

Prostor svobody, bezpečnosti a  
práva (spravedlnosti)

Schengenský systém, azyl a  
migrace

# Od počátku k Amsterdamu

- stagnace společného trhu v 80. letech
- okamžité „řešení“: Schengen I
- počátek 90. let: Schengen II – nedostatečné pravomoci EHS
- Schengen II – koncepční řešení mimo právo ES a EU

# Amsterodamská smlouva

- zahrnutí „schengenského práva“ do I. a III. pilíře
  - justiční spolupráce v civilních věcech, víza, azyl: I. p.
  - justiční spolupráce v trestních věcech, policie: III. p.
- = nové prameny úpravy
- Prostor svobody, bezpečnosti a práva
- SVOBODA
- BEZPEČNOST
- PRÁVO (SPRAVEDLNOST)

# Současná právní úprava: SFEU, hlava V (čl. 67 až 87)

- Cíle Unie: čl. 67
  - zajišťuje uvnitř pohyb osob bez kontrol a rozvoj společné politiky azylu, přistěhovalectví a ostrahy vnějších hranic (SVOBODA)
  - usiluje o zajištění vysoké úrovně bezpečnosti v oblasti policejní ochrany a trestního práva (BEZPEČNOST)
  - usnadňuje přístup ke spravedlnosti (uznávání rozhodnutí v civilních věcech) (+ ...) (PRÁVO)

# SVOBODA

- svoboda pohybu a pobytu pro občany EU bez návaznosti na ekonomickou aktivitu (občanství EU)
- nový režim vnitřních hranic – bez kontrol
  - týká se i cizinců
  - mimořádně a dočasně lze kontroly obnovit
- důkladné kontroly na vnějších hranicích
  - kontroly dvojího stupně na hraničních přechodech
  - ostraha hranic, problémy s mořskou hranicí
  - FRONTEX
- režim cizinců ze 3. států (víza, azyl, uprchlíci)
  - jednotný azylový status
  - společná vízová politika
  - společná přistěhovalecká politika (řízení migračních toků, modrá karta)
  - uprchlíci: Ženevská úmluva (1951) a Protokol (1967)

# **Schengenský hraniční kodex**

(nařízení č. 2016/399)

# Zásady

- **žádná opatření** na ochranu hranic ve vztahu k osobám překračujícím **vnitřní hranice** mezi členskými státy Evropské unie
- pravidla, kterými se řídí **opatření na ochranu hranic ve vztahu k osobám překračujícím vnější hranice** členských států Evropské unie.

# VNITŘNÍ HRANICE

- **Zrušení ochrany vnitřních hranic**
- Překračování vnitřních hranic: Vnitřní hranice lze překročit ***v jakémkoliv místě, aniž*** by se prováděla hraniční ***kontrola osob*** bez ohledu na jejich ***státní příslušnost***.



- Kontroly na území (tj. ne na hranicích)
- **Zrušení ochrany vnitřních hranic se nedotýká:**
  - tedy co je přípustné: výkon policejních pravomocí, nemá-li **účinek rovnocenný hraničním kontrolám;** to se vztahuje i na pohraniční oblasti, např.:
    - opatření, jejichž cílem **bojovat proti přeshraniční trestné činnosti,**
    - **provádějí se na základě namátkových kontrol**

# Dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic

- 1. Závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost: lze výjimečně znovu zavést ochranu vnitřních hranic
  - po omezenou dobu nepřesahující 30 dní nebo
  - po předvídatelnou dobu trvání závažné hrozby, pokud tato doba přesahuje 30 dní.
- Proporcionalita: respektovat míru, která je nezbytně nutná jako reakce na tuto závažnou hrozbu.
- 2. Jestliže závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost trvá déle, lze **ochranu hranic prodlužovat vždy nejvýše o 30 dní.**

# Vnější hranice

- Schengenský prostor: EU + NO, IS, CH
- mimo: GB, IE, CY, BG, RO, HR
- **Schengenský hraniční kodex** [nařízení č. 562/2006]
  - odstranit nerovnoměrnou **ochranu hranic** a vzájemnou nedůvěru
  - stanovení společných pravidel týkajících se základních podmínek pro překračování **vnějších hranic** a pro provádění hraničních kontrol

# VNĚJŠÍ HRANICE

- **Překračování vnějších hranic**
- Vnější hranice lze překračovat **pouze na hraničních přechodech** a během stanovené provozní doby (platí pro všechny).
- Výjimky: *nepředvídaný stav nouze*.
- Členské státy zavedou sankce za nepovolené překročení vnějších hranic v místech mimo hraniční přechody - účinné, přiměřené a odrazující.

# Ochrana vnějších hranic a odepření vstupu

## Provádění hraničních kontrol

- Ctít lidskou důstojnost. Opatření přiměřená cílům, které sledují.
- **Při provádění hraničních kontrol nesmí příslušníci pohraniční stráže nikoho diskriminovat** na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo světového názoru, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.
- **Hraniční kontroly osob na VNĚJŠÍ HRANICI** - příslušníci pohraniční stráže.
- **A) MINIMÁLNÍ KONTROLA - VŠICHNI**
- **Všechny osoby podléhají minimální kontrole**, jejímž účelem je **zjištění totožnosti na základě předložení cestovních dokladů**.
- = rychlé a jednoduché ověření
  - platnosti dokladu, který jeho oprávněného držitele opravňuje překročit hranici, a
  - výskytu známek pozměnění nebo padělání, v případě potřeby s použitím technických prostředků a nahlédnutím do příslušných databází.
- Minimální kontrola je pravidlem pro osoby požívající právo Unie na volný pohyb (občany EU).
- **Lze nahlížet do vnitrostátních i evropských databází, zda daná osoba nepředstavuje hrozbu.**

# B) DŮKLADNÁ KONTROLA - CIZINCI

- Při vstupu a výstupu jsou státní příslušníci třetích zemí podrobeni důkladné kontrole
  - **ověření podmínek vstupu** a případně
  - dokladů povolujících pobyt a výkon pracovní činnosti.
  - To zahrnuje např.:
    - důkladnou prohlídku cestovního dokladu, zda nenesou známky pozměňování nebo padělání,
    - **ověření místa odjezdu a cíle** dotyčného státního příslušníka třetí země a účelu jeho zamýšleného pobytu atd.

# Zmírnění hraničních kontrol

- Hraniční kontroly na vnějších hranicích mohou být v důsledku mimořádných a nepředvídaných okolností zmírněny (nadměrně dlouhá čekací doba (= stále se jedná o provoz přes hraniční přechody, ne mimo ně).

# Ostraha hranic

- Účel:
- zabránit nedovolenému překračování hranic,
- čelit přeshraniční trestné činnosti a
- přijímat opatření proti osobám, které překročily hranice nezákonně (postih).
- **Tato ostraha se provádí takovým způsobem, aby se osobám**
  - zamezilo obcházet kontroly na hraničních přechodech a
  - aby byly od takového obcházení odrazeny.



# Odepření vstupu

- 1. Vstup na území členských států se odepře státnímu příslušníkovi třetí země, **který nesplňuje všechny podmínky vstupu.**
  - Tím není dotčeno uplatnění zvláštních ustanovení týkajících se práva na **azyl** a mezinárodní ochrany.
- **2. Vstup lze odepřít pouze na základě zdůvodněného rozhodnutí, které uvádí přesné důvody odepření – to je napadnutelné soudně**

# Evropský systém ochrany hranic (Eurosur)

- V r. 2013 byl vytvořen nařízením č. 1052/2013 **Evropský systém ochrany hranic (Eurosur)**
- Cíl: zlepšení *integrovaného řízení vnější hranic*, předcházení přeshraniční trestné činnosti i řešení nedovolené migrace do EU.
- Taktéž ochrana a záchrana životů migrantů, kteří se snaží dostat k evropským břehům po moři.

# Další kroky

- První významný krok: 2005 zřízena nařízením č. 2007/2004 Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích (**FRONTEX**) – viz dále
- Nařízení č. 863/2007, kterým se zřizuje mechanismus pro vytvoření pohraničních jednotek rychlé reakce, umožnilo působení takových jednotek složených z příslušníků hraničních členských států.
- Nařízení č. 1168/2011 posílilo integrované řízení vnějších hranic a spolupráci mezi vnitrostátními pohraničními orgány. Vytvoření **společných jednotek** - ty působí pod velením toho členského státu, na jehož území zákrok probíhá. Nejde tedy o unijní (nadmárodní) jednotky. Nejsou to stále jednotky a nemají jednotné velení.
- Další nařízení č. 656/2014 posílilo operativní spolupráci členů na **vnější mořské hranici**. Cíl nařízení: účinné monitorování překračování vnější hranice EU na moři, čelit nedovolenému překračování hranice a zachraňovat životy na moři
- **Ochrana hranic se třetími státy je stále v pravomoci příslušných hraničních států.**

# FRONTEX

- **Operativní spolupráci mezi členskými státy v oblasti řízení vnějších hranic** od r. 2005 **koordinuje** Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států – původní nařízení č. 2007/2004 (FRONTEX).
- **Nařízením č. 2016/1624** byla zřízena namísto původního FRONTEXU **Evropská pohraniční a pobřežní stráž** („nový FRONTEX“). Stráž má dvě složky:
  - původní FRONTEX jako unijní agenturu
  - k tomu navíc orgány pohraniční stráže členských států.
- Stráž má k dispozici fond 1500 odborníků v pohotovostních jednotkách, které mohou být vyslané na krizové místo do 5 dní (**tzv. rezervní tým pro rychlé nasazení**). Vlastní zásahová technika (např. lodě, vrtulníky).
- ČR dodává do tohoto týmu 20 osob.

# Nový FRONTEX (Stráž)

- **Úkoly:**
  - přispívat k účinné ochraně hranic včetně aktivit pro odhalování přeshraniční trestné činnosti,
  - poskytovat účinnou technickou a operativní pomoc zúčastněným hraničním členským zemím prostřednictvím společných operací a zásahů rychlé reakce a rovněž **pomoc na podporu pátracích a záchranných operací zaměřených na osoby v tísní na moři,**
  - organizovat, koordinovat a provádět návratové operace.
- **Efektivní pomoc Stráže pohraničním orgánům postiženého státu, který situaci sám nemůže zvládnout (tzv. zásah rychlé reakce na hranicích).** Zřizování hotspotů a v rychlejším třídění migrantů na ty, kteří mají šanci na základě žádosti získat azyl a na ostatní, kteří zjevně statut uprchlíka nesplňují a mohou být navraceni.
- **Záchranné operace na moři: Mezinárodní úmluva o bezpečnosti lidského života na moři**
  - povinnost každého plavidla poskytnout pomoc lidem v tísní na moři
  - ve většině případů migranty po záchraně nelze bezprostředně vrátit do země původu, takže zpravidla končí v přístavech země EU, kam byli dopraveni

# Nový FRONTEX – řešení krize

- Při trvání naléhavé situace a absolutní dlouhodobé neochotě postiženého členského státu situaci řešit ve spolupráci se Stráží, může **Komise** rozhodnout o obnovení hraničních kontrol mezi tímto státem a ostatními členskými státy schengenského prostoru, tedy o **suspenzi schengenského režimu** vůči tomuto státu.
- Oproti původním úvahám tak **Stráž nemůže zasahovat proti vůli členského státu, na jehož území by měl být zásah proveden.** Takový stát by ale mohl být **prakticky „vyloučen“ ze Schengenu**, aby jeho postup neohrozil fungování schengenského systému mezi ostatními státy.

# FRONTEX – vnější hranice

- schází výkonné pravomoci, nicméně vysoký rozpočet – operativní činnost na mořské hranici (???)
- **primární odpovědnost za ochranu vnějších hranic zůstává stále jednoznačně na straně členských států**
- FRONTEX: převážně koordinační charakter s vysokou mírou závislosti na členských státech
- **není to mocenský útvar EU**

# Vízový kodex EU

- Nař. 810/2009 – jednotný právní dokument pro krátkodobá „schengenská“ víza
  - tj. do 90 dnů
  - víza nad 90 dnů: kompetence členských států
  - stanoví podmínky a postupy pro udělení víz (rozhodnutí do 15 dnů, lze žádat o přezkum)
- Seznam třetích zemí s vízovou povinností: nař. 539/2001
- Jednotný formát víza: nař. 1683/95



# Schengenské vízum (krátkodobé)

- Podle nařízení 810/2009 udělují **konzulární orgány členských států** tzv. schengenská víza = **krátkodobá víza** zásadně platná pro celý schengenský prostor, tedy většinou opravňující k pobytu na nejvýše 90 dnů v rozmezí 180 dnů.
- Zvláštní případy: územní působnost víza omezená jen na některé státy.
- Schengenské vízum je **jednotné** jak z formálního hlediska, tak i pokud jde o řízení o jeho udělení.
- Poplatek za jeho udělení činí 60 EUR (35 pro nezletilé děti).
- Podmínky, které musí žadatel o vízum splňovat – mimo jiné
  - dostatek finančních prostředků a zdravotní pojištění

# Schengenské vízum - 2

- **Zamítnutí žádosti lze napadnout** u orgánů státu, jehož konzulární orgán žádost zamítl.
- Udělení víza nezakládá automatický nárok cizince na vstup na území Unie.
- **Seznam států**, jejichž příslušníci potřebují (nebo naopak nepotřebují) ke vstupu nebo pobytu na území EU vízum, je stanoven nařízením č. 539/2001 ve znění četných aktualizčních změn.
- Nařízení č. 767/2008 založilo ***vízový informační systém*** schengenského prostoru, který eviduje všechny informace o udělených vízech nebo zamítnutých žádostech ve všech členských státech.

# Dlouhodobý pobyt (nad 90 dnů)

- dlouhodobé vízum, resp. povolení k pobytu
- zejména pro **výkon pracovní činnosti** nebo za účelem **spojení rodiny**
- směrnice EU regulují jen obecné otázky
- zůstává **kompetence členských států** (zejména kvóty pro zahraniční pracovníky)

# A Z Y L - S F E U čl. 78

- 1. Unie vyvíjí **společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany** s cílem poskytnout **každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu**, přiměřený status a zajistit dodržování zásady **nenavracení**.
- Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků (1951), Protokolem ... (1967) a ostatními příslušnými smlouvami.
- 2. Řádným legislativním postupem se přijímají opatření týkající se společného evropského azylového systému, který obsahuje:
  - a) **jednotný azylový status** pro státní příslušníky třetích zemí platný v celé Unii;
  - b) jednotný status **doplňkové ochrany** pro státní příslušníky třetích zemí, kteří, aniž by získali evropský azyl, potřebují mezinárodní ochranu;
  - c) **společný režim dočasné ochrany** vysídlených osob **v případě hromadného přílivu**;
  - d) společný postup pro udělování a odnímání **jednotného azylového statusu ...**;
  - e) **určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl ...**;
  - f) **normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl ...**;
  - g) partnerství a spolupráci se třetími zeměmi pro **zvládání přílivů osob** žádajících o azyl ...

# Základní směrnice

- - Směrnice č. 2011/95 (tzv. **kvalifikační směrnice** - pro uznání uprchlíků a osob, které potřebují mezinárodní ochranu), podle které zejména nikdo nesmí být vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování, tj. je třeba dodržovat **zásadu nenavrácení (non-refoulement)**.
- - Směrnice č. 2013/33 (býv. č. 2003/9), kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (tzv. **recepční směrnice** - pro zacházení s uprchlíky). Žadatelé o azyl se mohou volně pohybovat na území hostitelského členského státu, členské státy zajistí materiální podmínky pro odpovídající životní úroveň pro zajištění zdraví a živobytí žadatelů apod.
- - Směrnice č. 2013/32 (býv. č. 2005/85) o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (tzv. **procedurální směrnice** – o azylových a podobných řízeních, tedy minimální normy pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka). Žadatelé o azyl jsou oprávněni zůstat v zemi po dobu, než bude jejich žádost vyřízena, mají právo na tlumočníka a členská země EU může žadatelům o azyl uložit podmínky, aby spolupracovali.
- První bezpečná země: třetí země označená za bezpečnou zemi původu může být pro daného žadatele o azyl za takovou považována, pouze pokud nepředložil závažné důvody naznačující, že není bezpečná z hlediska jeho osobní situace.
- - **Směrnice o dočasné ochraně** určuje postup v případě hromadného přílivu vysídlených osob - **nebyla nikdy aplikována**. Podle směrnice č. 2011/55 „dočasná ochrana“ představuje řízení výjimečné povahy, které v případě skutečného nebo hrozícího hromadného přílivu osob ze třetích zemí, které se nemohou bezprostředně vrátit do země původu, poskytuje **okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám**, zejména pokud zároveň existuje riziko, že **azylový systém nebude schopen vypořádat se s tímto přílivem** a jiné řešení akutní krizové situace tak není k dispozici.

# Dublinský systém

## *Příslušnost k posuzování žádosti o azyl*

- Původní úprava Schengenskou prováděcí úmluvou, poté rozvedena v tzv. Dublinské úmluvě a dnes je úprava obsažena v **nařízení č. 604/2013 (tzv. „Dublin III“)**. Smyslem úpravy je zamezit posuzování několika žádostí téže osoby ve více státech.
- Nařízení stanoví soustavu kritérií, která se aplikují v pořadí, v jakém jsou v nařízení uvedena.
- **1. Rodinné vazby:** Příslušný je ten stát, ve kterém legálně pobývá člen rodiny žadatele.
- **2. Vydané vízum či povolení k pobytu:** Příslušný je stát, který žadateli již vydal povolení k pobytu či vízum.
- **3. Neoprávněný vstup a pobyt:** Příslušný je stát, jehož státní hranici žadatel neoprávněně překročil při příchodu ze třetího státu či kde alespoň 5 měsíců neoprávněně pobýval, nelze-li ji zjistit, jak na území členských států přicestoval.
- **4. Bezvízový styk:** Příslušný je ten stát, na jehož území žadatel vstoupil bez víza.
- **5. První podaná žádost o azyl:** Příslušným je ten členský stát, kde žadatel požádal o mezinárodní ochranu poprvé.
- V minulosti byl rozhodným státem vždy ten, jehož vnější hranici cizinec překročil při příchodu z třetího státu do EU jako první.
- **Cílem tohoto postupu je zabránit tzv. asylum shopping, když žadatel o azyl podává svoji žádost současně nebo postupně ve více členských státech.**
- Kromě toho na žádost jiného členského státu může každý členský stát souhlasit s tím, že posoudí žádost o azyl, **ke které není příslušný**, a to z humanitárních důvodů, které vyplývají zejména z rodinných nebo kulturních důvodů za předpokladu, že si to dotčené osoby přejí.
- **Členský stát určený jako příslušný k žádosti o azyl musí žadatele převzít a vyřídit žádost.**

# Nový vývoj od r. 2015 - kvóty

- Čl. 78 odst. 3.
- Ocitnou-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, může **Rada na návrh Komise přijmout ve prospěch dotyčných členských států dočasná opatření**. Rada rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem.

# Nový vývoj od r. 2015

- **Rozhodnutí Rady 2015/1523 a 2015/1601, kterými se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka:**
- Dočasná opatření podle uvedených rozhodnutí měla spočívat v tom, že jednotlivé členské země EU **převezmou každá určité množství těchto migrantů k azylovému řízení**. Druhé z obou rozhodnutí Rady (2015/1601) dokonce stanovilo pro jednotlivé členské státy kvóty migrantů, které mají tyto státy **přijmout k azylovému řízení**. Účinnost rozhodnutí skončila 26. září 2017.
- Nesouhlas některých členů (ČR, Slovensko, Maďarsko, Rumunsko) - **přehlasování** ostatními - Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou na základě čl. 16 odst. 3 SEU. ČR, Maďarsko a Polsko odmítly na tomto základě přijímat migranty = **nerespektování povinností vyplývajících z unijního práva**.
- Slovensko a Maďarsko napadly obě uvedená rozhodnutí Rady **žalobou na neplatnost** podle čl. 263 SFEU (C-643 a 647/15). Argumentovaly tím, že tato rozhodnutí byla legislativními akty EU a jako takové měly být jejich návrhy předloženy k posouzení národním parlamentům, což se nestalo. Soudní dvůr tuto žalobu na neplatnost zamítl s tím, že **nešlo o legislativní akt**.
- **Politická dohoda mezi vrcholnými představiteli členských států EU a Tureckem** o zastavení pohybu nelegálních migrantů na čínech z Turecka do Řecka z 18. března 2016. Nejde o mezinárodní smlouvu v právním smyslu, ale jen o společné politické (tedy právně nezávazné) prohlášení, kde vůbec nefiguruje Evropská rada, a tím ani EU jako taková, ale jen samostatně představitelé členských států Unie.



# Přistěhovalectví - S F E U

- Článek 79
- Unie vyvíjí *společnou přistěhovaleckou politiku*, ...
- Opatření přijímaná řádným legislativním postupem se týkají:
  - a) podmínky vstupu a pobytu a pravidla, podle nichž členské státy udělují **dlouhodobá víza a vydávají dlouhodobá povolení k pobytu**, včetně těch, která jsou udělována a vydávána za účelem slučování rodin;
  - b) **vymezení práv státních příslušníků třetích zemí** oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech;
  - c) **nedovolené přistěhovalectví a nedovolený pobyt včetně vyhoštění a vracení osob s neoprávněným pobytem**;
  - d) **boj proti obchodu s lidmi**, především se ženami a dětmi.
- **Není dotčeno právo členských států** stanovit **objem vstupů státních příslušníků třetích zemí** přicházejících ze třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné.
- Článek 80
- Politiky Unie podle této kapitoly a jejich provádění se řídí zásadou **solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni**.

