

**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 (1997/1999)

- **Zakládá Prostor svobody, bezpečnosti a práva**
- **(neekonomická integrace mimo jednotný vnitřní trh)**

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 (přehled dalšího výkladu)

- 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): lze
- **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: IE, CY, BG, RO, HR
- **Schengenský hraniční kodex**
 - 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

- 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.

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**

Další kroky

- 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 stálé 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, nikoli EU, FRONTEX jen koordinuje.**

FRONTEX

- **Operativní spolupráci mezi členskými státy v oblasti řízení vnějších hranic** od r. 2005 **koordinuje 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 národních odborníků v pohotovostních jednotkách, které mohou být vyslané na krizové místo do 5 dní (**tzv. rezervní tým pro rychlé nasazení**). Má vlastní zásahovou techniku (např. lodě, vrtulníky).
- ČR dodává do tohoto týmu 20 osob.

Nový FRONTEX (Stráž) – konkrétní činnost

- **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 tísni 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

- Záchranné operace na moři: *Mezinárodní úmluva o bezpečnosti lidského života na moři* (Londýn 1948, 1974)
 - povinnost každého plavidla poskytnout pomoc lidem v tísni na moři
- Pokud osoba na lodi nebo kdekoliv jinde **prohlásí, že je žadatelem o azyl**, je třeba **prověřit** podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 její žádost. V žádném případě **toto posuzování nemůže probíhat na otevřeném moři**.
- S ohledem na přítomnost uprchlíků nebo žadatelů o azyl na palubě lodí, jejichž pasažéři se nachází v ohrožení života, je také třeba zajistit, **aby vylodění ze (záchranné) lodi nevedlo k návratu** do míst, kde jsou v ohrožení perzekuce nebo špatného zacházení.
- **Ve většině případů proto migranty po záchraně nelze bezprostředně vrátit do země původu, takže zpravidla končí v přístavech země EU, kam byli dopraveni.**
- **Navyšování rozpočtu FRONTEXu tak neřeší množství migrantů přicházejících po moři.**

FRONTEX – shrnutí

- 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.
- 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.

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)

Azylová politika EU

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.**

Uprchlíci - A Z Y L - S F E U čl. 78

- Společná politika týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany - cíl: **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 aj.
- **Klasifikace imigrantů:**
- **Uprchlíci** – (politické nebo bezpečnostní důvody, bezpečnostní hrozba) - **azyl nebo jiná (dočasná) mezinárodní ochrana – závazky států podle mezinárodního práva**
- **Přistěhovalci** – ekonomické důvody (nepotřebují ochranu) – **povolení k pobytu – žádné závazky pro státy**

Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 - terminologie

- Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků z r. 1951 (původně dočasná), ve znění Newyorského protokolu z r. 1967
- nezajišťuje individuální právo na azyl, ale **zakazuje** smluvním stranám **vhostit nebo vrátit** uprchlíka do zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy.
- Individualizovaná ochrana
- **Uprchlík podle Ženevské úmluvy:** *osoba, která má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů.*
- Podstata Ženevské úmluvy = rozlišování mezi uprchlíky na jedné straně a ostatními přistěhovalci (migranty) na straně druhé.
- UPRCHLÍK je „kvalifikovaný“ MIGRANT

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 – jejich pořadí:
- **1. Rodinné vazby:** 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.**

Dublinský systém dnes

- stále platí Dublin III
- **Vznikající DUBLIN IV – přidělování osob s žádostmi o azyl jednotlivým státům bez ohledu na uvedená kritéria – zatím nepřijat (odmítnutí řadou členských států)**
- ***Členský stát určený jako příslušný k žádosti o azyl musí žadatele převzít a vyřídit žádost.***

Uprchlické kvóty (pro přidělování žadatelů o azyl)

- Právní základ: čl. 78 odst. 3 SFEU
- 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.
- Kvalifikovaná většina vyplývá z čl. 16 odst. 3 SEU

Kvóty - 2

- Námitky:
 - systém již selhal v případě Malty 2009 (to byl ale dobrovolný)
 - jak technicky provést přidělení žadatelů o azyl do určitých zemí ?
 - legislativně nejasná povaha – možnost napadení
 - pravomoc Rady - ?? (Slovensko namítá)
 - dočasnost - ??

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 člunech 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.
- Rozsudek ve spojených věcech C-715/17, C-718/17 a C-719/17 Komise v. Polsko, Maďarsko a Česká republika – 2. dubna 2020 = *uvedené státy porušily právo EU*

Přistěhovalectví (legální imigrace do EU) - 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 vrácení 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.

Směrnice o dočasné ochraně (2001/55) („zapomenutá“ – asi ne ??)

- „Dočasná ochrana“ = řízení výjimečné povahy, které v případě skutečného nebo hrozícího hromadného přílivu osob ze třetích zemí, které se nemohou 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**.
- Osoby, které uprchly z oblastí ozbrojených konfliktů nebo endemického násilí, či těch, kterým vážně hrozí systematické nebo obecné porušování lidských práv, nebo se staly oběťmi porušování lidských práv.
 - dočasnost trvání ochrany (nepočítá s trvalým usazením),
 - flexibilita, dobrovolnost a
 - procesní jednoduchost pro členské státy - **bez individuálního řízení**
- Ale jak migranty vytřídit ? **TÝKÁ SE JEN UPRCHLÍKŮ**

Doplňková ochrana (obecně) (kde nelze udělit azyl, ale ochrany je třeba)

- U koho ministerstvo
 - **nezjistí v dostatečné míře azylové důvody, ale**
 - **žadatel prokáže, že by mu v případě návratu do vlasti hrozilo nebezpečí** uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, dále,
 - kdyby se návratem do vlasti ocitl ve vážném ohrožení života nebo lidské důstojnosti v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo
 - pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky,
- **může mu být udělena doplňková ochrana.**

Doplňková ochrana je na rozdíl od azylu udělována **na dobu určitou** a po této době je přezkoumáváno, zda trvají důvody, pro které byla udělena. V případě, že důvody trvají, je její **platnost prodloužena**.

Problémy ...

- Výchozí premisa azylového práva = neúspěšný žadatel o azyl nakonec opustí území dobrovolně nebo bude navrácen. (?)
- V praxi však mohou navrácení cizinců komplikovat faktory, jakými jsou např. ztráta nebo zničení cestovních dokladů, onemocnění či skutečnost, že nelze zjistit místo pobytu dotyčného cizince.
- Další problém: neúspěšný žadatel o azyl legalizuje během zdlouhavého azylového řízení svůj pobyt na základě založení rodiny. Striktní oddělení azylového práva od migračního práva proto není v praxi možné.

Schengenské hranice

- Další dilema: Přestože **kvalifikační směrnice a odpovídající národní předpisy počítají s poskytováním azylu potřebným osobám**, současná evropská úprava výrazně ztěžuje legální vstup uprchlíků na území členských států.
- *Vízový kodex EU stanoví mimo jiné, že schengenské vízum nemá být vystavěno žadatelům, kteří představují riziko nedovoleného přistěhovalectví a nezamýšlí opustit území členských států po uplynutí platnosti víza.*
- *Migrační právo EU upravuje sankce pro dopravce, který nelegálního přistěhovalce (tedy i potenciálního žadatele o azyl) dopraví do zemí EU bez platného cestovního dokladu a platného víza.*