

# **Analýza a řízení rizik spojených s nelegální migrací v rámci České republiky**

Martin Vaculík

---

Bakalářská práce  
2013



**Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně**  
Fakulta logistiky a krizového řízení

---

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně

Fakulta logistiky a krizového řízení

Ústav krizového řízení

akademický rok: 2012/2013

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Martin VACULÍK**  
Osobní číslo: **L10105**  
Studijní program: **B3909 Procesní inženýrství**  
Studijní obor: **Ovládání rizik**  
Forma studia: **kombinovaná**

Téma práce: **Analýza a řízení rizik spojených s nelegální migrací  
v rámci České republiky**

Zásady pro vypracování:

1. Historické souvislosti.
2. Teoretická část týkající se analýzy rizik spojených s nelegální migrací z pohledu Policie ČR.
3. Legislativní rámec v rámci EU a jeho transpozice do českého práva.
4. Praktická část
5. a) analýza případu, kdy se cizince podařilo vyhostit,
6. b) analýza případu, kdy se cizince nepodařilo vyhostit.
7. Návrh postupu u obdobných případů.
8. Zhodnocení legislativy a její vývoj.

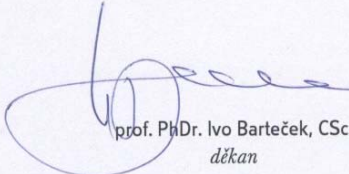
Rozsah bakalářské práce: **Ústav krizového řízení**  
Rozsah příloh:  
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

- [1] ŠEVČÍK, Vladimír. Analýza rizik. Zlín: UTB, 2008. ISBN 978-80-7318-696-8.  
[2] MAREK, Dan a Michael BAUN. Česká republika a Evropská unie. Barrister & Principál, 2010. ISBN 978-80-87029-89-3.  
[3] PELTRÁM, Antonín a kol. Evropská integrace a Česká republika. Praha: Grada Publishing, 2009. ISBN 978-80-247-2849-0.  
Další odborná literatura dle doporučení vedoucího bakalářské práce.

Vedoucí bakalářské práce: **doc. Václav Lošek, CSc.**  
Ústav krizového řízení  
Datum zadání bakalářské práce: **25. února 2013**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **10. května 2013**

V Uherském Hradišti dne 25. února 2013

  
prof. PhDr. Ivo Barteček, CSc.  
děkan



  
prof. Ing. Dušan Vičar, CSc.  
ředitel ústavu

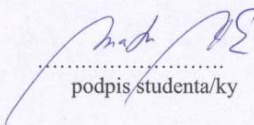
**Prohlašuji, že**

- beru na vědomí, že odevzdáním bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk bakalářské práce bude uložen v archivu Fakulty logistiky a krizového řízení Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byl/a jsem seznámen/a s tím, že na moji bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užit své dílo – bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považují se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

**Prohlašuji,**

- že jsem na bakalářské práci pracoval/a samostatně a použitou literaturu jsem citoval/a. V případě publikace výsledků budu uveden/a jako spoluautor/ka
- že odevzdaná verze bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

V Uherském Hradišti dne 6.4.2013

  
.....  
podpis studenta/ky

## **ABSTRAKT**

Bakalářská práce se v rámci širšího rozsahu rizik spojených s nelegální migrací v rámci zemí Evropské unie zabývá analýzou rizik hrozby nelegální migrace v podmínkách České republiky. V práci je kriticky popsán současný legislativní stav v rámci Evropské unie a České republiky a zatížení státní správy a justice spojené s nelegální migrací. Praktická část popisuje řešení dvou konkrétních případů nelegálního pobytu cizinců, jejich ekonomický dopad v rámci mandatorních výdajů státu a rozdílnost právních názorů příslušných soudů na řešení analyzovaných případů.

Klíčová slova: analýza rizik, nelegální migrace, vyhoštění cizince

## **ABSTRACT**

This Bachelor thesis focuses on the analysis of the risks of illegal migration in conditions of the Czech Republic within the wider range of risks connected with illegal migration within the countries of European Union. The thesis describes critically the current situation of legislation in the European Union and the Czech Republic and workload of the Administration and judiciary connected with illegal migration. The practical part represents the solution of two particular cases of illegal stay of foreigners, their economic impact on mandatory expenditure of state and different opinions of lawyer of respective courts on the solution of the analysed cases.

Key words: analysis of the risks, illegal migration, deportation of a foreigner

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu bakalářské práce panu doc. Dr. Václavu Loškovi, CSc. za cenné rady a pomoc při vypracování této bakalářské práce.

Dále bych chtěl vyjádřit poděkování Skupině analýzy rizik ŘSCP za poskytnutí informací a materiálů, na jejichž základě mohla tato bakalářská práce vzniknout. Jmenovitě pak děkuji vedoucímu skupiny plk. JUDr. Vladimíru Takáčovi a členům skupiny pplk. Mgr. Václavu Liškovi, kpt. Mgr. Michaele Roubalové a kpt. Bc. Michaele Vackové.

## OBSAH

<b>ÚVOD</b> .....	<b>8</b>
<b>I TEORETICKÁ ČÁST</b> .....	<b>10</b>
<b>1 OBECNÁ VÝCHODISKA</b> .....	<b>11</b>
1.1 HISTORICKÉ SOUVISLOSTI .....	11
1.2 SPOLEČNÁ MIGRAČNÍ POLITIKA EU .....	12
1.3 BEZPEČNOSTNÍ STRATEGIE ČESKÉ REPUBLIKY .....	14
<b>2 ANALÝZA RIZIK</b> .....	<b>16</b>
2.1 ANALÝZA RIZIK NA ÚROVNI EVROPSKÉ UNIE .....	16
2.2 ANALÝZA RIZIK NA ÚROVNI ČESKÉ REPUBLIKY .....	17
2.3 MODEL CIRAM .....	18
2.3.1 Riziko jako funkce hrozby, zranitelnosti a dopadu .....	18
2.3.2 Čtyřpásmový model ochrany hranic .....	23
2.3.3 Zpravodajský informační cyklus .....	24
<b>3 ŘÍZENÍ RIZIK</b> .....	<b>26</b>
3.1 ŘÍZENÍ RIZIK NA LEGISLATIVNÍ ÚROVNI .....	26
3.2 ŘÍZENÍ RIZIK NA ÚROVNI PŘIJATÝCH OPATŘENÍ .....	26
3.3 POHYB OSOB PŘES HRANICE .....	27
<b>4 LEGISLATIVNÍ RÁMEC</b> .....	<b>29</b>
4.1 LEGISLATIVNÍ RÁMEC NA ÚROVNI EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY .....	29
4.2 LEGISLATIVNÍ RÁMEC NA ÚROVNI ČESKÉ REPUBLIKY .....	31
4.3 ROZBOR SMĚRNICE 2008/115/ES .....	32
4.4 ROZBOR NOVELIZACE ZÁKONA O POBYTU CIZINCŮ .....	33
<b>5 VYHOŠTĚNÍ CIZINCE</b> .....	<b>36</b>
5.1 VYHOŠTĚNÍ CIZINCE PODLE TRESTNÍHO ZÁKONÍKU .....	36
5.2 VYHOŠTĚNÍ CIZINCE PODLE ZÁKONA O POBYTU CIZINCŮ.....	37
<b>6 SÍLY A PROSTŘEDKY REGULACE NELEGÁLNÍ MIGRACE</b> .....	<b>38</b>
6.1 STRUKTURA ORGÁNŮ STÁTNÍ SPRÁVY VE VZTAHU K MIGRACI .....	38
6.2 TRANSFORMACE SLUŽBY CIZINECKÉ POLICIE.....	39
<b>II PRAKTICKÁ ČÁST</b> .....	<b>41</b>
<b>7 ÚSPĚŠNÁ REALIZACE VYHOŠTĚNÍ CIZINCE</b> .....	<b>42</b>
7.1 POPIS PŘÍPADU .....	42
7.2 VYHODNOCENÍ PŘÍPADU A NÁVRH POSTUPU.....	47
<b>8 NEÚSPĚŠNÉ VYHOŠTĚNÍ CIZINCE</b> .....	<b>51</b>
8.1 POPIS PŘÍPADU .....	51
8.2 VYHODNOCENÍ PŘÍPADU A NÁVRH ŘEŠENÍ.....	52
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>55</b>
<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY</b> .....	<b>57</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK</b> .....	<b>59</b>
<b>SEZNAM TABULEK</b> .....	<b>60</b>
<b>SEZNAM GRAFŮ</b> .....	<b>61</b>

## ÚVOD

Problematika nelegální migrace má svůj státobezpečnostní a celospolečenský rozměr, přičemž analýza rizik spojených s nelegální migrací v procesu její regulace má své rozhodující postavení. Analyzovat všechna rizika spojená s nelegální migrací v obecné rovině uznávanými metodami analýzy rizik je vzhledem k šíři tématu velmi obtížné. Jednotlivé způsoby analýzy a řízení rizik vycházející z analýz rizik především z důvodu vzniku mimořádných událostí v chemickém průmyslu, bankovním sektoru nebo přírodních katastrof jsou při analýze rizik spojených s nelegální migrací uplatnitelná jen částečně. Státy schengenského prostoru v uplynulých letech vybudovaly vzájemně propojený a propracovaný systém shromažďování dat a výměny informací a zavedly jednotný model analýzy rizik CIRAM. Včasné poskytnutí relevantních informací členským státům je základem pro analýzu rizik, na jejímž základě je možné zajistit vhodná opatření, nebo se vypořádat s odhalenými hrozbami.

V obecné rovině je hlavním proměnným prvkem při analýze rizik spojených s nelegální migrací obtížně předvídatelný ekonomický, politický a demografický vývoj v jednotlivých zemích světa, který má na migraci obyvatel přímý vliv. Nejedná se jen o ekonomický vývoj v tzv. zdrojových zemích, odkud nejčastěji přicházejí nelegální migranti, ale také obtížně předvídatelný ekonomický vývoj ve vyspělých zemích, které jsou cílem nelegální migrace. Většina vyspělých zemí si uvědomuje negativní vliv nelegální migrace na bezpečnost a nelegální migrace jako bezpečnostní hrozba je uvedena také v bezpečnostní strategii České republiky. Opatření směřující k ochraně vnější hranice smluvních států a odvracející hrozby spojené s nelegálním pobytem cizinců jsou však úzce spjata s legislativním prostředím. Legislativní vývoj v rámci Evropské unie a rozhodnutí Soudního dvora EU směřující k zachování práv a svobod osob posouvající návrat nelegálních cizinců do roviny dobrovolnosti tak výrazným způsobem ovlivňuje řešení problémů spojených s nelegální migrací především ve fázi nelegálního pobytu cizince na území smluvních států EU.

Praktická část bakalářské práce je zaměřena na popis a analýzu konkrétních případů, kdy se i při využití všech zákonem daných možností k průtahům řízení o vyhoštění podařilo orgánům služby cizinecké policie realizovat vyhoštění cizince, a naopak, kdy se díky platným právním normám a azylové politice EU nepodařilo realizovat pravomocné rozhodnutí správního orgánu o vyhoštění cizince z území smluvních států EU.



Cílem bakalářské práce je podle jednotného modelu CIRAM analyzovat rizika spojená s nelegální migrací ve fázi nelegálního pobytu cizinců na území České republiky a analyzovat rizika spojená se zneužitím institutu mezinárodní ochrany v podmínkách České republiky. Nedílnou součástí bakalářské práce je rozbor současného legislativního stavu vycházejícího především ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES a objasnění problematiky spojené s vyhoštěním nelegálních cizinců z území smluvních států. Hlavním zdrojem pro zpracování jsou interní materiály Ředitelství služby cizinecké policie, platné směrnice a nařízení na úrovni EU, zákony České republiky a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky ve vztahu k řízení o azylu a řízení o vyhoštění.

## I. TEORETICKÁ ČÁST

## 1 OBECNÁ VÝCHODISKA

Migrace obyvatel je součástí historie lidstva a v obecném pojetí přispívá k vývoji společnosti. K migraci v minulosti docházelo především z náboženských, etnických, politických ale především ekonomických důvodů. Z historických pramenů je zřejmé, že i k osídlení území dnešní České republiky slovanskými národy došlo v důsledku migrační vlny v sedmém století našeho letopočtu. V současné době v důsledku zvětšujících se sociálních rozdílů v globalizované společnosti ekonomické důvody migrace jednoznačně převažují a vymezují tak zdrojové a cílové země.

### 1.1 Historické souvislosti

Migrace jako celospolečenský fenomén prochází neustálým vývojem, přičemž politické a etnické důvody nelegální migrace v průběhu uplynulého století jednoznačně převažovaly nad důvody ekonomickými a to především v období kolem II. světové války.

Po nástupu Adolfa Hitlera k moci v Německu došlo v roce 1933 k významné migrační vlně, kdy emigrovalo z Německa především židovské obyvatelstvo. V roce 1939 po ukončení Španělské občanské války je historicky doložena masová migrace asi půl milionu republikánů do Francie a jednalo se tak ve velmi krátkém časovém úseku o největší migrační vlnu v Evropě. V roce 1941 byl v Německu vydán zákaz vystěhování, kdy jedním z důvodů byla plánovaná genocida židovského obyvatelstva. Obdobnou situaci, kdy nelegální migrace byla v celospolečenském měřítku vnímána zcela odlišně než dnes, lze sledovat také v mírovém období po druhé světové válce.

V důsledku politické, ale především ekonomické situace v zemích východního bloku a také v Československé republice vedené komunistickou stranou docházelo k případům nelegální migrace do zemí tzv. západního bloku s kapitalistickým způsobem hospodaření a demokratickými principy řízení státu. V té době byla otázka nelegální migrace postavena na zcela jinou úroveň, než ji chápeme dnes a lze ji v určitých ohledech srovnávat s ilegální migrací židovského obyvatelstva v období po roce 1941 z Německa. Ještě v roce 1989 bylo v platném trestním zákoně č. 140/1961 Sb., v § 109 zakotveno nedovolené opuštění území republiky.

Po změně politického systému v Československu v roce 1989 bylo zřejmé směřování Československa a následně také samostatné České republiky do Evropských struktur. V období po roce 1993 dochází k zásadní změně ve vnímání nelegální migrace. Česká republika se stává především tranzitní zemí nelegální migrace a ekonomické důvody nelegálních migrantů ze zdrojových zemí v tomto období jednoznačně převažují nad důvody politickými. V uvedeném období je problematika nelegální migrace mezi sousedními státy řešena prostřednictvím readmisních dohod a zákonem č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců.

Postupné přibližování České republiky vyspělým zemím Evropy v právní oblasti vedlo k přijetí zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Tyto novelizované právní normy jsou platné dodnes.

Dne 1.5.2004 byl završen proces vstupu do evropských hospodářských struktur vstupem České republiky do Evropské unie a rozhodnutím Rady č. 2007/801/ES ze dne 6. prosince 2007 o plném uplatňování ustanovení schengenského acquis v České republice, Estonské republice, Lotyšské republice, Litevské republice, Maďarské republice, Republice Malta, Polské republice, Republice Slovinsko a Slovenské republice dne 21. 12. 2007 byl završen proces integrace přistoupením České republiky do Schengenského prostoru. Dne 30. 3. 2008 byla integrace plně dokončena zrušením hraničních kontrol pro lety v rámci schengenské zóny na mezinárodních letištích. [5]

## **1.2 Společná migrační politika EU**

V rámci Evropy je patrně nejvýraznějším krokem podepsání Dohody mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsaná v Schengenu v Lucemburském velkovévodství dne 14. června 1985 a Úmluva podepsaná dne 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení uvedené dohody ze dne 14. června 1985. Uvedený právní předpis jako metodický právní akt je v průběhu vývoje doplňován a pozměňován. Dalším významným krokem ke společné azylové a migrační politice byla Amsterodamská smlouva (1997, v platnost 1999), která tuto politiku přesunula z oblasti státní suverenity do oblasti ES (EU) a začlenila Schengenskú dohodu do právního rámce EU.

Amsterodamská smlouva vkládá do Smlouvy o ES hlavu IV. s názvem „Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob“. Je zde stanovena lhůta 5 let po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost (tedy do 1. 5. 2004)

- pro vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva;
- pro přijetí minimálních norem pro přijímání žadatelů o azyl;
- pro přijetí opatření týkajících se podmínek vstupu a pobytu atd.

Velkým přínosem Amsterodamské smlouvy bylo také rozšíření kompetencí Evropského soudního dvora v souvislosti s azylovou a migrační politikou EU.

Migrační politika tedy představuje relativně mladou politiku EU, která se samozřejmě vyvíjí a v současné době tvoří jeden z nejlépe fungujících pilířů politiky Evropské unie. Funkčnost je zajišťována díky jednotnému právnímu rámci a především díky toku informací za pomoci jednotných informačních systémů jako je např. SIS nebo EURODAC. Česká republika představující vzhledem k ekonomickému a sociálnímu vývoji tranzitní a cílovou zemi a je v oblasti nelegální migrace v rámci Evropy plně integrována do jednotné migrační politiky EU a je její nedílnou součástí.

Během vývoje byla problematika migrace označena za klíčovou oblast zájmu EU, přičemž byla zdůrazněna potřeba společného a komplexního přístupu k tomuto fenoménu. Podle jednotné politiky EU se migrační politika nemá zaměřovat jen na potírání nelegálních forem migrace a jejich negativních důsledků, ale měla by napomáhat využít přínosy, které nabízí migrace legální. Dobře řízená legální migrace by měla být prospěšná jak pro rozvoj zdrojových zemí, tak k pružnému uspokojování nedostatku pracovních sil v určitých odvětvích cílových zemí. Tento požadavek se v současné době projevuje ve vytvoření konceptu „globálního přístupu k migraci“, jehož základní myšlenkou je posílení spolupráce a dialogu se třetími zeměmi, bez jejichž zapojení do problematiky nelegální migrace není možné migrační politiku ve vyspělých zemích efektivně realizovat. [9]

### 1.3 Bezpečnostní strategie České republiky

Zmírnění dopadů nelegální migrace je vládou ČR řazeno mezi nejdůležitější strategické zájmy ČR a boj proti ní je pokládán za jednu z priorit bezpečnostní politiky v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, neboť nelegální migrace a jevy s ní související jsou v národním i mezinárodním měřítku pokládány za bezpečnostní rizika mající vliv na bezpečnost státu. Česká republika nadále činí kroky k omezení všech forem nelegální migrace a s ní spojených nelegálních aktivit, a to jak opatřeními na mezinárodní úrovni, tak opatřeními vnitřními. Nelegální přistěhovalectví může též přesahovat do dalších kategorií bezpečnostních hrozeb, ať už svou organizovanou formou, či např. svou skrytou povahou, která ztěžuje případnou identifikaci jednotlivých osob. Ty pak mohou pro ČR představovat bezpečnostní riziko.

Komplexním jevem, který může ovlivnit bezpečnost ČR, je mezinárodní migrace. Pro hodnocení migračních jevů, nastavení souvisejících politik a řešení možných hrozeb je určující účast ČR v EU a schengenském prostoru. Zrušení kontrol na vnějších hranicích států EU významným způsobem ovlivňuje způsob ochrany území ČR i ve vztahu k potírání nelegální migrace a klade zvýšené nároky na spolupráci členských států EU při ochraně jejich vnějších hranic. V oblasti ochrany vnějších hranic EU proto ČR prosazuje dokončení a využívání moderních velkokapacitních informačních systémů registrace vstupu a výstupu, které ve svých důsledcích přispějí k zajišťování bezpečnosti společného prostoru. ČR bude nadále prosazovat zachování a efektivní správu klíčových mechanismů migrační politiky EU, které zahrnují spolupráci v oblasti azylové politiky na základě tzv. dublinského systému a důsledné dodržování schengenského *acquis* všemi státy Evropy, které jsou jím vázány.

Pro prevenci případných rizik je klíčové řízení přistěhovalectví, včetně integrace cizinců pobývajících na území ČR. ČR si v této oblasti dosud uchovává velkou míru suverenity. V případě legální migrace ČR prosazuje ucelený a aktivní přístup k ekonomickému přínosu přistěhovalectví s ohledem na potřeby pracovního trhu. [3]

Z uvedeného vyplývá, že problematika migrace a také nelegální migrace prochází neustálým vývojem a má přímou vazbu na politickou a ekonomickou situaci zdrojové, tranzitní a cílové země. Zákonodárné a výkonné orgány se podle postavení země snaží nelegální migraci regulovat a v případě, že nelegální migrace představuje celospolečenskou hrozbu, musí stát na tuto hrozbu reagovat přijetím účinných opatření. Nelegální migrace představuje v současné době pro smluvní státy EU a především Českou republiku jednu z mála nevojenských vnějších hrozeb a této problematice by měla být věnována větší pozornost.

## 2 ANALÝZA RIZIK

Analýza rizik představuje jednu z nejdůležitějších a nejsložitějších složek při řešení problematiky v souvislosti s nelegální migrací, neboť správně vyhodnocená data je možné použít při řízení rizik a předejít tak negativním dopadům spojených s nelegální migrací.

### 2.1 Analýza rizik na úrovni Evropské unie

Analýza rizik nelegální migrace prováděna v rámci Evropské unie je zajišťována především prostřednictvím agentury FRONTEX sídlící ve Varšavě. FRONTEX byl založen na základě rozhodnutí Rady č. 2004/2007/ES. Jedná se o specializovanou a nezávislou instituci, která má za cíl koordinovat operace mezi členskými státy v oblasti bezpečnosti vnějších hranic. Informace agentury FRONTEX poskytují jednotlivým analytickým centrům členských zemí a analytickým skupinám v rámci jednotlivých rezortů aktuální obraz a vývoj situace v oblasti nelegální migrace. Z analytického hlediska ve vztahu k migraci FRONTEX hodnotí situaci v rizikových oblastech zdrojových a tranzitních zemí. Zde dochází mezi vybranými třetími zeměmi k výměně informací a je tak částečně naplňován zmíněný „globální přístup k migraci“.

Tato data jsou následně kvalifikovaně posuzována jak na národních úrovních, tak v rámci smluvních zemí a přijímána příslušná opatření k zamezení vstupu nelegálních migrantů.

Na žádost některých poslanců Evropského parlamentu byla v roce 2011 vypracována studie organizací Migreurop, která kritizovala činnost agentury FRONTEX v oblasti porušování práva na azyl. V únoru 2010 navrhla Evropská komise změny umožňující FRONTEXu provádět více nezávislých operací a navýšení její finanční podpory. Uvedené údaje zcela korespondují s hlavní myšlenkou bakalářské práce, kdy zákonodárné orgány prosazují uplatňování práv a svobod jednotlivců a exekutivní moc navyšuje finanční prostředky na řešení problémů spojených s nelegální migrací.



## 2.2 Analýza rizik na úrovni České republiky

Na úrovni České republiky bylo zřízeno na základě usnesení vlády č. 933 ze dne 22. 8. 2007 Analytické centrum pro ochranu státních hranic a migraci - ANACEN. Zřízení centra bylo v souladu s Národním plánem řízení ochrany státních hranic České republiky, schváleného usnesením vlády č. 394 ze dne 18. 4. 2007. Analytické centrum vykonává svou činnost od 1. 9. 2007 a je stálým analytickým pracovištěm mezirezortního charakteru. Zabývá se především problematikou ochrany státních hranic a mezinárodní migrace z pohledu všech dotčených rezortů (Ministerstva vnitra ČR, Ministerstva zahraničních věcí ČR, Ministerstva spravedlnosti ČR, Ministerstva průmyslu a obchodu ČR a Ministerstva financí ČR) a koordinuje mezirezortní spolupráci v této oblasti.

ANACEN zpracovává a vyhodnocuje údaje získané FRONTEXem a údaje získané v rámci České republiky. Hlavním zdrojem informací v souvislosti s nelegální migrací na území ČR jsou údaje získané z výkonných článků policie ČR zabývající se nelegální migrací. Tyto informace jsou zpracovávány na úrovni krajských ředitelství policie a inspektorátů podřízených Ředitelství služby cizinecké policie (ŘSCP) a předávány oddělení analýzy rizik ŘSCP. Toto pracoviště zajišťuje vyhodnocování a zpracovávání analytických zpráv, analytických informací a dalších relevantních informací z oblasti nelegální, ale také legální migrace. Na základě zpracování analýzy analytický tým ŘSCP navrhuje v rámci Policie opatření. V případě, že informace vyžaduje bezprostřední řešení na úrovni meziresortní, je oprávněným subjektům ( celní správa, zahraniční partneři ) informace předána. Rychlá výměna informací je přitom zásadním prvkem v analytické činnosti ŘSCP.

Údaje související s legální migrací a podaných žádostí o azyl jsou získávána prostřednictvím od OAMP MV ČR zabývající se povolováním pobytu cizinců a projednávající žádosti o azyl v I. stupni. V rámci rychlé výměny informací funguje národní informační systém CIS jehož správcem je ŘSCP a je přístupný policistům služby cizinecké policie a referentům bezpečnosti státu OAMP MV ČR.

## 2.3 Model CIRAM

Hlavním prostředkem umožňujícím provedení analýz v oblasti nelegální migrace a ochrany vnějších hranic je model CIRAM. Uvedený model byl vytvořen agenturou FRONTEX především pro analýzu rizik spojenou s ochranou vnější hranice a jeho uplatnění při analýze rizik spojených s nelegálním pobytem cizinců na území, nebo při zneužívání azylové politiky EU není zcela přesné.

### 2.3.1 Riziko jako funkce hrozby, zranitelnosti a dopadu

CIRAM pojímá riziko jako funkci hrozby, zranitelnosti a dopadu. Tento model vychází ze standardní řídicí praxe, kde hrozba je postavena proti příležitosti a zranitelnost je postavena proti silám ve využití příležitosti. Zde je kladen důraz na hrozbu a zranitelnost.

Pro účely řízení vnějších hranic je riziko definováno jako závažnost a pravděpodobnost hrozby vyskytující se na vnějších hranicích za daných opatření přijatých na hranicích a uvnitř EU, která bude mít dopad na vnitřní bezpečnost EU, na bezpečnost vnějších hranic, na optimální tok řádných cestujících, nebo bude mít důsledky humanitárního charakteru.

Hrozbou je podle daného modelu síla nebo tlak působící na vnější hranice, která je charakterizována svou závažností a pravděpodobností; „zranitelnost“ je definována jako schopnost systému zmírnit hrozbu a „dopadem“ se rozumí možné důsledky hrozby. Strukturovaná a systematická analýza rizik tímto způsobem umožňuje hodnocení relativních globálních rizik představovaných různými hrozbami, jakožto funkcemi příslušných zranitelností a dopadů, a tudíž bude velmi užitečná pro řídicí pracovníky při stanovování priorit, při vytváření protiopatření a určování operativních cílů.

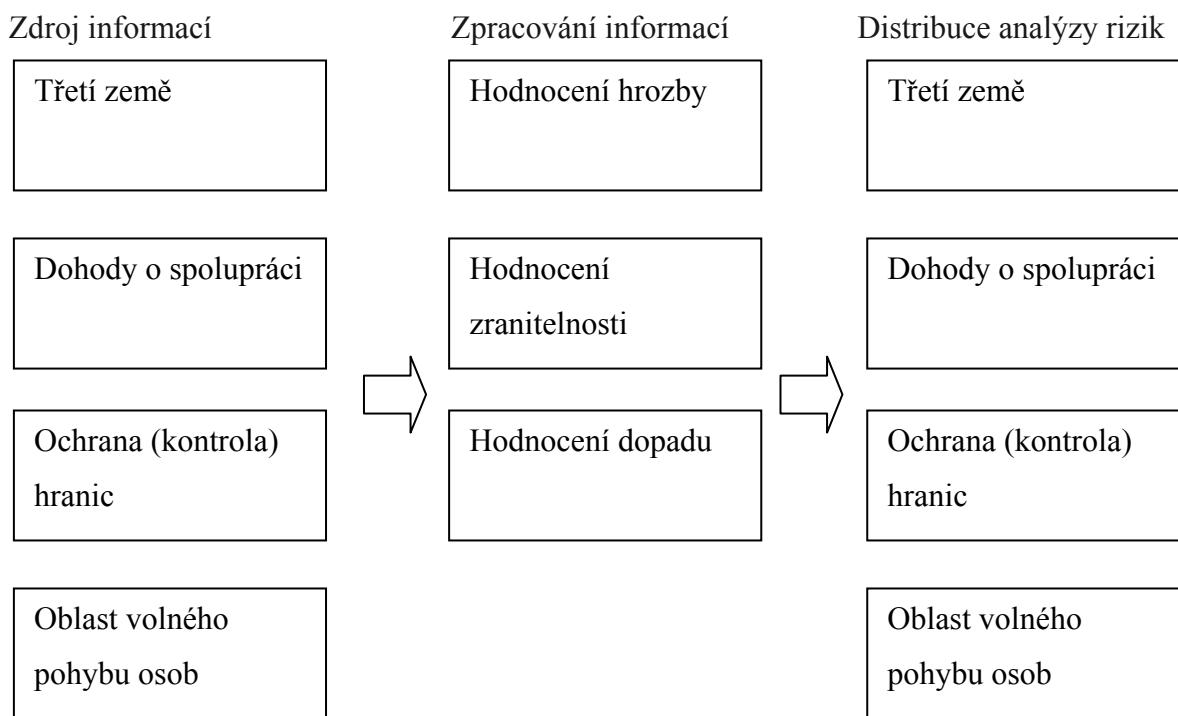
Zranitelnost je dána schopností systému zmírnit hrozbu. Zranitelností se rozumí soubor faktorů na hranicích nebo uvnitř EU, které by mohly zvýšit nebo snížit závažnost nebo pravděpodobnost hrozby

Dopad je definován jako soubor účinků hrozby na vnitřní bezpečnost a na bezpečnost vnějších hranic. Dopady lze též analyzovat z hlediska účinků na optimální tok cestujících na hranicích a z hlediska důsledků humanitárního charakteru.

Důraz na integrovaný model znamená systematický sběr a sdílení informací mezi všemi vnitrostátními orgány a příslušnými orgány EU. Tudiž by informace, kterými je model zásobován, a analytické produkty, které z něj vycházejí, nemohou být omezeny na orgány pohraniční stráže, ale měly by zahrnovat všechny příslušné orgány, které se zabývají migrací.

Na následujícím grafu je schematicky znázorněn tok informací podle modelu CIRAM, kde oblast analýzy rizik je v oblasti zpracování informací. Tok informací a jejich zpracování netvoří ucelený kruh, neboť řízení rizik může být zaměřeno na jinou část v oblasti distribuce zpracované analýzy.

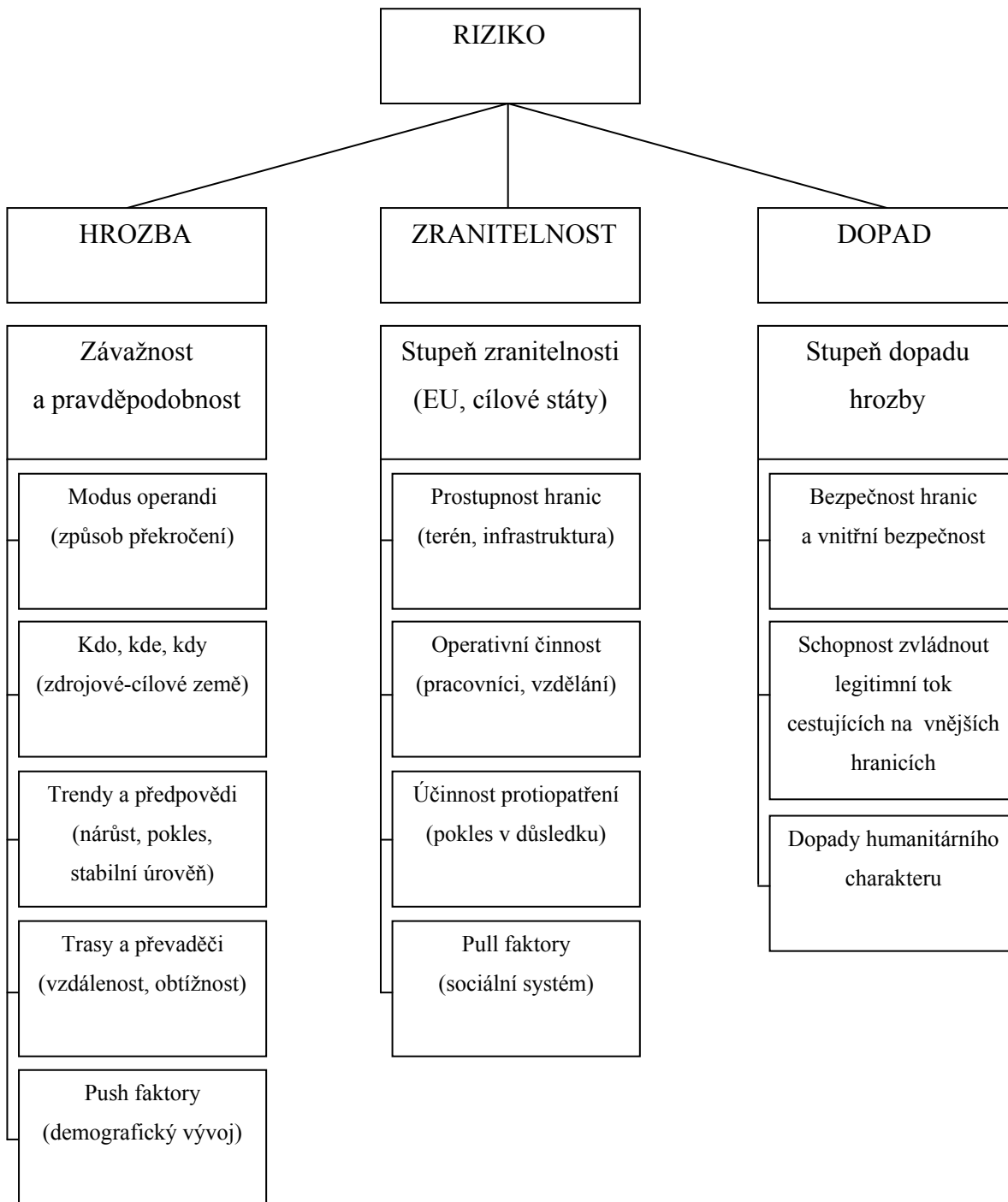
Graf 1 Schematické znázornění integrovaného modelu CIRAM



Zdroj: Interní dokumenty Skupiny analýzy rizik ŘSCP, vlastní zpracování

Na následujícím grafu je schematicky znázorněn integrovaný model analýzy rizik CIRAM, ze kterého jsou zřejmé základní funkce pro analýzu rizika a jejich nejdůležitější složky ve vztahu k ochraně vnějších hranic.

Graf 2 Diagram analýzy rizik podle modelu CIRAM



Zdroj: Interní dokumenty Skupiny analýzy rizik ŘSCP, vlastní zpracování

Definování rizika jakožto funkce hrozby, zranitelnosti a dopadu ( $\text{riziko} = f(H, Z, D)$ ) v závislosti na omezeních v oblasti rozpočtu a zdrojů představuje pragmatický způsob strukturování informací, které se týkají rizika. Existují rozdílné způsoby kombinace hrozeb, zranitelností a dopadů. Ony tři složky nejsou izolované a nemají být hodnoceny v pevném pořadí. Každá složka by měla být vnímána jako odlišný úhel pohledu, z něhož se má riziko zkoumat, přičemž hodnocení jedné složky poskytuje materiál a myšlenky pro hodnocení dalších dvou složek.

Stupeň rizika lze určit pomocí matematického vzorce včetně míry hrozby, zranitelnosti a dopadu. Měření uplatněná pro hodnocení hrozeb, zranitelnosti a dopadu mohou být jen přibližná, příliš zjednodušující nebo zavádějící. Číselné vyjádření stupně rizika s sebou přináší pravděpodobnost, že odpovědný pracovník obdrží nepřesné údaje. Kvantitativní odhady stupňů rizik platí pouze pro jednotlivé případy, kdy je k dispozici velké množství dat a platnost výsledků lze potvrdit v průběhu času.

Ve většině případů se doporučuje spoléhat se na kvalitativní hodnocení a třídít rizika do kategorií podle významnosti, přičemž analytik je zodpovědný za volbu počtu stupňů rizika a za dokumentaci svých posouzení rizika.

Při hodnocení rizik může analytik prezentovat své posouzení zjištěného rizika ve strukturované formě, např. s využitím tabulky. Takováto forma je vhodná v případě, kdy je analyzováno pouze jedno riziko.

Následující tabulka je příkladem jak uceleně, přehledně a jednoduše vyjádřit základní funkce a jejich složky při analýze vybraného rizika podle modelu CIRAM.

Tabulka 1 Příklad tabulky rizika

1. Název rizika:	Převzato z hrozby
2. Hrozba:	Kvalitativní popis událostí, jejich velikost, typ, počet a závislosti (převzato z popisu hrozby)
3. Zranitelnost:	Primární prostředky, kterými je riziko v současnosti řízeno, stupně utajení při stávající kontrole, identifikace protokolů pro monitorování a přezkoumání
4. Dopad:	Možný dopad hrozby na bezpečnost hranice, na vnitřní bezpečnost i na humanitární aspekty a na řízení překračování hranic v dobrém úmyslu
5. Míra rizika:	Významnost zohledňující hrozbu, zranitelnost a dopad
6. Možné kroky pro zlepšení:	Doporučení

Má-li být porovnáno několik rizik, je užitečné prezentovat výsledek analýzy rizik v tabulce a zároveň ukázat posouzení hrozby, zranitelnosti a dopadu, jakož i finálního stupně rizika.

Tabulka 2 Příklad matice rizika vyjadřující hrozbu, zranitelnost a dopad

Název rizika	Hrozba	Zranitelnost	Dopad	Úroveň rizika
RIZIKO 1	vysoká	nízká	nízký	nízká
RIZIKO 2	nízká	střední	vysoký	vysoká
RIZIKO 3	vysoká	vysoká	nízký	střední

*Zdroj: Interní dokumenty Skupiny analýzy rizik ŘSCP, vlastní zpracování*

Využití tabulek a grafů v oblasti analýzy rizik je nevhodnější způsob jak analyzovanou problematiku zpřehlednit a zjednodušit. Tato zjednodušení jsou vhodná jak pro operativní, tak i strategické řízení rizik.

### 2.3.2 Čtyřpásmový model ochrany hranic

Čtyřpásmový model ochrany hranic zahrnuje opatření ve třetích zemích, spolupráci se sousedními zeměmi, ochranu hranic a kontrolní opatření uvnitř oblasti volného pohybu, včetně návratů. Tvoří jádro integrovaného řízení hranic. Zjednodušeně řečeno model vyžaduje, aby byl v různých pásmech realizován soubor komplementárních opatření. Pro analýzu rizik znázorňuje čtyřpásmový model různé oblasti, v nichž budou analytici hledat informace. Tentýž model uvádí, že analytické produkty budou užitečné pro všechny orgány, které se zabývají činnostmi v oblasti jednoho či více pásem. V tomto smyslu je čtyřpásmový model ochrany hranic silným odkazem na integrovaný rozměr analýzy rizik.

První pásmo – opatření přijatá proti nelegální migraci v zemích původu či v tranzitních zemích. Tato opatření zahrnují poradenství a školení v oblasti vízové problematiky, a cestovních dokladů pro pracovníky zastupitelských úřadů a pro zaměstnance přepravních společností ve třetích zemích. Především ve zdrojových a v tranzitních zemích,

Druhé pásmo – spolupráce se sousedními zeměmi. Dohody se sousedními zeměmi o spolupráci v oblasti ochrany hranic jsou účinným nástrojem pro zvýšení bezpečnosti hranic. Toto pásmo zahrnuje pracovní mechanismy jako je výměna informací, vhodné komunikační kanály, ústřední, regionální a místní kontaktní body, postupy v nouzových situacích, postupy při řešení případů atd.

Třetí pásmo – ochrana (kontrola) hranic. Garantuje systematické hraniční kontroly u každé osoby, která vstupuje do schengenského prostoru nebo jej opouští. Zajišťuje adekvátní úroveň odhalování nelegálního překračování hranic v úsecích mezi hraničními přechody nebo přes moře, používání neregulérních dokladů nebo skrývání osob uvnitř dopravních prostředků.

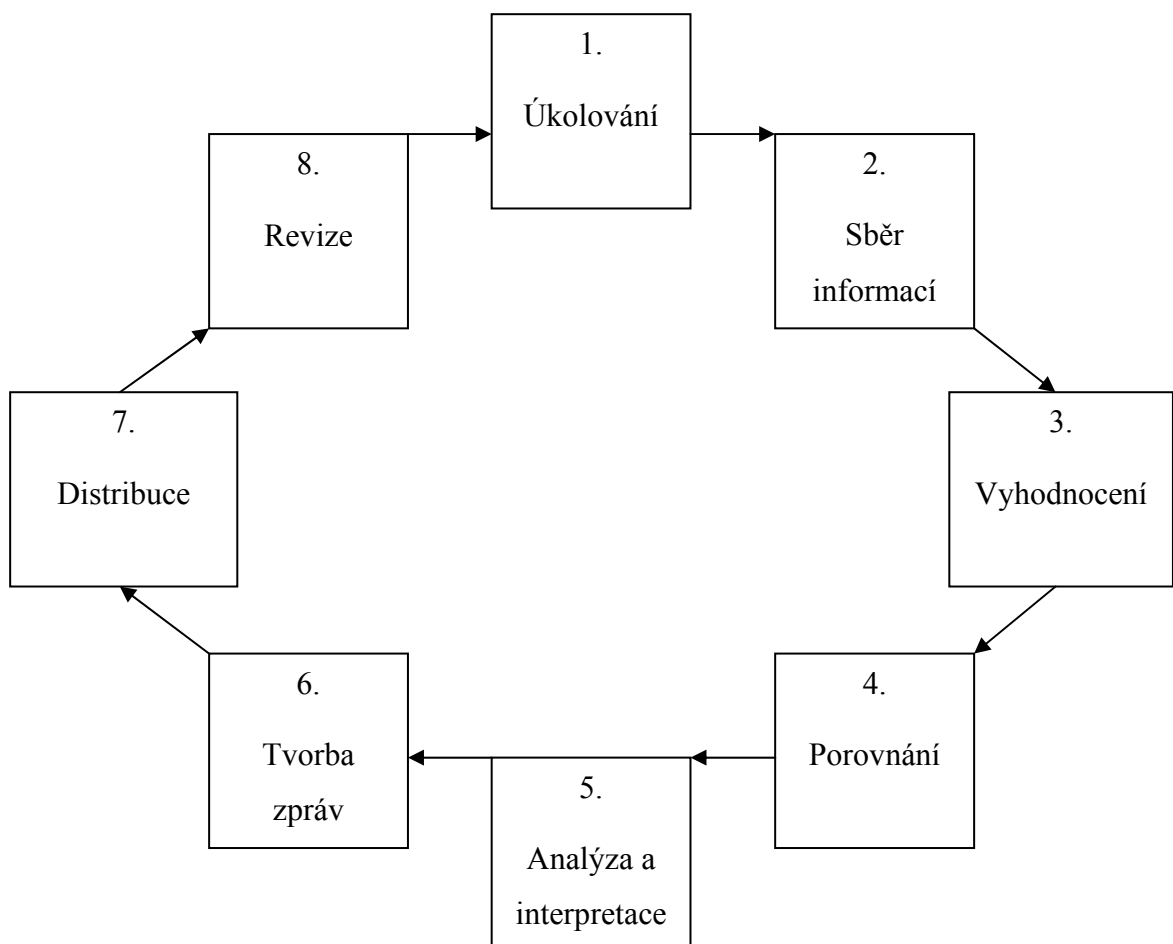
Čtvrté pásmo – kontrolní opatření uvnitř oblasti volného pohybu, včetně návratů. Tato opatření zabraňují nelegálnímu přistěhovalectví a přeshraniční trestné činnosti na území schengenských států pomocí intenzivnějších pátracích a kontrolních opatření a opatření v rámci ostrahy založených na vnitrostátních informacích. Co se týče nelegální migrace, čtvrté pásmo zahrnuje to, že členské státy společně s dalšími příslušnými orgány stanoví minimální standardy pro kontrolní opatření na svém území na kritických místech.

### 2.3.3 Zpravodajský informační cyklus

Zpravodajství má své místo v jádru analýzy rizik a je definováno jako jakákoli přijatá či vygenerovaná informace, která souvisí s jednou ze složek rizika, tedy s hrozbou, zranitelností či dopadem. Strukturovaný zpravodajský proces, který zahrnuje prvky sběru, analyzování a distribuce platných informací bude takto základem hodnocení hrozby, zranitelnosti a dopadu.

Následující graf ukazuje tok informací v rámci informačního cyklu při řízení rizik nebo při odvrácení konkrétní hrozby v rámci regulace nelegální migrace.

Graf 3 Cyklus zpracovávání informací (zpravodajský/informační cyklus)



*Zdroj: Interní dokumenty Skupiny analýzy rizik ŘSCP, vlastní zpracování*



Vzhledem k obtížnosti analýzy rizik při řešení problematiky nelegální migrace a ochraně vnějších hranic je mezi členskými státy potřebná vzájemně propojená funkční síť informačních kanálů a jednotný model analýzy rizik, zajišťující integrovaný systém řízení legální migrace a odvracení hrozeb spojených s migrací nelegální. Vývoj v EU směřující k větší semknutosti smluvních států se projevuje i v řešení problematiky analýzy rizik. V současné době zaváděný model CIRAM je toho příkladem.

### 3 ŘÍZENÍ RIZIK

Řízení rizik spojených s nelegální migrací představuje především pro smluvní státy v blízkosti zdrojových zemí a rozsáhlou vnější hranicí značnou ekonomickou zátěž. Snaha o maximální efektivitu při ochraně vnější hranice smluvních států je zcela na místě, neboť ve vztahu k legislativnímu prostředí a současnému vnímání lidských práv je řízení rizik spojených s nelegálním pobytem cizince jen velmi obtížně realizovatelné.

#### 3.1 Řízení rizik na legislativní úrovni

Řízení rizik spojených s nelegální migrací má dvě úrovně a to legislativní, kdy je Česká republika vázána mezinárodními smlouvami, rozhodnutími Evropského parlamentu a Rady a mimo jiné také rozhodnutími Soudního dvoru EU. Zákonodárné orgány v legislativním procesu musí zákonnou normu připravit tak aby se nepřičila ustanovení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a to především čl. 5 týkající se práva na svobodu a osobní bezpečnost člověka. Základní normou je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 115/2008 ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

#### 3.2 Řízení rizik na úrovni přijatých opatření

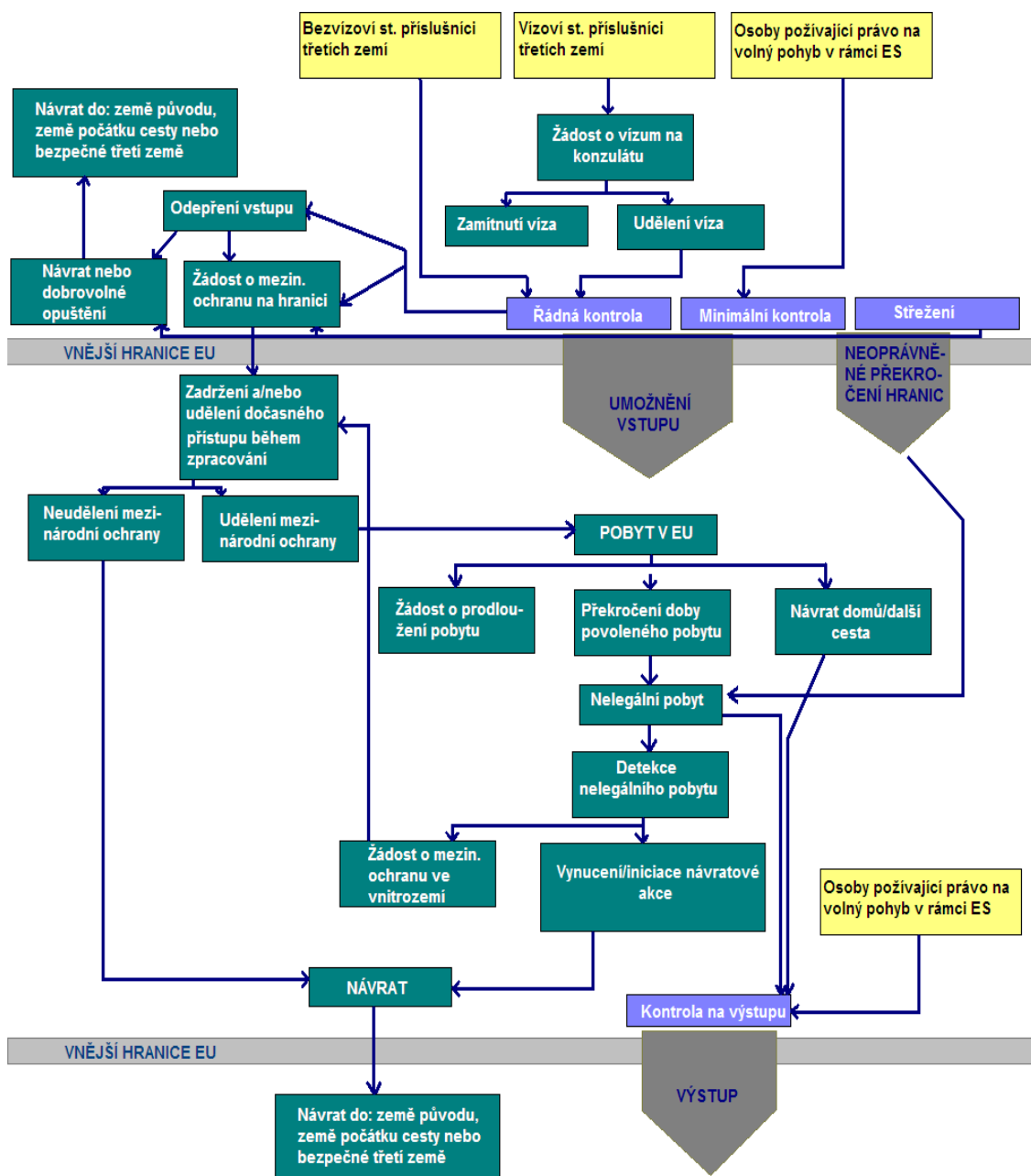
Druhou úrovní řízení rizik spojených s nelegální migrací je formou přijatých opatření a to ve třetím a čtvrtém pásmu ochrany hranic. Třetí pásmo je na úrovni České republiky zajišťováno především orgány policie přímo podléhajících ŘSCP a to převážně na mezinárodních letištích. Čtvrté pásmo je převážně zajišťováno orgány služby cizinecké policie v rámci jednotlivých krajských ředitelství PČR. Při řízení rizik se vychází především z analytických zpráv hodnotících trendy v oblasti nelegální migrace a doporučení na odvrácení jednotlivých hrozeb spojených s nelegální migrací.

Jako nástroje k odhalování hrozeb a následném řízení rizik spojených s nelegální migrací využívají orgány Policie ČR a Ministerstva vnitra ČR informační systémy jak na úrovni České republiky, tak informační systémy v rámci smluvních států a jsou tak schopné pružně reagovat na trendy v oblasti nelegální migrace. Na mezinárodních letištích jsou pak specialisté z řad cizinecké policie schopni pružně reagovat na trendy v oblasti padělání a pozměňování cestovních dokladů.

### 3.3 Pohyb osob přes hranice

Pohyb osob přes hranice a ve vnitrozemí je vzhledem k několika typům a úrovním pobytu obtížně popsatelný. Nejvhodnější je schematické znázornění v následujícím grafu převzatého z UK Border Agency a přizpůsobeného Schengenskému hraničnímu kodexu. Bakalářská práce analyzuje rizika zastoupená v levé dolní oblasti grafu.

Graf 4 Pohyb osob přes hranice (založeno na vývojovém diagramu UKBA)



Zdroj: Interní dokumenty Skupiny analýzy rizik ŘSCP, vlastní zpracování

Řízení rizik spojených s nelegální migrací vychází z analýzy rizik a je zásadní součástí regulace nelegální migrace. Při řízení rizik musí mít orgány státní správy oporu v platné legislativě. Současný stav především procesní části legislativy umožňuje nelegálně vstupujícím anebo pobývajícím cizincům do oblasti schengenského prostoru tuto legislativu zneužít a dlouhodobě především na základě řízení o azylu pobývat na území smluvních států. Časově náročné řízení o azylu poskytuje mimo jiné těmto cizincům vytvářet sociální vazby znemožňující po ukončení řízení jejich odcestování do země původu. Současná legislativa a precedentní rozhodnutí Soudního dvoru EU liberalizující pohled na postavení nelegálních cizinců posouvají řízení rizik spojených s nelegální migrací na úroveň přijatých opatření v rámci ochrany vnější hranice smluvních států.

## 4 LEGISLATIVNÍ RÁMEC

Legislativní rámec v rámci EU vychází především z Dohody ze dne 14. června 1985 podepsané v Schengenu, která neměla podobu normativních právních aktů jako jsou Nařízení a Směrnice Evropského parlamentu a Rady, ale byla základem pro vybudování současné jednotné migrační politiky EU.

### 4.1 Legislativní rámec na úrovni Evropského parlamentu a Rady

Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsaná v Schengenu v Lucemburském velkovévodství dne 14. června 1985. Úmluva podepsaná dne 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody podepsané dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích

Rozhodnutí výkonného výboru SCH/Com (99)13 ze dne 28. dubna 1999 o konečném znění Společné příručky a Společné konzulární instrukce.

Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, v platném znění.

Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí.

Nařízení Rady (ES) č. 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterým se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl.

Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

Směrnice Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

Nařízení Rady ES č. 2133/2004 ze dne 13. prosince 2004, kterým se příslušným orgánům členských států ukládá povinnost systematicky opatřovat otiskem razítka cestovní doklady státním příslušníkům třetích zemí při překročení vnějších hranic členských států a kterým se k tomuto účelu mění prováděcí úmluva k Schengenské dohodě a Společná příručka.

Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).

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

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

Jednotlivé směrnice spadají svým obsahem především do oblasti hmotného práva. Během vývoje Evropské unie je zde patrný vývoj k upřesňování a z obecných normativních právních aktů se staly přesné právní předpisy, jejichž výklad je následně transponován do zákonů smluvních států. Nařízení Evropského parlamentu a Rady spadají svým obsahem do oblasti procesního práva a jejich dodržování je základem pro fungování jednotné migrační politiky EU.

## 4.2 Legislativní rámec na úrovni České republiky

Legislativní rámec zabývající se vstupem a pobytem cizince na území České republiky v oblasti hmotného práva vychází z platných směrnic Evropského parlamentu a Rady nebo mezinárodních smluv, k nimž Česká republika přistoupila.

Zákon č. 326/1999 Sb., ze dne 30. listopadu 1999 O pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 325/1999 Sb., ze dne 11. listopadu 1999 O azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., O Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu).

Zákon č. 221/2003 Sb., ze dne 23. června 2003 O dočasné ochraně cizinců.

Samostatné místo představuje Zákon č. 40/2009 Sb., ze dne 8. ledna 2009 Trestní zákoník, přijatý v době plného členství České republiky do evropských struktur a upravující vyhoštění cizince z důvodu jeho kriminální činnosti na území České republiky. Podrobnější rozbor je uveden v kapitole 5.1.

Uvedené zákony spadají svým obsahem především do oblasti hmotného práva, přičemž vývoj je jasně patrný především u zákona č. 326/1999 Sb., který svým rozsahem několikanásobně překračuje rozsah předchozího zákona č. 123/1992 Sb. Odlišnosti od procesního práva ČR jsou uvedeny přímo v zákoně o pobytu cizinců nebo v zákoně o azylu.

Oblast procesního práva je vymezena následujícími zákony, které procházejí rovněž legislativním vývojem a reagují na legislativní vývoj v Evropě.

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní

Zákon č. 141/1961 Sb., Trestní řád

V praktické části bakalářské práce bude z prvního případu zřejmá složitost problematiky nelegální migrace, neboť orgán policie rozhodující o vyhoštění cizince se v jednotlivých fázích procesu vyjma zákona č. 221/2003 Sb., musel jak v hmotné, tak procesní oblasti řídit všemi uvedenými zákony.

### 4.3 Rozbor směrnice 2008/115/ES

Jak již bylo uvedeno, Evropská migrační politika se neustále vyvíjí, přičemž prochází legislativními úpravami. K důležitým legislativním úpravám došlo právě přijetím tzv. návratové směrnice, která stanoví postup členských států ve vztahu k občanům třetích států, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu. Uvedená směrnice limituje použití readmisních dohod uzavřených mezi jednotlivými členskými státy a prakticky vylučuje další sjednávání standardních readmisních smluv s členskými státy, které by upravovaly předávání občanů třetích států mezi členskými státy. Připouští však další využívání smluv sjednaných před 13. lednem 2009. Jelikož se jedná o směrnici vydanou Evropským parlamentem a Radou, nepůsobí tedy v jednotlivých členských státech přímo, ale státy jsou povinny upravit svou legislativu tak, aby byla s touto směrnicí v souladu. Návratová směrnice upřednostňuje dobrovolný návrat cizince, před návratem nuceným. Z toho vyplývá, že institut zajištění by měl být až krajní možností realizace správního vyhoštění cizince, který na území České republiky pobývá v rozporu s právními předpisy. Důvody, pro které lze cizince zajistit, vychází z návratové směrnice, a to především, hrozí-li nebezpečí skrývání se nebo se dotčený státní příslušník vyhýbá návratu či uskutečňování (realizace) vyhoštění nebo jej jinak ztěžuje. V důsledku přijetí směrnice 2008/115/ES došlo k zásadní novele zákona č. 326/1999 Sb., kdy bylo toto evropské právo transponováno do jednotlivých ustanovení zákona. Vnitrostátní právní úprava ve vztahu k nelegální migraci musí být podle mezinárodních smluv a Smlouvy o Evropské unii v souladu s touto směrnicí.

Ne vždy se však podaří evropské právo plně transponovat do českého právního řádu. Na to upozornil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku 9 As 111/2012, kdy zrušil rozhodnutí Policie ČR č.j. KRPC-48164-43/ČJ-2012-020023 a rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č.j. 10 A 51/2012 -21 v souvislosti se zajištěním cizince do zařízení pro zajištění cizinců, kdy správní orgán i krajský soud projednávající žalobu vycházeli z platné právní úpravy dané zákonem č. 326/1999 Sb. Do zákona o pobytu cizinců v souvislosti se zajištěním cizince pro účely správního vyhoštění však zákonodárce dostatečně netransponoval čl. 15 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES a tak uvedené rozhodnutí správního orgánu i Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích nebyly v souladu s evropským právem.



O složitosti a nejednotnosti výkladu evropského práva ve vztahu k nelegální migraci a zneužívání institutu azylu svědčí předběžná otázka Nejvyššího správního soudu ČR určená Soudnímu dvoru EU:

*„Ve věci sp. zn. 1 As 90/2011 (zajištění cizince, který si podal žádost o azyl) bylo dne 22. 9. 2011 rozhodnuto o položení následující otázky Soudnímu dvoru EU:*

*1. Je třeba vykládat čl. 2 odst. 1 ve spojení s bodem 9 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí tak, že se tato směrnice nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka?*

*2. V případě kladné odpovědi na první otázku, musí být zajištění cizince za účelem navracení ukončeno v případě, že podá žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85/ES a neexistují zde jiné důvody pro pokračování zajištění?*

*Řízení je vedeno u Soudního dvora pod sp. zn. C-534/11.“ [8]*

#### **4.4 Rozbor novelizace zákona o pobytu cizinců**

Novým paragrafovým ustanovením v novele zákona č. 326/1999 Sb., je ustanovení § 50a – rozhodnutí o povinnosti opustit území, které lze vydat současně při zajištění cizince. Podstatný rozdíl oproti rozhodnutí o správním vyhoštění spočívá především v tom, že cizinci, kterému je vydáno toto rozhodnutí, je stanovena pouze lhůta k vycestování v rozmezí 7 – 60 dní a ve výrokové části rozhodnutí o povinnosti opustit území se nestanovuje doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie a cizinec nebude zařazen do informačního systému smluvních států. Dle § 50a odst. 3. písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. lze vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území cizinci, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území a má být předán podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 (dále jen „readmisní dohoda“) nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství – Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (tzv. „Dublin“). V případě

předání cizince dle ustanovení § 129 zákona č. 326/1999 Sb. – readmisní dohoda nelze s odkazem na ustanovení § 119a zákona č. 326/1999 Sb. vydat rozhodnutí o správním vyhoštění. Podle ustanovení § 119a odst.2 zákona č. 326/1999 Sb., rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Uvedená legislativní změna opět ukazuje vývoj legislativy směrem k zachování práv a svobod, neboť vyhoštění cizince obvykle je zásahem do jeho soukromého života. [35][14]

S novelou zákona č. 326/1999 Sb. se do zákona vložilo nové ustanovení § 123b – zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území. Toto zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území má souvislost se zmíněnou transpozicí návratové směrnice do zákona č. 326/1999 Sb., kdy použití tohoto ustanovení slouží jako alternativa zajištění cizince, samozřejmě za splnění zákonných podmínek, tj. v případě důvodného nebezpečí, že cizinec v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění k vycestování z území nevycestuje. Opatření se neuloží, jde-li o nezletilého cizince bez doprovodu. Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území je zakomponováno i do ustanovení § 124 odst. 1, kde je uvedeno: „policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo“ a nyní za použití gramatického výkladu následuje alternativní výčet znaků, což znamená, že máme na výběr jednu ze tří možných variant. Poté následuje: „a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud“, což je kumulativní znak a tento musí být splněn, aby mohlo být přistoupeno k aplikaci uvedeného ustanovení § 124 zákona č. 326/1999 Sb. Výrok o uložení zvláštního opatření je zpravidla součástí rozhodnutí o správním vyhoštění. Odvolání proti výroku o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování nemá odkladný účinek. Ze dvou možných variant zvláštního opatření za účelem vycestování je využívána především povinnost cizince oznámit na policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a pravidelně se osobně hlásit policii ve lhůtě stanovené policií. [35][14]

Nově je do zákona č. 326/1999 Sb., zakomponována možnost, kdy policie je oprávněna prodlužovat dobu trvání zajištění podle § 125 i nad dobu stanovenou v odstavci 1 větě první (180 dnů) za podmínky, že vyhoštění cizince je uskutečnitelné v době trvání zajištění, pokud cizinec v průběhu zajištění mařil výkon správního vyhoštění, nebo uvádí nepravdivé údaje, které jsou nezbytné pro zajištění náhradního cestovního dokladu.

Doba zajištění nesmí překročit v souhrnu 545 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. O prodloužení doby trvání zajištění vydá policie rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení a odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné. Proti uvedenému rozhodnutí je přípustná žaloba k příslušnému krajskému soudu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb.

Oproti předchozí právní úpravě je v zákoně č. 326/1999 Sb. doplněno ustanovení § 178d, kdy policie informuje Veřejného ochránce práv s přiměřeným předstihem o každém výkonu správního vyhoštění, předání nebo průvozu cizince a poskytuje pověřenému zaměstnanci Kanceláře Veřejného ochránce práv nezbytnou součinnost. Toto opatření se týká rozhodnutí o správním vyhoštění, zajištění, prodloužení doby trvání zajištění, přerušení zajištění, umístění zajištěného cizince do části s přísným režimem, rozhodnutí o prodloužení umístění zajištěného cizince do části s přísným režimem a v neposlední řadě jej informuje o rozhodnutích soudu o žalobách podaných proti těmto rozhodnutím a o rozhodnutích soudu v řízeních o propuštění cizince ze zajištění podle zvláštního právního předpisu. [35][14]

Jak je zřejmé, tak legislativní rámec upravující formy legální a nelegální migrace v rámci smluvních států EU a následně také v podmínkách ČR tvoří složitá struktura normativních právních aktů, které se během vývoje společné migrační politiky upravují a reagují jednak na měnící se pohled na nelegální migraci, tak v precedentních případech na rozhodnutí Soudního dvoru EU.

## 5 VYHOŠTĚNÍ CIZINCE

Krajním řešením orgánů státní správy a justice ve vztahu k cizinci je institut vyhoštění cizince. V podmínkách ČR o vyhoštění cizince rozhodují orgány Policie ČR nebo v případě kriminální činnosti cizince příslušný soud. Vyhoštění cizince má dvě roviny a to vyhoštění z území České republiky, kdy je osoba následně zařazena v národním informačním systému jako nežádoucí a vyhoštění z území, kterým se rozumí vyhoštění z území smluvních států Evropské unie, kdy takto vyhoštěná osoba je zařazena dle čl. 96 Schengenské prováděcí úmluvy do jednotného informačního systému smluvních států a nesmí pobývat v žádném ze smluvních států EU.

### 5.1 Vyhoštění cizince podle trestního zákoníku

V případě kriminální činnosti cizince, může příslušný soud v trestním řízení uložit cizinci podle § 52 odst. 1, písm. 1) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník trest vyhoštění. Podle § 53 odst. 2 trest domácí vězení, obecně prospěšné práce, peněžitý trest, zákaz vstupu na sportovní, kulturní a jiné společenské akce, vyhoštění a zákaz pobytu lze uložit samostatně, i když trestní zákon na některý trestný čin takový trest nestanoví. To znamená, že v příslušném ustanovení § trestního zákoníku uvedeného v druhé zvláštní části trestního zákoníku nemusí být uveden trest vyhoštění a přesto ho lze cizinci uložit. V praxi příslušné soudy ukládají tresty vyhoštění u zločinů vedle sebe s trestem odnětí svobody.

Účelem trestu vyhoštění je zabránit cizincům v dalším páčání trestné činnosti na území České republiky. Vyhoštěním se rozumí odnětí práva k dalšímu pobytu na našem území a jeho fyzické přemístění do jiného státu.

Vztahuje se na celé území státu a vždy se ukládá z území České republiky do ciziny. Soud neurčuje stát, kam má být pachatel přemístěn. Určení tohoto místa (a vlastní provedení) je věcí výkonu trestu, který provádějí orgány Policie ČR (§ 350b až § 350g tr. řádu). Tento trest může soud uložit, i když není jisté, zda cizí stát pachatele přijme. Možnost vyhoštění cizince do jeho domovského státu se opírá o zásadu mezinárodního práva, podle které je každý stát povinen přijmout svého občana. Osoby bez státní příslušnosti se vyhošťují do státu, kde mají příbuzné, majetek nebo kam si přejí být vyhoštěny, pokud je tento stát ochoten je přijmout. [13]

## 5.2 Vyhoštění cizince podle zákona o pobytu cizinců

O správním vyhoštění cizince rozhoduje ve správním řízení Policie České republiky. Řízení je po procesní stránce vedeno podle zákona č. 500/2004 Sb. Správní řád a po hmotné stránce se řídí ustanoveními zákona č. 326/1999 Sb., O pobytu cizinců na území České republiky. Správní řízení s cizinci nelegálně pobývajících na území České republiky vedou útvary Ředitelství služby cizinecké policie příslušné podle § 163 zákona o pobytu cizinců a útvary odborů cizinecké policie, které jsou věcně příslušné podle § 164 zákona o pobytu cizinců. Při svém rozhodování o vyhoštění cizince správní orgán vychází z ustanovení § 118, § 119 a § 119a zákona o pobytu cizinců. [14]

### **Rozhodnutí o vyhoštění je nevykonatelné:**

§172 pokud cizinec v zákonné lhůtě podal žalobu proti pravomocnému rozhodnutí o vyhoštění. Žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění cizince má odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí; to neplatí, pokud byl cizinec vyhoštěn z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. [14]

„§179 v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště. [14]

§32 odst. 5 zák. č. 325/1999 Sb., o azylu, kdy podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany podle odstavce 1 má odkladný účinek.“ [14]

Vyhoštění jako krajní řešení ukončení pobytu cizince představuje v případě využití všech možností cizince k průtahům v řízení administrativně, procesně a časově náročný proces. Praktická část bakalářské práce analyzuje tento proces z jako nepřiměřeně složitý a ekonomicky neefektivní.

## 6 SÍLY A PROSTŘEDKY REGULACE NELEGÁLNÍ MIGRACE

Síly a prostředky regulace nelegální migrace v rámci analýzy rizik představují složku zranitelnosti, neboť jsou hlavní součástí řízení rizik spojených s nelegální migrací. Stejně jako prochází vývojem legislativní oblast, tak se v průběhu vývoje zásadním způsobem mění struktura orgánů státní správy a forma regulace nelegální migrace.

### 6.1 Struktura orgánů státní správy ve vztahu k migraci

Česká republika představuje v současné době zemi především tranzitní a cílovou. Jako tranzitní země bez vnějších hranic představuje ČR pro nelegální migranty relativně snadno překonatelnou překážku. Cílovou zemi představuje ČR především pro cizince, kteří zde v minulosti pobývali legálně, ale v současné době nesplňují všechny podmínky pro pobyt a po ukončení doby platnosti víza nebo oprávnění k pobytu nevycestovali a na území ČR se zdržují nelegálně. S nelegálním pobytem na území ČR je pro takové cizince spojené porušování dalších zákonů a to především zákona č. 435/2004 Sb., O zaměstnanosti. Při svém nelegálním pobytu tak neodvádějí státu žádné povinné odvody, nejsou zdravotně pojištěni a svojí pracovní činností bez odvodů daní jsou součástí tzv. šedé ekonomiky, která je negativním rysem ekonomik zemí bývalého východního bloku. Postavení České republiky tak odpovídá struktura orgánů státní správy rozhodující o udělení víza, povolení k pobytu a především struktura Policie ČR jako orgánu státní správy zabývající se problematikou nelegální migrace.

Problematika legální migrace je svěřena Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky. Uvedený odbor ve vztahu k nelegální migraci projednává žádosti o mezinárodní ochranu podle zákona č. 325/1999 Sb.

Problematika nelegální migrace je svěřena Policii České republiky jak na úrovních Odborů cizinecké policie Krajských ředitelství, tak na úroveň Ředitelství služby cizinecké policie, které prostřednictvím inspektorátů CP na mezinárodních letištích zajišťuje ochranu vnějších hranic, tak metodicky řídí všechny útvary cizinecké policie.

## 6.2 Transformace Služby cizinecké policie

Transformace cizinecké policie byla logickým procesem navazujícím na legislativní změny v rámci Evropské unie v souvislosti s přijetím směrnice 2008/115/ES a z toho plynoucích změn v zákoně o pobytu cizinců. Rámec legislativních změn pro transformaci SCP byl zapracován do novely zákona č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

Hlavní změny proběhly ve třech oblastech:

1. Změna působnosti – převod agendy dlouhodobých pobytů a víz nad 90 dnů z gescce Služby cizinecké policie na odbor azylové a migrační politiky MV.
2. Změna struktury – zrušení oblastních ředitelství Služby cizinecké policie přímo podřízených ředitelství služby cizinecké policie a vznik 14 odborů cizinecké policie podřízených krajským ředitelstvím policie. K organizační změně došlo i na samotném Ředitelství služby cizinecké policie (do struktury byla začleněna zařízení pro zajištění cizinců Poštorná a Bělá Jezová a přijímací středisko cizinců Zastávka u Brna).
3. Změna personální – personální zeštíhlení Služby cizinecké policie - převedení cca 480 pracovníků SCP pod MVČR a cca 1 500 k teritoriálním útvarům KŘP (odbory cizinecké policie). Tedy z původních cca 4 200 pracovníků SCP nyní cizineckou problematiku řeší zhruba 2 600 pracovníků zařazených na odborech cizinecké policie KŘP a Ředitelství služby cizinecké policie. Podle statistických ukazatelů nelegální migrace nevykazuje nárůst, ale počet policistů zabývajících se řešením problematiky nelegální migrace je výrazně menší než v roce 2010, kdy Česká republika již byla plně integrována do evropských bezpečnostních struktur.

Jednou z nejpodstatnějších změn je skutečnost, že od 1. 1. 2011 přešla agenda udělování dlouhodobých pobytů a dlouhodobých víz občanům třetích zemí a přechodných pobytů pro občany Evropské unie a jejich rodinné příslušníky z Policie České republiky SCP na OAMP MV ČR. Současně s touto změnou došlo ke změnám v působnosti orgánů, které jsou ve správním řízení o udělování uvedených druhů pobytů druhostupňovými odvolacími orgány. Tato působnost přešla z Ředitelství služby cizinecké policie na Ministerstvo vnitra, odbor správní. Cizinecká policie tedy nevykonává řízení s cizinci v oblasti udělování, prodlužování a rušení pobytů, ale je orgánem státní správy, který vykonává kontrolní

činnost v oblasti pobytu cizinců na území ČR a v případech stanovených zákonem je věcně příslušná k vyhoštění cizince z území. [37]

Současné pojetí nelegální migrace ve vztahu k ekonomické diferenciaci, rozdílnému sociálnímu a demografickému vývoji v jednotlivých zemích světa představuje globální problém, jehož řešení je v nedohlednu. V rámci Evropy byl především z politických důvodů vytvořen prostor volného pohybu osob, který v současné době klade zvýšené nároky na ochranu vnějších hranic tohoto prostoru a na pozadí nepříznivého ekonomického vývoje v rámci zemí Evropské unie tak vzniká diference mezi jednotlivými smluvními státy nejen na ekonomické úrovni, ale i při řešení problematiky nelegální migrace. Analýza rizik spojených s nelegální migrací a jednotná informační síť umožňují včas odhalit hrozby spojené s nelegální migrací, ale složitost právního prostředí řízení analyzovaných rizik značně omezuje a vytváří tak prostor pro nedůvěru občanů smluvních států k Evropské unii jako celku.



## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 7 ÚSPĚŠNÁ REALIZACE VYHOŠTĚNÍ CIZINCE

Následující případ dokumentuje, jak legislativní prostředí umožňuje cizinci, který zcela ignoruje právní řád České republiky a o jehož vyhoštění bylo několikrát pravomocně rozhodnuto prodlužovat řízení vedoucí k realizaci vyhoštění policejním průvozem. Analyzuje rizika, s nimiž se musí orgány státní správy na úseku nelegální migrace při své činnosti vypořádat

### 7.1 Popis případu

Dne 31. 3. 2011 byl v obchodním domě Tesco v Mělníku přistižen při krádeži muž v podnapilém stavu. Bezpečnostní služba přivolala Policii ČR, která osobu pachatele předvedla k prokázání totožnosti. Osoba uvedla své identifikační údaje a z těch bylo zjištěno, že se jedná o cizince vedeného v informačním systému SIS dle článku 96 Schengenské prováděcí úmluvy. Jednalo se tedy o cizince, který by pravomocně vyhoštěn z území členských států EU a byl zařazen do IS smluvních států.

Dne 31. 3. 2010 dle věcné a místní příslušnosti byl případ předán Odboru cizinecké policie Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen OPKPE) Mělník. Vzhledem k tomu, že cizinec prokazatelně mařil výkon úředního rozhodnutí, byly ve věci podezření z přečinu Maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1, písm. b) trestního zákoníku po předchozím souhlasu státního zástupce zahájeny úkony trestního řízení podle § 158 odst. 3 trestního řádu. Dne 1. 4. 2011 však státní zástupce nařídil, aby věc byla vzhledem k nízké společenské nebezpečnosti projednána v působnosti orgánů cizinecké policie, které zajistí vlastní realizaci vyhoštění z území ČR. K uvedenému postupu ze strany státních zastupitelství dochází pravidelně, neboť v případě trestního řízení by musel být cizinec umístěn do vyhošťovací vazby. Kapacita vazebních věznic je však omezená a státní zástupci tak volí z pohledu orgánů Ministerstva spravedlnosti jednodušší postup.

Při projednání trestného činu je policejní orgán vázán rozhodnutím příslušného státního zastupitelství a tak tentýž policejní orgán příslušný podle § 164 odst. 1, písm. i) zákona č. 326/1999 Sb., cizince ze zadržení propustil a zahájil podle § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád dne 1. 4. 2011 správního řízení o vyhoštění cizince. V průběhu řízení bylo zjištěno, že cizinec v dubnu roku 2003 vstoupil na území České republiky na platný cestovní doklad s platným turistickým vízem. Po vypršení platnosti turistického víza území ČR neopustil a bez platného víza pobýval na území ČR. Z tohoto

důvodu Oddělení cizinecké policie Rokycany dne 25. 6. 2003 pod č.j. SCPP-958/PL-X-2003 vydalo cizinci rozhodnutí o správním vyhoštění z území na dobu 3 let. Uvedené rozhodnutí správního orgánu cizinec nerespektoval a dál bez platného víza pobýval na území ČR. Následně bylo dne 30. 9. 2003 Oddělením cizinecké policie Hradec Králové vydáno pod č.j. SCPP-1350/HK-II-2003 rozhodnutí o správním vyhoštění z území ČR na dobu 10 let t.j. do 30. 9. 2013. Vzhledem k tomu, že nebyly dány kumulativní důvody pro zajištění cizince do ZZC řízení bylo vedeno na svobodě.

Cizinec ani toto rozhodnutí nerespektoval a během svého pobytu na území ČR nejen že zcela ignoroval zákon o pobytu cizinců, ale také ostatní obecně platné právní normy a živil se krádežemi. Dne 18. 6. 2004 pod č.j. 14T 197/2004-60 vydal Okresní soud Praha-západ Rozsudek jménem republiky, kterým cizince odsoudil pro trestný čin Krádeže podle § 247/1a,b) tr. zákona a trestný čin Maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171/1b) tr. zákona k podmíněnému trestu odnětí svobody v trvání jednoho roku. Dne 13. 11. 2007 vydal Okresní soud v Chrudimi pod č.j. 7T 23/2007 trestní příkaz pro spáchání trestného činu Maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 odst. 1, písm. b) tr. zákona podmíněný trest odnětí svobody na dobu tří let a uložil trest vyhoštění z území ČR na dobu tří let.

Dne 13. 2. 2008 vydal Okresní soud v Děčíně pod č.j. 4T 32/2008-54 trestní příkaz, kterým jmenovaného cizince odsoudil pro trestný čin porušování domovní svobody podle § 238/1,2 tr. zákona, trestný čin krádeže podle § 247/1 písm. a, b) tr. zákona a trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171/1, písm. b) tr. zákona k trestu vyhoštění z území České republiky v trvání 5 let. Podle záznamů v CIS cizinec dne 27. 7. 2008 projevil úmysl požádat o mezinárodní ochranu. Tohoto řízení bylo dne 12. 1. 2010 ukončeno nabytím právní moci rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, kterým se zamítla kasační stížnost ve věci neudělení mezinárodní ochrany. Výjezdní příkaz vydaný Oddělením cizinecké policie Praha platný do 21.1.2010 cizinec opět nerespektoval.

Správní orgán věc kvalifikoval jako správní řízení o vyhoštění podle ustanovení § 119 odst. 1, písm. c) bod 1,2 a § 119 odst. 1, písm. b) bod 9 zákona č. 326/1999 Sb. V protokolárním vyjádření cizinec potvrdil, že v minulosti opakovaně mařil výkon správních i soudních vyhoštění z území ČR, ale také využíval platné azylové legislativy k tomu, aby mohl na území ČR pobývat. Uvedl, že od roku 2008 žije v Mělníku u své přítelkyně - občana ČR. Žádné jiné rodinné vazby v České republice nemá. Cizinec uvedl,

že v době pobytu na území ČR si na živobytí přivydělával pouze příležitostně jako brigádník, částečně se nechal živit svojí přítelkyní a žil z drobných krádeží. V období od 22. 1. 2010 do 22. 4. 2010 byl umístěn z důvodu trestního řízení ve vazbě.

Hlídka cizinecké policie provedla prověrku v místě údajného bydliště, kde zastihla údajnou přítelkyni cizince. Ta hlídce uvedla, že se zajištěným cizincem sice žije, ten ale bývá často pod vlivem alkoholu a pokud bude zajištěn nebo vyhoštěn, tak ji to nezajímá. V místě bydliště neměl žádné doklady ani cenné věci. Hlídka se s tímto spokojila a považovala vztah mezi občankou ČR a zajištěným cizincem za povrchní. Toto se v budoucnosti ukázalo jako chybné, neboť přítelkyně se po zajištění cizince aktivně snažila o jeho propuštění a při rozhodování o vyhoštění tato skutečnost měla zásadní význam.

Policie podle § 124 odst. 1, písm. b), c) zákona č. 326/1999 Sb. vydala rozhodnutí o zajištění jmenovaného cizince a umístění do Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé pod Bezdězem. Aby byla zachována práva cizince stanovená čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, stanovil správní orgán dobu zajištění na 60 dnů. Z důvodu, že cizinec po zajištění využil všechny právní prostředky k tomu, aby nebylo možné realizovat jeho vyhoštění a které mu v minulosti umožnili pobývat na území ČR, tak správní orgán který chtěl cizince z území vyhostit musel opakovaně dobu zajištění v ZZC prodloužovat. Každé rozhodnutí o prodloužení doby zajištění bylo následně předmětem žaloby u příslušného soudu.

Cizinec umístěný v Zařízení pro zajištění cizinců dne 7. 4. 2011 požádal o azyl prohlášením v souladu s ustanovením § 3a písm. a) bod 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Vzhledem k tomu, že cizinec za obdobných okolností žádal o azyl v roce 2008, kdy zamítnutí azylu bylo potvrzeno Rozsudkem příslušného Krajského soudu a následně Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2009, tak správní řízení o azylu bylo ukončeno neudělením azylu ze dne 28. 4. 2011, kdy případné projednání před soudem již nemá odkladný účinek.

Dne 11. 4. 2011 podal cizinec u Okresního soudu v Mladé Boleslavi podle § 200o občanského soudního řádu návrh na zahájení řízení o zákonnosti zajištění cizince a jeho propuštění. Cizinec v návrhu požadoval nařízení soudu k jeho propuštění neboť se domníval, že byl správním orgánem, který rozhodl o zajištění zkrácen na svých právech. Podle návrhu cizince správní orgán nerespektoval ustanovení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Dne 4. 5. 2011 podal cizinec u Krajského soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu o zajištění podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb.

Soudní řád správní. Ve své žalobě cizinec požadoval zrušení rozhodnutí o zajištění opět z důvodů uvedených v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

Po ověření totožnosti na zastupitelském úřadě Ukrajiny a vydání náhradního cestovního dokladu tak vydal dne 4. 5. 2011 OPKPE Mělník Rozhodnutí č.j. KRPS-46998-38/ČJ-2011-010026, kterým jmenovanému uložil správní vyhoštění a stanovil dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce 5 let. Uvedená doba je maximální doba, kterou lze v uvedeném případě podle platného zákona uložit. Dne 9. 5. 2011 se cizinec proti uvedenému rozhodnutí odvolal k Ředitelství služby cizinecké policie.

Dne 2. 6. 2011 vydal Okresní soud v Mladé Boleslavi Usnesení č.j. 7C 108/2011, kterým zamítl návrh cizince na propuštění a potvrdil zákonnost rozhodnutí o zajištění ze dne 1. 4. 2011.

Dne 6. 6. 2011 vydal Městský soud v Praze Rozsudek jménem republiky č.j. 10A 117/2011, kterým zamítl žalobu cizince proti rozhodnutí o zajištění a potvrdil rozhodnutí o zajištění.

Dne 26. 5. 2011 podal cizinec u Krajského soudu v Praze opět žalobu proti prodloužení zajištění a opět se opíral o porušování ochrany lidských práv a svobod.

Městský soud v Praze svým rozsudkem 5A 127/2011 dne 28. 6. 2011 opět zamítl žalobu cizince směřující proti jeho zajištění a potvrdil rozhodnutí správního orgánu.

Dne 27. 6. 2011 podal cizinec v souvislosti s rozhodnutím o jeho zajištění a rozsudkem Městského soudu v Praze 10A 117/2011 Kasační stížnost ve smyslu § 102 zák. č. 150/2002 Sb., k Nejvyššímu správnímu soudu. Usnesením Městského soudu byl cizinci ustanoven právní zástupce, který dále hájil práva cizince v souvislosti s projednáním kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu.

Dne 25. 7. 2011 vydalo Ředitelství služby cizinecké policie jako odvolací správní orgán rozhodnutí č.j. CPR-5530/ČJ-2011-9CPR-V243, kterým zrušilo uvedené rozhodnutí o správním vyhoštění a vrátilo věc prvoinstančnímu správnímu orgánu k dalšímu projednání neboť správní orgán při svém rozhodování dostatečně nezkoumal rodinné vazby cizince a dostatečně neodůvodnil, zda vyhoštění cizince nebude nepřiměřeným zásahem do jeho soukromého a rodinného života.

Dne 12. 8. 2011 na cizinecké policii přítelkyně zajištěného cizince uvedla, že se cítí být družkou cizince a není tedy možné cizince vyhostit podle stanovené právní kvalifikace. K osobě družky cizince jako občana ČR je nutné dodat, že místo jejího trvalého pobytu bylo vlastníkem nemovitosti zbouráno v roce 2007 a jednalo se tak o osobu bez domova. Vzhledem k tomu, že cizinec se v průběhu svého pobytu na území ČR živil krádežemi a správní orgán měl k dispozici pravomocné rozsudky soudů svědčící o jeho kriminální minulosti, vydal dne 13. 8. 2011 usnesení, kterým věc správního vyhoštění podle stávající právní kvalifikace přehodnotil na řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 2, písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., neboť cizinec závažným způsobem porušoval veřejný pořádek.

Dne 23. 8. 2011 podal cizinec u Krajského soudu v Praze další žalobu proti prodloužení jeho zajištění, která byla opět Rozsudkem Městského soudu č.j. 10A 286/2011 ze dne 16. 9. 2011 zamítnuta.

Dne 19. 8. 2011 OPKPE Mělník vydal Rozhodnutí podle § 119 odst. 2, písm. b), zákona č. 326/1999 Sb., č.j. KRPS-46998-78/ČJ-2011-010026, kterým jmenovanému cizinci jako rodinnému příslušníku občana České republiky uložil správní vyhoštění a stanovil dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky v délce 10 let. Dne 20. 8. 2011 se cizinec proti uvedenému rozhodnutí opět odvolal k Ředitelství služby cizinecké policie.

V daném případě, i když probíhalo správní řízení o vyhoštění zahájené 1. 4. 2011 a překvalifikované 13. 8. 2011, tak bylo platné a vykonatelné rozhodnutí cizinecké policie Hradec Králové ze dne 30. 9. 2003 a platná soudní rozhodnutí o vyhoštění. Řízení o azylu, která by znemožňovala vykonatelnost rozhodnutí byla také pravomocně ukončena a tak dne 15. 9. 2011 bylo prostřednictvím ŘSCP zajištěno realizování platných rozhodnutí o vyhoštění a cizinec byl policejním průvozem přes území Slovenské republiky dne 19. 9. 2011 vyhoštěn.

Dne 14. 2. 2012 Ředitelství služby cizinecké policie jako odvolací orgán vydal rozhodnutí č.j. CPR-9135/ČJ-2011-9CPR-V243, kterým opět zrušil rozhodnutí OPKPE Mělník a vrátil věc správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání neboť správní orgán při svém rozhodování dostatečně neumožnil uplatnění všech práv podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., především druhému účastníku řízení a dostatečně neodůvodnil délku doby po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR.

Dne 15. 3. 2012 vydal Nejvyšší správní soud Rozsudek jménem republiky č.j. 9As 130/2011, kterým zrušil rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10A117/2011 i rozhodnutí OPKPE Mělník, kterým byl cizinec zajištěn do ZZC. Nejvyšší správní soud své rozhodnutí odůvodnil tak, že v tomto konkrétním případě měl správní orgán zvolit mírnější způsob při realizaci výkonu správního vyhoštění a rovněž se nedostatečně vypořádal se zásahem do soukromého a rodinného života cizince.

Po řádném vyrozumění o skončení dokazování zaslal správní orgán oběma účastníkům řízení rozhodnutí o vyhoštění cizince z území České republiky proti kterému se žádný z účastníků řízení již neodvolal a rozhodnutí tak dne 21. 6. 2012 nabylo právní moci.

## 7.2 Vyhodnocení případu a návrh postupu

Část bakalářské práce, která se zabývá transformací cizinecké policie má přiblížit, že Policie ČR při náročném řešení problematiky nelegální migrace prochází strukturálními a personálními změnami a tuto problematiku, kdy i jednotlivé soudy jsou ve vztahu k azylové a migrační politice nejednotné, tak řeší policisté bez hlubších znalostí v oblasti správního a mezinárodního práva. Policie se také musí vypořádat se zásahem do soukromého a rodinného života cizince a při každém právním úkonu brát v úvahu skutečnost, že práva jednotlivce jsou rovnocenná s ochranou společnosti. Rozsudek Nejvyššího správního soudu tak zdůraznil, že i v případě, že cizinec zcela ignoruje český právní řád, nesmí být zasaženo do jeho soukromého a rodinného života.

V tomto případě orgán SCP měl postupovat pečlivěji a údajnou družku cizince vyslechnout alespoň podle zákona o policii, kde by tato uvedla zda se cítí být družkou cizince ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Po uvedeném úkonu mohl správní orgán správně stanovit právní kvalifikaci a vést řízení zcela v souladu se zákonem. V uvedeném případě sehrála svoji roli také nedostatečná komunikace mezi orgánem rozhodujícím o vyhoštění a ŘSCP, které následně zajišťovalo realizaci pravomocného vyhoštění. K uvedeným chybám došlo především v důsledku zásadních změn v zákoně o pobytu cizinců a zásadních změn v organizačních strukturách orgánů zabývajících se problematikou nelegální migrace.

Tento případ je příkladem jak je úspěšné vyhoštění cizince, který několik let soustavně porušuje zákony procesně i administrativně náročným procesem se značným zatížením orgánů státní správy a justice. Správní řízení o vyhoštění zahájené 1. 4. 2011 i řízení u soudů v souvislosti se zajištěním probíhala dlouho poté, co byl cizinec z území vyhoštěn policejním průvozem a žádným způsobem do probíhajících řízení již nezasahoval. Cizinec se podařilo fyzicky vyhostit jen několik dní před ukončením zajištění daným § 125 zákona o pobytu cizinců. Uvedený příklad v reálu dokumentuje, že jakmile je cizinec fyzicky vyhoštěn a řízení probíhá bez přítomnosti cizince na území, lze řízení bez průtahů ukončit.

Následující shrnutí ukazuje jednotlivá řízení v období od 1. 4. 2011:

- Správní řízení o vyhoštění v I. stupni vedené na OPKPE Mělník,
- Správní řízení o azylu vedené OAMP MV ČR,
- Správní řízení o vyhoštění ve II. stupni vedené na ŘSCP Praha,
- Projednání zákonnosti zajištění u Okresního soudu Mladá Boleslav,
- Projednání žaloby proti zajištění Městským soudem Praha,
- Projednání žaloby proti prodloužení zajištění Městským soudem Praha,
- Projednání žaloby proti II. prodloužení zajištění Městským soudem Praha,
- Projednání kasační stížnosti proti zajištění Nejvyšším správním soudem.

#### Ekonomické vyhodnocení případu

Cizinec byl v Zařízení pro zajištění cizinců umístěn od 2. 4. 2011 do 19. 9. 2011. Náklady na stravu zajištěného cizince vycházející z vyhlášky MV ČR č. 376/2005 činí 112,- Kč denně a náklady na pobyt a poskytnutí základních hygienických pomůcek činí 130,- Kč denně. Výdaje na pobyt a stravu cizince tak činili 41 140,- Kč. Správní řízení cizinec způsobil svým protiprávním jednáním a je povinen uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000,- Kč. Uvedené náklady jsou dluhem cizince vůči České republice. Součástí rozsudku NSS bylo stanovení nákladů na právní zastupování advokáta ve výši 5 760,- Kč. Policejním průvozem také vznikly náklady na dopravu cizince, které jsou součástí výdajů Policie ČR.



Následující tabulka přehledně a jednoduše vyjadřuje základní funkce analýzy rizika v případě nelegálního pobytu cizince s kriminální minulostí.

Tabulka 3 Tabulka rizika v případě průtahů v řízení o vyhoštění

<b>1. Název rizika:</b>	– nelegální pobyt cizince
<b>2. Hrozba:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– průtahy v azylovém řízení - soud přijme žalobu</li> <li>– průtahy v řízení o vyhoštění – procesní chyby</li> <li>– orgány státní správy nebudou schopny cizince vyhostit</li> <li>– cizinec bude nelegálně pobývat na území ČR</li> <li>– cizinec se bude živit krádežemi</li> <li>– nedůvěra občanů ČR ke státní moci a policii</li> </ul>
<b>3. Zranitelnost:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– možnost využití institutu zajištění v ZZC</li> <li>– spolupráce zastupitelského úřadu cizince při vydání CD</li> </ul>
<b>4. Dopad:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– poškození občanů a organizací krádežemi</li> <li>– výdaje veřejného zdravotnictví v případě ošetření cizince</li> <li>– žádné povinné odvody státu (šedá ekonomika)</li> <li>– negativní vnímání veřejností</li> </ul>
<b>5. Míra rizika:</b>	– velmi vysoká
<b>6. Možné kroky pro zlepšení:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zjednodušení procesu vyhoštění u cizinců, kteří maří výkon v minulosti vydaného rozhodnutí</li> <li>– nevést další správní řízení, ale jen realizovat vyhoštění</li> <li>– odmítnutí přijetí žádosti o azyl u opakovaných řízení</li> </ul>

Z uvedeného vyplývá, že přestože bylo cizinci opakovaně uloženo správními orgány vyhoštění z území a opakovaně z důvodů kriminální činnosti příslušnými soudy uložena trest vyhoštění, nepodařilo se orgánům státní moci tohoto cizince fyzicky vyhostit a tento cizinec tak mimo časové úseky, kdy byl umístěn ve vazbě a nebo ZZC, pobýval na území ČR nelegálně nepřetržitě od roku 2003 až do svého zajištění dne 31. 3. 2011.

V době zajištění cizince v ZZC od 1. 4. 2011 do jeho vyhoštění dne 19. 9. 2011 poskytovala cizinci právní služby Organizace na pomoc uprchlíkům, která zajišťovala odvolání a vypracování žalob proti zajištění. Podle popisu případu je zřejmé, že se nejednalo o uprchlíka, ale o cizince zneužívajícího platnou legislativu pro páchání trestné činnosti na území ČR. Správní orgán, který se snažil pro společnost nebezpečného cizince vyhostit z území tak musel postupovat velmi pečlivě a každé pochybení bylo důvodem k dalším průtahům v řízení.

## 8 NEÚSPĚŠNÉ VYHOŠTĚNÍ CIZINCE

Následující případ dokumentuje, jak legislativní prostředí a nejednotnost právního výkladu umožňuje cizinci, o jehož vyhoštění bylo pravomocně rozhodnuto vést účelové řízení o azylu a pobývat tak na území České republiky v řádech měsíců a let na základě vedeného řízení. Analyzuje rizika spojená s nelegálním pobytem cizince na základě azylového řízení.

### 8.1 Popis případu

Dne 25. 6. 2011 byla přivolána zdravotní sestra Oblastní nemocnice Mladá Boleslav hlídku Policie ČR neboť na ambulantním ošetření ošetřili cizince, který nemohl prokázat svoji totožnost a nebyl schopen doložit zdravotní pojištění. Cizinec byl následně předán místě příslušnému útvaru cizinecké policie OPKPE Mělník. Cizinec se prokazoval Ukrajinským rodným listem a jeho ověřeným překladem z ukrajinského do českého jazyka ze dne 29. 11. 1996. V informačních systémech policie byl nalezen jediný záznam o průjezdu cizince do České republiky z 16. 4. 2000. S cizincem bylo zahájeno správní o vyhoštění z území členských států EU podle § 119 odst. 1, písm. c) bod 1,2 zákona č. 326/1999 Sb. S cizincem byl sepsán protokol o vyjádření, kde cizinec potvrdil, že na území České republiky pobývá bez platného víza nebo oprávnění k pobytu od roku 2000 neboť se na Ukrajině s manželkou rozvedl a nic ho tam nedrželo. Cizinec uvedl, že po celou dobu co pobýval na území ČR nebyl zdravotně pojištěn a nedávno mu bylo diagnostikováno onemocnění krku, jehož vývoj není schopen odhadnout. Na území ČR žije sám bez jakýchkoli příbuzenských nebo citových vazeb. Cizinec byl poučen o průběhu správního řízení o vyhoštění, o povinnosti vyřídít si platný cestovní doklad a o právech na území ČR včetně práva požádat o azyl. Cizinec při řízení o vyhoštění, tedy při prvním kontaktu s orgány státní správy uvedl, že na území Ukrajiny mu nehrozí žádné nebezpečí a na území ČR žil pouze z ekonomických důvodů.

Cizinec byl předvolán na 27. 6. 2011 k převzetí rozhodnutí. Cizinec se dne 27. 6. 2011 na předvolání nedostavil a v místě pobytu, které uvedl se nezdržoval. Dne 3. 7. 2011 se cizinec dostavil do Příjímacího střediska cizinců v Zastávce u Brna a zde projevil úmysl o mezinárodní ochranu podle § 3a zákona č. 325/1999 Sb. o azylu. Dne 7. 7. 2011 správní orgán rozhodující o vyhoštění doručil cizinci do Příjímacího střediska cizinců rozhodnutí o vyhoštění z území členských států Evropské unie. Cizinec se proti rozhodnutí neodvolal a toto dne 13. 7. 2011 nabylo právní moci.

Dne 12. 7. 2011 Odbor azylové a migrační politiky ministerstva vnitra ČR zahájil řízení o udělení azylu v I. Stupni a dne 28. 7. 2011 žádost jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu zamítl. Je nutné zdůraznit, že se jednalo o první žádost cizince o azyl podanou v členském státě EU.

Cizinec dne 16. 8. 2011 podal proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobu ke Krajskému soudu, který dne 18. 8. 2011 přiznal odkladný účinek žaloby. Dne 21. 12. 2011 Krajský soud v Brně žalobu zamítl jako nedůvodnou a dal tak za pravdu orgánu rozhodujícímu o azylu v I. stupni. Dne 22. 2. 2012 cizinec podal proti rozhodnutí soudu kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, který dne 27. 9. 2012 Rozsudkem jménem republiky 2 Azs 10/2012-57 zrušil rozhodnutí krajského soudu a rozhodnutí OAMP o zamítnutí žádosti o azyl a vrátil věc k novému projednání. Důvodem zrušení rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu byla skutečnost, že správní orgán v tomto konkrétním případě nezhodnotil udělení mezinárodní ochrany podle § 14 zákona o azylu z humanitárních důvodů. Věc tak předal orgánu I. Stupně k novému projednání a rozhodnutí o udělení nebo neudělení mezinárodní ochrany. K 28. 2. 2013 nebylo ve věci udělení mezinárodní ochrany podle zákona o azylu pravomocně rozhodnuto.

## 8.2 Vyhodnocení případu a návrh řešení

V tomto případě orgán SCP postupoval zcela v souladu se zákonem, kdy správně stanovil právní kvalifikaci a po vydání závazného stanoviska k možnosti vycestování byl schopen vydat rozhodnutí o vyhoštění. Vzhledem k bezúhonnosti cizince nebyl důvod se domnívat, že cizinec bude mařit průběh řízení nebo se bude skrývat a tak řízení bylo vedeno bez zajištění cizince do ZZC. Cizinec byl o svých právech řádně poučen a před doručením rozhodnutí o vyhoštění využil institutu mezinárodní ochrany. Orgán OAMP MV ČR jeho žádost jako zjevně nedůvodnou zamítl a také Krajský soud neshledal na postupu orgánu rozhodujícímu ve věci azylu žádnou vadu. Až využití mimořádného opravného prostředku – kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu vedlo ke zrušení zamítnutí azylu a vrácení věci k novému projednání. Přesto, že orgány státní správy postupovali zcela v souladu se zákonem, byl názor Nejvyššího správního soudu odlišný. Uvedený případ dokumentuje, že řízení rizik spojených se zneužitím azylové politiky nebude účinné, pokud nebudou stanovena jednoduchá a jasná kritéria pro posuzování žádosti o azyl.

Stejně jako v prvním případě právní služby cizinci poskytují nevládní organizace zabývající se problematikou migrace. I v tomto případě Rozsudek Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že každé řízení o azylu musí být projednáno s náležitou pečlivostí a orgány rozhodující o udělení mezinárodní ochrany musejí vzít v úvahu všechny okolnosti svědčící ve prospěch cizince a s těmito se náležitě vypořádat. Jedná se tak o obdobný případ jako z první části praktické části, kdy orgán státní správy rozhodne na základě relevantních skutečností a jen rozdílnost právních názorů vede k neúměrným průtahům v řízení.

Následující shrnutí ukazuje jednotlivá řízení v období od 25. 6. 2011:

- Správní řízení o vyhoštění v I. stupni vedené na OPKPE Mělník,
- Správní řízení o azylu vedené OAMP MV ČR,
- Projednání žaloby proti zamítnutí žádosti o udělení azylu Krajským soudem Brno,
- Projednání kasační stížnosti proti zamítnutí žádosti o azyl Nejvyšším správním soudem.

#### Ekonomické vyhodnocení případu

Cizinec byl od 3. 7. 2011 umístěn v Příjímacím středisku cizinců Zastávka a následně v azylovém zařízení ministerstva vnitra ČR Kostelec nad Orlicí. Cizinci jako žadateli o azyl je podle § 42 odst. 1 písm. a) zákona o azylu hlášenému k pobytu v azylovém zařízení zajištěno bezplatné ubytování strava a základní hygienické prostředky. Podle § 42 odst. 1, písm. b) zákona o azylu ve znění vyhlášky MV ČR č. 376/2005 náleží výše kapesného 30,- Kč na den.

Celkové náklady na pobyt žadatele o mezinárodní ochranu . Náklady na stravu zajištěného cizince činí 112,- Kč denně a náklady na pobyt a poskytnutí základních hygienických pomůcek činí 130,- Kč denně. Výdaje na pobyt a stravu cizince tak činí 272,- Kč na den. Výdaje na pobyt a stravu cizince v azylovém zařízení činí ročně 99 280,- Kč. Součástí rozsudku NSS bylo stanovení nákladů na právní zastupování advokáta ve výši 5 760,- Kč.

Následující tabulka přehledně a jednoduše vyjadřuje základní funkce analýzy rizika v případě zneužití azylového řízení cizincem o jehož vyhoštění bylo pravomocně rozhodnuto.

Tabulka 4 Tabulka rizika v případě účelového řízení o azylu

<b>1. Název rizika:</b>	– zneužití azylového řízení nelegálním cizincem
<b>2. Hrozba:</b>	– cizinec bude pobývat na území ČR na základě řízení o azylu několik let – po pravomocném ukončení azylového řízení nevycestuje – zneužití azylového řízení k léčbě onemocnění
<b>3. Zranitelnost:</b>	– orgány státní správy vydaly platné rozhodnutí o vyhoštění – orgány státní správy azyl zamítly
<b>4. Dopad:</b>	– výdaje státu v souvislosti pobytem cizince na území ČR – výdaje veřejného zdravotnictví v případě léčby cizince – žádné povinné odvody státu (šedá ekonomika) – negativní vnímání veřejností
<b>5. Míra rizika:</b>	– vysoká
<b>6. Možné kroky pro zlepšení:</b>	– zásadní legislativní změny při aplikaci institutu azylu

Z uvedeného vyplývá, že přestože bylo cizinci příslušným správním orgánem z důvodu jeho dlouhodobého nelegálního pobytu na území ČR uloženo podle zákona o pobytu cizinců vyhoštění z území a toto rozhodnutí nabylo právní moci, je z důvodu probíhajícího azylového řízení vedeného podle zákona o azylu nevykonatelné a cizinec je po dobu řízení o azylu vyňat z působnosti zákona o pobytu cizinců. Pravomocně vyhoštěný cizinec tak na území České republiky jako žadatel o mezinárodní ochranu může pobývat na základě řízení o azylu v řádech měsíců až let a uvedený případ opět nastoluje otázku přetížení státní správy a justice v souvislosti s nelegální migrací a účelovém využívání institutu mezinárodní ochrany.

## ZÁVĚR

Cílem bakalářské práce bylo provedení analýzy procesu vyhoštění cizinců z území. Dílčím cílem práce pak bylo objasnit potřebu shromažďování a výměnu informací o nelegální migraci mezi jednotlivými členskými státy Evropské unie a poukázat na rozpor mezi orgány moci exekutivní, které vnímají nelegální migraci v obecné rovině jako bezpečnostní hrozbu s možnými negativními dopady ve společnosti, a mocí zákonodárnou a především soudní, která k nelegální migraci přistupuje individuálně a jednotlivé případy vnímá z hlediska dodržování procesní správnosti a dodržování lidských práv a svobod ze strany správních orgánů státní moci, přičemž dopad na společnost je zohledňován zcela minimálně.

Základním pilířem evropského práva je Úmluva o ochraně lidských práv a svobod a její dodržování v případě vymáhání práva. Základní principy ochrany lidských práv a svobod a azylové politiky Evropské unie jsou však v mnoha případech zneužívány cizinci, kteří nelegálně vstupují anebo pobývají na území členských států Evropské unie s cílem lepších ekonomických podmínek. Orgány státní správy a justice jsou při projednání každého jednotlivého případu vázány procesním právem a zatížení státní správy a soudů je mnohdy zcela nepřiměřené charakteru protiprávního jednání cizince, jak je zřejmé z praktické části této bakalářské práce. V případě migrační vlny, kterou nelze na vnějších hranicích zcela zachytit, by tak za současného legislativního stavu došlo k zahlcení orgánů státní správy a justice, a to v rozsahu, který by nebylo možné za dané personální situace zvládnout. Je třeba, aby legislativní vývoj směřoval ke zjednodušení vyhošťovacího procesu a ne k jeho vyšší administrativní a procesní náročnosti.

Myšlenka dobrovolnosti při procesu vyhošťování je z hlediska zachování všech práv cizince zajímavá, ale v praxi jen velmi málo účinná. Nelegálně vstupující nebo pobývající cizinci jsou si po celou dobu nelegálního pobytu plně vědomi svého protiprávního jednání. Jak vyplývá z praktické části bakalářské práce, institut zajištění využívaný u závažných případů spojených s kriminálním působením cizince na území tak má v procesu vyhoštění své nezastupitelné místo.

Existence dvou souběžných zákonů týkajících se pobytu cizince na území, kdy zjevně účelové projednávání podle jednoho z nich vylučuje účinnost druhého, je zajímavým rysem českého a v širším měřítku i evropského právního prostředí a nastoluje otázku dalšího vývoje azylové politiky Evropské unie. Ta ve snaze zachování práv jednotlivce a individuality patrně nebude schopna reagovat na migrační vlnu způsobenou výraznou ekonomickou nebo politickou změnou v některé z velkých zdrojových zemích nebo celé oblasti, jako je například arabský svět nebo střední Afrika.

O aktuálnosti a akutnosti zabývat se na úrovni Evropského parlamentu a Rady problematikou nelegální migrace a zneužití institutu azylu svědčí skutečnost, že z důvodu vyčerpání finančních prostředků byl dne 28. 2. 2013 ukončen azylový plán italské vlády „Emergenza Nord Africa“ jehož cílem bylo poskytnout ochranu uprchlíkům z Afriky. Několik tisíc žadatelů o azyl, především ze Somálska, Nigérie a Ghany, tak bylo nuceno odejít z uprchlických zařízení a dnes se tito žadatelé o azyl pohybují po zemích EU bez další možnosti společenského uplatnění. Zneužití institutu azylu s cílem lepších životních podmínek se tak stává základní hrozbou, na kterou je třeba v oblasti legislativy EU reagovat. Řízení rizik jako reakce na hrozby spojené s nelegální migrací by se v budoucnu mělo opírat o srozumitelný a jednotný výklad práva v rámci EU, který umožní problémy s nelegální migrací účinně řešit nejen na vnějších hranicích, ale také ve vnitrozemí.



## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### Monografie:

- [1] HORÁK, Rudolf, DANIELOVÁ, Lenka, KYSELÁK, Jan, NOVÁK, Ladislav. Linde Praha a.s. 2011. ISBN 978-80-7201-827-7
- [2] TICHÝ, Milík. Ovládání rizika, analýza a management. C.H. Beck 2006. ISBN 80-7179-415-5
- [3] KOLEKTIV autorů pod vedením Ministerstva zahraničních věcí České republiky. Schváleno vládou ČR v září 2011. Bezpečnostní strategie České republiky 2011. Praha, září 2011. ISBN 978-80-7441-005-5
- [4] ŠEFČÍK, Vladimír. Analýza rizik. Zlín: UTB, 2008. ISBN 978-80-7318-696-8
- [5] MAREK, Dan a Michael BAUN. Česká republika a Evropská unie. Barrister&Principal, 2010. ISBN 978-80-87029-89-3
- [6] PELTRÁM, Antonín a kol. Evropská integrace a Česká republika. Praha : Grada Publishing, 2009. ISBN 978-80-247-2849-0
- [7] TICHÝ, Luboš, KRÁL, Richard, ZEMÁNEK, Jiří, SVOBODA, Pavel. Čtyřjazyčný slovník práva Evropských společenství. Linde Praha a.s. 1997. ISBN 80-7201-053-0

### Elektronické zdroje :

- [8] *Předběžné otázky podané NSS* [online]. [cit. 2013-02-14]. Dostupný z WWW: <<http://www.nssoud.cz/Predbezne-otazky-podane-NSS/art/533?menu=254>>
- [9] [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)
- [10] [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)
- [11] [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)
- [12] [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)
- [13] [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

### Zákony, směrnice a nařízení :

- [14] Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky
- [15] Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu
- [16] Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- [17] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- [18] Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- [19] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

- [20] Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád
- [21] Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001
- [22] Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001
- [23] Nařízení Rady (ES) č. 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003
- [33] Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005
- [34] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006
- [35] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008
- [36] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009

**Ostatní zdroje :**

- [37] Interní dokumenty Skupiny analýzy rizik ŘSCP

**SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

ANACEN – Analytické centrum pro ochranu státních hranic a migraci

CD – Cestovní doklad

CIRAM – Jednotným systémem hodnocení rizik a hrozeb pro členské státy EU

CIS – Cizinecký informační systém

ČR – Česká republika

EU – Evropská unie

FRONTEX – Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích

OAMP MV ČR – Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky

OCP – Odbor cizinecké policie

OPKPE – Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort

ŘSCP – Ředitelství služby cizinecké policie

SCP – Služba cizinecké policie

SIS – Schengenský informační systém

NSS – Nejvyšší správní soud

Státní příslušník třetí země – každá osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 17 odst. 1 Smlouvy a na kterou se nevztahuje bod 5 článku Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006

ÚMLUVA – Úmluva k provedení schengenské dohody ze dne 14. června 1985

VIS – Vízový informační systém

Vnější hranice – vnější hranice smluvních států Schengenského prostoru

Vnitřní hranice – hranice mezi jednotlivými smluvními státy Evropské unie

ZZC – Zařízení pro zajištění cizinců

**SEZNAM TABULEK**

Tabulka 1 Příklad tabulky rizika.....	22
Tabulka 2 Příklad matice rizika vyjadřující hrozbu, zranitelnost a dopad .....	22
Tabulka 3 Tabulka rizika v případě průtahů v řízení o vyhoštění .....	49
Tabulka 4 Tabulka rizika v případě účelového řízení o azylu.....	54

**SEZNAM GRAFŮ**

Graf 1 Schematické znázornění integrovaného modelu CIRAM .....	19
Graf 2 Diagram analýzy rizik podle modelu CIRAM .....	20
Graf 3 Cyklus zpracovávání informací (zpravodajský/informační cyklus).....	24
Graf 4 Pohyb osob přes hranice (založeno na vývojovém diagramu UKBA).....	27