

Migrace – evropské téma současnosti

Anotace: Cílem předkládané studie je poukázat na současné migrační pohyby, které zasahují evropský kontinent, přístupy k jejich řešení ze strany evropských orgánů a hledání cest směřujících k možné regulaci migračních aktivit. Migrace osob z Asie, Afriky a arabského regionu v posledním období výrazně zasahuje celý evropský kontinent. Její řešení se stává nejen předmětem diskuse veřejnosti, ale i programem politiky Evropské unie a jejích členských států. Nalezení cesty k jakékoli rozumné regulaci je v této oblasti velmi složité a stává se zásadním programem.

Studie je zaměřena na představení současných legislativních aktivit Evropské unie v migrační problematice a současně na hledání odpovědi na otázku, zda má Evropská unie již nyní dostatek právních prostředků migraci alespoň částečně regulovat, zda těchto možností dostatečně využívá a zda existuje dobrá cesta využívat migrace ve svůj prospěch. Jelikož odpověď na tuto otázku není jednoduchá, je snahou předkládaného textu alespoň částečně poukázat na možnosti, jejichž využití je již v této době možné.

K doplnění pohledu na řešení migrace v Evropské unii byl pro účely předkládané studie proveden průzkum názorů veřejnosti v České republice, který má dokladovat nejen pohled na aktuální migrační téma, ale i odrazit zájem veřejnosti o migrační téma. Výstupy z provedeného výzkumu jsou součástí studie.

Klíčová slova: migrace, cizinec, vízum, občané třetích zemí, schengenské hranice, hraniční kontrola, azyl, schengenský hraniční kodex, vízový kodex, návratová politika, vízová politika, informační systémy.

Metodologie

Při zpracování předložené studie bylo čerpáno ze zdrojů současné právní úpravy vízové a migrační politiky přijímané na úrovni Evropské unie, zejména z platných nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU), dokumentů Evropské komise, dalších dokumentů přijímaných na úrovni Evropské unie a odpovídající právní úpravy platné v právním pořádku České republiky. Text byl doplněn o vlastní názory. Cílem bylo analyzovat a přiblížit čtenáři současné legislativní posuny v nově připravované úpravě migrační problematiky na úrovni Evropské unie a na druhé straně definovat současné možnosti, které poskytují již nyní příležitosti k regulaci migračních pohybů. Ke zhodnocení současného právního stavu byla využita metoda analýzy a syntézy současné právní úpravy. Okrajově byla využita metoda analogie a následně metoda vlastního empirického poznání. Pro získání pohledů veřejnosti na současné hodnocení přijímaných opatření Evropské unie ve vztahu k současným migračním problémům byla zvolena kvantitativní metoda dotazování provedená formou dotazníkového šetření. Pro vyhodnocení výstupů dotazníkového šetření byla volena matematická metoda spočívající v procentuálním vyjádření výstupů provedeného výzkumu.

Úvod

Migrace provází dějiny lidstva od nepaměti a vždy měla výrazný dopad i na evropskou společnost, její hospodářství i kulturu. V současném období ovlivňuje migraci mnoho příčin, mezi které lze zařadit válečné nebo lokální ozbrojené konflikty, vnitřní bezpečnost, politickou nestabilitu, náboženské problémy, změnu klimatu, ekonomické a sociální problémy v některých třetích zemích, demografické změny a mohly bychom nalézt řadu dalších příčin. Migrace se postupně stala trvalým jevem, získala globální a multidisciplinární charakter.

V evropském prostoru je v této době více oblastí, které jsou předmětem zájmu evropské společnosti a které se stávají aktuálním programem Evropské unie jako instituce. Zajištění vnitřní bezpečnosti, hospodářská politika ovlivněná zejména energetickými problémy, zajištění dostatečných surovinových zdrojů, ekologické aktivity, ozbrojený konflikt

způsobený ruskou agresí vůči Ukrajině ve východní části Evropy nebo snaha o zajištění maximální shody členských států na celkové unijní politice, to jsou některá témata zařazovaná do programu unijních jednání a diskutovaná na různých úrovních.

Vedle zmíněných programů je na úrovni Evropské unie v současné době aktuálně řešeno i téma migrace (zejména její nelegální formy), často ve vazbě na dodržení schengenských benefitů spočívajících v dodržení zásad volného pohybu oprávněných osob v schengenském prostoru. Právě na téma migrace je zaměřena předkládaná studie, jejímž cílem je vytvoření určitého pohledu na přístup Evropské unie k řešení migračních problémů, studie zpracovaná ve snaze nalezení odpovědi na otázku, zda již přijatá a nově přijímaná opatření jsou dostatečná a zda lze v rámci Evropské unie migrační problémy úspěšně řešit. Hledání odpovědi v předkládaném textu je směřováno i do snahy o nalezení odpovědi na otázku, zda dosud platná opatření jsou nastavená správným směrem a dostatečně efektivně využívána.

Protože téma migrace je programem nejen orgánů Evropské unie a státních orgánů jednotlivých členských států, ale i tématem diskusí veřejnosti, byla studie doplněna o provedení výzkumu směřovaného do veřejného prostoru s cílem získání pohledů obyvatel v České republice. Jeho cílem je dokladovat nejen pohled na aktuální migrační téma, ale i odrazit zájem veřejnosti o migrační téma.

Nový legislativní rámec pro řízení migrace

Migrační krize, která zasáhla Evropu v období roků 2015-2016 jednoznačně ukázala, že existuje řada problémů v oblasti překračování vnějších schengenských hranic a na ně navazujících migračních situací. Jako složité se ukázalo nastavení azylových procedur, možnosti realizace návratů neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu a cizinců ze třetích zemí nelegálně pobývajících v evropském prostoru. Projevilo se i to, jak složité je řešit situace, které se různými způsoby dotýkají různých států. Krize také ukázala, že nastávají nové situace, které zatím nejsou dostatečně upraveny a přístupy jednotlivých členských států k jejich řešení se vzájemně odlišují. Výrazným způsobem se zvýšil počet případů trestné činnosti související s převaděčstvím.

Bez ohledu na nižší migrační počty v období bezprostředně následujícím po migrační krizi a následné celosvětové omezení cestování v důsledku pandemického onemocnění COVID-19, přistoupila Evropská unie k přípravě dalších právních úprav směřovaných k azylu a migraci. Byť je zcela zřejmé, že jakákoliv úprava současných azylových a migračních pravidel bude složitá a existuje mnoho názorů na jejich řešení, ohlásila v září 2019 předsedkyně Evropské komise Ursula von der Leyenová nový pak o migraci a azylu, který stanoví komplexní přístup k vnějším hranicím, azylovému a návratovému systému, schengenskému prostoru volného pohybu a vnějšímu rozměru.¹ Tento záměr vychází z předpokladu, že současná migrační problematika není upravena dostatečně, je třeba jí změnit, a na úrovni Evropské unie má představovat aktuální migrační aktivity směřující k vytvoření právního rámce založeného na celkovém **přístupu k řízení migrace**. Zásadní myšlenky jsou postaveny na principech komplexního přístupu a vychází z poznatků období migrační krize založených na poznatku, že tlak na migrační a azylové systémy jednotlivých členských států prvního vstupu je neúměrně vysoký a je třeba zajistit, že žádný členský stát

¹ COM (2020) 612 final. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, který se zavádí prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích a mění nařízení (ES) č. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 a (EU) 2019/817 [online]. [cit. 7. decembra 2023].

Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=COM%282020%29+612+final&lang=cs&type=quick&qid=1702039900269>.

nemůže nést neúměrnou odpovědnost a všechny členské státy budou podle svých možností přispívat k solidaritě. Vychází také ze zjištění, že je třeba vytvořit komplexní přístup pro řešení migrace založený na zásadě vzájemné důvěry mezi členskými státy a spravedlivého sdílení odpovědnosti. Komplexní přístup je spatřován ve sloučení politiky v oblastech migrace, azylu, integrace a správy hranic. Nový pak o migraci a azylu zohledňuje i vztahy Evropské unie ke třetím zemím, neboť úzká spolupráce s těmito subjekty má přímý dopad na účinnost většiny přijímaných opatření v migrační oblasti.

Ve své podstatě se má jednat o nový migračně regulační rámec, jehož obsahem jsou zcela nové právní úpravy dosud neřešených problémů spojených s pozměňovacími návrhy v současné době platných unijních předpisů. Hlavní princip je založený na řešení migrace vzájemnou spoluprací mezi všemi členskými státy. Obsah připravovaných regulací tvoří „balíček“ několika předpisů, které v podobě prvních písemných legislativních návrhů byly předloženy Evropskou komisí v září 2020.

První nejpodstatnější zásadou navrhovaných opatření je snaha o stanovení **jednotného azylového řízení v celé Evropské unii**, které budou muset všechny členské státy dodržovat v případech, kdy osoba požádá o mezinárodní ochranu. Nově je nastavováno zjednodušení procesních postupů, stejné zacházení s žadateli o azyl a stanovení standardních podmínek pro přijímání ve všech členských státech. Součástí opatření je také dosažení stavu, kdy žadatelé o azyl budou mít v celé Unii srovnatelné životní podmínky a tím bude docíleno omezení druhotných pohybů. Neharmonizované z velké části stále zůstávají azylové, přijímací a návratové systémy členských států. To samo o sobě způsobuje neefektivitu migračních procesů a má to důsledek spočívající v tom, že se žadatelům o azyl nedostává stejného spravedlivého zacházení v celé Evropě, což motivuje velký počet migrantů k pohybu po Evropě a hledání lepších životních podmínek a vyhlídek na získání definitivního pobytu.

Druhá nejpodstatnější zásada spočívá v přenesení **největšího břemene migračního problému na vnější schengenské hranice**, včetně možnosti řešení některých azylových procedur přímo na vnějších hranicích ve spojení s realizací návratové politiky u osob, které nebudou splňovat kritéria pro poskytnutí mezinárodní ochrany.

Obě hlavní zásady jsou zaměřeny na dosud legislativně neupravené nebo nesjednocené postupy jednotlivých členských států při řešení nelegálních aktivit přímo na vnějších hranicích.

V nově nastavených pravidlech bude prvním úkonem tzv. **předvstupní prověřování**, od jehož výsledku se budou následně odvíjet další kroky. Základní postupy jsou návrhem nové právní úpravy sjednocovány a obsahem předvstupního prověřování se prioritně stane:

- provedení zdravotní prohlídky a zjištění zranitelnosti,
- ověření totožnosti pomocí informací ve společných evropských informačních systémech,
- provedení registrace prostřednictvím biometrických údajů (otisky prstů a zobrazení obličeje),
- provedení bezpečnostní kontroly ve vnitrostátních a unijních informačních systémech, zejména v Schengenském informačním systému za účelem prověření, zda osoba nepředstavuje hrozbu pro vnitřní bezpečnost.

Cíl takto stanovených postupů spočívá:

- ve vytvoření pravidel pro jednotné provádění identifikace státních příslušníků třetích zemí, kteří nesplňují podmínky pro vstup do Schengenského prostoru a jejich, provedení jejich bezpečnostní prověrky a předběžné kontroly zdravotního stavu,
- ve stanovení jednotného postupu pro určení, zda nastane řízení podle směrnice pro navracení nebo, v případě žádosti o mezinárodní ochranu bude postupováno podle

běžného azylového řízení, nebo zrychleného řízení nebo azylového řízení na hranicích či nastane relokace do jiného členského státu k dalšímu řízení,

- v určení jednotných postupů při prověřování občanů třetích zemí, kteří vstoupili na území členských států bez povolení a kteří jsou zadrženi na jejich území.

Výše uvedené připravované záměry směřující k přijetí nového paktu o migraci a azylu jsou podmíněny zpracováním celého souboru opatření spočívajícího v přijetí nové právní úpravy konkrétních migračních témat nebo nevyhnutelné dílčí úpravy stávajících právních regulací. Pouze pro názornost rozsahu úprav uvádím hlavní okruhy právních změn, který by měl obsahovat „balíček“ nového paktu o migraci a azylu.

Nově připravované úpravy:

- nařízení o řízení o azylu a migraci (nové „Dublinské nařízení“),
- nařízení, kterým se zavádí prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích,
- nařízení o azylovém řízení,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 (Eurodac),
- nahrazení tzv. kvalifikační směrnice,
- reforma směrnice o podmínkách přijímání,
- nařízení o Evropské agentuře pro otázky azylu (již bylo přijato),²
- nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu,
- vytvoření nového rámce Evropské unie pro přesídlování.

Dílčí právní úpravy již platných migračních regulací:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 (Schengenský hraniční kodex),
- směrnice Rady 2003/109/ES (dlouhodobě pobývající rezidenti),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES (návrátová směrnice),
- nařízení o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a zrušení směrnice 2013/32/EU,
- nařízení o Azylovém migračním fondu.

Všechny úpravy, které budou součástí nového paktu o migraci a azylu a azylu jsou vytvářeny na již zmíněné zásadě vzájemné solidarity. Zdůrazňovaný mechanismus solidarity je primárně zaměřen na relokace nebo sponzorování návratů. V rámci sponzorování návratů mají jednotlivé členské státy poskytnout členskému státu neúměrně vystavenému migračnímu tlaku nezbytnou podporu s cílem urychleně navrátit osoby, které nemají právo zůstat. Forma podpory bude na volbě každého členského státu podle novou úpravou stanovených možností. V úvahu připadají i další alternativní možnosti přispívání k solidaritě jako např. v oblasti budování kapacit nebo poskytování operativní podpory, technických a operativních znalostí. Relokace či sponzorování návratů však zůstane prioritou.

Ze všech návrhů předložených v roce 2020 bylo v prosinci 2021 přijato pouze nařízení o Evropské agentuře pro otázky azylu. V ostatních případech probíhají již delší dobu jednání s Evropským parlamentem. Dohody ohledně nařízení o řízení azylu a migrace, a také nařízení o azylovém řízení, bylo Radou dosaženo až 8. června 2023. Celý proces přijetí legislativního

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2303 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu a zrušení nařízení (EU) č. 439/2010.

balíčku tvořící nový pakt o migraci a azylu je projednáván již tři roky. Délka projednávání charakterizuje složitost legislativního procesu v systému unijních orgánů.

Současné možnosti regulace (řízení) migračních pohybů

Naprostá většina cizinců přichází do Evropy legálními cestami v režimu legální migrace. Denně překročí schengenské hranice pozemní a mořskou cestou nebo přes mezinárodní letecké přechody vyšší tisíce občanů třetích zemí v režimu legální migrace. Do schengenského prostoru vstupují buď s řádně uděleným povolením formou víza či jiného obdobného pobytového oprávnění nebo na řádné cestovní doklady v režimu bezvízového styku. Důvody překročení vnějších schengenských hranic jsou v těchto případech velice různorodé od pracovních cest počínaje, přes turistiku, návštěvu příbuzných nebo známých, studijních aktivit či obchodních jednání konče. Všechny však mají jedno společné – jedná o řízenou, kontrolovanou migraci a ve své podstatě i žádoucí migraci.

Na druhé straně denně překročí vnější schengenské hranice desítky či stovky občanů třetích zemí bez řádného oprávnění ke vstupu, tedy nelegálně. Společným jmenovatelem pro tyto osoby je to, že všichni porušují právní režim států na jejichž území vstupují, narušují vnitřní pořádky jednotlivých států a přinášejí s sebou i bezpečnostní rizika. Stávají se součástí neregulované a nelegální migrace jako nežádoucího a nepodporovaného jevu. V globálním měřítku všechny státy přijímají různě diferencovaná opatření směřující k co nejvyššímu omezení nelegální migrace a obdobně postupují i evropské země.

Evropská unie již od 90. let 20. století přijímá různá opatření, která mají napomáhat k podpoře legální migrace a omezení migrace nelegální. Tento trend pokračoval i v celém období současného století. Na úrovni Evropské unie bylo přijato více předpisů, které mají různým způsobem a různou mírou intenzity podpořit snahu o alespoň částečnou regulaci jak legální, tak nelegální. Cílem následujícího textu je snaha o zhodnocení současných možných cest regulace migračních pohybů.

Před rozborem některých možných regulativních opatření je vhodné připomenout, že cílem každého moderního státu je dosáhnout stavu, aby migrační pohyby byly předem řízeny formou opatření, které lze označit jako preventivní. Příkladem takového opatření je např. prověrka žadatelů o schengenská víza či některé druhy pobytů před jejich udělením nebo důsledné provádění hraniční kontroly na vnějších hranicích. V těchto případech můžeme hovořit o opatřeních **předcházejících nelegální migraci**. Druhou skupinu představují opatření, která nelze označit jako předcházení nežádoucí migraci, ale jako **řešení důsledků nelegální migraci**. Mezi taková opatření patří např. návratová politika, vydávání rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států Evropské unie nebo rozhodnutí o vyhoštění.

V následujícím textu se zaměřím na několik okruhů možného řízení migrace, které již podle platné právní úpravy v Evropské unii jsou cestami regulace migrace.

Vízová politika

Vízová politika Evropské unie je postavena na základech společné právní úpravy. Její režim je regulován především nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (dále jen „vízový kodex“). Nezbytným předpisem umožňujícím posuzování žadatelů o víza je nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech, dlouhodobých vízech a povoleních k pobytu mezi členskými státy (nařízení o VIS). Pevnou součástí vízové politiky Evropské unie je nastavení režimů spojených s uzavíráním dohod o vzájemném zrušení vízové povinnosti mezi Evropskou unií a některými třetími zeměmi. Vychází z politických, hospodářských i kulturních zájmů Unie. Podmínky bezvízového

režimu, jeho nastavení, hodnocení a kontroly jsou obsahem nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (dále jen „vízové nařízení“).

Prostřednictvím vízové politiky je zcela jistě možné v určitém rozsahu regulovat migraci. Jako prostředek regulace patří mezi příležitosti, kdy lze vydání oprávnění ke vstupu nebo pobytu posuzovat v době, kdy se cizinec zdržuje ještě mimo území schengenského prostoru, prokazuje svou identitu, vlastní řádný cestovní doklad a prokazuje důvody cesty a zajištění prostředků k pobytu. **Vízovou praxi lze zařadit do okruhu opatření předcházejících nelegální migraci.**

Vízový kodex obsahuje několik ustanovení, která směřují k regulaci migrace. V první řadě jednotlivé konzulární úseky na zastupitelských úřadech všech členských států Evropské unie odpovídají za důsledné a dostatečné prověření každého žadatele o vízum, mají garantovat cesty do evropského prostoru za účelem splnění deklarovaného účelu, vyloučit možnost ohrožení bezpečnosti členských států, narušení veřejného pořádku a zneužití víza k nelegální migraci. Mimo toho obsahuje i další principy, jejichž cílem je zabránění nelegální migraci. Migraci regulujícím opatřením cestou uplatňování vízové praxe je například:

- stanovení okruhu „podpůrných dokladů“.³ Jejich doporučený seznam je uveden v příloze II vízového kodexu a smyslem požadování podpůrných dokladů je důsledné prověření žadatele o krátkodobé vízum a prokázání, že jeho cesta je vedena konkrétním účelem pobytu s vyloučením možnosti zneužití víza k nelegální migraci;
- stanovení okruhu třetích zemí, jejichž občané mají povinnost pro průjezd přes mezinárodní tranzitní prostory letišť, nacházejících se na území členských států, mít cestovní doklad opatřený letištním průjezdním vízem,⁴ jehož cílem je předcházení nelegální migraci. Přehled států je konkretizován v příloze IV vízového kodexu (v současné době je tato povinnost určena pro občany třetích zemí z 12 států). V příloze V je následně uveden okruh dokladů (povolení k pobytu), které nahrazují letištní průjezdní vízum. Navíc vízový kodex připouští možnost, aby si každý stát, považuje-li to za potřebné zejména z hlediska nelegální migrace (dle citace vízového kodexu „...v naléhavých případech hromadného přílivu nelegálních přistěhovalců ...“), stanovil vlastní seznam třetích zemí, od jejichž občanů bude vyžadovat letištní průjezdní vízum, budou-li tyto osoby tranzitovat přes jeho mezinárodní letiště (Česká republika má tuto povinnost stanovenou pro dalších 17 států);⁵
- stanovení okruhu států, jejichž občané mohou požádat o vízum nebo povolení k pobytu pouze na místně příslušném zastupitelském úřadu konkrétního unijního státu působícího v dané třetí zemi. Obdobně jako u letištních průjezdních víz je rozsah států určen v České republice právním předpisem.⁶ Cílem tohoto kritéria je vytvoření dobrých předpokladů pro správné a úplné posouzení žadatele o vízum podle místních podmínek a možností jednotlivých konzulárních úseků na zastupitelských úřadech, posouzení rizik souvisejících s nelegálním přistěhovalectvím a vyloučení možnosti zneužití uděleného víza k neoprávněnému pobytu v evropském prostoru.

³ Článek 14 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

⁴ Článek 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

⁵ Vyhláška č. 428/2010 Sb., stanovící okruh cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pouze na základě uděleného letištního průjezdního víza.

⁶ Vyhláška č. 429/2010 Sb., stanovující výjimky z povinnosti cizince požádat o vízum nebo povolení k pobytu na místně příslušném zastupitelském úřadu.

Příklady, kterými se Evropská unie snaží regulovat migraci prostřednictvím své vízové politiky, by se dalo ve vízovém kodexu v jeho původní verzi z roku 2009 najít ještě více.

Výrazné změny v oblasti vízových regulačních pravidel (možností) přinesla změna vízového kodexu provedená nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1155. Touto úpravou došlo k vytvoření nových regulačních možností využitím vízové praxe spojené s aktivní návratovou politikou uplatňovanou vůči třetím zemím a jejich občanům, kteří se neoprávněně zdržují v evropském prostoru. Jednoduchým způsobem lze shrnout, že Evropská unie přistoupila k uplatnění zásady „něco za něco“. **Na jedné straně** nabízí možnosti určitého zvýhodnění při získávání krátkodobých víz pro občany třetích zemí, kteří neporušují pobytové předpisy členských států, neprodukují nelegální migraci, nejsou rizikem pro veřejný pořádek a bezpečnost států, státní orgány těchto třetích zemí se aktivně podílejí na vydávání cestovních dokladů pro jejich nelegálně pobývajících občany v evropských státech a spolupracují v oblasti návratové politiky. **Na druhé straně** připouští možnost přijetí určitých přísnějších opatření vůči třetím zemím, jejichž občané produkují neoprávněné pobyty v schengenském prostoru nebo se výrazně podílejí na nelegální migraci a příslušné orgány třetích zemí se nepodílejí aktivně na spolupráci při navrácení svých občanů. V případě nedostatečné spolupráce třetích zemí v režimu zpětného přebírání vlastních občanů, kteří byli zadrženi v nelegálním pobytu a neposkytnutí účinné spolupráce při procesu jejich navrácení, přináší novela možnost přijmout opatření směřující ke zpřísnění podmínek pro udělování krátkodobých víz s cílem dosažení zlepšení spolupráce těchto třetích zemí při zpětném přebírání svých neoprávněně pobývajících občanů v evropském prostoru.

Při uplatňování zvýhodňujících opatření pro získání krátkodobého víza i při využívání zpřísnujících opatření je postupováno tzv. kaskádovitým způsobem, kdy dochází k postupnému uvolňování nebo zpřísnování podmínek.

Změny vízového kodexu, směřující k eliminaci nelegálních migračních pohybů, jsou nově obsaženy zejména v možnosti Komise provádět hodnocení toho, zda třetí země spolupracují dostatečně. V této oblasti Komise plní nové úkoly a v jejich rámci:⁷

- pravidelně, nejméně jednou ročně, posuzuje spolupráci třetích zemí s ohledem na zpětné přebírání osob,
- přezkoumává (posuzuje) oznámení jednotlivých členských států Evropské unie týkající se spolupráce se třetími zeměmi v oblasti zpětného přebírání neoprávněně pobývajících migrantů,
- hodnotí celkovou spolupráci třetích zemí v oblasti migrace, správy svých státních hranic, předcházení převaděčství, potírání (trestání) převaděčství a předcházení průjezdu neoprávněně pobývajících migrantů přes svá území,
- posuzuje, zda třetí země spolupracují dostatečně a zda je třeba přijímat některá opatření,
- na základě zjištěných výsledků předkládá Radě návrhy na přijetí prováděcího opatření, které se týká žadatelů nebo kategorií žadatelů o víza, kteří jsou státními příslušníky nespolupracující třetí země, směřujícího k přijetí jednoho nebo více opatření zpřísnujících udělování víz (tento návrh může komise předložit i v případě, že prostá většina členských států oznámí, že dochází k nedostatečné spolupráci),
- přijímá opatření ke zlepšení spolupráce s třetími zeměmi, které nedostatečně spolupracují,
- v případě, že spolupráce v oblasti přebírání neoprávněně pobývajících migrantů je hodnocena jako odpovídající, může Komise navrhnout Radě přijetí prováděcího rozhodnutí, kterým se stanoví jedno nebo více usnadnění udělování víz pro státní příslušníky konkrétní třetí země.

⁷ Recitál 13 preambule k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1155, který se mění nařízení (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

Přijaté principy jsou proto motivační i sankční. Zahrnují vízové benefity pro občany některých třetích zemí, ale současně se stávají benefity i pro Evropskou unii (garance spolupráce v migrační oblasti). Na druhé straně přinášejí i možnost přijetí vízových sankcí v rozsahu upraveném doplněním vízového kodexu jeho poslední změnou.

Ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí, které jsou považovány za **země, které nespolupracují dostatečně** v migrační problematice, **nelze uplatnit výhody** vízového kodexu počívající:

- v možnosti upuštění od vyžadování některých podpůrných dokladů jako náležitostí k udělení víza za předpokladu, že žadatel je znám jako bezúhonná a spolehlivá osoba zejména při využívání předchozích víz v souladu s právními předpisy
- v připuštění osvobození od stanoveného poplatku za vízum pro držitele diplomatických a služebních pasů,
- v možnosti zkrácení lhůty pro rozhodnutí o udělení víza z 15 na 10 dnů,
- v možnosti udělení víza pro více vstupů s platností až na dobu 5 let, pokud je prokázána potřeba a odůvodněn záměr často nebo pravidelně cestovat a jedná se o osobu bezúhonnou, spolehlivou a zejména osobu, která využila předchozích víz v souladu s právními předpisy.

Navíc lze, jako určité sankční opatření, uplatnit novou úpravu vízového kodexu, která se vztahuje ke **zvýšení poplatku za vízum** z 80 EUR na 120 EUR nebo až 160 EUR pro občany třetí země nebo určité kategorie těchto státních příslušníků, které se používá vždy jako poslední sankční opatření.

Ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí, které jsou považovány za **země, které dostatečně spolupracují** v migrační problematice, **lze naopak uplatnit výhody** vízového kodexu počívající ve:

- snížení vízového poplatku z 80 EUR na 60 EUR (článek 16 odst. 1),
- zkrácení lhůty pro rozhodnutí o žádosti o vízum z 15 dnů na 10 dní (článek 23 odst. 1),
- prodloužení doby platnosti víz pro více vstupů až na dobu 5 let (článek 24 odst. 2).

Druhým významným předpisem Evropské unie v oblasti eliminace a určité formy regulace nelegální migrace prostřednictvím vízové politiky je **Vízové nařízení**.

Nařízení jednoznačně charakterizuje osoby, jejichž riziko nelegální migrace je zanedbatelné. Mezi ně patří např. držitelé diplomatických, služebních, úředních nebo zvláštních pasů, držitelé dokladů vydaných mezinárodními mezivládními organizacemi, členové civilních leteckých a námořních posádek, posádek lodí plavících se v mezinárodních vnitrozemských vodách, členové záchranných a nouzových misí, osoby s přiznaným postavením uprchlíka, příslušníci ozbrojených sil NATO apod.

Na druhé straně nařízení stanovuje kritéria pro přehodnocení a eventuální pozastavení bezvízového styku pro některé třetí země za předpokladu, že jakýkoli členský stát informuje Komisi, že se během dvouměsíčního období potýká, ve srovnání se stejným obdobím předchozího roku, s jednou či více následujícími okolnostmi:⁸

- s podstatným nárůstem počtu státních příslušníků uvedené třetí země, jimž byl odepřen vstup nebo o nichž se zjistí, že na území členského státu pobývají neoprávněně,

⁸ Článek 8 odst. 2 písm. a) až d) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.

- s podstatným nárůstem počtu žádostí o azyl podaných státními příslušníky uvedené třetí země s nízkou mírou uznání,
- se snížením míry spolupráce s uvedenou třetí zemí v oblasti zpětného přebírání osob, doloženým odpovídajícími údaji, zejména s podstatným nárůstem míry zamítnutých žádostí o zpětné převzetí podaných členským státem uvedené třetí zemí ohledně jejich státních příslušníků, nebo je-li taková povinnost stanovena v dohodě o zpětném přebírání osob uzavřené mezi Uníí nebo uvedeným členským státem a uvedenou třetí zemí, ohledně státních příslušníků třetích zemí, kteří přešli přes danou třetí zemi,
- s nárůstem rizik nebo bezprostředním ohrožením veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti členských států, zejména s podstatným nárůstem závažných trestných činů spojených se státními příslušníky uvedené třetí země, doloženým objektivními, konkrétními a relevantními informacemi a údaji poskytovanými příslušnými orgány.

Pro tyto případy nařízení upravuje postup odpovědných orgánů Evropské unie, zejména aktivity Komise a předkládání návrhů opatření Radě.

V návaznosti na uvedené konkrétní a specificky zaměřené opatření Komise systematicky sleduje (monitoruje) plnění požadavků, které byly použity k posouzení toho, zda je vhodné uvolnit vízový režim s příslušnou třetí zemí a její státní příslušníky osvobodit od vízové povinnosti a tím přistoupit k vízové liberalizace. Během období sedmi let po vstupu uvolnění vízového režimu v platnost, Komise pravidelně jednou ročně podává zprávu Evropskému parlamentu a Radě nebo kdykoliv, kdy o to tyto evropské orgány požádají. Mezi monitorovaná kritéria patří i problematika přistěhovalectví a nelegální migrace.

Celkově lze k vízové praxi Evropské unie přijmout závěr, že regulace migrace prostřednictvím vízové praxe je na úrovni Evropské unie vízovým kodexem dobře nastavena a reaguje na současný migrační vývoj v Evropě. Očekávat však lze včasější a pružnější uplatňování nastavených regulací. Dílčí úpravy by však vyžadovalo Vízové nařízení, zejména v režimu pružnějších lhůt reakce na situace, kdy po uvolnění vízového režimu nebo zrušení vízové povinnosti začne docházet státními příslušníky konkrétní třetí země k porušování pobytových režimů.

Hraniční kontroly

K uskutečňování cílů stanovených Schengenskou dohodou a Úmluvou k dohodě, jsou na unijní úrovni upraveny jednotné podmínky pro překračování vnějších schengenských hranic.

První samostatná úprava režimů na vnějších schengenských a vnitřních hranicích byla provedena nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006. Tento předpis byl v roce 2016 nahrazen novou úpravou realizovanou novým nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex unie upravující přeshraniční pohyby osob (Schengenský hraniční kodex). Jedná se o společnou právní úpravu závaznou pro všechny členské státy obdobně jako při udělování krátkodobých víz. Schengenský hraniční kodex je vedle vízového kodexu a schengenského informačního systému jedním ze základních unijních předpisů regulujících vstup cizinců ze třetích zemí do společného prostoru. Podmínky vstupu cizinců ze třetích zemí jsou upraveny v článku 6 schengenského hraničního kodexu. Příslušné orgány provádějící hraniční kontroly při vstupu do schengenského prostoru prověřují:

- platný cestovní doklad opravňující k překračování hranic, jeho platnost je nejméně tři měsíce po předpokládaném datu odjezdu z území členských států (je-li to odůvodněné je možné od této podmínky ustoupit) a byl vydán v předchozích deseti letech,

- platné vízum, pokud je potřebné na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806 (není-li cizinec držitel platného povolení k pobytu nebo dlouhodobého víza),
- zdůvodnění účelu předpokládaného pobytu a zajištění dostatečných prostředků pro obživu na předpokládanou dobu pobytu a návrat do země svého občanství nebo rezidentního pobytu nebo existuje možnost si tyto prostředky legálním způsobem opatřit,
- zda pobyt cizince na území členských států nepřesáhne dobu 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů, kterým se rozumí období 180 dnů bezprostředně předcházejících dni vstupu do schengenského prostoru,
- zda cizinec není veden v schengenském informačním systému,
- zda cizinec není považován za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoli členského státu a není osobou, jíž má být podle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů.

K těmto podmínkám jsou následně připuštěny některé výjimky, za kterých lze povolit vstup i při nesplnění výše uvedených kritérií např. z humanitárních důvodů, při průjezdu územím k dosažení cílového státu pobytu, případně absentující vízum, které bude uděleno na vnějších schengenských hranicích.

Z uvedeného je zřejmé, že náležitosti pro vstup do schengenského prostoru vyžadované (kontrolované) na vnějších schengenských hranicích jsou stanoveny v mírně užším rozsahu než náležitosti požadované při udělování krátkodobého víza na konzulárních úřadech jednotlivých členských států. Cizinci, cestující s krátkodobým vízem, již jednou podmínky pro vstup prokazovali – při žádosti o vízum. Jiná situace je však u cizinců vstupujících do schengenského prostoru v režimu bezvízového styku, kteří žádat o krátkodobé vízum nemusí. Tato kategorie cizinců se dostává do mírně výhodnějšího postavení. Například se nemusí při vstupu prokazovat dokladem o cestovním zdravotním pojištění, není prováděn pohovor jako u žadatelů o krátkodobá víza, je omezen rozsah kontroly tzv. podpůrných dokladů a jejich prověření nedosahuje úrovně prověření žadatelů o krátkodobé vízum. Cizincům nesplňujícím podmínky stanovené Schengenským hraničním kodexem je vstup do schengenského prostoru odepřen.

Dodržování stanovených pravidel jednotlivými členskými státy je průběžně sledováno a kontrolováno v rámci pravidelných a namátkových kontrol schengenskými orgány. Jako obecný problém se v řadě států vyskytují potíže s dlouhodobým plánováním lidských zdrojů a odbornou přípravou policistů (příslušníků pohraniční stráže) provádějících hraniční kontroly. Do dalších zjišťovaných dílčích nedostatků podle „Zprávy komise o stavu Schengenu 2022“ kvalitu ochrany hranic nejvíce ovlivňuje:⁹

- neúplné využívání evropské modelu analýzy rizik pro kontrolu hranic,
- v ojedinělých případech nejsou hraniční kontroly prováděny systematicky a neodpovídají normám – zejména z důvodu nedostatečně vyškolených policistů (příslušníků pohraniční stráže),
- roztržitý vnitrostátní situační obraz, snížené možnosti odhalování činnosti na vnější schengenské hranici a omezená schopnost reakce na události, zejména na námořních a pozemních hranicích, což je způsobeno neexistencí integrovaných systémů ochrany hranic, nedostatečnou koordinací a spoluprací mezi jejich vnitrostátními orgány ochrany

⁹ COM (2022) 301 final. Sdělení komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Zpráva o stavu Schengenu 2022. [online]. [cit. 7. decembra 2023]. Dostupné na internete <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0301&qid=1703067979980>

hranic a dále rozptýleným prováděním Evropského systému ochrany hranic (EUROSUR),¹⁰

- dodržování lidských práv a zejména zásady *no refoulement*, jako klíčové otázky pro posuzování žadatelů o poskytnutí mezinárodní ochrany

Hraniční kontroly na vnějších schengenských hranicích jsou aktivním prostředkem regulace migrace. Jejich nastavení evropskou legislativou lze hodnotit jako odpovídající a splňující podmínky prostředku prevence nelegální migrace.

Zajištění vnějších schengenských hranic

Zajištění bezpečnosti v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích předpokládá bezpečné vnější hranice a důsledné provádění hraničních kontrol na vnějších schengenských hranicích. Kontrola vnějších schengenských hranic je hlavním předpokladem k zajištění bezpečnosti schengenského prostoru a nejvýznamnějším prostředkem regulace migrace. Není přitom rozhodující, zda se jedná o kontrolu „zelené“ či „modré“ hranice nebo kontrolu probíhající na hraničních přechodech vnější schengenské hranice. Důsledná aktivní a legitimní kontrola je společným zájmem všech schengenských států bez ohledu na to, v jakých podmínkách a jak dlouhou schengenskou hranici jednotlivé členské státy kontrolují a bez ohledu na počet hraničních přechodů. Tato zásada je vyjádřena v mnohých evropských dokumentech. Pro názornost můžeme použít například recitál 6 preambule schengenskému hraničnímu kodexu,¹¹ kde je konstatováno, že: *„Ochrana hranic je věcí zájmu nejen členského státu, na jehož vnějších hranicích se provádí, nýbrž všech členských států, které zrušily ochranu vnitřních hranic. Ochrana by měla pomáhat v boji proti nedovolenému přistěhovalectví a obchodování s lidmi a zabránit jakékoliv hrozbě pro vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví a mezinárodní vztahy členských států.“*

Ochrana vnějších schengenských hranic a hraniční kontroly se proto stávají nedílnou součástí fungování schengenského prostoru a kontrola osob na vnějších hranicích je nezbytným doplňkem volného pohybu cestujících uvnitř schengenského prostoru a jednou ze základních složek prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Vnitro schengenské státy, jako například Česká republika, zajišťují provádění hraničních kontrol pouze na mezinárodních leteckých přechodech. Jiné státy zajišťují podstatně širší rozsah hraničních kontrol. Kromě hraničních kontrol na mezinárodních leteckých přechodech, zajišťují hraniční kontroly na pozemních nebo námořních hranicích. Bez ohledu na různorodost rozsahu a množství hraničních kontrol na vnějších schengenských hranicích platí zásady vyjádřené ve většině unijních předpisech souvisejících s hraničními kontrolami a to, že tyto musí být prováděny důsledně, komplexně, za využití všech dostupných technických prostředků a informačních systémů použitelných v podmínkách hraniční kontroly, zejména schengenského informačního systému a vízového informačního systému.

Zajištění vnější schengenské hranice **je nejpodstatnějším atributem pro řešení migračních pohybů** v režimu nelegální migrace a **nejvýznamnějším prostředkem pro regulaci migrace z obecného úhlu pohledu**. Početní stavy migrantů nelegálně překračujících schengenskou hranici jsou dlouhodobě vysoké a přinášejí s sebou mnohá rizika, především riziko související se závažnou trestnou činností v podobě převaděčství. Přesto, že v určitých

¹⁰ Evropský systém ochrany hranic (EUROSUR) je rámcem pro výměnu informací a spolupráci mezi členskými státy a agenturou Frontex s cílem zlepšit informovanost o situaci a zvýšit schopnost reakce na vnějších hranicích.

¹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex unie upravující přeshraniční pohyby osob (Schengenský hraniční kodex).

obdobích mírně klesají, v dalších obdobích se enormně zvyšují. Vývoj nelegální migrace je nepravidelný, jednoznačně však trvalý s narůstajícími počty nelegálních migrantů.

Zajištění vnějších schengenských hranic se jeví jako jeden z hlavních problémů Evropské unie při řešení současných migračních pohybů. Neproblémové je zajištění schengenských hranic na mezinárodních letištích. Více aktivit bylo v poslední době provedeno k zajištění pozemních schengenských hranic. Otevřenou otázkou a aktuálním evropským úkolem je však řešení nelegální migrace mořskou cestou.

Návratová politika

Návratová politika **je řešením důsledků nelegální migrace**, nikoliv jejích příčin, přesto je zcela jednoznačné, že úspěšné, rychlé a podložené návratové praxe všech členských států Evropské unie mohou velmi výrazným způsobem migraci ovlivňovat. Pokud bude návratová politika úspěšná, bude působit i na myšlení osob nelegálně překračujících hranice států s vědomím, pokud nelegálně vstoupím, budu navrácen zpět. Tato principiální logika je pro řízení migrace zásadní.

Návratová politika je nedílnou součástí migrační politiky všech členských států. Její snahou je navracení nelegálních migrantů, kteří nemají právo pobývat v Evropské unii a ve svém důsledku se stává prostředkem k vypořádání se s následky nelegální migrace, její eliminaci a rychlé navracení nelegálních migrantů do země jejich původu nebo rezidentního státu pobytu. Velká část migrantů nelegálně pobývajících v evropském prostoru žije navíc v nevyhovujících poměrech a stává se objektem zneužívání působícími zločineckými organizacemi. Úroveň intenzity navracení v jednotlivých členských státech je na různé úrovni, což je částečně ovlivněno i rozdílnou národní legislativou států, ale také jejich personálními a finančními možnostmi. Návratová politika je ovlivněna i vzájemnými vztahy mezi Evropskou unií a jednotlivými třetími zeměmi, úrovní vzájemné komunikace a ochotou k přistoupení ke vzájemnému dialogu. Podmínkou pro uplatňování návratových programů je dodržování podmínek stanovených mezinárodními smlouvami v oblasti základních lidských práv, především Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950, Úmluvou OSN o uprchlících z roku 1951 a jejím protokolem z roku 1967, Listinou základních práv Evropské unie z roku 2000 a s obecnou zásadou non refoulement. Návratová politika není aktivitou posledních roků. Evropskou unií je jí věnována dlouhodobá pozornost. Jeden z unijních dokumentů – Evropský program pro migraci,¹² přijatý Evropskou komisí v květnu 2015, byl formulován se závěrem: „*Jedním z faktorů ovlivňujících nelegální migraci je i přesvědčení o tom, že systém Evropské unie pro navracení nelegálních migrantů nefunguje dostatečně účinně. Základním cílem, kterého musí být dosaženo, je systematické (dobrovolné nebo nucené) navracení všech cizinců, kteří nemají právo pobývat v evropském prostoru.*“ Tato zásada je i v současných diskusích a unijních výstupech opakovaně zdůrazňována.

Navracení cizinců neoprávněně pobývajících v evropském prostoru je náročný proces, vystavený celé řadě překážek, které jednotlivé členské státy i unijní orgány musí řešit. Jeho náročnost spočívá zejména ve snaze cizinců vyhnout se aktu vlastního navracení, v nedostatečné spolupráci třetích zemí a často i zastírané neochotě spolupracovat při návratových aktivitách jejich občanů, nevydávání cestovních dokladů potřebných k návratu, překážek souvisejících s probíhajícími ozbrojenými konflikty, nestabilní politické situaci v zemích původu nelegálních migrantů včetně neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu

¹² COM (2015) 240 final. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, nazvané: *Evropský program pro migraci*. [online]. [cit. 7. decembra 2023]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52015AE4319&qid=1703068377803>

(např. v současné době Sýrie), nefunkční pravidelné letecké spojení, vysoké finanční náklady nebo náročné logistické zabezpečení speciálních návratových letů. Náročnost spočívá také v dosud neúplně nastavené a provázané spolupráci v rámci celého evropského prostoru, které lze označit jako ne zcela konzistentní vzájemnou komunikaci v návratové politice Evropské unie.

Návratová politika Evropské unie, jako důsledek nelegální migrace, ale také neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, je prostředkem k řešení migrace.

Zavedení dočasné ochrany vnitřních hranic

Jedním z možných řešení migračních pohybů je také regulace prostřednictvím zavedení dočasné ochrany vnitřních hranic se současným nastavením hraniční kontroly. I v tomto případě se jedná o regulativní opatření, které je nutné zařadit do kategorie **řešení důsledků nelegální migrace**.

Znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je mimořádným opatřením, které je nutné označit jako výjimku ze zavedeného pravidla vyplývajícího z ustanovení článku 22 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), stanovující že: „*vnitřní hranice lze překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost*“. Jeho využití upravuje kapitola II citovaného nařízení. Z povahy věci vyplývá, že znovuzavedení ochrany vnitřních hranic má být pouze výjimečné, omezeno na co nejkratší dobu a pouze na nezbytný úsek vnitřních hranic. Lze ho uplatnit v situacích, kdy dochází k nárůstu zvýšených hrozeb pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost. Migrace a překročení vnějších hranic velkým počtem příslušníků třetích zemí by samo o sobě nemělo být považováno za hrozbu pro veřejný pořádek.¹³ Přesto v určitých situacích se v období od migrační krize 2015-2016 stává poměrně častou aktivitou jednotlivých členských států Evropské unie při řešení migračních pohybů. Pouze v období od září 2015 do roku 2017 byla dočasná ochrana vnitřních hranic zavedena celkem 50x. Od tohoto období však zavádění ochrany vnitřních hranic ze strany jednotlivých členských států dále pokračovalo v roce 2018 i v roce 2019. Od roku 2020 byla dočasná ochrana vnitřních hranic opakovaně zavedena více členskými státy v souvislosti pandemií COVID-19 a od roku 2022 opětovně a opakovaně v návaznosti na nelegální překračování vnitřních hranic občany třetích zemí.¹⁴ Celkově od září roku 2015 do konce roku 2021 byla ochrana vnitřních hranic se současným zavedením kontrol na hranicích zavedena více než 280x. Hlavní důvody zavedení ochrany vnitřních hranic byly členskými státy oznamovány v tomto období označovány – druhotné pohyby v době uprchlické krize 2015-2016, boj s terorismem a omezení šíření onemocnění COVID-19.¹⁵ Pouze v roce 2022 bylo znovuzavedení ochrany vnitřních hranic ve 28 případech, z nichž se 19 případů týkalo prodloužení stávajících dlouhodobých kontrol na vnitřních hranicích, které jsou v platnosti od roku 2015.¹⁶

¹³ Recitál 26 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).

¹⁴ Srov. SCHEU, H., CH., 2023. Vnitřní hranice schengenského prostoru v dobách krize a reformy. In: *Bezpečnostní teorie a praxe*, s. 41 – 57.

¹⁵ COM (2022) 301 final. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Zpráva o stavu Schengenu 2022*. [online]. [cit. 15. decembra 2023]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=COM%282022%29+301+final&lang=cs&type=quick&qid=1703167518572>

¹⁶ COM (2023) 274 final. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Zpráva o stavu Schengenu 2023*. [online]. [cit. 7. decembra 2023]. Dostupné na internete: <https://eurlex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=COM%282023%29+274+final&lang=cs&type=quick&qid=1703069673259>

Zavedení dočasné ochrany vnitřních hranic se spojenou kontrolou hranic přináší dostatečné odrazy k nelegální migraci. Zejména situace, kdy dochází k dočasnému zavedení ochrany vnitřních hranic několika schengenskými státy současně, dochází i k silnějším dopadům regulujícím migraci. Opatření však není systémové a zcela jistě by se nemělo stávat pravidlem, neboť jeho uplatňování neguje benefity Schengenu spočívající ve volném pohybu oprávněných osob. Je ho potřeba označit pouze jako dočasné do přijetí jiných migraci regulujících opatření.

Dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je třeba považovat pouze za přechodný (časově omezený) způsob pro zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti jednotlivých členských států. I když napomáhá řešení i nelegální migrace, je stále řešením dočasným a řešením nestandardní povahy.

Využívání společných informačních systémů

Pro všechny možnosti regulace migrace je nepostradatelné využívání moderních a funkčních informačních systémů. Na úrovni Evropské unie je v současné době více informačních systémů, které lze využívat pro rozhodování v konkrétních situacích. Dobře vypracovaný a nastavený systém rychlého získání potřebné informace je kritériem pro správné rozhodování i v migrační problematice. Jeho využitelnost je patrná při udělování víz a pobytových oprávnění, rozhodování v azylových procedurách, provádění hraniční kontroly na vnějších schengenských hranicích, zjišťování totožnosti u osob, které nelegálně překračují vnější hranice nebo byly zjištěny bez platného oprávnění k pobytu v evropském prostoru. Jsou využívány v případech předcházení nelegální migraci i v případech řešení důsledků nelegální migrace. Nejdůležitější společné informační systémy představuje:

- schengenský informační systém,
- vízový informační systém,
- informační systém Eurodac,
- informační systém Eurosur,
- informační systém Falešné a pravé doklady (FADO).

Využívání společných informačních systémů Evropské unie jako možnosti k řešení migrace lze uplatňovat v případech prověřování žadatelů o vstup do schengenského prostoru, tedy jako prostředek preventivně regulující, ale i v případech, kdy jsou již řešeny důsledky nelegální migrace. Jejich přínos spočívá zejména ve zjišťování informací soustředěných k osobě, ověřování totožnosti osob, které nemají cestovní nebo jiné identifikační doklady, projednávání žádostí o mezinárodní ochranu nebo při realizaci návratové praxe. Perspektivu využití informačních systémů lze spatřovat i v nově připravovaných projektech Entry/Exit systém (evidence vstupu a výstupu) a v projektu tzv. cestovních povolení u cizinců cestujících v bezvízovém režimu (IS ETIAS).

V této oblasti lze přijmout je stručný a nesporný závěr – aktivní využívání společných informačních systémů je důležitým prostředkem k řešení migračních pohybů.

Podíl agentury Evropské pohraniční a pobřežní stráže (Frontex) na regulaci migrace

Vztahu k nastíněným prostředkům (vyjma vízové politiky), kterými je možné již v současné době regulovat migrační pohyby, je důležité připomenout, že v systému struktury orgánů Evropské unie a dělby odpovědnosti je problematika provádění hraničních kontrol a ochrany vnějších schengenských hranic svěřena agentuře Evropské pohraniční a pobřežní

stráže (dále jen „agentura“). Agentura zajišťuje kontrolu správy vnějších hranic prováděnou jednotlivými členskými státy a poskytuje státům technickou, informační a operativní podporu. Je tvořena vnitrostátními orgány členských států odpovědnými za správu hranic, vnitrostátními orgány odpovědnými za navracení a Evropskou pohraniční a pobřežní stráž. Plní nejdůležitější úkoly v oblasti správy hranic a za jejich plnění je odpovědná Evropskému parlamentu a Radě. Zajišťuje integrovanou správu hranic a pro tyto účely uplatňuje opatření Evropské unie, která se týkají správy vnějších hranic, jako např. schengenského hraničního kodexu nebo opatření týkající se navracení nelegálně pobývajících cizinců ze třetích zemí. Agentura zahrnuje také stálý útvar Evropské pohraniční a pobřežní stráže s perspektivní kapacitou až 10 000 operativních pracovníků do roku 2027 určených pro plnění úkolů na vnějších hranicích. Její hlavní úkoly vycházejí z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 o Evropské pohraniční a pobřežní strážce a o zrušení nařízení (EU) č. 1052 a (EU) 2016/1924. Mezi nejdůležitější úkoly zaměřené na regulaci migrace patří například:

- monitorování migračních toků a provádění analýzy rizik, hodnocení zranitelnosti a připravenosti vůči hrozbám na vnějších hranicích,
- zajišťování potřeb členských států souvisejících s prováděním navracení,
- monitorování správy vnějších hranic prostřednictvím styčných úředníků agentury v členských zemích,
- provozování a rozvoj informačních systémů (viz dále),
- poskytování technické a operativní pomoci členským státům a třetím zemím v souladu s evropskými předpisy a mezinárodním právem,¹⁷
- sledování dodržování základních lidských práv při všech činnostech na vnějších hranicích a návratových operacích,
- podpora činnosti v hotspotech poskytováním pomoci při vedení pohovorů, zjišťování totožnosti a kontrole cestovních a jiných dokladů,
- spolupráce s ostatními agenturami podílejícími se na migraci jako například s Europol, Eurojustem, Evropskou azylovou agenturou, Evropskou agenturou pro námořní bezpečnost (EMSA) nebo agenturou pro kontrolu rybolovu (EFCA).

Agentura je i provozovatelem monitorovacího informačního systému EUROSUR, informačního systému FADO a nově bude mít výrazný podíl na využívání informačním systému ETIAS. Její podíl na řešení migračních pohybů se zvyšuje

Výzkum názorů veřejnosti na současný vývoj migrace v evropském prostoru

K tomu, aby bylo možné získat obecný pohled veřejnosti na hodnocení výsledků dosažených v aktivitách evropských orgánů v oblasti migračních opatření migrační téma i zhodnotit zájem veřejnosti o tuto oblast společenského dění, bylo potřebné provést odpovídající výzkum. Pro dosažení tohoto záměru byla zvolena metoda dotazování provedená formou dotazníkového průzkumu, jejíž provedení a výstupy jsou předkládány jako součást studie.

Výzkumným cílem bylo dosažení poznání směřující k získání názorů veřejnosti, zda současné legislativní úpravy přijímané na úrovni Evropské unie jsou dostatečné, zda migrace představuje bezpečnostní riziko, jaký je názor veřejnosti na další migrační vývoj, jakou úlohu sehrává v oblasti regulace migrace agentura Evropské pohraniční a pobřežní stráže (Frontex),

¹⁷Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 656/2014, kterým se stanoví pravidla pro ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie.

jakou roli v migraci sehrává převaděčství, které společné aktivity mohou v nejvyšší míře přispět k regulaci migrace nebo jaký je postoj veřejnosti k cizincům.

Objekt empirického výzkumu představuje migrační problematika v evropském prostoru a dostatečnost aktivit Evropské unie směřující k jejímu řešení.

Předmětem empirického výzkumu je základní výzkumná otázka směřující ke zjištění, zda opatření přijímané v současné době na úrovni Evropské unie jsou dostatečná a je možné migraci přijatelně regulovat.

Zvolená metoda výzkumu – dotazování

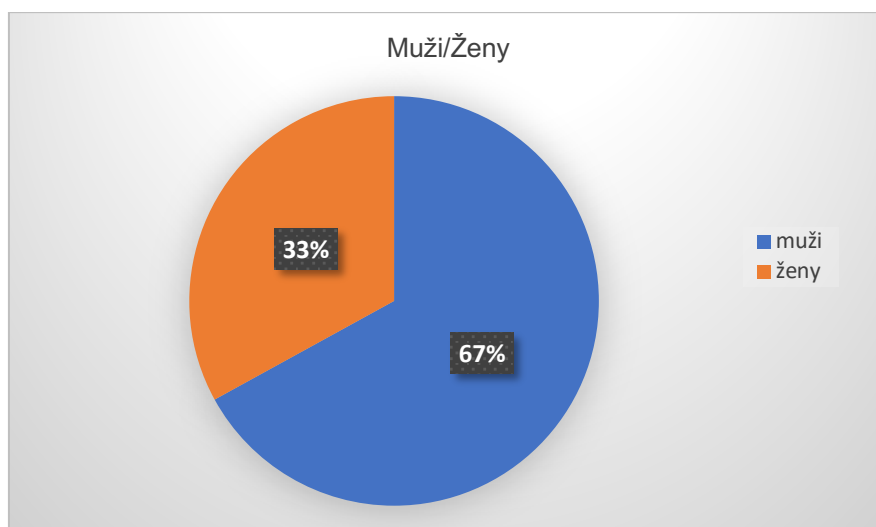
Dotazníková metoda, jako metoda kvantitativní, se jevila jako nejvhodnější způsob získání potřebných informací k provedení výzkumu. Výhodou této metody je, že je finančně nenáročná, představuje nízké časové zatížení, které právě při získávání sběru informací v terénu bylo značně limitující. Dotazník byl anonymní, všichni respondenti byli o této skutečnosti informováni. Anonymita zaručovala bezproblémové ničím neovlivněné vyjádření svého názoru, vyšší ochotu k vyplnění dotazníku, vyšší validitu a jevila se jako nejvýhodnější cesta k získání skutečně věrohodných odpovědí. Dotazník byl koncipován v režimu uzavřených otázek, na které respondenti odpovídali výběrem jedné z možných variant. Odpovědi na otázky v dotazníkovém šetření byly získávány vyplněním předložených písemných dotazníků při použití volně dostupné platformy Survio. Tento způsob byl zvolen jako nejvýhodnější forma vyhodnocení výsledků. Volená cesta umožňovala, aby se do průzkumu zapojili respondenti z jakéhokoli prostředí a geografického místa. Samostatně byli k zapojení do průzkumu osloveni studenti Policejní akademie České republiky v Praze, Vyšší policejní školy a Střední policejní školy Ministerstva vnitra v Praze a v Holešově a studenti vzdělávacích zařízení Policie České republiky (základní odborná příprava). Respondenti zapojení do průzkumu pocházeli z České republiky.

Dotazník byl víceúčelový. Jeho cílem bylo získání pohledu na více otázek souvisejících s migrací a získání dalších možností i pro vyhodnocování jiných okruhů s migrací souvisejících. Byl tvořen formou tzv. uzavřených otázek, což znamená, že respondentům byly navrženy možnosti odpovědí, ze kterých byla vybírána jedna možná. Dotazník obsahoval i název zkoumané problematiky a vyjádření pro jaké účely je zpracováván. Sběr dat probíhal po dobu 10 měsíců od února 2023 do konce listopadu 2023. Do průzkumu se zapojilo celkem 408 respondentů, což představuje dostatečně reprezentativní vzorek pro výstupní informace.

Výstupová zjištění

Z analýzy získaných odpovědí lze konstatovat, že přes zcela rovnou příležitost v internetovém prostředí se do průzkumu v převážné většině zapojili muži 67 %, ženy se zapojily ve 33 %.

Graf č. 1



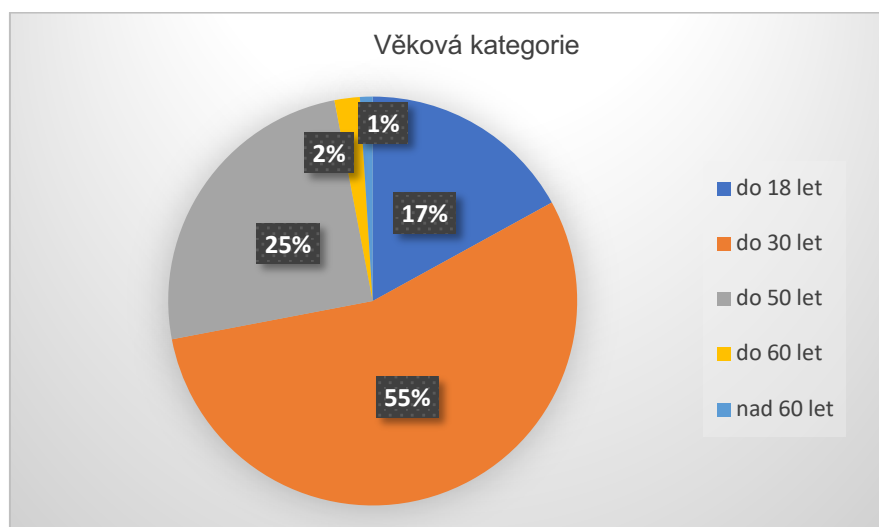
Z hlediska rozložení dosaženého vzdělání tvořili převážnou většinu respondenti se středoškolským vzděláním s maturitou 60 %, respondenti se základním vzděláním představovali 25 %, respondenti se vzděláním titul Bc. 7 % a s vyšším vzděláním titul Mgr. a výše 8 %.

Graf č. 2



Podle věkové kategorie se průzkumu zúčastnilo 17 % respondentů ve věku do 18 let, 55 % respondentů ve věku do 30 let, 25 % ve věku do 50 let, 2 % ve věku do 60 let a 1 % ve věku nad 60 let.

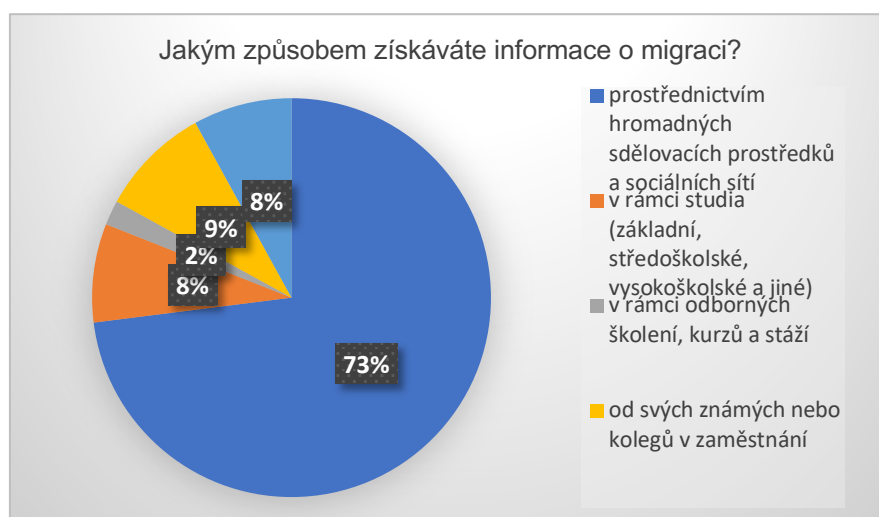
Graf č. 3



Na otázku: **Jakým způsobem získáváte informace o migraci** – odpovědělo 73 %, že informace o migraci získávají převážně prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků a sociálních sítí, 9 % od svých známých a kolegů v zaměstnání, 8 % v rámci studia (základní středoškolské, vysokoškolské) a 2 % v rámci odborných školení, kurzů a stáží.

Rozložení odpovědí na tuto otázku není překvapující. Naopak odpovídá předpokladu, že veřejnost se s migrační problematikou seznamuje především prostřednictvím veřejných zdrojů.

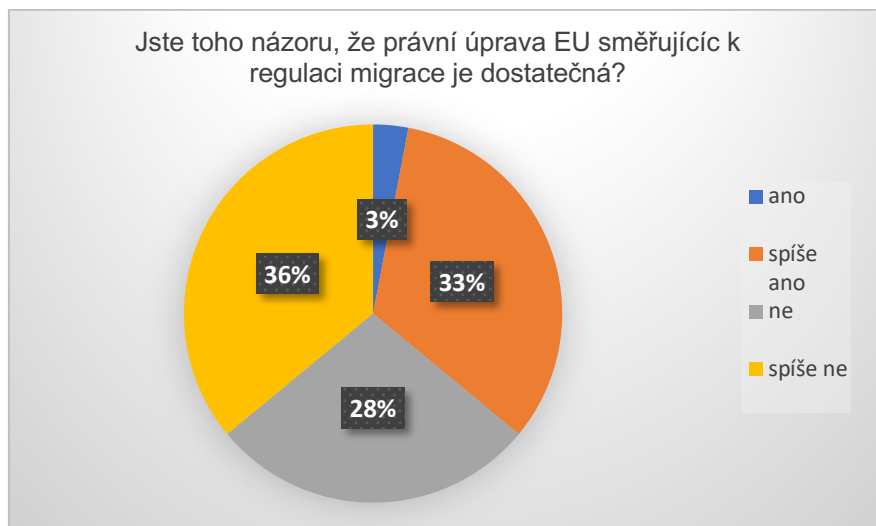
Graf č. 4



Na otázku: **Jste toho názoru, že právní úprava Evropské unie směřující k regulaci migrace je dostatečná** – se přiklonilo v nabídkové škále 36 % respondentů k odpovědi spíše ne, 33 % spíše ano, 28 % ne a pouze 3 % respondentů považuje právní regulaci migrace za dostatečnou.

Rozložení odpovědí napovídá o ne zcela jasně vyhraněném, spíše váhavém, přístupu k migračním problémům. U respondentů, kteří se vyjádřili, jednoznačně kategoricky převládá přesvědčení o tom, právní úprava regulace migrace na úrovni Evropské unie není dostatečná (odpovědi ne a spíše ne 64 %).

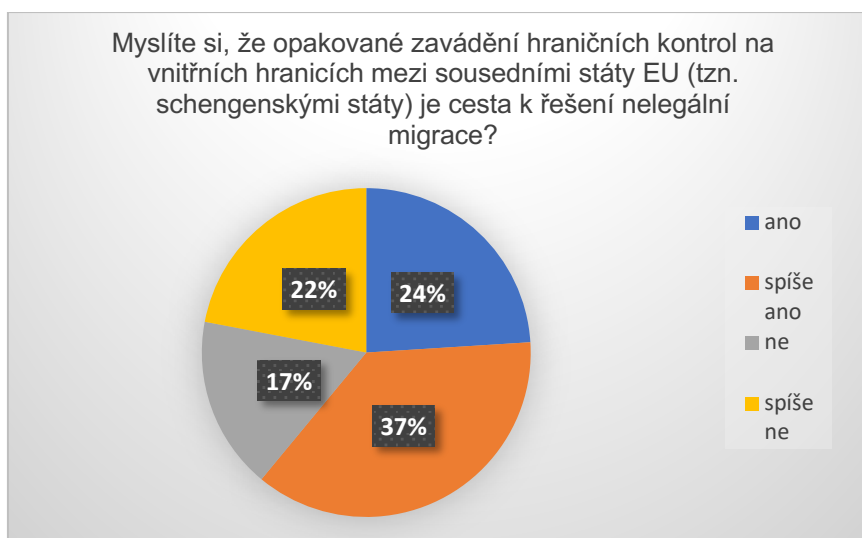
Graf č. 5



Na otázku: **Myslíte si, že opakované zavádění hraničních kontrol na vnitřních hranicích mezi sousedními státy EU (tzn. schengenskými státy) je cesta k řešení nelegální migrace** – odpovědělo v nabídkové škále 37 % respondentů spíše ano, 24 % odpovědělo přímo ano, 22 % spíše ne, a 17 % jednoznačně ne.

Z analýzy odpovědí vyplývá, že nadpoloviční většina respondentů (61 %) se přiklání k názoru, že opakované kontroly na vnitřních hranicích přispívají k řešení nelegální migrace.

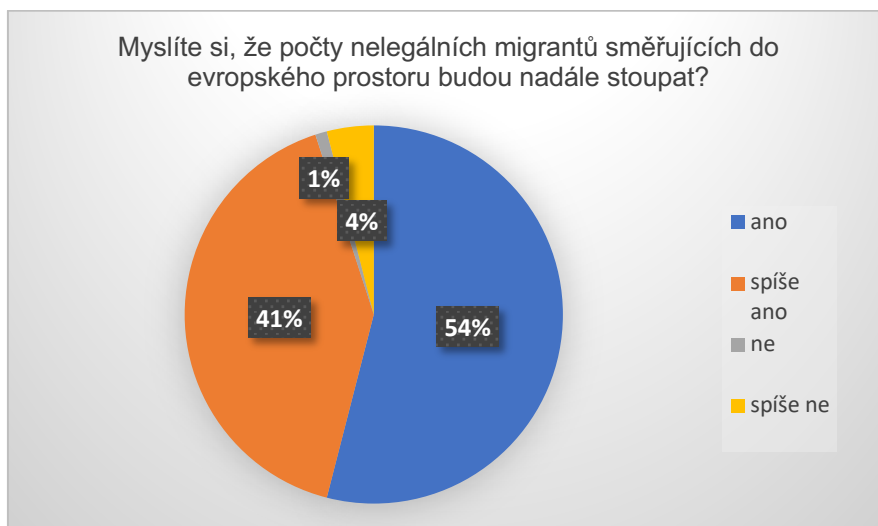
Graf č. 6



Na otázku: **Myslíte si, že počty nelegálních migrantů směřujících do evropského prostoru budou nadále stoupat** – odpovědělo 54 % respondentů odpovědí ano, 41 % odpovědí spíše ano, pouze 1 % respondentů odpovědělo ne a 4 % spíše ne.

Z odpovědí na položenou otázku vyplývá jednoznačný názor veřejnosti spočívající v přesvědčení, že nelegální migrace bude i v dalším období pokračovat. Názor veřejnosti není překvapující, spíše očekávaný.

Graf č. 7



Na otázku: **Jaký podíl na nelegální migraci podle Vašeho názoru sehrává organizované převaděčství** – přiřadilo 67 % respondentů stupeň podílu jako vysoký, 20 % jako velmi vysoký, 12 % hodnotí podíl převaděčství jako nízký a 1 % jako zanedbatelný.

Z výsledků dotazníkového šetření jednoznačně vyplývá, že veřejnost vnímá převaděčství jako velký problém a také to, že tento problém je veřejnosti velmi blízký. Celkem 87 % respondentů se přiklonilo k nejvyšším nabídkovým škálám.

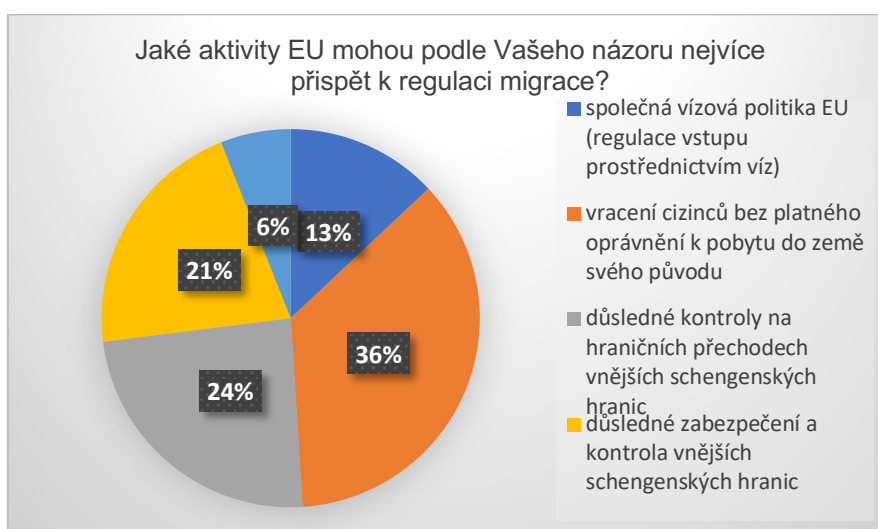
Graf č. 8



Na otázku: **Které aktivity EU mohou podle Vašeho názoru nejvíce přispět k regulaci migrace** – se přiklonilo 36 % k regulaci prostřednictvím návratové politiky Evropské unie, 24 % k regulaci prostřednictvím důsledných kontrol na hraničních přechodech. Důsledné zabezpečení vnějších schengenských hranic označilo 21 % a 13 % označilo jako možný způsob regulace migrace vízovou politikou Evropské unie. 6 % respondentů označilo jako cestu pro řízení migrace aktivní využívání nastavených informačních systémů.

Analýza odpovědí ukazuje, že neexistuje vyhraněný a jednoznačný názor veřejnosti na možnosti regulace migrace. Ve své podstatě byla stanoviska zaujímána jako odraz veřejně diskutovaných a publikovaných postupů k řešení současné migrace jako celku. Velká část respondentů se přiklání k řešení migrace cestou návratové politiky, ale pokud spojíme kontroly na hraničních přechodech se zajištěním vnějších schengenských hranic, pak dospějeme k závěru, že nejvíce se veřejnost orientuje na schengenské hranice (45 %).

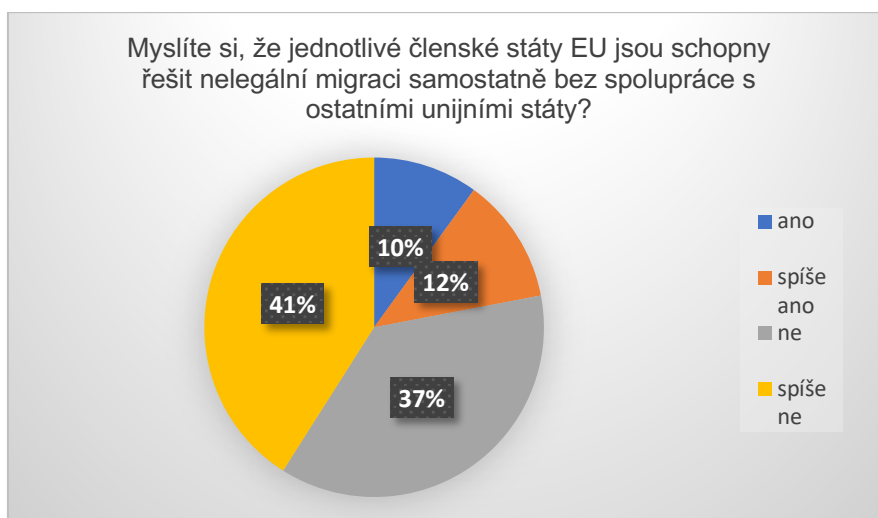
Graf č. 9



Na otázku: **Myslíte si, že jednotlivé členské státy EU jsou schopny řešit nelegální migraci samostatně bez spolupráce s ostatními unijními státy** – odpovědělo 41 % respondentů spíše ne, 37 % respondentů jednoznačně ne, 12 % spíše ano a 10 % odpovědělo přímo ano.

Celkově lze hodnotit názor veřejnosti spočívající v závěru, že jednotlivé členské státy Evropské unie nemohou nelegální migraci řešit samostatně, bez vzájemné spolupráce. Celkově 78 % respondentů se přiklonilo k mezinárodnímu společnému řešení (odpovědi ano nebo spíše ano).

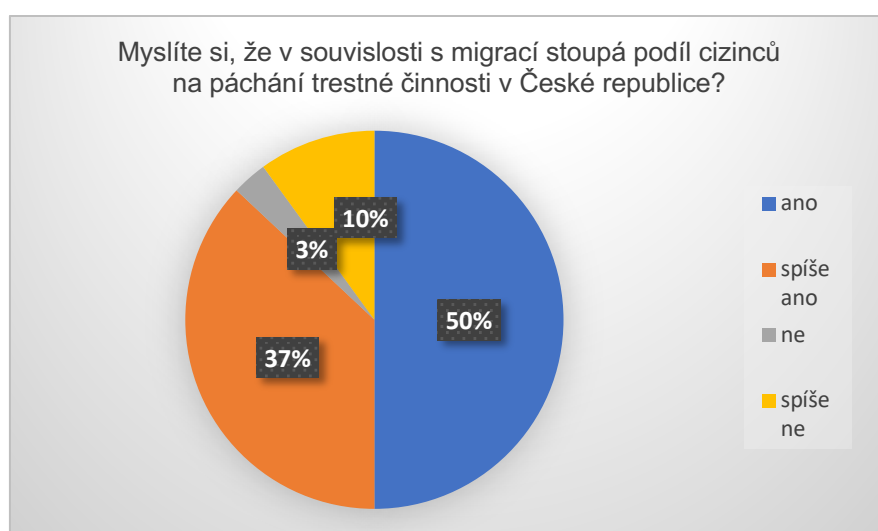
Graf č. 10



Na otázku: **Myslíte si, že v souvislosti s migrací stoupá podíl cizinců na páčání trestné činnosti v České republice** – odpovědělo 50 % respondentů jednoznačně ano a 37 % respondentů spíše ano. Pouze 10 % respondentů odpovědělo spíše ne a 3 % jednoznačně ne.

Názor veřejnosti vychází pravděpodobně z předpokladu logického úsudku, spočívajícího v představě, čím více cizinců, tím více příležitosti k trestné činnosti. Ovlivnění je možné i známými případy, kdy se jednotlivci z cizineckého prostředí v různých státech Evropské unie dopustili závažné trestné činnosti. Proto výstup ze šetření je, že 87 % respondentů (spojené odpovědi ano a spíše ano) se přiklonilo k názoru, že trestná činnost související s migrací stoupá podíl cizinců na trestné činnosti.

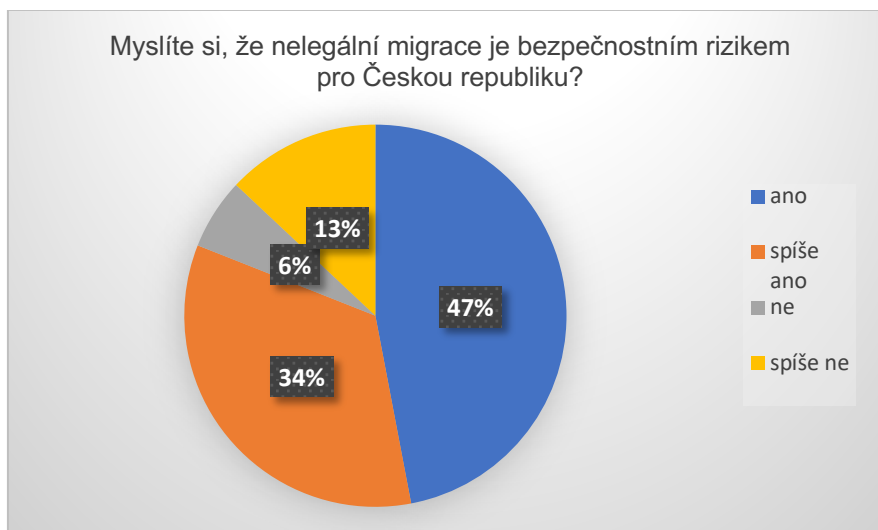
Graf č. 11



Na otázku: **Myslíte si, že nelegální migrace je bezpečnostním rizikem pro Českou republiku** – odpovědělo 47 % respondentů přímo ano, 34 % respondentů spíše ano, pouze 6 % respondentů odpovědělo přímo ne a 13 % spíše ne.

I u této otázky jsou odpovědi celkově jednoznačné. Odpověď ano nebo spíše ano celkově konstatovalo 81 % dotázaných. Z těchto odpovědí odeznívá názor, že veřejnost migrační téma sleduje s vnímáním určitého stupně rizika a sním spojenými obavami.

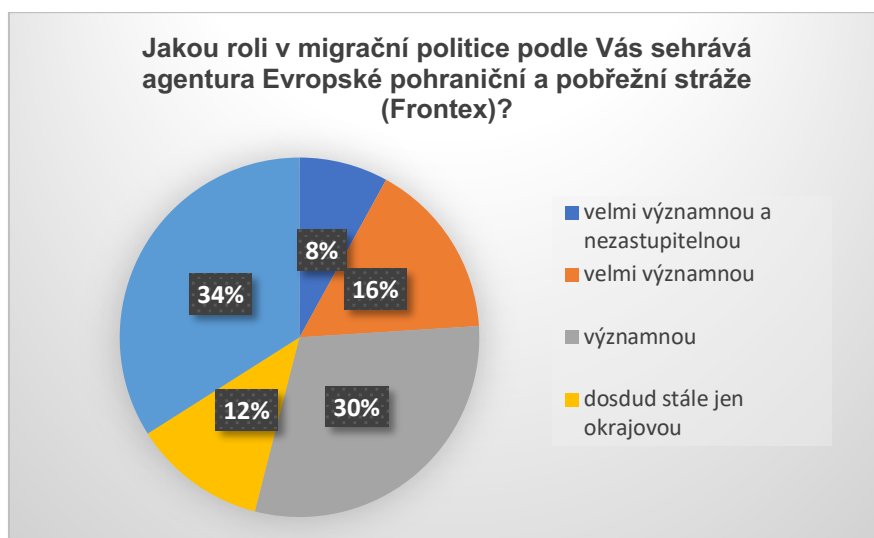
Graf č. 12



Na otázku: **Jakou roli v migrační politice podle Vás sehrává agentura Evropské pohraniční a pobřežní stráže (Frontex)** – v nabídkové škále odpovědělo 34 % respondentů, že nedisponuje dostatečnými informacemi. Ze zbývajících odpovědí pouze 8 % respondentů odpovědělo, že Frontex sehrává v migrační politice velmi významnou a nezastupitelnou roli, 30 % respondentů zvolilo v nabídkové škále odpověď, že sehrává významnou roli, 16 % respondentů volilo odpověď velmi významnou roli a 12 % odpovědělo dosud zatím stále jen okrajovou roli.

Analýzou odpovědí lze akceptovat skutečnost, že 34 % respondentů na otázku z důvodů nedostatečných informací nezaujalo názor. Ze zbývajících odpovědí převládá názor, že Frontex v oblasti migrace zaujímá důležité místo (53 % odpovědí – velmi významná a nezastupitelná role, velmi významná role a významná role). Přesto, že lze očekávat u laické veřejnosti určitou míru nepřesnosti, je výstup odpovědí směřující k aktivní roli Frontexu při řešení migrace poměrně překvapivý, převážně potvrzující jeho významnou roli při řešení migračních aktivit.

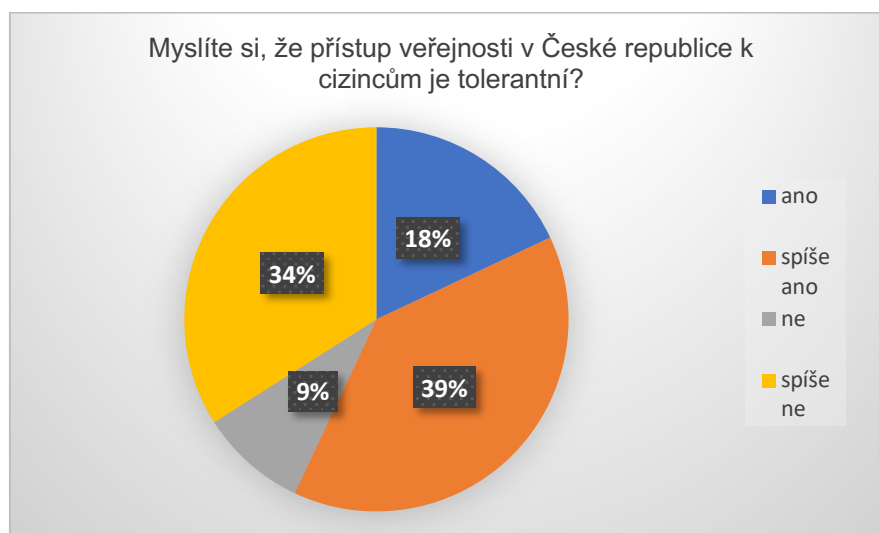
Graf č. 13



Na otázku: **Myslíte si, že přístup veřejnosti v České republice k cizincům je tolerantní** – odpovědělo jednoznačně ano 18 % respondentů. Spíše ano odpovědělo 39 % respondentů. Jednoznačně ne odpovědělo pouze 9 % dotázaných a 34 % odpovědělo spíše ne.

Vyhodnocením odpovědí lze konstatovat závěr, že veřejnost se **příklání nadpoloviční většinou k názoru, že společnost v České republice je k cizincům tolerantní (57 % odpověď ano nebo spíše ano).**

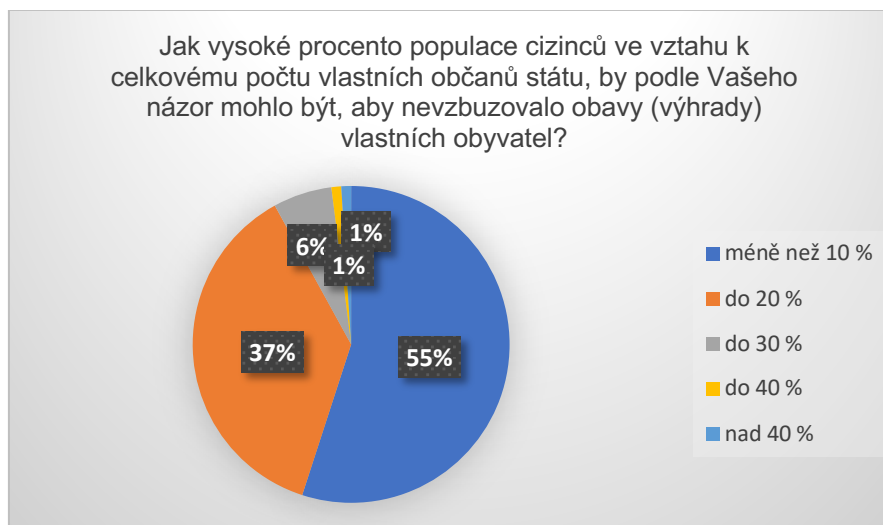
Graf č. 14



Na otázku: **Jak vysoké procento populace cizinců ve vztahu k celkovému počtu vlastních občanů státu, by podle Vašeho názoru mohlo být, aby nevzbuzovalo obavy (výhrady) vlastních obyvatel** – odpovědělo 55 % respondentů, že méně než 10 % cizinecké populace, 37 % odpovědělo do 20 %, 6 % respondentů odpovědělo do 30 % cizinecké populace a 3 % respondentů odpovědělo více než 30 % celkové populace obyvatel.

Z vyhodnocení odpovědí vyplývá, že nadpoloviční většina respondentů (55 %) se přiklání k počtu cizinců v majoritní společnosti do 10 %. Poměrně výrazná část pak k počtu do 20 %. Hodnotu nad do 30 % označilo 5 % respondentů a vyšší hodnotu 2 %.

Graf č. 15



Shrnutí výstupů z průzkumu a závěr

Názory veřejnosti dokumentované reprezentativním vzorkem výzkumu provedeného metodou dotazníkového průzkumu dokladují, že migrace je sledovaným tématem veřejnosti, což lze usuzovat z výsledků odpovědí. Převažující názor veřejnosti reprezentovaný zkoumaným vzorkem vypovídá, že Evropská unie se sice snaží migrační problémy řešit, ale zatím málo efektivně. Chybí více právních úprav, které by pomohly regulovat současné migrační problémy. Migrace je považována veřejností jednoznačně za bezpečnostní riziko a veřejnost neočekává v nejbližší době její pokles. Ve veřejnosti převládá názor, že jednotlivé členské státy nemohou migrační problémy řešit samostatně, ale pouze ve vzájemné spolupráci. Názor vzorku respondentů potvrzuje i to, že převaděčství je vysokým rizikem podporujícím migrační pohyby. Potvrzuje, že úloha Frontexu při řešení migrace stoupá. Z průzkumu vyplývá vcelku převažující tolerantní přístup majoritní společnosti k cizincům.

Celkovou studii k problematice migrace lze shrnout do závěru spočívajícího v konstatování, že Evropská unie ve snaze získat co nejvyšší míru kontroly nad migrací vyvíjí značné úsilí. Tento závěr dokumentuje několik dalších legislativních předpisů, které jsou na úrovni Evropské unie v současné době připravovány. Sporným bodem však zůstává příliš pomalý projednávací rámec, který je tvořen legislativním procesem na úrovni Evropské unie.

Jednoznačně však můžeme přijmout závěr, že i v současné době je vytvořeno prostředí, které umožňuje migraci alespoň částečně regulovat. Zcela jistě jsou dobré podmínky vytvořeny pro regulativní opatření přijímaná **cestou společné vízové politiky, kontroly prováděné na hraničních přechodech vnější schengenské hranice výjimečně zavedením dočasné ochrany vnitřních hranic**. Výrazným způsobem k regulaci migrace pomáhají již nastavené společné informační systémy.

Vedle toho však zůstávají velmi vážné nedořešené problémy související se **zajištěním vnějších schengenských hranic** (pozemního a zejména mořského úseku). Členské státy, které zajišťují vnější schengenské hranice, se potýkají s vážnými problémy, které by se na úrovni Evropské unie měly stát prioritou pro nejbližší období. Výsledky v dostatečné míře zatím nepřinášejí ani realizace **návratové politiky**. Počty navracených osob, které nemají nebo

pozbyly oprávnění k pobytu, nedosahují očekávaných výsledků. Neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu a osoby, které nelegálně vstoupily do evropského prostoru, zůstávají i nadále v jednotlivých členských zemích Evropské unie, bez kontroly místa jejich pobytu a stávají se rizikem pro veřejný pořádek.

Opomenout nelze ani zdlouhavé a částečně rozdílní azylové procedury v jednotlivých členských státech. Tento problém nebyl v předložené studii analyzován s ohledem na to, že projednáváný nový pakt o migraci a azylu (viz výše) některé postupy v tomto směru narovnává.

S optimistickým pohledem lze očekávat jeho přijetí v nejbližším období roku 2024, a pokud se nepodaří přijmout všechny předpokládané úpravy, dojde k přijetí alespoň některých dílčích úprav migrační agendy. Dopady a výsledky nových opatření se mohou stát součástí pro další studii migrační problematiky.

Literatura

Články

SCHEU, Harald, Christian, 2023. Vnitřní hranice schengenského prostoru v dobách krize a reformy. In: *Bezpečnostní teorie a praxe. Praha: Policejní akademie České republiky. Ročník 29, č. 2. s. 41 – 57. ISSN 1801-8211, e-ISSN 2571-4589.*

Právní předpisy

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2303 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu a zrušení nařízení (EU) č. 439/2010, ze dne 15. prosince 2021.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), ze dne 13. července 2009.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 656/2014, kterým se stanoví pravidla pro ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie.

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.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, ze dne 14. listopadu 2018.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech, dlouhodobých vízech a povoleních k pobytu mezi členskými státy (nařízení o VIS), ze dne 9. července 2008.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1155, který se mění nařízení (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), ze dne 20. června 2019.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2303 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu a zrušení nařízení (EU) č. 439/2010, ze dne 15. prosince 2021.

Vyhláška č. 428/2010 Sb., stanovící okruh cizinců, kteří mohou pobývat v tranzitním prostoru mezinárodního letiště na území České republiky pouze na základě uděleného letištního průjezdního víza.

Vyhláška č. 429/2010 Sb., stanovící výjimky z povinnosti cizince požádat o vízum nebo povolení k pobytu na místně příslušném zastupitelském úřadu.

Internetové zdroje

Úřední věstník Evropské unie. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=cs>

Keywords: migration, foreigner, visa, third-country nationals, Schengen borders, border control, asylum, Schengen Borders Code, Visa Code, return policy, visa policy, information systems

Summary

The views of the public documented by the representative sample of the survey conducted by the questionnaire survey method prove that migration is a topic of public interest, as can be inferred from the results of the responses. The overwhelming public opinion represented by the sample surveyed shows that the European Union is trying to address migration problems, but so far with little effectiveness. There is a lack of legislation to help regulate the current migration problems. Migration is clearly seen by the public as a security risk and the public does not expect it to decrease in the near future. The public perception is that individual Member States cannot solve migration problems on their own, only in co-operation with each other. The view of the sample of respondents is also confirmed by the fact that smuggling is a high risk contributing to migratory movements. It confirms that the role of Frontex in dealing with migration is increasing. The survey shows a generally tolerant attitude of the majority towards foreigners. The overall study on migration can be summarised by concluding that the European Union is making considerable efforts to gain as much control over migration as possible. This conclusion is supported by several other pieces of legislation currently being drafted at EU level. However, a point of contention remains the excessively slow negotiating framework that makes up the legislative process at EU level. However, we can unequivocally accept the conclusion that an environment that allows migration to be at least partially regulated has been created. Certainly, good conditions have been made for regulatory measures taken by way of a common visa policy, controls carried out at the border crossing points of the external Schengen borders and, exceptionally, the introduction of temporary internal border protection. The common information systems already set up help to regulate migration in a significant way. In addition, however, there are still very serious unresolved problems related to the securing of the external Schengen borders (land and especially sea borders). The Member States securing the external Schengen borders are facing serious problems which should become a priority at EU level in the near future. The implementation of the return policy has not yet yielded sufficient results. The numbers of returned persons who have no right of residence or no longer have a right of residence are not achieving the expected results. Unsuccessful applicants for international protection and persons who have entered the European area illegally continue to remain in individual EU Member States without control of their place of residence and they become a risk to public order. The lengthy and partially divergent asylum procedures in individual Member States cannot be overlooked. This problem has not been analysed in the study presented herein, given that the new pact on migration and asylum under discussion (see above) straightens out

some of the procedures in this respect. With an optimistic view, its adoption can be expected in the near term of 2024, and if not all the presupposed adjustments can be adopted, at least some partial ones regarding the migration agenda can be expected. The impacts and results of the new measures may form a part of a further study on migration issues.

*JUDr. Miloslav Smetana
Katedra policejních činností
Fakulta bezpečnostně právní
Policejní akademie České republiky v Praze
e-mail: smetana@polac.cz*

Recenzenti: doc. JUDr. Robert Odler, PhD., JUDr. Tomáš Škrinár, PhD.