a chráněnou mezinárodním právem. Jedná se o cizince, který nedobrovolně prchá ze své země kvůli obavám o svůj život a zdraví z důvodu konfliktu, pronásledování, násilí nebo jiných okolností, které vážně narušují veřejný pořádek. Pro potřeby legalizace této osoby na území jiného státu slouží mezinárodní ochrana v podobě azylu nebo doplňkové ochrana.

1.2 TRANZITNÍ NELEGÁLNÍ MIGRACE

Tranzitní nelegální migrace spočívá v nelegálním cestování osob přes území několika států, pro které nesplňují podmínky vstupu a pobytu na jejich území. Cizinec ze své země cestuje přes hranice nejen původní a cílové země, ale také dalších zemí, které se nacházejí mezi nimi, kdy tyto hranice překračuje nelegálně. Tranzitní země neslouží k dlouhodobějšímu pobytu. Tranzitní nelegální migrace probíhá převážně prostřednictvím pozemních či mořských cest, v ojedinělých případech také cestou leteckou na vzdušných hranicích. V období od 1. 1. 2023 do 31. 12. 2023 bylo zjištěno v rámci tranzitní nelegální migrace přes území České republiky celkem 4742 osob, což bylo o 78 % méně než v roce 2022⁷. Kritickým měsícem pro Českou republiku v tomto období bylo září 2023. Vzhledem k prudkému nárůstu nelegálně migrujících osob (3478 osob v srpnu 2022 a 8268 osob v září 2022)⁸ byla dočasně znovuzavedena ochrana vnitřních hranic České republiky se Slovenskem. Nejčastěji se jednalo o státní příslušníky Sýrie, Turecka, Afghánistánu, Indie a Maroka. Do České republiky přicházeli především ze Slovenska, ale také v menším počtu z Rakouska a Polska, odkud dále cestovali směrem do Německa. Česká republika je již od první migrační uprchlické krize v roce 2015 stálou tranzitní zemí pro nelegálně migrující uprchlíky.

⁷ Mvcr.cz: *čtvrtletní zpráva o migraci za IV. čtvrtletí*, [online]. [cit. 20. 02. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/ctvrtletni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace.aspx>

⁸ Tamtéž

1.3 AKTUÁLNÍ SITUACE V EVROPĚ A ČESKÉ REPUBLICE

Dne 5. října 2023 se setkali ve španělské Granadě na třetím zasedání Evropského politického společenství vedoucí představitelé z celého kontinentu. Evropské politické společenství si obecně klade za cíl podporovat politický dialog a spolupráci se zaměřením na řešení otázek společného zájmu a posílení bezpečnosti, stability a prosperity evropského kontinentu.

Tohoto zasedání se zúčastnilo 44 hlav států a předsedů vlád, předseda Evropské rady, předsedkyně Evropské komise, předsedkyně Evropského parlamentu a vysoký představitel Evropské unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, za Českou republiku se jednání zúčastnil premiér Petr Fiala. Dne 6. října 2023 se uskutečnilo neformální zasedání hlav států a předsedů vlád.

Prohlášení předsedy Evropské rady k nelegální migraci a jejímu řešení: *„Migrace je evropská výzva, která vyžaduje evropskou reakci. Nelegální migraci je třeba řešit okamžitě a rozhodně. Nedovolíme, aby o tom, kdo vstupuje do EU, rozhodovali převaděči. Veškerá naše rozhodnutí budeme nadále provádět účinně a rychle. Budeme uplatňovat komplexní přístup k migraci, který spojuje posílenou vnější činnost, oboustranně přínosná komplexní partnerství se zeměmi původu a tranzitu, řešení hlavních příčin migrace, možnosti legální migrace, účinnější ochranu vnějších hranic EU, rozhodný boj proti organizované trestné činnosti, obchodování s lidmi a převaděčství a proti účelovému využívání migrace jako hybridní hrozby, jakož i intenzivnější navracení a vnitřní aspekty, a to v souladu s mezinárodním právem, se zásadami a hodnotami EU a s ochranou základních práv“⁹.*

V rámci zasedání Evropského politického společenství předseda britské vlády a italská premiérka uspořádali jednání malé skupiny, jejímž hlavním tématem byla migrace a organizovaná trestná činnost v oblasti přistěhovalectví. Účastníci se

⁹ Consilium.europa.eu: *Prohlášení předsedy Evropské rady*, [online]. [cit. 20. 02. 2024] Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2023/10/06/declaration-by-the-president-of-the-european-council/>

dohodli na osmibodovém plánu, jak společně řešit rostoucí míru nelegální migrace do kontinentální Evropy.

Poslední zemí, která pokračuje s kontrolami (stav ke dni 23. února 2024) na vnějších hranicích je Německo. Německá ministryně vnitra oznámila prodloužení kontrol na hranicích nejen s Českou republikou, ale také Polskem a Švýcarskem, které bude probíhat do 15. března 2024. V České republice dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic z hlediska nelegální migrace skončilo dne 2. února 2024 a v Polsku dne 1. února 2024. Rakousko, mělo zavedeno hraniční kontroly s Českou republikou, Slovenskem, Maďarskem a Slovinskem do 16. února 2024. Na Slovensku zavedené hraniční kontroly na hranicích s Maďarskem skončili dne 22. ledna 2024.

V rámci pravidelného zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci (obvykle jednou za tři měsíce), jejímž úkolem je rozvoj spolupráce a společné politiky v různých přeshraničních záležitostech s cílem vytvoření evropského prostoru svobody, bezpečnosti a práva, dne 19. října 2023 proběhla diskuse ministrů se zaměřením na téma boje proti přeshraniční trestné činnosti, zejména na boj proti převaděčům.

Dne 27. listopadu 2023 se uskutečnilo v maďarském městě Szeged jednání ministrů vnitra zemí Visegradské skupiny (Česká republika, Slovenská republika, Maďarsko a Polsko), Německa a Rakouska. Všichni zastupitelé se shodli, že v návaznosti na aktuální migrační situaci v Evropě je potřeba společné celoevropské řešení a je nezbytná reforma migrační politiky. Klíčovými tématy by měly být především posílení ochrany vnějších hranic Evropské unie a jejich kontrol. Skupina těchto států nechá vzniknout společnou pracovní platformu pro řešení nelegální migrace. Tato platforma by měla usnadnit spolupráci a šíření informací o aktuální politické a bezpečnostní situaci v členských zemích.

Uklidnila se také situace na maďarsko-srbských hranicích, kde Česká republika poskytuje již od roku 2015 svou pomoc. Koncem října 2023 u srbské obce Horgoš

proběhla přestřelka mezi skupinami převaděčů, která si vyžádala tři mrtvé a jednoho vážně zraněného. Po tomto incidentu srbská policie posílila ostrahu hranic s Maďarskem. Maďarskou stranu hranice střeží u plotu nejen policisté, ale také vojáci. Maďarské bezpečnostní složky mají na dvojitém hraničním plotě řadu čidel, která umí spočítat, kolik zde proběhne pokusů o překročení. V říjnu 2023 se jednalo o zhruba několik stovek pokusů za noc, v listopadu 2023 se čísla pohybovala v rámci jednotek. Dle slov velitele českého kontingentu plukovníka Jaroslava Hlouška, český kontingent se v září a říjnu 2023 podílel na záchytu asi 8000 nelegálních migrantů na maďarsko-srbské hranici. Pro rok 2024 je doposud plánováno 6 kontingentů do Maďarska a opětovné zapojení desítky policistů do boje proti nelegální migraci v rámci operací agentury Frontex.

2 PRÁVNÍ RÁMEC

Problematika dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je upravena nejen vnitrostátními právními předpisy, ale také předpisy unijními. Existuje mnoho předpisů, které do problematiky nelegální migrace zasahují, nebo s ní jinak souvisí, ať už například výčtem podmínek pro oprávněný vstup na území ČR nebo důvodů pro využití mimořádného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Ještě, než začneme podrobně rozbírat jednotlivé právní předpisy, považuji za vhodné, připomenout rozdíl mezi vnitřními a vnějšími hranicemi, které jsou klíčové pro tuto problematiku.

2.1 VNĚJŠÍ HRANICE

Vnějšími hranicemi se rozumí pozemní, vzdušné a mořské hranice členských států schengenského prostoru, nikoli členských států Evropské unie, pokud nejsou vnitřními hranicemi¹⁰. V České republice vnější hranici nalezneme pouze na veřejných mezinárodních letištích. Těchto letišť máme šest, přičemž pouze pět z nich má pravidelný letecký provoz, k datu 1. 1. 2024 se jedná o:

- Letiště Václava Havla v Praze,
- Letiště Brno – Tuřany,
- Letiště Leoše Janáčka Ostrava,
- Letiště Pardubice a
- Letiště Karlovy Vary.

Za provádění hraničních kontrol na vnějších hranicích v České republice odpovídá prostřednictvím inspektorátů cizinecké policie Ředitelství služby cizinecké policie. K zajištění bezpečnosti Evropy a posílení vnějších hranic byly zavedeny konkrétní opatření, mezi které patří vytvoření Evropské agentury pohraniční a pobřežní stráže (Frontex) a rozvoj Schengenského informačního systému (SIS)¹¹.

¹⁰ Mvcr.cz: *Nelegální migrace v České republice*, [online]. [cit. 25. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/nelegalni-migrace-v-ceske-republice.aspx>

¹¹ Consilium.europa.eu: *Schengenský prostor: souvislosti*, [online]. [cit. 10. 02. 2024]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/schengen-area/#externalborders>

2.1.1 EVROPSKÁ AGENTURA PRO POHRANIČNÍ A POBŘEŽNÍ STRÁŽ

Ochranu vnějších hranic schengenského prostoru zajišťuje Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž, obvykle označována jako Frontex. Agentura podporuje členské státy Evropské unie a země přidružené k schengenskému prostoru při správě vnějších hranic a boji proti přeshraniční trestné činnosti¹². Centrála agentury Frontex se nachází v polském hlavním městě Varšavě.

Dle nařízení (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské a pohraniční a pobřežní stráž se Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž rozumí: „*vnitrostátní orgány členských států odpovědné za správu hranic, včetně pobřežní stráže v rozsahu, v jakém plní úkoly v oblasti ochrany hranic, vnitrostátní orgány odpovědné za navracení a Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž tvoří Evropskou pohraniční stráž a pobřežní stráž*“¹³.

Agentura Frontex byla zřízena nařízením Rady (ES) č. 2007/2004 Sb., s původním názvem Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU. Nařízení bylo zrušeno nařízením (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016, kterým se zřizuje Frontex, Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž, v návaznosti na výzvu k posílení kontrol na vnějších hraničících vydanou v září 2015 vedoucími představiteli Evropské unie. Stálý sbor Frontex byl zřízen nařízením (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské a pohraniční a pobřežní stráž.

Hlavními úkoly agentury Frontex je ochrana vnějších hranic, boj s přeshraniční kriminalitou, návrat a reintegrace osob, monitorování hranic, analýza rizik, mezinárodní a evropská spolupráce, výzkum a inovace, bezpečnější Schengen, plynulejší cestování (ETIAS) a výcvik. Frontex s členskými státy Evropské unie a schengenského prostoru spolupracuje na základě mezinárodní multilaterální

¹² Frontex.europa.eu: *Who we are*, [online]. [cit. 25. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/>

¹³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 o *Evropské pohraniční a pobřežní stráž* a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624 ze dne 13. listopadu 2019, článek 4.

smlouvy. Členské státy a státy schengenského prostoru podílejí na ochraně vnějších hranic bez ohledu na svou geografickou polohu a bez ohledu na to, zda sami mají vnější schengenskou hranici. Spolupráce členských států probíhá prostřednictvím koordinovaných aktivit organizovaných ze strany agentury Frontex.

V České republice spadá agenda spolupráce s agenturou Frontex pod Službu cizinecké policie, která je odpovědná za ochranu vnějších hranic. Jako hlavní národní kontaktní bod České republiky pro spolupráci s agenturou Frontex je Ředitelství služby cizinecké policie ČR. Stovky policistů se účastní operací na vnějších hranicích, kde plní řadu úkolů, jako je například ostraha hranic, boj proti přeshraniční trestné činnosti a pomoc při návratových operacích¹⁴.

Vzhledem ke vzniku volného pohybu osob po schengenském prostoru a zrušení kontrol na vnitřních hranicích, kdy členské státy schengenského prostoru oddělují od zbytku světa pouze vnější hranice, zúčastněné členské státy souhlasily se zavedením opatření zaměřených na spolupráci a koordinaci práce policejních a soudních orgánů, zajišťující vnitřní bezpečnost států.

V roce 2021 byl poprvé nasazen stálý útvar Evropské pohraniční a pobřežní stráže, do kterého jsou členské státy povinny přispívat daným počtem příslušníků. Česká republika si svůj závazek splnila nad rámec své povinné kvóty. Český národní tým má aktuálně 252 policistů. V roce 2023 bylo do společných operací v rámci výše uvedeného útvaru nasazeno 146 policistů v celkem 16 zemích (v roce 2022 nasazeno 161 policistů). Vedle Evropské pohraniční a pobřežní stráže Frontex se čeští policisté podílejí také na společných operacích na základě bilaterální policejní spolupráce v zemích západního Balkánu, a to v Severní

¹⁴ Policie.cz: *Mezinárodní spolupráce*, [online]. [cit. 21. 02. 2024]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/mezinarodni-spoluprace-106452.aspx>

Makedonii a Maďarsku. Do těchto společných operací bylo v roce 2023 nasazeno 299 policistů (v roce 2022 nasazeno 466 policistů)¹⁵.

¹⁵ Policie.cz: *Vyhodnocení nelegální migrace 2023*, [online]. [cit. 10. 02. 2024]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/vyhodnoceni-nelegalni-migrace-2023.aspx>

2.2 VNITŘNÍ HRANICE

Vnitřními hranicemi se rozumí společné pozemní hranice členských států, včetně říčních a jezerních hranic, letiště členských států pro vnitřní lety, námořní, říční a jezerní přístavy členských států pro pravidelná vnitřní trajektová spojení¹⁶. Součástí jsou také námořní přístavy určené pro pravidelnou trajektovou dopravu z území na území členských států. To znamená, že se jedná o všechny společné hranice států schengenského prostoru, bez zasažení do hranic jiných než členských států¹⁷.

Překročit vnitřní hranice České republiky mohou bez omezení všechny osoby požívající právo na volný pohyb podle práva Evropské unie. Těmito osobami jsou:

- občané EU ve smyslu čl. 20 odst. 1 Smlouvy o fungování EU a státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana EU vykonávajícího právo volného pohybu a na které se vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES,
- státní příslušníci třetích zemí a jejich rodinní příslušníci bez ohledu na státní příslušnost, kteří na základě dohod mezi EU a jejími členskými státy na jedné straně a těmito třetími zeměmi na straně druhé požívají právo volného pohybu rovnocenně právu občanů EU.

Příslušníci třetích zemí, na které se výše uvedené nevztahuje, mohou do České republiky vstoupit bez víza, pouze v případě, že se jedná o cizince pocházejícího ze země bez vízové povinnosti s platným cestovním dokladem, nejdéle však na 90 dnů během 180 dní bez možnosti výkonu zaměstnání. V případě, že se jedná o cizince ze země s vízovou povinností, je třeba si zařídit pro stejné účely krátkodobé vízum. V případě, že cizinec plánuje na území ČR pobývat déle než 90 dnů, v obou případech, je mu třeba si vyřídit dlouhodobé vízum k pobytu nad

¹⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, *kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)* ze dne 9. března 2016, článek 2.

¹⁷Mvcr.cz: *Nelegální migrace v České republice*, [online]. [cit. 25. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/nelegalni-migrace-v-ceske-republice.aspx>

90 dnů s maximální délkou jednoho roku. Chce-li cizinec pobývat na území České republiky déle než jeden rok, je třeba si zažádat o dlouhodobý pobyt v České republice. Tato povolení neopravňují vykonávat zaměstnání v jiném členském státě, než kde mají vydané povolení sloužící k tomuto účelu.

2.3 PRÁVNÍ ÚPRAVA EU

Problematika dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic omezuje garantovaný volný pohyb osob členských států schengenského prostoru a Evropské unie. Vzhledem k tomuto je nutné, aby výše uvedené opatření bylo striktně upraveno nejen vnitrostátní, ale především unijní právní úpravou, aby nedocházelo k rozporným výkladům jednotlivých členských států.

2.3.1 SCHENGENSKÝ HRANIČNÍ KODEX

Dne 14. června 1985 byla podepsána Schengenská dohoda mezi Belgií, Německem, Francií, Lucemburskem a Nizozemskem v malém městě Schengen nacházející se v Lucembursku, kdy se těchto 5 zemí rozhodlo zrušit kontroly na vnitřních hranicích. Schengenská dohoda byla následně dne 19. června 1990 doplněna Schengenskou úmluvou, která stanovuje opatření a ochranné doložky pro vytvoření oblasti bez kontrol na vnitřních hranicích. V roce 1995 vstoupil v platnost „*schengenský prostor*“, neboli prostor, na kterém byl zaručen volný pohyb osob. Následně byly zrušeny kontroly na vnitřních hranicích a byla vytvořeny vnější hranice, které oddělovaly členské státy od ostatních. Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) ze dne 15. března byly konkretizovány podmínky pro zavádění dočasné ochrany vnitřních hranic. Nařízení bylo však v roce 2016 nahrazeno Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (dále jen „Schengenský hraniční kodex“) ze dne 9. března 2016.

Dohoda a Úmluva, společně s dalšími pravidly, tvoří tzv. schengenské *acquis*. Schengenský prostor zahrnuje 27 evropských zemí (23 z 27 členské státy EU,

3 země ESVO¹⁸ a Švýcarsko), které zrušily hraniční kontroly na svých společných hranicích. Česká republika je součástí schengenského prostoru od 21. prosince 2007, kdy sem vstoupila společně s dalšími osmi zeměmi. Toto rozhodnutí umožnilo tak volnému a neomezenému pohybu osob v rámci členských států. Schengenský hraniční kodex stanovuje pravidla pro překračování vnitřních a vnějších hranic Evropské unie. Dále zde najdeme vysvětlení hlavních pojmů problematiky fungování schengenského prostoru, včetně ochrany hranic, hraničních kontrol a ostrahy hranic.¹⁹

Z výše uvedeného tedy vychází, že hlavními dokumenty schengenského acquis jsou:

- Schengenská dohoda podepsána dne 14. června 1985
- Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích.

Další důležité dokumenty nalezneme v podobě nařízení. Těmito jsou například právě výše zmíněný Schengenský hraniční kodex nebo Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR). Dále se s těmito dokumenty můžeme potkat v podobě směrnic, kterou je upravena například problematika návratové politiky.

¹⁸ ESVO – Evropské sdružení volného obchodu – Island, Lichtenštejnsko a Norsko.

¹⁹ Eur-lex.europa.eu: *Schengenská dohoda a úmluva*, [online]. [cit. 20. 02. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html>

K názornému přehledu členských států EU a schengenského prostoru slouží uvedená tabulka č. 2:

STÁTY EVROPSKÉ UNIE				MIMO EU
STÁTY SCHENGENSKÉHO PROSTORU				
Bulharsko	Belgie	Česko	Dánsko	Island
Irsko	Estonsko	Finsko	Francie	Norsko
Kypr	Chorvatsko	Itálie	Litva	Švýcarsko
Rumunsko	Lotyšsko	Lucembursko	Maďarsko	Lichtenštejnsko
	Malta	Německo	Nizozemsko	
	Polsko	Portugalsko	Rakousko	
	Řecko	Slovensko	Slovinsko	
	Španělsko	Švédsko		

Zdroj: vlastní zpracování

Bulharsko, Kypr a Rumunsko se v souladu se svými akty o přistoupení brzy stanou součástí schengenského prostoru, Irsko jako jediný stát, i přesto, že se podílí na policejní a soudní spolupráci na trestních věcech v rámci schengenského prostoru, si zachovává své hraniční kontroly s členskými státy, a tudíž není součástí prostoru bez vnitřních hraničních kontrol.

Součástí schengenské spolupráce od roku 1995 je společný informační systém, který je znám pod svým názvem Schengenský informační systém. Jedná se o společnou evropskou policejní databázi, ke které se připojí každý stát svým vstupem do schengenského prostoru. Jedná se o nejpoužívanější a nejrozsáhlejší systém pro sdílení informací v oblasti bezpečnosti a správy hranic v Evropě²⁰. Systém slouží k zachování bezpečnosti prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Pracovníci oprávněných orgánů, kterými jsou zejména policisté, pokládají do SIS dotaz vždy, dotazují-li se do národních systému, např. při silniční či pobytové kontrole (Ize i podle otisků prstů). Pracovníci oprávněných orgánů dále

²⁰ Home-affairs.ec.europa.eu: *Schengenský informační systém*, [online]. [cit. 25. 02. 2024]. Dostupné z: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_cs

mohou vkládat jednotlivé záznamy o osobách či věcech. V roce 2013 byla zavedena nová generace SIS, označovaná jako SIS II s rozšířenými funkcemi (možnost přidávání otisků prstů a fotografií do záznamů). Dne 7. března 2023 byl uveden do provozu modernizovaný SIS. Modernizace spočívá v úplnějších a spolehlivějších datech, která jsou pečlivě chráněna, jeho používání je striktně určeno pouze pro vyškolené příslušníky bezpečnostních sborů nebo pracovníky státních orgánů. V rámci každého členského státu je zřízeno vnitrostátní pracoviště SIRENE (Supplementary Information Request at National Entry, neboli žádost o doplňující informace u vnitrostátních záznamů). SIRENE je centrála, která je v provozu 24 hodin denně 7 dní v týdnu a tato odpovídá za veškeré záznamy zasílané do SIS, jejich koordinaci a výměnu informací. Zřizujícím orgánem SIRENE je Europol²¹, což je organizace Evropské unie, zabývající se prevencí a potíráním organizované trestné činnosti.

Smyslem založení schengenského prostoru bylo zajistit volný pohyb občanů jeho členských zemí. Platí, že nikdo z občanů členských zemí schengenského prostoru, nemá být podrobován kontrolám při překračování vnitřních hranic a může jako turista v jiném členském státě pobývat po dobu až devadesáti dní ve sto osmdesáti denním období, tzv. pravidlo 90/180 pouze na základě platného cestovního dokladu či jiného průkazu totožnosti, bez možnosti výkonu zaměstnání. V souvislosti s čl. 77 odst. 1 písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) stanovuje Schengenský hraniční kodex v čl. 22, že vnitřní hranice lze překročit v jakémkoli místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost. Státy však stále do určité míry provádějí potřebná policejní opatření ke kontrole osob na území svého státu, a to i na vnitřních hranicích či v jejich bezprostřední blízkosti, avšak je-li to nezbytné pro zajištění bezpečnosti a veřejného pořádku jejich země.

²¹ Home-affairs.ec.europa.eu: *Schengenský informační systém*, [online]. [cit. 25. 02. 2024]. Dostupné z: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_cs

Vznik schengenského prostoru byl nesporně výhodným počinem, ale na druhou stranu s sebou jeho nekontrolovanost přináší i mnoho negativ. Větší pravděpodobnost nelegální migrace, přeshraniční kriminality a nepřehlednosti pohybujících se osob, která může u mnoho lidí způsobovat nedůvěru v bezpečnosti státu.

Dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je opatření, které je v rozporu s myšlenkou volného pohybu osob, zboží a služeb, tudíž by se mělo využívat pouze v případě, že jakýkoliv jiný prostředek sloužící pro zajištění bezpečnosti státu se stane neúčinným. Důvodem může být pouze hrozba pro veřejný pořádek či vnitřní bezpečnost jednoho či více členských států, nebo mimořádná situace ohrožující celkové fungování schengenského prostoru. Použití opatření dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic by mělo být přípustné pouze jako podpůrné opatření pro řešení problému pouze v krajním případě, po omezenou dobu a pouze v nezbytně nutné a přiměřené míře zjištěným hrozbám pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost. Členské státy musejí prokázat, že neexistuje již žádné lepší řešení problému a použití dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je jako krajní opatření odůvodněné.

2.4 PRÁVNÍ ÚPRAVA ČR

Problematika dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic a ochrany státních hranic České republiky je upravena zákonem č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky. Dočasnému znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je v tomto zákoně věnována hlava IV.

2.4.1 ZÁKON O OCHRANĚ STÁTNÍCH HRANIC

Zákon o ochraně státních hranic upravuje v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie ochranu státních hranic České republiky proti jejich

nedovolenému překračování a vymezuje působnost Ministerstva vnitra České republiky a Policie České republiky v této oblasti státní správy²².

Dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic dle zákona o ochraně státních hranic může být zavedeno opatřením obecné povahy ze strany vlády České republiky nebo mimořádným opatřením Ministerstva vnitra České republiky (taktéž opatření obecné povahy). Opatření vlády České republiky stanoví časový a územní rozsah dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic a způsob provádění jejich ochrany. Dále může stanovit, že vnitřní hranice lze překračovat pouze v místě a době v něm určených. Stejně jako vláda České republiky zavádí dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, stejným opatřením, odpadnou-li důvody pro jeho zavedení, je ukončí²³. Dle výše uvedeného ustanovení se postupuje ve smyslu příslušných článků Schengenského hraničního kodexu. Opatření obecné povahy obsahuje informace kdo, podle jakého zákona a v jaké souvislosti opatření stanovuje. Dále se zde musí nacházet nabytí účinnosti, odůvodnění stanovení opatření a poučení.

Na rozdíl od opatření obecné povahy zavedené ze strany vlády České republiky, mimořádné opatření Ministerstva vnitra České republiky může znovu zavést ochranu vnitřních hranic pouze v případě bezprostřední vážné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost s tím, že toto opatření pozbývá platnosti nejpozději 5 dnů ode dne nabytí jeho účinnosti²⁴.

V případě znovuzavedení ochrany vnitřních hranic dle zákona o ochraně státních hranic, získává policie nová oprávnění. Jedná se o oprávnění nad rámec zákona č. 273/2008. Sb., zákon o policii. Policista je navíc oprávněn:

- zastavit dopravní prostředek a provést jeho prohlídku,
- provést prohlídku zavazadel,

²² Zákon č. 191/2016 Sb., *zákon o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů*, § 1.

²³ Zákon č. 191/2016 Sb., *zákon o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů*, § 11.

²⁴ Tamtéž § 12.

- a je-li to třeba ke zjištění skutečností, které jsou důvodem pro odepření vstupu cizinci na území České republiky podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, provést prohlídku osoby.

Prohlídku osoby provádí vždy a zásadně osoba stejného pohlaví a lze ji provádět s využitím přímých fyzických kontaktů nebo přímého pozorování odhaleného těla této osoby. K prohlídce osoby patří taktéž prohlídka oděvních svršků a věcí, které má tato osoba u sebe v době prohlídky²⁵.

Dalším oprávněním podle zákona o ochraně státních hranic je oprávnění policisty vstupovat do vzdálenosti 10 km od vnitřních hranic na jiný než veřejně přístupný pozemek v součinnosti s jeho vlastníkem nebo oprávněným uživatelem. Na tyto pozemky lze vstupovat taktéž bez součinnosti s vlastníkem nebo oprávněným uživatelem, je-li to nezbytně nutné k plnění úkolů souvisejících s ochranou hranic a hrozí-li nebezpečí z prodlení²⁶.

²⁵ Tamtéž § 14 odst. 2.

²⁶ Zákon č. 191/2016 Sb., *zákon o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů*, § 14 odst. 3 zákona č. 191/2016 Sb.

3 DOČASNÉ ZNOVUZAVEDENÍ OCHRANY VNITŘNÍCH HRANIC

V rámci Schengenského hraničního kodexu dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic upraveno v kapitole II, od čl. 25 po čl. 35. Dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic se využije pouze v případě, hrozí-li v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost. V předvídatelných případech, to znamená, že opatření je plánované dopředu, se využije postup dle čl. 25 Schengenského hraničního kodexu. Kontroly na vnitřních hranicích dle výše uvedeného článku nevyžadují schválení Radou Evropské unie, stejně jako u zavedeného opatření dle čl. 28, avšak dle tohoto se na rozdíl od toho dle čl. 25 jedná o opatření neplánované. Poslední variantou je zavedené opatření dle čl. 29, to se použije v nepředvídatelné mimořádné situaci a vyžaduje schválení Radou.

K názornému přehledu opatření spočívající v dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic dle Schengenského hraničního kodexu slouží uvedená tabulka č. 3:

	PLÁNOVANÉ		NEPLÁNOVANÉ	
	BEZ SOUHLASU RADY		SOUHLAS RADY	
	<i>Dle čl. 25 SHK</i>	<i>Dle čl. 28 SHK</i>	<i>Dle čl. 29 SHK</i>	
Celková doba trvání	6 měsíců	2 měsíce	2 roky	
Prvotní doba zavedení	Na dobu nepřesahující 30 dnů	Na dobu nepřesahující 10 dnů	Na dobu nepřesahující 6 měsíců	
Možnost prodloužení	Opakovaně vždy nejvýše o 30 dnů	Opakovaně vždy nejvýše o 20 dnů	Celkem 3x nejvýše o 6 měsíců	

Zdroj: vlastní zpracování

Členský stát může zavést ochranu celých svých vnitřních hranic nebo jejich konkrétních úseků po omezenou dobu nepřesahující 30 dní nebo po předvídatelnou dobu trvání závažné hrozby, pokud tato doba nepřesahuje 30 dnů, avšak rozsah a doba trvání dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic nepřekračuje míru, která je nezbytně nutná jako reakce na tuto závažnou hrozbu. Trvá-li závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost dotčeného státu déle, než je výše uvedeno, může členský stát prodloužit ochranu svých vnitřních hranic vždy nejvýše o 30 dnů. Celková doba opatření však nesmí přesáhnout dobu 6 měsíců. Obecně je stanoveno, že v případě dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v předvídatelných případech členský stát, který opatření plánuje, oznámí tuto skutečnost ostatním členským státům a Evropské komisi nejpozději 4 týdny před jeho plánovaným znovuzavedením, lze i v kratší lhůtě, nastanou-li skutečnosti vedoucí k potřebě znovuzavedení později než 4 týdny předem. Členský stát zavádějící toto opatření poskytne informace spočívající v důvodech navrhovaného znovuzavedení, jeho rozsah s upřesněním, na kterém úseku či úsecích jeho vnitřních hranic má být ochrana znovuzavedena, názvy určených přechodů, datum a dobu trvání plánovaného znovuzavedení a popřípadě další opatření, která mají ostatní členské státy přijmout.

V případě neplánovaného dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic se využije zvláštní postup dle čl. 28 nebo čl. 29 Schengenského hraničního kodexu. Dle čl. 28 může členský stát ve výjimečných případech okamžitě znovu zavést ochranu vnitřních hranic na omezenou dobu nepřesahující 10 dní. Tuto skutečnost následně oznámí ostatním členským státům a Evropské komisi, které poskytne stejné informace jako při zavedení dle čl. 25. Trvá-li závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost déle než 10 dnů, může členský stát opatření prodloužit, a to vždy nejvýše o 20 dní, kdy celková doba znovuzavedení nesmí přesáhnout dva měsíce.

Čl. 29 Schengenského hraničního upravuje zvláštní postup v mimořádných situacích ohrožující celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. V tomto případě může Rada Evropské unie na základě návrhu Evropské komise

doporučit, aby jeden nebo více členských států opatření zavedly jako krajní opatření na ochranu společných zájmů v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích a v případě, kdy všechna ostatní opatření, nejsou schopna účinně omezit zjištěnou závažnou hrozbu. Dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic z tohoto důvodu se zavádí na dobu nepřesahující 6 měsíců a může být následně maximálně třikrát prodloužena o další období nepřesahující 6 měsíců, celkem tedy po dobu maximálně dvou let.

Rozhodne-li se členský stát podle čl. 25 a 28 Schengenského hraničního kodexu v krajním případě o dočasné znovuzavedení ochrany hranic nebo o jeho prodloužení, musí posoudit, do jaké míry takové opatření pravděpodobně přispěje k odpovídajícímu řešení hrozby a posoudí přiměřenost tohoto opatření. V rámci tohoto posouzení členský stát zohlední zejména pravděpodobný dopad hrozeb na jeho veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, včetně hrozeb v návaznosti na teroristické činy či hrozby, kterou představuje organizovaná trestná činnost a taktéž pravděpodobný dopad opatření na volný pohyb osob v schengenském prostoru²⁷. V případě dočasného znovuzavedení dle čl. 30 posoudí, od jaké míry opatření pravděpodobně přispěje k řešení hrozby a posoudí jeho přiměřenost. V rámci tohoto posouzení se zohlední zejména použitelnost opatření technické a finanční podpory, která mohou být či byla uplatněna a míru, v jaké tato opatření pravděpodobně přispějí k odpovídajícímu řešení hrozby, současný a pravděpodobný budoucí dopad vážných nedostatků týkajících se ochrany vnějších hranic zjištěných v rámci hodnocení a rozsah, v jakém tyto vážné nedostatky představují závažnou hrozbu a pravděpodobný dopad znovuzavedení ochrany vnitřních hranic na volný pohyb osob²⁸.

Zároveň s tímto musí být respektována zásada proporcionality, která je stanovena v čl. 5 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii. Dle této zásady opatření Evropské unie

²⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, *kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)* ze dne 9. března 2016, článek 26.

²⁸ Tamtéž, článek 30 odst. 1, písm. a), b), c).

musí být vhodná a nezbytná k dosažení požadovaného cíle a zároveň nesmí pro jednotlivce představovat nadměrnou zátěž ve vztahu k cíli, jehož má být dosaženo. Zásad proporcionality zároveň úzce souvisí se zásadou subsidiarity. Tato zásada nám říká, že Evropská unie může přijímat opatření pouze v případě, jsou-li účinnější než opatření přijímaný vnitrostátní, popřípadě regionální či místní právní úpravou. Kritéria pro uplatňování dvou výše uvedených zásad nalezneme v Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který je připojen ke Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU).

V České republice bylo dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic využito třikrát. Poprvé dne 12. března 2020 rozhodnutím Vlády České republiky, v reakci na bezpečnostní hrozbu pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost státu způsobenou rozšířením onemocnění COVID-19. Hraniční kontroly probíhaly na pozemních a vzdušných hranicích s Rakouskem a Německem²⁹.

Podruhé opatřením obecné povahy ze dne 26. září 2022, kdy Vláda České republiky dočasně znovuzavedla ochrany vnitřních hranic ode dne 29. září 2022 ve smyslu čl. 28 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu, z důvodu bezprostřední hrozby pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost České republiky v souvislosti s prudkým nárůstem nelegální sekundární migrace, zvýšenou aktivitou organizovaných skupin převaděčů a zhoršení migrační a bezpečnostní situace na vnějších hranicích Evropské unie³⁰.

A naposledy opatřením obecné povahy ze dne 4. října 2023 Vládou České republiky v souvislosti s přetrvávající bezprostřední hrozbou pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost České republiky spojenou s prudkým nárůstem nelegální sekundární migrace, zvýšenou aktivitou organizovaných skupin převaděčů

²⁹Mvcr.cz: *Mimořádné opatření Ministerstva vnitra o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic České republiky*, [online]. [cit. 08. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/mimoradne-opatreni-ministerstva-vnitra-o-docasnem-znovuzavedeni-ochrany-vnitrnich-hranic-ceske-republiky.aspx>

³⁰Mvcr.cz: *Opatření obecné povahy ze dne 26. září 2022*, [online]. [cit. 24. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/opatreni-obecne-povahy-ze-dne-26-zari-2022.aspx>

a zhoršení migrační a bezpečnostní situace na vnějších hranicích schengenského prostoru ve smyslu čl. 28. odst. 3 Schengenského hraničního kodexu³¹.

Od 26. září 2022 do dne 2. února 2024 byl volný pohyb osob, zboží a služeb omezen na hranicích se Slovenskou republikou celkem 239 dní, což je zhruba 2/3 celého roku.

3.1 OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY ZE DNE 26. ZÁŘÍ 2022

Dne 26. září bylo ze strany Vlády České republiky, jakožto orgánu příslušného podle § 11 odst. 1 zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic ve smyslu čl. 28 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu zavedeno dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v souvislosti s bezprostřední hrozbou pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost České republiky spojenou s prudkým nárůstem nelegální sekundární migrace, zvýšenou aktivitou organizovaných skupin převaděčů a zhoršení migrační a bezpečnostní situace na vnějších hranicích EU, a to v období od 29. září 2022 do 8. října 2022 na celém úseku pozemní hranice se Slovenskou republikou³².

Délka pozemní hranice České republiky se Slovenskou republikou činila 251 km a bylo zavedeno 27 hraničních přechodů³³. Toto opatření dle čl. 28 Schengenského hraničního kodexu, bylo následně prodlouženo až do 12. listopadu 2022. Následně bylo znovuzavedeno ve smyslu čl. 25 Schengenského hraničního kodexu, a to v období od 13. listopadu 2022 do 4. února. 2023.

Od 29. září 2022 do 31. prosince 2022 bylo policisty České republiky na hraničních přechodech při dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic odslouženo

³¹ Mvcr.cz: *Opatření obecné povahy ze dne 26. září 2022*, [online]. [cit. 24. 01. 2024] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/opatreni-obecne-povahy-ze-dne-4-rijna-2023.aspx>

³² Tamtéž.

³³ Policie.cz: *Nelegální migrace v ČR v období od 1. 1. 2022 do 31. 12. 2022*, [online]. [cit. 24. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/nelegalni-migrace-v-cr-v-obdobi-od-1-1-2022-do-31-12-2022.aspx>

188 dvanáctihodinových směn. Na dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic z hlediska nelegální migrace v období od 29. září 2022 do 1. ledna 2023 se podílelo 52 754 policistů a 8 105 celníků. Bylo kontrolováno celkem 2 711 608 osob, z toho 2 509 418 občanů Evropské unie a 202 190 občanů třetích zemí. Celkem bylo zajištěno 9 404 osob při tranzitní nelegální migraci a z toho byl 2 397 osobám odepřen vstup na území České republiky. Počet převzatých osob na základě návratu podle readmisních dohod činil 601 a nepřevzatých 2 890. Dále bylo zjištěno 140 trestných činů dle § 340 trestního zákoníku a 26 jiných trestných činů. V roce 2022 bylo celkem vydáno rozhodnutí o správních vyhoštění 6 449 osobám³⁴.

3.2 MIMOŘÁDNÉ OPATŘENÍ ZE DNE 4. ŘÍJNA 2023

Dne 3. října 2023 bylo ze strany Ministerstva vnitra České republiky jako orgánu příslušného podle § 12 odst. 1 zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky v souvislosti s bezprostřední hrozbou pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost České republiky spojenou s prudkým nárůstem nelegální sekundární migrace, zvýšenou aktivitou organizovaných skupin převaděčů a zhoršení migrační a bezpečnostní situace na vnějších hranicích schengenského prostoru zavedeno dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic České republiky, a to v období od 4. října 2023 do 8. října 2023. V návaznosti na toto opatření bylo dne 4. října 2023 vydáno opatření obecné povahy ze strany vlády České republiky, které znovuzavedlo ochranu vnitřních hranic v období od 9. října 2023 do 13. října 2023, které bylo následně dvakrát prodlouženo dalšími opatřeními ze dne 22. listopadu 2023 a 3. ledna 2024 účinným do 2. února 2024.

Namátkové kontroly na celé pozemní hranici probíhají na stejném území jako u prvního znovuzavedení ochrany vnitřních hranic z hlediska nelegální migrace, a to na celém úseku pozemní hranice se Slovenskou republikou (251 km, 27

³⁴ Policie.cz: *Nelegální migrace v ČR v období od 1. 1. 2022 do 31. 12. 2022*, [online]. [cit. 24. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/nelegalni-migrace-v-cr-v-obdobi-od-1-1-2022-do-31-12-2022.aspx>

hraničních přechodů). Mimo zjišťování nelegálně migrujících cizinců bylo cílem těchto kontrol také zakročení proti skupinám převaděčů.

V roce 2023 se situace postupně začala zhoršovat s nástupem léta. V červnu a červenci bylo zadrženo 382 osob, v srpnu 650 osob a v září 970 osob. I v tomto roce platí, že u drtivé většiny zadržovaných osob bylo zjištěno místo vstupu ze Slovenska (2 499 osob). Dle statistických údajů agentury Frontex bylo zaznamenáno přes 70 000 nelegálních překročení vnějších hranic schengenského prostoru, kdy společně s rokem 2022 se jedná o nejvyšší hodnotu od roku 2016. Migrační tlak se nejvýrazněji projevuje na srbsko-maďarské hranici³⁵.

Celkem bylo za období od 4. 10. 2023 do 1. 1. 2024 na hraničních přechodech zadrženo 1 183 osob při tranzitní nelegální migraci. Celkem roku 2023 bylo zadrženo při nelegální migraci 4 742 osob, což je o 78 % méně, než v předchozím roce. Z historického hlediska se však stále jedná o jedno z nejvyšších čísel od vstupu České republiky do schengenského prostoru.

V rámci zabezpečení výkonu služby při dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic České republiky se Slovenskou republikou v období od 4. října 2023 do 2. února 2024 bylo původně nasazeno na jednu směnu 142 příslušníků PČR (k dispozici 22 příslušníků Celní správy), později na jednu směnu připadalo 88 příslušníků PČR (k dispozici 21 příslušníků Celní správy). Celkem bylo na opatření nasazeno 21 361 policistů. Počet převzatých osob na základě readmisních dohod (63) se rovnal počtu těch nepřevzatých (63). A bylo zjištěno celkem 58 spáchání trestného činu organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice dle § 340 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník³⁶.

³⁵ Mvcr.cz: *Mimořádné opatření ze dne 3. října 2023*, [online]. [cit. 10. 02. 2024] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/mimoradne-opatreni-ze-dne-3-rijna-2023.aspx>

³⁶ Policie.cz: *Vyhodnocení nelegální migrace 2023*, [online]. [cit. 10. 02. 2024] Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/vyhodnoceni-nelegalni-migrace-2023.aspx>

K názornému přehledu statistik, v období od 4. 10. 2023 do 1. 1. 2024 při dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, slouží uvedená tabulka č. 4:

Počet zadržených nelegálních migrantů v roce 2023		4 742 osob
Počet zadržených v období od 4. 10. 2023 do 1. 1. 2024		1 183 osob
Readmisní dohody	Převzaté	63
	Nepřevzaté	63
Zjištěno TČ § 340 trestního zákoníku		58 spáchání
Počet nasazených příslušníků Policie ČR		21 361 policistů

Zdroj: vlastní zpracování

3.3 READMISNÍ DOHODY

Nedílnou součástí migrační politiky je mimo jiné i návratová politika, jejíž snahou je snížení a vypořádání se s následky nelegální migrace prostřednictvím úzké spolupráce s třetími zeměmi v rámci readmisní politiky³⁷. Cílem je navrácení nelegálních migrantů, kteří nedisponují oprávněním pro vstup a následný pobyt v Evropské unii, do země jejich původu nebo rezidentního státu pobytu. Návraty mohou být však realizovány pouze za přísného dodržování podmínek, které jsou stanovené v mezinárodních smlouvách v oblasti lidských práv a jsou v souladu se zásadou non-refoulement. Do 1. 5. 1999 si státy Evropské unie řešily návratovou politiku samostatně prostřednictvím uzavírání bilaterálních dohod s jinými státy. Zlomovým okamžikem bylo právě toto datum, kdy vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva a na jejímž základě Evropská unie začala přijímat právní dokumenty směřující k řešení návratové politiky.

³⁷ Mvcr.cz: *Návraty*, [online]. [cit. 25. 01. 2024] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/navraty.aspx>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES z 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (tzv. návratová směrnice) stanovuje, že navrácením je „*proces navrácení státního příslušníka třetí země, jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucení návrat do země jeho původu, nebo do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Společenství nebo oboustranně, nebo do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme*“³⁸.

Readmisní dohody jsou mezinárodní smlouvy uzavírané mezi určitými státy, mohou být dvoustranné (bilaterální) či vícestranné (multilaterální) a upravují podmínky předávání či zpětného přebírání vlastních občanů nebo osob, kteří nejsou občany smluvních stran a nelegálně překročili hranice států smluvních stran nebo na jejich území nelegálně pobývají. Představují jeden z předpokladů efektivní realizace nuceného návratu osob do země jejich původu³⁹.

Dvoustranné neboli bilaterální smlouvy jsou formální, právně závazná dohoda mezi dvěma stranami (Česká republika a příslušný stát). Tyto smlouvy jsou poté uveřejněny v rámci sdělení ministerstva zahraničních věcí. Vícestranné neboli multilaterální smlouvy zahrnují tři nebo více stran (Evropská unie a jiný příslušným státem). Česká republika má aktuálně uzavřené bilaterální readmisní dohody s 17 státy.

³⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí ze dne 16. prosince 2008, čl. 3 odst. 3.

³⁹ Mvcr.cz: *Návraty*, [online]. [cit. 25. 01. 2024] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/navraty.aspx>

K přehledu o zemích, se kterými má ČR uzavřené bilaterální readmisní dohody, slouží tabulka č. 5:

Země, se kterými má ČR uzavřenou bilaterální readmisní dohodu				
Arménie	Bulharsko	Chorvatsko	Kanada	Kosovo
Maďarsko	Moldávie	Německo	Polsko	Rakousko
Rumunsko	Slovensko	Slovinsko	Švýcarsko	Vietnam
Kazachstán	Mongolsko			

Zdroj: vlastní zpracování

Vedle bilaterálních dohod jsou pro ČR závazné rovněž readmisní dohody sjednané Evropskou unií s dalšími 18 státy⁴⁰.

K přehledu o zemích, se kterými má EU uzavřené multilaterální readmisní dohody, slouží tabulka č. 6:

Země, se kterými má EU uzavřenou multilaterální readmisní dohodu				
Albánie	Arménie	Ázerbajdžán	Bosna a Hercegovina	Černá Hora
Gruzie	Hong Kong	Kapverdy	Macao	Makedonie
Moldávie	Pákistán	Rusko	Srí Lanka	Turecko
Bělorusko	Ukrajina	Srbsko		

Zdroj: Vlastní zpracování

Návraty rozdělujeme na dobrovolné a nucené. Nelegální migranti mohou Českou republiku opustit dobrovolně, což znamená, že si tyto osoby zařizují cestu zpět do země jejich původu nebo do země, který mu umožní vstup na své území sami. „Dobrovolným opuštěním území“ se rozumí splnění povinnosti návratu ve lhůtě stanovené k tomuto účelu v rozhodnutí o navrácení⁴¹. K dobrovolnému opuštění území se poskytuje přiměřená lhůta s možností jejího prodloužení

⁴⁰ SMETANA, Miloslav. *Činnost cizinecké policie I. stav k 1. září 2021*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2021, příloha 1.

⁴¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí ze dne 16. prosince 2008, článek 3 odst. 8.

v odůvodněných případech. Vycestování probíhá bez doprovodu policie či jiných státních orgánů a bez informování země jejich původu o jejich navrácení. Do tohoto procesu jsou zapojeny státní orgány, jako např. Ministerstvo vnitra ČR nebo Správa uprchlických zařízení. Příslušné orgány členský státu v tomto případě nezkoumají důvody, které by bránily vycestování cizince do zvolené země. Varianta dobrovolných návratů je u nelegálně pobývajících osob preferovaná. Na druhé straně, pokud si nelegální migrant nezvolí možnost dobrovolného návratu, nastupuje na řadu návrat nucený. Nucený návrat se odehrává za asistence Policie České republiky. Využije se taktéž v situaci, kdy cizinci bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění a tento nevycestuje ve stanovené lhůtě a ve všech případech, je-li cizinci uložen soudem trest vyhoštění, tomuto se lhůta k dobrovolnému vycestování neposkytuje.

Česká republika si však v oblasti návratové politiky nevede nijak slavně. Z dlouhodobějšího hlediska se nařízených a realizovaných návratů pohybuje pouze kolem 10 % (průměr v EU je kolem 35 %)⁴². S nuceným návratem je úzce spojena problematika zajištění, které se zpravidla vykonává ve zvláštních zajišťovacích zařízeních pro cizince, v zahraniční i u nás někdy nazývaná jako „detence“ či „záchyt“.

V České republice máme aktuálně tři taková záchytná zařízení pro cizince, které provozuje Ministerstvo vnitra – Správa uprchlických zařízení:

- ZZC Bělá Jezová (okres Mladá Boleslav);
- ZZC Bálková;
- ZZC Vyšší Lhoty.

Do zařízení se umisťují cizinci, kteří jsou zajištěni⁴³ za účelem přípravy návratu nebo o jehož navrácení probíhá teprve řízení, a to zejména v případě, že hrozí

⁴² iir.cz: *Návratová politika a její slabiny*, [online]. [cit. 25. 01. 2024] Dostupné z: <https://www.iir.cz/navratova-politika-a-jeji-slabiny>

⁴³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí ze dne 16. prosince 2008, článek 15 odst. 1.

nebezpečí skrývání se nebo dotčený státní příslušník se vyhýbá přípravě návratu nebo ho jinak stěžuje. Dále slouží pro umístění cizinců, kterým:

- bylo vydáno rozhodnutí o zajištění cizince a mají být z území České republiky vyhoštěni na základě rozhodnutí o správním vyhoštění;
- bylo jim doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění;
- byl jim jiným členským státem Evropské unie uložen zákaz vstupu platný po území členských států.

O umístění do zařízení pro zajištění cizinců rozhoduje Ředitelství služby cizinecké policie nebo příslušné odbory cizinecké policie krajského ředitelství Policie České republiky.

Na základě readmisních dohod z České republiky v roce 2023 odcestovalo do země původu prostřednictvím dobrovolných návratů organizovaných Ministerstvem vnitra celkem 654 osob. Správa uprchlických zařízení (SUZ) asistovala v roce 2023 při návratu 20 osob. Formou nucených návratů bylo navráceno v roce 2023 celkem 225 osob do země, ze které tyto osoby přišly do České republiky⁴⁴.

Množství realizovaných návratů v porovnání s nelegálně pobývajícími osobami, u kterých připadá v úvahu možnost návratu do jejich země původu, či jiného státu, jsou ve značném nepoměru. Velkým zádrhelem realizace návratu nelegálních migrantů do země jejich původu mohou být totiž právní a faktické překážky, které si blíže představíme v následujících dvou podkapitolách.

3.3.1 PRÁVNÍ ÚPRAVA V ČESKÉ REPUBLICE

Česká republika v rámci návratové politiky spolupracuje s nevládními subjekty, ke kterým patří Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex)

⁴⁴ Mvcr.cz: *Čtvrtletní zpráva o migraci za IV. čtvrtletí*, [online]. [cit. 20. 02. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/ctvrtletni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace.aspx>

a Mezinárodní organizace pro migraci, podílející se na ochraně vnějších hranic schengenského prostoru.

V rámci transpozice návratové směrnice do českého právního řádu zpracována speciální úprava spočívající zejména vložem nových ustanovení do zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR, který upravuje cizineckou problematiku:

- § 50a – Rozhodnutí o povinnosti opustit území nebo území členských států Evropské unie, Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace;
- § 123b – Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území nebo z území členských států Evropské unie.

Každoročně Ministerstvo vnitra České republiky ve spolupráci s ostatními resorty vypracovává „Zprávu o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky“, kterou schvaluje Vláda České republiky. Zpráva podává podrobné informace ohledně aktuální situace v oblasti legální a nelegální migrace, mezinárodní ochrany a integrace cizinců na území České republiky, včetně informací ohledně návratové politiky.

3.3.2 PRÁVNÍ PŘEKÁŽKY

Mezi právní překážky patří:

- absence readmisních dohod,
- aplikace zásady non-refoulement,
- široce pojaté právo na respektování soukromého a rodinného života.

Česká republika má, jak jsme si již výše uvedli, uzavřené readmisní dohody s 17 státy a Evropská unie s 18 státy. Vzhledem k tomu, že v České republice dlouhodobě hlavní skupiny nelegálních migrantů představují východní státy, uzavřené readmisní dohody odpovídají potřebám České republiky. Problém nastává u státu, se kterými readmisní dohody neexistují. Na tento zádrhel narazíme především u tranzitní nelegální migrace, kdy nelegálně migrují převážně

občané Sýrie, Afghánistán apod. V případě, že jsou na našem území zajištěni pro nelegální pobyt, neexistuje žádná právní úprava, na jejímž základě by bylo možné je navrátit do země jejich původu.

Druhou právní překážkou je zásada non-refoulement, známá jako princip nenavrácení. Tato překážka znamená, že cizince nelze vrátit do státu, kde by mu hrozilo nebezpečí závažné újmy. Zásada je přímo zakotvena ve Sdělení č. 208/1993 Sb., sdělení ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků. Nalezneme jí v článku 33 pod názvem „*Zákaz vyhoštění a navrácení (refoulement)*“.

Článek nám říká, že žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. Tyto výhody však nemůže požadovat uprchlík, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost⁴⁵.

Poslední právní překážkou je tzv. právo na respektování soukromého a rodinného života. Tuto překážku nalezneme u nelegálně pobývajících osob, kteří v České republice pobývají po delší dobu, mají zde vybudované zázemí, rodinu a podobně. Ze strany státu, kde nelegální migrant pobývá, musí být právo na soukromý a rodinný život respektováno, toto je takéž zakotveno v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv, kde se píše, že „*Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem nezbytné*

⁴⁵ Sdělení č. 208/1992 Sb., sdělení ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, článek 33.

*v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*⁴⁶.

3.4 ODEPŘENÍ VSTUPU NA VNITŘNÍCH HRANICÍCH

Vstup příslušníka třetí země do schengenského prostoru vyžaduje splnění všech podmínek, a to mít u sebe platný cestovní doklad opravňující držitele k překročení státní hranice, být držitelem platného víza, pokud je požadováno na základě Nařízení Rady (ES) č. 539/2001, *kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnitřních hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni*, ze dne 15. března 2001, ledaže jsou držiteli platného povolení k pobytu či platného dlouhodobého víza, musí zdůvodnit účel a podmínky předpokládaného pobytu a mít zajištěné dostatečné prostředky pro obživu, nesmí být osobou vedenou v SIS, jíž má být odepřen vstup a není považován za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států. Tyto podmínky jsou taxativně vyjmenovány v článku 6 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu. V případě, že státní příslušník třetí země tyto podmínky nesplní, vstup na území členského státu se odepře.

Vstup lze odepřít pouze na základě zdůvodnění rozhodnutí, které uvádí přesné důvody odepření. Rozhodnutí přijímá orgán, který je k tomuto účelu zmocněn vnitrostátními právními předpisy. Uvedené rozhodnutí nabývá ihned účinku⁴⁷.

Konkrétní postup pro odepření vstupu na hranicích upravuje příloha 5 Schengenského hraničního kodexu. V případě, že vstup odepře příslušník pohraniční stráže je povinen vyplnit formulář pro odepření vstupu, tento státní

⁴⁶ Sdělení č. 209/1992 Sb., *sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících*, článek 8.

⁴⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, *kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)* ze dne 9. března 2016, čl. 14 odst. 2.

příslušník podepíše a dostane jeho kopii. Odmítne-li ho podepsat, tuto skutečnost příslušník pohraniční stráže zapíše do poznámky k formuláři. Do pasu příslušníka třetí země vyznačí vstupní razítko, které následně přeškrtně křížkem a označí jej písmenem či písmeny (A-I) označujících důvod pro odepření vstupu, prohlásí vízum za neplatné nebo jej zruší a zaznamená každé odepření vstupu do rejstříku nebo na arch, přičemž uvede totožnost a státní příslušnost příslušníka třetí země, odkaz na doklad, který státního příslušníka třetí země opravňuje k překročení hranice, a důvod a datum odepření vstupu.

Státní příslušník třetí země proti tomuto rozhodnutí může podat do 15 dnů odvolání. Toto podání odvolání nemá s ohledem na výkon rozhodnutí o odepření vstupu odkladný účinek. Je-li odvolacím řízením shledáno, že rozhodnutí o odepření vstupu bylo nepodložené, má státní příslušník třetí země nárok na opravu zrušeného razítka a všech dalších provedených zrušení nebo dodatků ze strany členského státu, který mu vstup odepřel.

Odepření vstupu nebývá primárně prováděno na vnitřních hranicích, nejčastěji k němu dochází již na hranicích vnějších. Dojde-li k odepření vstupu na mezinárodním letišti, státní příslušník třetí země je policií předán dopravci (letecké společnosti), který ji do cílové země dopravil. Letecká společnost má povinnost tuto osobu dopravit jí na své náklady zpět do země, ze které vycestovala, a to ve lhůtě do 7 dnů a zároveň má povinnost uhradit náklady spojené s pobytem cizince na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, do doby, než bude cizinec přepraven zpět.

V případě, že je dočasně znovuzavedená ochrana vnitřních hranic, odbor cizinecké policie při jejich ochraně získává další oprávnění, kdy:

- provádí hraniční kontrolu na hraničních přechodech,
- rozhoduje o udělení krátkodobého víza na hraničním přechodu,
- rozhoduje o odepření vstupu cizince na území, o zrušení platnosti krátkodobého víza a o prohlášení krátkodobého víza za neplatné,

- v souvislosti s rozhodnutím o odepření vstupu cizinci na území provádí nezbytné úkony s cílem zajistit, aby cizinec bez zbytečného odkladu vycestoval zpět do zahraničí,
- rozhoduje o odepření vycestování z území.

Při dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic ode dne 4. října 2023 do 1. ledna 2024 bylo celkem 1 127 odepřeno vstupů na hraničních přechodech mezi Českou a Slovenskou republikou⁴⁸.

3.5 PŘEVADĚČSTVÍ

Převaděčství migrantů je trestná činnost nerespektující lidské životy a zbavuje je lidské důstojnosti. Převaděči tak konají s vidinou zisku, kdy je nezajímá, že tímto jednáním porušují základní lidská práva a nerespektují cíle Evropské unie v oblasti řízení migrace. Boj proti převaděčství je jednou z priorit Evropské unie a má zásadní postavení v rámci řešení problematiky nelegální migrace. Odhaduje se, že více než 90 % nelegálních migrantů, využije pro svůj vstup do Evropské unie služeb převaděčů⁴⁹. Další problém převaděčství tkví v organizovanosti a častého páchání v rámci zločinecké skupiny, které bývají zapojeny i do dalších trestných činů, jako je například obchodován s lidmi nebo pašování drog a palných zbraní.

Největší problém tkví v mořské dopravě, která je pro nelegální migranty tou nejrizikovější, avšak nejvyužívanější. Od roku 2014 se ve Středozezemním moři utopilo nebo se pohřešuje více než 28.000 lidí⁵⁰.

Legislativní úprava Evropské unie v souvislosti s bojem proti převaděčství migrantů je více než dvacet let stará. Současný právní rámec Evropské unie ve věci napomáhání k nedovolenému vstupu, tranzitu a pobytu v Evropské unii byl

⁴⁸ Policie.cz: *Vyhodnocení nelegální migrace 2023* [online]. [cit. 10. 02. 2024] Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/vyhodnoceni-nelegalni-migrace-2023.aspx>

⁴⁹ Odhady Europolu.

⁵⁰ A2larm.cz: *Ve Středozezemním moři dále umírají lidé. Letos už jich přišlo o život přes dva tisíce*, [online]. [cit. 1. 03. 2024] <https://a2larm.cz/2023/09/ve-stredozemnim-mori-dale-umiraji-lide-letos-uz-jich-prislo-o-zivot-pres-dva-tisice/>

přijat v roce 2002 na základě ustanovení, která předcházela Lisabonské smlouvě⁵¹.

Při opatření dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v České republice se nejčastěji setkáváme s pácháním trestného činu organizování a umožnění nedovoleného překračování státní hranice podle § 340 trestního zákoníku, nám známe jako převaděčství. Tento trestný čin spočívá v tom, že pachatel jiné osobě, či jiným osobám organizuje nedovolené překročení státní hranice nebo jemu či jim umožní či napomáhá nedovoleně překročit státní hranici nebo po nedovoleném překročení státní hranice jemu či jim umožní či pomáhá jeho či je přepravit se přes území České republiky nebo takové přepravení organizuje. Pachateli za výše uvedené jednání hrozí trest odnětí svobody až na dvě léta nebo zákaz činnosti⁵². Vedle základní skutkové podstaty trestného činu v prvním odstavci ustanovení, v následujících odstavcích nalezneme kvalifikované skutkové podstaty, kde trest odnětí svobody dosahuje horní hranice až na dvanáct let, kdy se tedy jedná o zločin.

V červenci roku 2023 došlo k novelizaci § 340 trestního zákoníku, při které byl nově vložen odstavce hovořící o tom, že odnětí svobody na dva až osm let nebo propadnutí majetku hrozí tomu, kdo svým jednáním vystaví nelidskému nebo ponižujícímu zacházení větší počet osob.

I přesto, že se jedná o nejčastěji páchaný trestný čin v rámci nelegálního překračování státní hranice, nejedná se o jediný trestný čin, se kterým se v rámci problematiky nelegální migrace můžeme setkat. Dalším trestným činem je například násilné překročení státní hranice, napomáhání k neoprávněnému pobytu na území České republiky, neoprávněné zaměstnávání cizinců či padělání a pozměňování veřejné listiny.

⁵¹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální pravidla pro předcházení napomáhání k nedovolenému vstupu, tranzitu a pobytu v Unii a pro boj proti takovému napomáhání a kterou se nahrazuje směrnice Rady 2002/90/ES a rámcové rozhodnutí Rady 2002/946/SVV, Cíle návrhu, str. 3.

⁵² Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, § 340 odst. 1.

V roce 2023 bylo zahájeno trestní stíhání proti konkrétní osobě pro trestný čin organizování a umožnění nedovoleného překračování státní hranice podle § 340 trestního zákoníku proti 388 osobám, což bylo o 140 zahájení více než v roce předešlém⁵³.

V České republice se setkáme s převaděčstvím zpravidla prostřednictvím pozemní dopravy. Osoby bývají převáženi v nákladních či osobních vozidlech, nejčastěji ve větším počtu, než pro které je vozidlo určeno. Velice často bývají nelegální migranti nalezeni v nákladových či jiných prostorech vozidel, které neslouží pro přepravu osob za nelidských podmínek.

⁵³Policie.cz: *Vyhodnocení nelegální migrace 2023*, [online]. [cit. 10. 02. 2024] Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/vyhodnoceni-nelegalni-migrace-2023.aspx>

4 PRAKTICKÁ ČÁST

Pro praktickou část jsem využila metodu anonymního strukturovaného rozhovoru a obecnou metodu komparace srovnáním výstupů policistů zabývajících se při výkonu služby cizineckou problematikou (policisté služebně zařazení na Odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly pátrání a eskort) s policisty zabývajících se pouze problematikou pořádkové policie (policisté služebně zařazení na Speciální pořádkové jednotce). Formu anonymního rozhovoru jsem si zvolila z důvodu, že dotazující ztrácí zábrany odpovídat pravdivě a bez zábran. Anonymní rozhovory přispívají k objektivnosti odpovědí na položené otázky, což bylo mým účelem při volbě formy rozhovoru. U výsledných odpovědí jsem využila metodu analýzy, kdy jsem tyto rozhovory analyzovala a jejich výstupy dedukční metodou jsem dospěla k danému závěru.

Oslovila jsem celkem pět respondentů, kteří se zúčastnili praktického výkonu služby při dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic a kterým jsem položila čtyři otázky ohledně opatření dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic na česko-slovenských hranicích, převážně zaměřené na problematiku výkonu služby na hraničních přechodech. Jednalo se o tři policisty z odboru cizinecké policie oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort a o dva policisty ze speciální pořádkové jednotky.

Z výstupu bylo zjištěno, že dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je vzhledem ke klesajícím číslům relativně účinné opatření, ale ne v dlouhodobém měřítku. Jedná se o řešení pouze pro krátkodobé, nouzové a lokální účely. Zároveň byly zmíněny tzv. namátkové kontroly, které na hraničních přechodech probíhají od 4. října 2023 místo kontrol důkladných. Tyto kontroly nejsou v kontextu problému úplně smysluplné. Mnoho migrantů se taktéž dostalo přes tzv. zelenou hranici, která nebyla střežena tak intenzivně jako při předchozím dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic ze dne 26. září 2022 probíhající do 4. února 2023 kvůli nedostatku sil a prostředků policie pro střežení takhle dlouhé hranice. Zároveň velká část nelegálně migrujících cizinců disponuje dokumentem strpění již ze Slovenské republiky, i v případě návratu na území

Slovenské republiky, nemohou být přijata žádná další opatření vůči těmto osobám, jelikož pobývají na jejich území oprávněně. Avšak vzhledem k tomu, že cílovou zemí většiny těchto cizinců je Německo, opakovaně se pokoušejí překračovat hranice, aby se do své cílové země dostali. Tudíž nebylo neobvyklým jevem, že jeden a tentýž cizinec byl zachycen opakovaně i několikrát za den.

Hlavní problém nastává již na vnějších hranicích schengenského prostoru, jejíž ochrana by měla být primárně posílena o další osoby z členských států. Dá se předpokládat, že tímto řešením by mohly být sníženy nejen finanční náklady potřebné pro realizaci jednotlivých opatření, ale také personální náročnost udržení opatření dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, nejen v České republice, ale taktéž v ostatních členských státech, které jsou nuceny obdobná opatření zavádět.

Prudký nárůst nelegální migrace by mohl být důvodem, pro využití opatření spočívající v dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, ale pouze do doby, než se vyřeší situace, popřípadě se posílí ochranná opatření na hranici vnější. Zároveň by byla potřeba zpřísnit či jiným způsobem upravit právní úpravu migrační politiky vzhledem k velké možnosti účelného využívání možností dočasné legalizace pobytů osob, která nespĺňují potřebné podmínky, např. problematika mezinárodní ochrany.

Při zavádění obdobných opatření je však důležité dbát na zajištění potřebného vybavení a funkčního zázemí pro policisty sloužící nejen na hraničních přechodech, ale taktéž při výkonu dozorcí služby či obsluhy daktyloskopického identifikačního systému AFIS. Problémem je spatřován také u ubytování a stravování policistů, které bylo ze strany organizace od počátku svým způsobem přehlížené a stavěné na druhou kolej. Co se samotné stravy týče, na některých místech se podávaly potraviny s prošlým datem spotřeby, nebo byla přepravována nevhodným způsobem a způsobovala střevní potíže policistů.

Negativně vnímána byla (ne)fungování a samotná realizace mezinárodní spolupráce, v tomto případě převážně se Slovenskou republikou v rámci návratové politiky. I přesto, že cizinec prokazatelně vstoupil z území Slovenské republiky, tyto osoby často měli potvrzení, návrat dle readmisní dohody i přesto neproběhl.

Na druhou stranu pozitivně byla vnímána spolupráce s ostatními složkami, ať už s Hasičským záchranným sborem, Celní správou nebo Armádou ČR, která dala policistům možnost nahlédnout do problematiky těchto složek a posílila kolegiální vztahy napříč celé České republiky. A taktéž velké plus se dává relativně velkému počtu zadržených osob podezřelých z trestného činu organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice podle § 340 trestního zákoníku (tzv. převaděčství).

Porovnáním odpovědí policistů cizinecké policie a policistů pořádkové policie nebyly zjištěny výrazně velké rozdíly. Obě skupiny vnímají problém v kontextu celé věci a jsou jim známy veškeré okolnosti tohoto opatření. U obou skupin se setkáváme s kritikou vůči zázemí a výkonu služby na hraničních přechodech, a naopak s přesvědčením, že pravý problém tkví již na vnější hranici schengenského prostoru a tím pádem by tato hranice měla být primárně posilňována a bedlivěji střežena. Ze strany policistů speciální pořádkové jednotky je kritika lehce větší, důvodem může být spousta okolností, ať už například fakt, že policisté této jednotky na hraničních přechodech trávili v kuse několik dnů kolikrát až týdnů. Policisté cizinecké policie se pravidelně střídali po čtyřdenních turnusech, dvě denní služby, následované dvěma nočními službami.

Celkově však odpovědi všech policistů nehledě na služební zařazení se jinak značně nerozcházel v názorech a zcela jasně se shodli i s tím, co mě zajímalo nejvíce, že opatření jako takové má smysl, ale pouze v nevyhnutelných případech a v krátkém časovém horizontu, než bude zajištěna dostatečná ochrana ve skutečném místě problému, a to na vnější hranici.

Otázky a odpovědi v příloze dokumentu.

ZÁVĚR

Jak již v úvodu mé bakalářské práce zaznělo, mým cílem bylo přiblížit právní úpravu dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic nejen vnitrostátními předpisy, ale taktéž těmi unijními a následně zhodnotit, zda právní úprava tohoto opatření je dostatečná.

Právní úprava jako taková je relativně obsáhlá a v obecné rovině dostačující. V rámci svého studia právních předpisů s touto problematikou související jsem nenalezla žádné závažné nedostatky. Zaměřuje se na všechny možné způsoby zavedení a následné regulace dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Kde však vidím problém je nejasné stanovení důvodu v Schengenském hraničním kodexu pro využití tohoto opatření. Pod pojmem „závažná hrozba pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost“ si můžeme představit téměř cokoliv a de lege ferenda by bylo tedy vhodné výše uvedené důvody rozšířit a tím je jasněji vymežit.

V úvodu mé práce jsem se zmínila o dostatečnosti ochranných opatření nejen na hranicích vnitřních, ale taktéž vnějších. Během psaní práce a důkladného studia nejen právních předpisů, ale hlavně aktuální situace ve světě, jsem došla k jednoznačnému závěru, že zvyšující se nelegální migrace v Evropě nelze vyřešit na vnitřních hranicích, lze ji jistým způsobem pouze omezit. Tento problém je třeba podchytit již na hranicích vnějších. Tyto hranice by měli být neustále střeženy dostatečným počtem příslušníků policie či armády a ve své podstatě se stát neproniknutelnými, což je jejich hlavní úkol. Pokud je možné, aby denně přes tyto hranice nekontrolovaně přešlo více než 1000 osob, postrádají svůj smysl existence. Evropa na zvýšenou nelegální migraci reaguje ve chvíli, kdy problém již nastane. Krásným příkladem je situace, která proběhla na maďarsko-srbských hranicích v minulém roce, kudy se nelegální migranti dostávali ve velkém počtu do prostoru bez kontrol. Projít se jím dařilo skrze ploty, které buď protrhli, nebo překonali za pomoci žebříků. Všichni víme, že plot nezastaví zloděje, natož nelegálního migranta prchajícího před válkou. Po vlně násilí mezi převaděčskými skupinami na podzim roku 2023, která si vyžádala lidské životy, posílila srbská

police ochranu na společných hranicích s Maďarskem. Od této doby počet pokusů o nelegální překročení této hranice prudce poklesl nejen na hranicích vnějších, ale taktéž na vnitřních hranicích členský států schengenského prostoru, kde se počty nelegálních migrantů rovnaly jednotkám, často i nule. Řešení problému tedy není posilování ochrany na vnitřních hranicích, jejich zdokonalování a rozšiřování, nýbrž je potřeba tyto činnosti provádět na hranicích vnějších.

Dočasné znovuzavedení ochrany na vnitřních hranicích jako regulativní opatření nelegální migrace a aktivit s ní spojenými dává smysl v okamžiku, pokud je využíváno výjimečně v krátkodobém hledisku pouze z důvodu regulace šíření nelegální migrace do jednotlivých států do doby, než bude posílena ochrana na vnějších hranicích. Z hlediska dlouhodobého se jedná o dle mého názoru nesprávný počin, jelikož porušuje jednu z nejdůležitějších zásad stanovených Evropskou unií a schengenského prostoru, kterou je volný pohyb osob a věcí. Zároveň jde o velice ekonomicky, technicky a personálně náročné opatření. Policie ČR nemá dostatek policistů služebně zařazených na útvarech, kteří se podílejí na výkonu na hraničních přechodech, aby byl zajištěn plynulý výkon služby nejen na jejich útvaru dle služebního zařazení, ale také na hraničních přechodech.

Velkým negativem bylo nejen z mé strany, ale i ze strany dotazujících policistů vykonávajících službu na hranicích při dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, bylo fungování, v tomto případě spíše nefungování návratové politiky. Z nastudovaných zdrojů jsem zjistila, že se jedná o dlouhodobý problém, kdy prostřednictvím readmisních dohod, jejímž cílem je navrátit nelegálně pobývajícího cizince do země jeho původu, není kolikrát možné tento návrat uskutečnit. Problém je hlavně v nespolupráci druhé země, která si cizince má převzít. Z tohoto důvodu by bylo potřeba přijmout opatření, která by sankcionovala druhou zemi v případě, že by smlouvu nedodržela či se jakkoli své povinnosti vyhýbala, v případě, že by neexistovali žádné překážky pro jejich splnění.

SEZNAM LITERATURY A DALŠÍCH PRAMENŮ

Monografie:

- PAZDEROVÁ, Věra. *Schengen- prostor bez vnitřních hranic*. In JÍLEK, Dalibor a Pavel POŘÍZEK. Ročenka uprchlického a cizineckého práva. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, 255-270. ISBN 978-80-7631-037-7
- SMETANA, Miloslav. *Činnost cizinecké policie I. stav k 1. září 2021*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2021, ISBN 978-80-7251-526-4
- SMETANA, Miloslav a kol. *Činnost cizinecké policie II. stav k 1. říjnu 2022*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2023, ISBN 978-80-7251-547-9

Právní úprava – právní předpisy Evropské unie:

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, *kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravující přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)*, ze dne 9. března 2016.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 o *Evropské pohraniční a pobřežní stráží a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624* ze dne 13. listopadu 2019.
- Úmluva k provedené schengenské dohody.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o *společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí*, ze dne 16. prosince 2008.
- Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, *kterou se stanoví minimální pravidla pro předcházení napomáhání k nedovolenému vstupu, tranzitu a pobytu v Unii a pro boj proti takovému napomáhání a kterou se nahrazuje směrnice Rady 2002/90/ES a rámcové rozhodnutí Rady 2002/946/SVV*
- *Dohoda o Evropském hospodářském prostoru*, 2. května 1992, část III, Volný pohyb osob, služeb a kapitálu, Úřední věstník 1994 L1
- Smlouva o fungování Evropské unie

Právní předpisy – národní úprava:

- Zákon č. 326/1999 Sb., o *pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů*, v posledním znění.
- Zákon č. 273/2008 Sb., o *Policii České republiky*, v posledním znění.
- Zákon č. 40/2009 Sb., *trestní zákoník*, v posledním znění.
- Sdělení č. 209/1992 Sb., *sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících*.
- Sdělení č. 208/1992 Sb., *sdělení ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků*.

Webové zdroje:

- Consilium.europa.eu: *Prohlášení předsedy Evropské rady* [online]. [cit. 20. 2. 2024] Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2023/10/06/declaration-by-the-president-of-the-european-council/>
- Consilium.europa.eu: *Schengenský prostor: souvislosti*, [online]. [cit. 10. 02. 2024]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/schengen-area/#externalborders>
- Eur-lex.europa.eu: *Schengenská dohoda a úmluva*, [online]. [cit. 20. 02. 2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html>
- Frontex.europa.eu: *Who we are*, [online]. [cit. 25. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/>
- Home-affairs.ec.europa.eu: *Schengenský informační systém*, [online]. [cit. 25. 02. 2024]. Dostupné z: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_cs
- iir.cz: *Návratová politika a její slabiny*, [online]. [cit. 25. 1. 2024] Dostupné z: <https://www.iir.cz/navratova-politika-a-jeji-slabiny>
- Mvcr.cz: *Čtvrtletní zpráva o migraci za IV. čtvrtletí* [online]. [cit. 20. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/ctvrtletni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace.aspx>

- Mvcr.cz: *Mimořádné opatření Ministerstva vnitra o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic České republiky*, [online]. [cit. 08. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/mimoradne-opatreni-ministerstva-vnitra-o-docasnem-znovuzavedeni-ochrany-vnitrnich-hranic-ceske-republiky.aspx>
- Mvcr.cz: *Mimořádné opatření ze dne 3. října 2023*, [online]. [cit. 10. 2. 2024] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/mimoradne-opatreni-ze-dne-3-rijna-2023.aspx>
- Mvcr.cz: *Návraty*, [online]. [cit. 25. 1. 2024] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/navraty.aspx>
- Mvcr.cz: *Opatření obecné povahy ze dne 26. září 2022*, [online]. [cit. 24. 1. 2024] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/opatreni-obecne-povahy-ze-dne-4-rijna-2023.aspx>
- Policie.cz: *Chráníme Evropu bez hranic. Od března funguje Schengenský informační systém nové generace*, [online]. [cit. 25. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/sis-nove-generace.aspx>
- Policie.cz: *Do Maďarska dnes vyjel další kontingent českých policistů* [online]. [cit. 26. 2. 2024] Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/do-madarska-dnes-vyjel-dalsi-kontingent-ceskych-policistu.aspx>
- Policie.cz: *Nelegální migrace v ČR v období od 1. 1. 2022 do 31. 12. 2022*, [online]. [cit. 24. 1. 2024]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/nelegalni-migrace-v-cr-v-obdobi-od-1-1-2022-do-31-12-2022.aspx>
- Policie.cz: *Vyhodnocení nelegální migrace 2023*, [online]. [cit. 10. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/vyhodnoceni-nelegalni-migrace-2023.aspx>
- Publications.europa.eu: *Schengenský prostor*, [online]. [cit. 12. 2. 2024]. Dostupné z: https://publications.europa.eu/resource/cellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0020.01/DOC_1
- A2larm.cz: *Ve Středozemním moři dále umírají lidé. Letos už jich přišlo o život přes dva tisíce*, [online]. [cit. 1. 3. 2024] <https://a2larm.cz/2023/09/ve-stredozemnim-mori-dale-umiraji-lide-letos-uz-jich-prislo-o-zivot-pres-dva-tisice/>

SEZNAM PŘÍLOH

1. Otázky a odpovědi k praktické části bakalářské práce

Příloha č. 1

Otázka č. 1: Jakožto policista vykonávající službu na hraničních přechodech, jakého jsi názoru ohledně využití dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic k vyřešení problému nelegální migrace? Myslíš si, že je toto opatření účinné, či naopak není?

Policista č. 1 – OCP OPKPE Praha

- Jedná se spíše o nouzové řešení. V dlouhodobém hledisku to ale řešení určitě není. Cizinci, kteří se zajistí a předloží strpění ze Slovenska, se vrátí prostřednictvím návratové politiky zpět na Slovensko, kde tamní policie proti těmto cizincům nemůže již přijmout žádné další oprávnění, protože na jejich území pobývají oprávněně. Cizinci tudíž zkusí znovu cestu přes Českou republiku a my stejné osoby opakovaně a stále dokola chytáme na hranicích. Tímto policii a dalším příslušníkům bezpečnostních sborů stěžují jejich výkon služby, kvůli nesmyslným počínům.

Policista č. 2 - OCP OPKPE Praha

- Nemyslím si, že dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je účinným prostředkem v dlouhodobém kontextu. Jedná se pouze o lokální a krátkodobé řešení oddalující problém, který stejně dřív nebo později nastane.

Policista č. 3 – OCP OPKPE Praha

- Z dlouhodobého hlediska určitě nesouhlasím s tímto opatřením. Na druhou stranu, pokud by poslední dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic (v době od 4. 10. 2023 do 2. 2. 2024) probíhalo stejně, jako opatření předchozí, mělo by to jistě větší smysl. Při posledním opatření místo důsledných kontrol, byly pouze kontroly namátkové a tzv. “zelená“ hranice se nestřežila tak precizně, jako předtím.

Policista č. 4 – SPJ Praha

- Určitě nesouhlasím, hlídají se pouze určitá místa, a to ještě v počtu příslušníků bezpečnostních sborů, který není schopen důsledné chránění

zajistit. Hlídnou se převážně dálnice a komunikace s větším provozem. Tzv. „zelená hranice“, která je hlavní trasou nelegálních migrantů se téměř nehlídá vůbec, jelikož chybí síly a prostředky.

Policista č. 5 – SPJ Praha

- S tímto opatřením nesouhlasím, nehlídá se důsledně celá hranice, ale pouze vybraná místa, o kterých již nelegální migranti vědí a tyto trasy si nevybírají. Zároveň i ochrana vybraných míst není dostatečná.

Otázka č. 2: (Pokud je odpověď NE) Kde a v čem podle tvého názoru tkví pravý problém nelegální migrace, která se šíří přes naše území a jak bys tento problém primárně řešil?

Policista č. 1 – OCP OPKPE Praha

- Hlavní problém je na vnějších hranicích schengenského prostoru, která se jednou důsledně chrání a jednou se povolí. Nyní je to hezky vidět, tuším u Maďarska, které posílilo hranice, a my máme záchyty v jednotkách. Takže hlavní řešení je posílit ochranu vnějších hranic schengenského prostoru a Evropské unie.

Policista č. 2 – OCP OPKPE Praha

- Problém zavedení krátkodobé ochrany hranic jednotlivých států je pouze krátkodobým a lokálním řešením, které personálně a finančně zatěžuje jednotlivé státy. Řešením je v první řadě zabezpečit vnější hranice schengenského prostoru, na kterém by aktivně spolupracovali všechny členské státy. Ve výsledku by to bylo pro jednotlivé státy méně ekonomicky i personálně náročné. Dalším aspektem je zasílání finančních prostředků do zemí původu (Sýrie apod.). Finanční prostředky jsou v těchto zemích málokdy vynaloženy k řešení humanitární krize, ale spíše k financování organizovaných skupin převaděčů. V poslední řadě je nutné vyřešit neziskové organizace, ze kterých se stala prakticky organizovaná struktura převaděčů skrývajících se za záchranná plavidla, kdy naberou

v mezinárodních vodách poblíž afrického kontinentu uprchlíky, označí je za trosečníky a pak je přepraví přes celé středozemní moře do Evropy.

Policista č. 3 – OCP OPKPE Praha

- Tento problém by byl jednoznačně třeba primárně řešit na vnějších hranicích schengenského prostoru. A to posílením střežících policistů a vojáků a dostatečného technického zabezpečení.

Policista č. 4 – SPJ Praha

- Problém nelegální migrace se musí řešit na vnějších hranicích schengenského prostoru, nikoliv na hranicích vnitřních, kde jsou opatření již téměř neúčinná.

Policista č. 5. – SPJ Praha

- Uvedený problém se má řešit na hranicích schengenského prostoru, tak aby to bylo efektivní a neprovádět politicky opatření uvnitř Schengenu, která problém neřeší.

Otázka č. 3: Myslíš si, že prudký nárůst nelegální migrace by měl být důvodem k využití opatření spočívající v dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic?

Policista č. 1 – OCP OPKPE Praha

- I když se jedná o nekonečný kolotoč, kdy chytáme jednoho stejného cizince kolikrát i třikrát za den, tak ano, ale jen v případě, kdy je vidět, že se to na vnějších hranicích nezvládá. Kdybychom to nezavedli a Německo ano, tak nám tu všichni zůstanou.

Policista č. 2 – OCP OPKPE Praha

- Dle mého názoru dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic nic neřeší. Zachycení migranti se jen vrací zpět za hranice a zkoušejí to dál a dál. Po skončení opatření pak mají opět šanci projít hranici do dalšího států.

Policista č. 3 – OCP OPKPE Praha

- Ano, ale pouze v případě, kdyby vše probíhalo tak, jak by mělo a byly zajištěné veškeré potřebné vybavení, strava a ubytování příslušníků

bezpečnostních sborů sloužících na hranicích, financované ne dotknutým členským státem, ale z kapsy Evropské unie. Víme, že oni nechtějí zůstat u nás, ale to neznamena, že nemohou něco provést a tomu je potřeba zamezit. Nikdo je nechce ve svém státě, ani za sousedy.

Policista č. 4 – SPJ Praha

- Dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic situaci neřeší. Musí nastat společná kontrola vnějších hranic schengenského prostoru, kdy každý členský stát v dostatečné míře přispěje, ať už počtem policistů či po materiální stránce. Hranice celého schengenského prostoru musí být jasně označena, nesmí být lehce proniknutelná a musí být přísně právně ošetřeno její nelegální proniknutí.

Policista č. 5 – SPJ Praha

- Ano a rozhodně na delší dobu, ale toto opatření má být na vnější hranici schengenského prostoru a flexibilně to řešit na vnitřních hranicích členských států.

Otázka č. 4: Jak bys jakožto policista vykonávající službu na hraničních přechodech při dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic zhodnotil svou službu? Bylo něco, co se ti líbilo a chtěl bys to vyzdvihnout, či naopak něco co bys udělal jinak?

Policista č. 1 – OCP OPKPE Praha

- Velmi se mi nelíbilo, že už se vědělo, že se budou již po druhé zavádět kontroly na hranicích a nikdo nebyl schopný od posledního znovuzavedení, které bylo před rokem, vydat typový plán na hranice. Na začátku byly opět zmatky a nebyl nikde jednotný postup. Dodnes žádný typový plán není. Co se mi líbilo, bylo, že Břeclav alespoň policistům zajistila dobré zázemí a dostatek jídla.

Policista č. 2 – OCP OPKPE Praha

- Poslední vlna kontroly nelegální migrace ze strany Policie České republiky byla zaměřena především na převaděče, což je za mě jednou z mála

možností, jak s danou problematikou bojovat. Rovněž se zlepšila spolupráce s bezpečnostními složkami v Německu a Rakousku.

Policista č. 3 – OCP OPKPE Praha

- Ohledně kolektivu, jak v rámci OCP, tak i mezi ostatními útvary, došlo k určitému sblížení. Byl čas si s kolegy a kolegyněmi promluvit o jejich náplni práce a podobně, též došlo i k porozumění. Rozhodně bych dal více prostoru hlídkám na tzv. zelených hranicích, která se tento rok ani nevytvořila. Za mě je toto velké mínus, ale zase je menší pravděpodobnost, že migranti a převaděči budou využívat jiné cesty při namátkových kontrolách, kdy je šance, že budou moci projet, když se nekontroluje každé auto. To však naši situaci stejně vůbec neřeší. Negativně bych hodnotil chuť pracovat ze strany některých kolegů z moravské části sboru a také rozhodně kvalitu jídla.

Policista č. 4 – SPJ Praha

- Jedná se z mého pohledu o naprosto zbytečné opatření, které fungovalo pouze ke sbírání politických bodů. Přetěžování policistů a téměř nulové zázemí. Policie není připravena efektivně držet hranice po dobu několika měsíců, aniž by neutrpěla bezpečnost jinde v republice. Navíc pokud sousední stát nespolupracuje a zajištěné nelegální migranty si nepřebírá, je systém chybný a zbytečný včetně celého opatření.

Policista č. 5 – SPJ Praha

- Vyzdvihnul bych asi jak to celé spíš nefungovalo. Plánování probíhalo z kanceláře, velký nedostatek sil a prostředků, nedostatek potřebného materiálu a administrativní činnost a evidence nula. Hodnocení je takové, že se na toto opatření akorát plýtvalo silami a prostředky, které by byly užitečnější při normálním výkonu své služby. Opatření pozbývá smyslu, když policie nemá lidi ani pořádné zázemí na hranicích a lidi, kteří by to zorganizovali už vůbec ne.