SPRÁVA VNĚJŠÍCH HRANIC

Tento dokument vysvětluje politiku EU v oblasti správy vnějších hranic. Bylo nutno ji přizpůsobit významným změnám, jakou byl příchod nebývalého počtu uprchlíků a nelegálních migrantů. Od roku 2015 se projevila řada nedostatků politiky EU v oblasti správy vnějších hranic a migrace. Tyto výzvy spojené s toky smíšené migrace do EU a zvýšené obavy v oblasti bezpečnosti vyvolaly novou vlnu opatření v oblasti ochrany vnějších hranic EU.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

— Ustanovení čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU) odkazuje na souvislost mezi vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic a volným pohybem osob.

— Články 67 a 77 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) se týkají prostoru svobody, bezpečnosti a práva a správy vnějších hranic.

CÍLE

Schengenský prostor, jednotný prostor bez vnitřních hranic, vyžaduje rovněž společnou politiku v oblasti správy vnějších hranic. Čl. 3 odst. 2 SEU požaduje „vhodná opatření týkající se ochrany vnějších hranic“. EU si proto klade za cíl stanovit společné normy pro provádění kontrol na svých vnějších hranicích a postupně zavést integrovaný systém jejich správy.

VÝSLEDKY

První krok na cestě ke společné správě vnějších hranic Unie byl učiněn dne 14. června 1985, kdy pět z tehdejších deseti členských států Evropského hospodářského společenství podepsalo v lucemburském pohraničním městě Schengen, tzv. Schengenskou dohodu, která byla o pět let později doplněna Úmluvou k provedení Schengenské dohody. Schengenský prostor, bezhraniční zónu vymezenou schengenským *acquis* (jak jsou tyto dohody a pravidla souhrnně nazývány), v současné době tvoří 29 evropských zemí[1].

A. Schengenské acquis v oblasti vnějších hranic

Současné schengenské *acquis* upravující vnější hranice vychází z původního *acquis* začleněného do právního řádu EU Amsterodamskou smlouvou (1.1.3). Jeho pravidla jsou obsažena v celé řadě opatření, která lze zhruba rozdělit do těchto oblastí:

1. Schengenský hraniční kodex

Hlavním pilířem správy vnějších hranic je Schengenský hraniční kodex. Stanovuje pravidla pro překračování vnějších hranic a podmínky upravující přechodné zavedení

[1]Mezi tyto země nepatří členské státy EU Kypr a Irsko. Schengenský prostor však zahrnuje čtyři státy, které nejsou členy EU: Island, Švýcarsko, Norsko a Lichtenštejnsko. Dánsko má výjimku z hlavy V Smlouvy o fungování EU (protokol č. 22), účastní se však na mezivládním základě.

hraničních kontrol na vnitřních hranicích. Ukládá členským státům povinnost provádět za použití příslušných databází systematické kontroly všech osob, které překračují vnější hranice, včetně osob požívajících práva na volný pohyb podle právních předpisů EU (tedy občanů EU a jejich rodinných příslušníků, kteří nejsou občany EU). Tyto databáze zahrnují Schengenský informační systém a databázi odcizených a ztracených cestovních dokladů vedenou Interpolem. Tyto povinnosti se vztahují na veškeré vnější hranice (vzdušné, námořní a pozemní) jak při vstupu, tak výstupu.

Dne 10. července 2024 vstoupila v platnost nejnovější reforma Schengenského hraničního kodexu, nařízení (EU) 2024/1717. Tato reforma zavádí opatření k řešení problémů, jako jsou zneužívání migrace a mimořádné situace v oblasti veřejného zdraví. V případě mimořádných situací v oblasti veřejného zdraví umožňuje zavedení harmonizovaných dočasných cestovních omezení na vnějších hranicích EU v návaznosti na rozhodnutí Rady. V případech zneužívání migrace mohou členské státy omezit počet hraničních přechodů nebo zkrátit jejich otevírací dobu. Tato revize rovněž vyjasňuje stávající rámec pro znovuzavádění a prodlužování kontrol na vnitřních hranicích v případě vážných hrozeb. Kromě toho má za cíl posílit koordinaci a výměnu informací mezi členskými státy a zajistit odolnější a pohotovější rámec pro správu schengenského prostoru.

Schengenský hodnotící mechanismus, nařízení Rady (EU) č. 1053/2013, vstoupil v platnost v listopadu 2014 a zavedl pětiletý program hodnocení na období do 31. prosince 2019. Cílem tohoto mechanismu bylo posoudit všechny složky schengenského *acquis*, včetně přezkumu a posouzení toho, jak členské státy provádějí kontroly na vnějších hranicích, jakož i všech příslušných právních předpisů a operací. Mechanismus věnuje zvláštní pozornost dodržování základních práv. Hodnocení mohou rovněž zahrnovat související opatření týkající se vnějších hranic, vízové politiky, policejní a justiční spolupráce (v trestních věcech), SIS a ochrany údajů. Nařízení (ES) č. 1053/2013 bylo zrušeno nařízením Rady (EU) 2022/922. Aktualizovaný schengenský hodnotící mechanismus zvyšuje efektivitu schengenského prostoru, podporuje politický dialog o výsledcích hodnocení a posiluje hodnocení dodržování základních práv.

2. Schengenský informační systém (SIS)

SIS je systém a databáze pro sdílení informací, které mají podporovat zajišťování mezinárodní bezpečnosti v schengenském prostoru, v němž neexistují kontroly na vnitřních hranicích. Je nejpoužívanějším a nejúčinnějším IT systémem, který EU v oblasti svobody, bezpečnosti a práva používá (4.2.1). Úřady v celé EU využívají SIS pro vkládání či ověřování záznamů o hledaných nebo pohřešovaných osobách a předmětech. Obsahuje více než 93 milionů záznamů, přičemž v roce 2024 bylo zaznamenáno více než 15 miliard jednotlivých přístupů do systému ze strany orgánů, což vedlo k více než 397 000 pozitivním nálezům záznamů (pozitivním výsledkům z vyhledávání). Systém SIS byl nedávno posílen prostřednictvím aktualizovaných pravidel, která odstraní potenciální mezery v tomto systému a zavedou několik zásadních změn, pokud jde o typy vkládaných záznamů.

Systém SIS je založen na několika právních nástrojích, které mají podobu samostatných nařízení:

— policejní a justiční spolupráce v trestních věcech,

— hraniční kontroly,

— navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí,

— zadávání informačních záznamů o státních příslušnících třetích zemí do Schengenského informačního systému (SIS) v zájmu Unie.

Tato nařízení tvoří kategorie záznamů v systému, jako jsou záznamy o neznámých podezřelých nebo hledaných osobách, preventivní záznamy o dětech, kterým hrozí únos ze strany jejich rodičů, záznamy za účelem navracení, záznamy týkající se rozhodnutí o navrácení, která byla vydána neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí.

3. Nástroj pro správu hranic a víza (BMVI)

Některé členské státy EU nemají vnější hranice, které by bylo nutno kontrolovat, a proto nejsou stejnou měrou postiženy přeshraničními toky. EU proto přiděluje ve snaze kompenzovat vzniklé náklady své prostředky těm členským státům, jejichž hranice tvoří vnější hranice EU. Celková výše Nástroje pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky (BMVI) v rámci Fondu pro integrovanou správu hranic na období 2021–2027 činí 7,92 miliardy EUR. Prostřednictvím Nástroje pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky lze financovat zlepšování hraničních kontrol, poskytování účinných vízových služeb a investice do informačních systémů, infrastruktury a provozní podpory.

4. Systém vstupu/výstupu (EES)

Systém vstupu/výstupu (EES) je informační systém, který zrychluje a posiluje hraniční kontroly státních příslušníků třetích zemí cestujících do EU. Tento systém nahrazuje manuální razítkování pasů na hranicích elektronickým záznamem v databázi.

Hlavními cíli EES je:

— omezení prodlev při hraničních kontrolách a zlepšení kvality hraničních kontrol tím, že bude automaticky vypočítávána délka povoleného pobytu každého cestujícího,

— zajištění systematické a spolehlivé identifikace osob překračujících povolenou délku pobytu,

— posílení vnitřní bezpečnosti a boje proti terorismu tím, že bude donucovacím orgánům umožněn přístup k záznamům o předešlých cestách.

Přístup do systému EES mají vnitrostátní donucovací orgány a Europol, nikoliv však azylové orgány. Přenos údajů pro účely vymáhání práva nebo navracení do třetích zemí a členských států EU, které nejsou zapojeny do systému EES, je zajištěn, ale pouze za určitých podmínek. Systém EES bude shromažďovat údaje o cestujících (jméno, typ cestovního dokladu, otisky prstů, zobrazení obličeje a datum a místo vstupu a výstupu) **při překročení vnějších hranic schengenského prostoru**. Tento systém se týká všech státních příslušníků třetích zemí, a to jak osob podléhajících vízové povinnosti, tak i osob, které jsou od vízové povinnosti osvobozeny. Využívají jej také konzulární a pohraniční orgány. Za vývoj a správu tohoto systému odpovídá unijní agentura eu-LISA. Dne 10. dubna 2026 bylo dokončeno postupné zavádění systému EES v celém schengenském prostoru.

5. Mechanismus pro pozastavení zrušení vízové povinnosti

Mechanismus pro pozastavení zrušení vízové povinnosti je stanoven v nařízení (EU) 2018/1806 o vízech. Dne 7. října 2025 podpořil Evropský parlament revizi tohoto mechanismu. Tento mechanismus umožňuje EU dočasně opět zavést vízovou povinnost pro státní příslušníky některých třetích zemí, pokud se vyskytnou bezpečnostní obavy Mezi nové důvody pro pozastavení osvobození od vízové povinnosti patří hybridní hrozby, režimy občanství pro investory, jež vyvolávají bezpečnostní obavy, nedostatečný soulad s vízovou politikou EU, porušování Charty OSN, mezinárodního práva v oblasti lidských práv nebo humanitárního práva třetí zemí a nedodržování rozhodnutí mezinárodních soudů.

V lednu 2026 přijala Komise vůbec první vízovou strategii EU s cílem přistupovat k vízové politice strategičtěji. Cílem uvedené strategie je posílit bezpečnostní prověrky, usnadnit přístup jednotlivcům, kteří přispívají k hospodářství a společnosti EU, a učinit vízovou politiku inteligentnější prostřednictvím inovací.

6. Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex)

Evropskou pohraniční a pobřežní stráž tvoří Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) spolu s národními orgány.

EBCG zahájila svou činnost v říjnu 2016. Tato decentralizovaná agentura důkladně monitoruje vnější hranice EU a spolupracuje s členskými státy s cílem rychle identifikovat a řešit jakékoli potenciální bezpečnostní hrozby na vnějších hranicích EU. Činnosti Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž / Frontex zahrnují posílenou podporu členských států v oblasti řízení migrace, boje proti přeshraničnímu zločinu a pátracích a záchranných operací. Frontex také pomáhá při navracení migrantů do země jejich původu, a to na základě rozhodnutí vnitrostátních orgánů. Rada může na základě návrhu Komise požádat agenturu, aby za výjimečných okolností zasáhla a poskytla členským státům pomoc. Tato situace nastane, pokud:

— členský stát nesplní (v daném časovém limitu) závazné rozhodnutí správní rady agentury týkající se řešení nedostatků ve své správě hranic, a dále

— je vyvíjen zvláštní a nepřiměřený tlak na vnější hranici, který ohrožuje fungování schengenského prostoru. Pokud členský stát s rozhodnutím Rady o poskytnutí pomoci nesouhlasí, mohou ostatní státy EU dočasně zavést kontroly na vnitřních hranicích.

V listopadu 2019 získala agentura nový, silnější mandát a vlastní prostředky a pravomoci k ochraně vnějších hranic, účinnějšímu provádění navracení a spolupráci se zeměmi mimo EU. Ústřední složkou této posílené agentury bude stálý sbor 10 000 příslušníků pohraniční stráže s výkonnými pravomocemi, který bude kdykoli podporovat členské státy. Mát také silnější mandát týkající se navracení migrantů a blíže spolupracuje s třetími zeměmi, včetně zemí, které nejsou bezprostředními sousedy EU. Podle strategie vnitřní bezpečnosti Komise z dubna 2025, ProtectEU, plánuje Komise v roce 2026 navrhnout právní předpisy k posílení úlohy a úkolů agentury Frontex a zároveň postupně ztrojnásobit počet příslušníků Frontexu na 30 000.

B. Vývoj v oblasti správy EU zaměřené na její vnější hranice

Tempo změn se zrychlilo v důsledku velkých ztrát na životech ve Středomoří v posledních letech a obrovského přílivu uprchlíků a migrantů od září roku 2015.

Před vypuknutím uprchlické krize v roce 2015 se pouze tři země rozhodly na svých vnějších hranicích vybudovat ploty, které mají bránit vstupu migrantů a uprchlíků na jejich území: Španělsko (stavební práce byly dokončeny v roce 2005 a v roce 2009 byly rozšířeny), Řecko (výstavba byla dokončena v roce 2012) a Bulharsko (v reakci na řecký plot, výstavba byla dokončena v roce 2014). Od roku 2015 začal stále větší počet členských států postupně stavět hraniční zdi nebo ploty. Článek 14 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu stanoví, že vstup lze odepřít pouze na základě odůvodněného rozhodnutí, v němž jsou uvedeny přesné důvody odepření vstupu. V prosinci 2023 zahrnovaly hraniční ploty 1 552 km, což představuje 16 % vnější pozemní hranice EU. Členské státy postavily bariéry na hranicích se zeměmi mimo EU (zejména Běloruskem, Marokem a Ruskem), včetně kandidátských zemí (Republika Severní Makedonie, Srbsko a Turecko). Ploty vznikly také v rámci schengenského prostoru, např. mezi Rakouskem a Slovinskem, přičemž postupem Španělska v Mellile se zabývá Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku. Organizace na ochranu lidských práv dokumentují zvěrstva páchaná v oblastech, kde se tyto ploty nacházejí.

Projekt Mezinárodní organizace pro migraci týkající se pohřešovaných migrantů zaznamenal, že od roku 2014 během cest do Evropy zemřelo nebo zmizelo více než 35 tisíc lidí.

1. Evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS)

V září 2018 **byl zřízen Evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS)**.

Cílem tohoto nového centralizovaného informačního systému je sběr údajů o státních příslušnících třetích zemí, kteří nemají při vstupu do schengenského prostoru vízovou povinnost, a odhalování jakýchkoli případných rizik v oblasti bezpečnosti nebo nelegální migrace. ETIAS má tři hlavní funkce:

— ověřování informací předkládaných státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou osvobozeni od vízové povinnosti, před jejich cestou do EU on-line,

— zpracování žádostí jejich porovnáním s ostatními informačními systémy (jako je SIS, VIS, databáze Europolu, databáze Interpolu, EES a Eurodac, databáze evropského systému pro porovnávání otisků prstů žadatelů o azyl, která umožňuje porovnávání daktyloskopických údajů),

— vydávání cestovních povolení v případech, kdy nedošlo k pozitivnímu nálezu, nebo nebyly zjištěny prvky vyžadující další analýzu.

Tato databáze bude podobná již existujícím systémům, například v USA (elektronický systém cestovních povolení), Kanadě a Austrálii. Výhodami ETIAS jsou omezení prodlev při hraničních kontrolách, zlepšení vnitřní bezpečnosti, lepší prevence ilegální imigrace a omezení hrozeb pro veřejné zdraví. Přestože bude systém provádět předběžné kontroly, konečné rozhodnutí o tom, zda povolit nebo zamítnout vstup, a to dokonce i v případech, kdy má osoba platné cestovní povolení, přijme pohraniční stráž daného státu provádějící hraniční kontrolu, a to v souladu s pravidly Schengenského hraničního kodexu. Získat cestovní povolení by mělo zabrat čas v řádu několika minut.

Systém ETIAS je založen na dvou různých právních aktech ((EU) 2018/1240 a (EU) 2018/1241). Tento systém vyvíjí agentura eu-LISA a měl být uveden do provozu do konce roku 2025, avšak dne 5. března 2025 schválili ministři vnitra EU aktualizaci harmonogramu zavádění systémů EES a ETIAS. Očekává se, že systém ETIAS bude spuštěn v posledním čtvrtletí roku 2026.

2. eu-LISA

Agentura eu-LISA, která byla vytvořena v roce 2011, odpovídá za provozní řízení tří centralizovaných informačních systémů EU: SIS, VIS a Eurodac. Vyvíjí rovněž nové rozsáhlé informační systémy, jako jsou ECRIS-TCN a ETIAS. V listopadu 2019 byl mandát agentury eu-LISA revidován a její schopnost přispívat ke správě hranic, spolupráci v oblasti prosazování práva a řízení migrace v EU byla dále rozšířena.

Agentura je odhodlána udržovat interoperabilitu a dodržování předpisů o ochraně údajů ve všech systémech, které spravuje, a zároveň umožňovat vnitrostátním orgánům bezpečný a účinný přístup k informacím na úrovni EU. Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko navíc formalizovaly dohody o zapojení do agentury eu-LISA jako přidružené státy.

3. Interoperabilita mezi informačními systémy EU v oblasti hranic

EU vyvíjí rozsáhlé centralizované IT systémy (SIS, VIS, Eurodac, ETIAS a ECRIS-TCN) za účelem shromažďování, zpracování a sdílení informací, které mají zásadní význam pro spolupráci v oblasti bezpečnosti a správy vnějších hranic a migrace. Počínaje rokem 2019 je na úrovni EU zajištěna interoperabilita těchto informačních systémů. To znamená, že jsou schopny provádět výměnu údajů a jejich sdílení, což umožňuje, aby byly příslušným orgánům dostupné veškeré informace, které potřebují, a to kdykoli a kdekoli. Interoperabilita znamená schopnost IT systémů sdílet informace a znalosti s cílem zabránit informačním mezerám způsobeným složitostí a roztříštěností těchto systémů.

Obě platná nařízení ((EU) 2019/817 a (EU) 2019/818) umožňují, aby se systémy lépe doplňovaly, usnadňovaly správné zjišťování totožnosti osob a přispívaly k potírání podvodného zneužívání totožnosti. Tato nařízení nemění přístupová práva uvedená v právním základu pro jednotlivé evropské informační systémy, ale zavádějí:

— evropský vyhledávací portál umožňující příslušným orgánům prohledávat několik informačních systémů zároveň s využitím biografických i biometrických údajů,

— sdílenou službu pro porovnávání biometrických údajů umožňující vyhledávání a srovnávání biometrických údajů (otisků prstů a zobrazení obličeje) z několika systémů,

— společné úložiště údajů o totožnosti obsahující biografické a biometrické údaje státních příslušníků třetích zemí, jež jsou v současné době uloženy v několika různých informačních systémech EU,

— detektor vícenásobné totožnosti, který kontroluje, zda se vyhledávané biografické údaje o totožnosti nevyskytují i v jiných systémech, aby se podařilo odhalit vícenásobné totožnosti týkající se jednoho souboru biometrických údajů.

4. Pandemie COVID-19

Omezení pohybu osob na mezinárodní úrovni a v rámci EU se od začátku března 2020 stala jednou z nejviditelnějších politických reakcí na koronavirovou pandemii. Několik členských států EU uzavřelo mezinárodní osobní dopravu a poté následovala další mezinárodní cestovní omezení EU, včetně částečného uzavření jejích vnějších hranic a omezení vstupu do EU ze třetích zemí[2] a omezení pohybu osob v rámci EU[3]. V mnoha případech byla tato rozhodnutí nahodilá, neúčinná, diskriminační a často byla v rozporu s právními předpisy o soukromí a azylu, jak dokládají studie zadané Evropským parlamentem.

5. Krize na Ukrajině

V návaznosti na ruskou invazi na Ukrajinu v únoru 2022 bylo již více než 6 milionu lidí nuceno hledat útočiště, zejména v sousedních zemích. Směrnice EU o dočasné ochraně umožňuje členským státům EU rychle jednat a nabídnout ochranu a práva osobám, které potřebují okamžitou ochranu. Evropská unie se rozhodla poskytnout osobám přijíždějícím z Ukrajiny dočasnou ochranu v celé EU. Dočasná ochrana osob prchajících z Ukrajiny v současné době platí do března 2027.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

V minulosti reagoval Evropský parlament na rozvoj politiky správy vnějších hranic smíšeně. Jednoznačně podporuje zlepšení organizační úlohy Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž / Frontex i dalších příslušných agentur Unie, přičemž často vyzývá k dalšímu posílení jejich úlohy s ohledem na situaci, kdy EU čelí migrační krizi ve Středomoří. Ačkoli Parlament považuje rozvoj Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž za velmi pozitivní, jeho postoj k inteligentním hranicím je opatrnější. Parlament ve svém usnesení z roku 2013 o druhé zprávě o provádění strategie vnitřní bezpečnosti EU uvedl, že „by měl být pečlivě analyzován možný vývoj nových systémů informačních technologií v oblasti migrace a správy hranic, jako jsou iniciativy „Smart Borders“, zejména s ohledem na zásady nezbytnosti a proporcionality“.

V posledních letech se politika EU v oblasti správy hranic musela přizpůsobit významnému vývoji, který rovněž pramení z geopolitické nestability v sousedství EU. Parlament na něj reagoval přijetím nového paktu o migraci a azylu v roce 2024. Ten představuje nejvýznamnější reformu migračního a azylového systému v posledních letech a zahrnuje důležitou složku správy hranic. Podle nového paktu se zrychlené řízení na hranicích bude vztahovat na žadatele o azyl, u nichž je nepravděpodobné, že by potřebovali ochranu, či kteří uvádějí veřejné orgány v omyl nebo představují bezpečnostní riziko. Kromě toho budou osoby, které přijedou na vnější hranice a nesplňují podmínky pro vstup do EU, podrobeny identifikaci a bezpečnostní a zdravotní kontrole.

Dne 24. dubna 2024 přijal Parlament pozměněný Schengenský hraniční kodex s cílem posílit odolnost schengenského prostoru vůči vážným hrozbám a přizpůsobit schengenská pravidla vyvíjejícím se výzvám.

---

[2]Viz společné prohlášení členů Evropské rady, Brusel, 26. března 2020.
[3]Tell Cremades, M., Studies with a ‘Covid 19 angle’ (Studie z hlediska Covidu-19), generální ředitelství Evropského parlamentu pro vnitřní politiky, tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, Evropský parlament, červen 2021.

Parlament vždy trval na tom, že je třeba, aby všechna opatření v oblasti správy vnějších patřičně zohledňovala *acquis* EU v oblasti hranic a azylu a Listinu základních práv EU. Právě proto již po nějakou dobu požaduje, aby na úrovni EU fungovaly spolehlivé a spravedlivé postupy. Poslanci EP již v roce 2016 vyzvali EU, aby zavedla holistický přístup k migraci na úrovni EU, a v roce 2022, aby zavedla řádný migrační systém, v němž bude odpovědnost za uprchlíky sdílena. Parlament hraje aktivní úlohu při sledování toho, jak se uplatňuje a dodržuje schengenské *acquis*. Pracovní skupina pro kontrolu Schengenu a hranic Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci Evropského parlamentu (LIBE) spolupracuje s Komisí a Radou v příslušných fázích procesu příslušného hodnocení a monitorování. Pracovní skupina výboru LIBE pro provádění Paktu o migraci a azylu pozorně sleduje provádění tohoto paktu ve všech jeho aspektech, včetně základních práv.

Navštivte stránku Evropského parlamentu o Schengenu.

Tento informační přehled zpracovala tematická sekce pro spravedlnost, občanské svobody a institucionální záležitosti. Další informace k tomuto tématu naleznete na internetových stránkách Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026