

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta



Dominika Vojtášková

Schengenské acquis

Diplomová práce

Olomouc 2011

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Schengenské acquis vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 16. června 2011

.....
Dominika Vojtášková

Poděkování:

Na tomto místě bych ráda poděkovala doc. JUDr. Naděždě Šiškové, Ph.D. za odborné vedení mé diplomové práce a za podnětné rady při vypracování tématu.

Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	6
ÚVOD.....	7
1 Občanství Evropské unie	9
1.1 Formování institutu občanství Evropské unie.....	9
1.2 Judikatura ESD ve vztahu k evropskému občanství.....	12
2 Historie a vývoj Schengenského systému	16
2.1 Počátky schengenské spolupráce	16
2.2 Změny po uzavření Amsterodamské smlouvy.....	19
2.3 Současný vývoj	23
3 Prameny schengenského acquis	25
3.1 Schengenská dohoda.....	26
3.2 Schengenská prováděcí úmluva.....	28
3.2.1 <i>Změny kontrol na vnitřních a vnějších hranicích, Schengenský hraniční kodex</i>	29
3.2.2 <i>Vízová politika, VIS</i>	34
3.2.3 <i>Policejní spolupráce</i>	38
3.2.4 <i>Justiční spolupráce v trestních věcech</i>	40
3.2.5 <i>Schengenský informační systém, SIRENE</i>	46
3.2.6 <i>Přeprava a pohyb zboží</i>	49
3.2.7 <i>Ochrana osobních údajů</i>	50
3.2.8 <i>Institucionální struktura Schengenu</i>	52
4 Zvláštní postavení některých států v Schengenském systému	54
4.1 Velká Británie a Irsko	55
4.2 Severské země (Dánsko, Finsko, Švédsko, Norsko, Island).....	56
4.3 Vztahy se třetími zeměmi	57
5 Prostor svobody, bezpečnosti a práva	59
5.1 Formování institutu prostoru svobody, bezpečnosti a práva	59
5.2 Amsterodamský cíl	61
5.3 Vídeňský akční plán.....	62
5.4 Tamperský program	64
5.5 Haagský program.....	66
5.6 Stockholmský program	67

5.7 Závěrečné poznámky	69
6 Změny po Lisabonské smlouvě	71
ZÁVĚR	77
SHRNUTÍ	80
SUMMARY	82
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	84
KLÍČOVÁ SLOVA / KEY WORDS	94

Seznam použitých zkratek

CEPOL	Evropská policejní akademie
CS-SIS	Centrální schengenský informační systém
CS-VIS	Ústřední vízový informační systém
EHP	Evropský hospodářský prostor
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropská společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
EU	Evropská unie
Eurojust	Jednotka Evropské unie pro justiční spolupráci
Europol	Evropský policejní úřad
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950
FRONTEX	Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Unie
Interpol	Mezinárodní organizace kriminální policie
Komise	Evropská komise
Listina	Listina základních práv Evropské unie
NI-VIS	Národní uživatelské rozhraní
NS-SIS	Národní schengenský informační systém
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
Parlament	Evropský parlament
Rada	Rada Evropské unie
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o založení Evropské unie
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SIRENE	Žádost o doplňující informace k vnitrostátnímu záznamu
SIS	Schengenský informační systém
VIS	Vízový informační systém
VISION	Síť vízových informací otevřené hranice

Úvod

V diplomové práci se zaměřuji na právní úpravu Schengenu, tedy schengenského *acquis*, snažím se zohlednit všechny důležité právní akty, které se dané oblasti týkají. Pojem schengenského *acquis* je označení pro soubor právních a jiných aktů, protokolů, deklarácí a prohlášení obsahujících příslušné normy ve vztahu k oběma Schengenským úmluvám, jedná se především o Úmluvu podepsanou dne 14. června 1985 (Rámcová dohoda), Úmluvu podepsanou 19. června 1990 (Prováděcí úmluva), protokoly a úmluvy o přistoupení k Rámcové dohodě a Prováděcí úmluvě, rozhodnutí a prohlášení Výkonného výboru ustanoveného Prováděcí úmluvou a akty orgánů, na které Výkonný výbor přenesl své rozhodovací pravomoci.¹ Ve výkladu se však zaměřuji nejen na tyto právní akty, ale pro ucelený pohled se věnuji i institutům, které se Schengenským systémem úzce souvisejí (občanství EU) a také institutům, jejichž základem je právě Schengenský systém (prostor svobody, bezpečnosti a práva). V každé kapitole se zabývám celkovou charakteristikou dané právní úpravy a hodnocením opatření, která byla na základě právních aktů přijata.

Téma diplomové práce věnující se schengenskému *acquis* jsem si vybrala, protože mě problematika Schengenu vždy zajímala. Zájem ještě vzrostl, vstupem České republiky do schengenského prostoru, ke kterému došlo dne 21. prosince 2007. V noci z 20. na 21. prosince tak byly zrušeny kontroly na vnitřních hranicích. Na mezinárodních letištích v rámci letů uvnitř rozšířeného Schengenu byly odstraněny hraniční kontroly 30. března 2008. Danému tématu se začala věnovat nejen odborná, ale i široká veřejnost. Inspirovaly mě debaty, ve kterých se rozebírala pozitiva a negativa, které s sebou vstup do Schengenu přinesl, ale zároveň jsem si nemohla nevšimnout abstraktního nádechu, kterého v sobě Schengen pro českou laickou veřejnost nesl. Na zdánlivě jednoduché otázky typu „Co je to Schengen?“ stěží hledaly a hledají odpovědi i vzdělaní lidé. Většinou se dospělo k odpovědi, že jednoznačným přínosem je odstranění kontrol na vnitřních hranicích, ale další opatření a hlubší význam, které Schengen přináší, lidem a často i médiím, které měly být zdrojem informací, uniká a je možné, že stále uniká. Jelikož jsem zastánkyní pozitivního postoje k evropské integraci, tak i z mé práce je patrné, že poukazují spíše na pozitiva, které s sebou idea Schengenu nese.

Vypracováním diplomové práce jsem si chtěla i já rozšířit své znalosti v této oblasti a zároveň přispět k ucelenějšímu náhledu na celé schengenské *acquis*, protože podle mého

¹ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1, Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 261.

názoru je publikací zabývajících se danou problematikou poměrně málo. Spíše převládají odborné články, které se zaměřují na jednotlivé části, které spadají pod problematiku Schengenu, i když je nutno říci, že se situace v posledních letech zlepšuje a objevují se i práce, které se zabývají schengenskému *acquis* z různých úhlů pohledu a rozebírají téma v celé jeho šíři. Zejména bych poukázala na monografii Jozefa Balgy s názvem *Systém schengenského *acquis** a také na nejnovější publikaci Bohumila Pikny s názvem *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*, jež zohledňují i úpravy, které v dané oblasti přinesla Lisabonská smlouva, kterých jsem při psaní diplomové práce použila. Při hledání zdrojů jsem velmi často nacházela právě publikace a články Bohumila Pikny, který se tématu Schengenu dlouhodobě zabývá. Po prostudování předmětné literatury, jsem se však nevyhnula mírnému zklamání, které vycházelo ze zjištění, že se většina autorů zabývá pouhému zmapování historické či stávající právní úpravy na úkor formulací vlastních názorů na věc a poukazování na případné nedostatky či pozitiva. Při vypracování práce jsem se snažila čerpat i z cizojazyčné literatury a velkým zdrojem mi byly odborné články jak v odborných časopisech, tak i v internetových archívech.

Diplomová práce je členěna na kapitoly a podkapitoly. V první kapitole se věnuji vymezení pojmu občanství Evropské unie. Tato kapitola je řazena na začátku, protože formování občanství Evropské unie je dlouhodobým procesem, které má své počátky daleko před vznikem schengenského prostoru a prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Dále se zabývám historickým vývojem Schengenského systému až do současného stavu. Následuje charakteristika pramenů schengenského *acquis*, přičemž velký důraz je kladen na Úmluvu podepsanou dne 14. června 1985 (Schengenská dohoda) a zejména Úmluvu podepsanou 19. června 1990 (Prováděcí úmluva), která je zásadního významu a jejíž charakteristika tvoří *gros* práce. Pozornost je soustředěna také na vymezení územní působnosti schengenského *acquis* a na státy, jejichž postavení v Schengenském systému je komplikované, např. státy se kterými byly uzavřeny dohody o přidružení. Velkou část diplomové práce jsem věnovala výkladu o prostoru svobody, bezpečnosti a práva, který je v současnosti řazen mezi nejdynamičtější se vyvíjející oblasti Evropské unie, uvádím postupný vývoj od zakotvení prostoru svobody, bezpečnosti a práva jako cíle v Amsterodamské smlouvě, kterého má být dosaženo, přes jednotlivé programy a akční plány k současné podobě s uvedením budoucích opatření stanovených v Stockholmském programu pro období 2010 – 2014. V poslední kapitole se zaměřuji na významné změny, které Lisabonská smlouva pro oblast prostoru svobody, bezpečnosti a práva přinesla. V závěru diplomové práce se snažím stručně definovat hlavní pozitiva a negativa daného tématu, ke kterým jsem v průběhu psaní diplomové práce dospěla.

1 Občanství Evropské unie

1.1 Formování institutu občanství Evropské unie

V této kapitole se zaměřím na problematiku občanství EU, která je spjata s budováním prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Tento prostor vznikl zejména jako soubor právních prostředků volného pohybu osob, který představuje jedno z hlavních práv institutu evropského občanství.² Nejedná se o pojem nový, snahy o vytvoření tzv. Evropy občanů je dlouhodobým cílem. V 70. letech byl institut evropského občanství zahájen tzv. Tindemansovou zprávou, na kterou později navázal výbor, který nesl označení Evropa občanů a který zpracovával tzv. Adonninovu zprávu. Tento výbor předložil Evropské radě dvě zprávy. První zpráva z března 1985 navrhovala, jak využívat práv spojených se svobodou stěhování a pobytu v rámci ES a druhá zpráva z června 1985 zdůraznila nutnost nové politické, kulturní a sociální dimenze ES a upozorňovala na důležitost pocitu samotného evropského občana, že je částí Společenství.³ Oba uvedené dokumenty byly nezávazné a jejich cílem bylo oživení vůdčích myšlenek v období tzv. eurosklerózy.

Prvním dokumentem, který dal myšlence občanství EU legislativní formu a obsah, byla Maastrichtská smlouva. V článku 17 SES uvedla formulaci pojmu, jež zní: „Tímto se zavádí občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občané Unie Požívají práv poskytnutých jim touto smlouvou a podléhají povinnostem jim uloženým.“ Uvedená formulace nicméně vzbuzovala mnoho nejasností jak mezi laiky, tak i u odborné veřejnosti.⁴ Rozvinula se debata o tom, zda má mít přímý efekt nebo nikoliv. Jednotlivé členské státy měly odlišné názory, státy jako Dánsko a Velká Británie se od počátku postavily striktně proti vytvoření konceptu jednotného unijního občanství, protože se obávaly, že by členské státy ztratily možnost rozhodování o tom, kdo je občanem jeho státu,⁵ proto Amsterodamská smlouva uvedla doplnění zmíněného článku ve znění: „Občanství Unie nenahrazuje, nýbrž doplňuje státní příslušnost členského státu.“

² ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Lidská práva jako součást prostoru svobody, bezpečnosti a práva. In ŠÍNOVÁ, Renáta (ed). *Olomoucké právnícké dny 2008: Sborník příspěvků z konference*. Olomouc: Nakladatelství UP, 2008, s. 373.

³ SCHRÖTTER, Hans Jörg. *Aktuální slovník Evropské unie: Politika, hospodářství, dějiny a kultura*. Praha: BRÁNA, 2003, s. 33.

⁴ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1, Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 246.

⁵ CHÝLE, Josef. Je evropské občanství pro každého? *Sborník mezinárodní konference Dny práva 2008*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2009. s 3.

Z uvedeného vyplývá, že z procesního hlediska je evropské občanství závislé na institutu občanství státního. Členské státy nedelegovaly na EU pravomoc rozhodovat o tom, kdo je a kdo není evropským občanem, což také vyplývá z Deklarace o státním občanství, která byla přijata Evropskou radou v prosinci 1992 a byla připojena ke Smlouvě o EU, to však neznamená, že by bylo povoleno porušovat základní principy práva Společenství. Evropský soudní dvůr ve své judikatuře potvrdil, že nabývání a pozbývání státního občanství je v působnosti evropského práva v případech, kdy je toto právo porušováno.⁶ V případě Micheletti⁷ ESD vyjádřil názor, že členské státy jsou povinny bezpodmínečně uznávat evropské občanství, které v konkrétním případě vyplývá ze státního občanství, jež bylo uznáno jiným členským státem. Tudíž se neuplatní princip mezinárodního práva, který umožňuje státu neuznat státní občanství uděleného v rozporu s mezinárodním právem a ani princip rozhodného občanství v případech, pokud má občan více státních příslušností, kterému se věnovala např. věc Gullung.⁸ ESD také potvrdil výlučnou kompetenci států rozhodovat o udělení státního občanství i v souvislosti se změnami státního občanství, ve věci Auer I,⁹ ve které judikoval, že postačí, byla-li existence evropského občanství dána na počátku, v době, kdy se jednotlivec dovolává práv, jež mu vyplývají z práva EU, i když později dojde k pozbytí tohoto občanství.

Evropské občanství v sobě zahrnuje tři kategorie práv. První skupinu tvoří práva politická, která představují aktivní a pasivní volební právo v rámci obecných voleb, aktivní a pasivní volební právo v rámci voleb do Evropského parlamentu, petiční právo k Evropskému parlamentu, a právo obracet se na ombudsmana. Druhou skupinu tvoří právo na konzulární a diplomatickou ochranu. Toto právo se vztahuje na případy, kdy na území třetí země nemá své zastoupení ten stát, jehož státním příslušníkem je dotčený občan EU a může se tak domoci ochrany od kteréhokoli jiného členského státu EU, který na takovém území své zastoupení má. Třetí skupinu tvoří práva ekonomická, která jsou představována právem každého občana EU svobodně se pohybovat a pobývat na území jiných členských států s výhradou omezení a za podmínek stanovených v SES a v dalších předpisech přijatých k jejímu provedení, konkrétně např. právo ucházet se o skutečné nabízené zaměstnání a pohybovat se za tím účelem volně na území jiných členských států.¹⁰ Řada těchto práv byla však již před

⁶ CHLAD, Libor. Státní občanství v kontextu evropské integrace. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 4, s. 364-365.

⁷ C-369/90 Micheletti [1992] ECR I-04239.

⁸ C-292/86 Gullung v. Conseil de l'Ordre des Avocats au Barreau de Colmar et Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Saverne [1988] ECR I-111.

⁹ C-136/78 Ministère Public v. Vincent Auer [1979] ECR I-437.

¹⁰ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I, Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 247-250.

Maastrichtskou smlouvou obsahem desítek směrnic, jež tato práva poskytovaly těm, kteří aktivně využívali svobod, v té době garantovaných Smlouvou o ES, jako práva související s těmito svobodami.¹¹

Můžeme říci, že Smlouva z Nice, ohledně občanství EU, nepřinesla žádné významné změny. Ve stejné době jako Nicejská smlouva byla přijata i Listina základních práv občanů EU a i když by se z názvu mohlo zdát, že problematika občanství EU bude hlavním tématem tohoto dokumentu, přímou definici občanství EU tam nenalezneme. Kapitola pátá uvádí práva občanů, která jsou velmi podobná těm, která jsou již zakotvena v primární legislativě EU, novinkou je pak právo na dobrou správu v článku 41. Jelikož Listina základních práv EU není závazná, představuje spíše sumarizaci jednotlivých práv. Ani Lisabonská smlouva nepočítala se začleněním Listiny do primární legislativy a proto souhlasím s názorem, že se institut občanství EU v dohledné době nebude nijak značně vyvíjet, výjimky mohou tvořit změny pouze procesního rázu, jako například změna hlasování o jednotlivých aspektech občanství, což je logický důsledek odstranění třípilířové struktury a také nové právo spočívající v iniciativě občanů EU k výzvě směřované Evropské komisi, aby předložila vhodný návrh pro přijetí právního aktu EU za účelem provedení Smluv.¹²

V Haagském programu se v rámci posílení svobody zdůraznilo, že právo všech občanů EU svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států je ústředním právem občanství Unie. Praktický význam občanství Unie byl také prohlouben plným provedením směrnice 2004/38/ES,¹³ která právo Společenství v této oblasti kodifikuje a přináší do této problematiky srozumitelnost a zjednodušení. Komise byla vyzvána, aby v roce 2008 předložila zprávu Radě a Evropskému parlamentu spolu s případnými návrhy, které by občanům EU umožnily pohyb uvnitř Evropské unie za podobných podmínek, jako mají státní příslušníci při pohybu a změně místa pobytu ve svých domovských státech při současném souladu se zavedenými zásadami práva Společenství. Právním základem pro tato opatření je článek 18 SES. Profesor Essexské univerzity Steve Peers, však v této nové iniciativě spatřuje určité nejasnosti např. při uplatňování administrativních požadavků na občany EU a uplatňování zásady zákazu vyhoštění vlastních státních příslušníků.¹⁴

¹¹ LYČKA, Martin. Občanství Evropské unie – kam až může dojít judikatura ESD? *Právní rozhledy*, 2007, č. 8, s. 288.

¹² KÖNIG, Petr a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie: Příležitost pro změnu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 354 -357.

¹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Úř. Věst. L 158, 30.4.2004, s. 77-123.

¹⁴ PEERS, Steve. *The „Hague programme“ Annotation of the final version* [online]. statewatch.org, 5th January 2001 [cit. 5. ledna 2010]. Dostupné na <<http://www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-annotated-final.pdf>>.

Pojem Evropa občanů v současné době obsahuje nejen institut prostoru svobody, bezpečnosti a práva, ale také otázky zdraví a bezpečnosti spotřebitelů, bezpečnost na moři, životní prostředí, služby v obecném zájmu a mnoho dalších oblastí.¹⁵

přestože vznikl koncept zvaný *Migrants Forum*, který na národní a evropské občanství nahlíží nikoliv jako neoddělitelné a zvýrazňuje význam evropského občanství, jež vychází z trvalého pobytu na území Evropského společenství, díky kterému jsou občanům EU garantována některá další práva, a to práva sociální či právo účastnit se na politickém rozhodování ve státě, je občanství v evropském prostředí stále vnímáno především s národem, ať už v politickém nebo sociálně kulturním významu.¹⁶ Josephine Shaw zastává názor, že evropské občanství by mělo občanům členských států EU přispět a dát jim možnost účastnit se ekonomických, sociálních, kulturních a politických aktivit bez ohledu na tradiční hranice evropských národů států a nebýt jen prázdnou frází.¹⁷ Domnívám se, že evropské občanství v dnešní podobě jen stěží dokáže naplnit všechny předestřené ideje.

1.2 Judikatura ESD ve vztahu k evropskému občanství

Dne 30. dubna 2006 vypršela lhůta pro provedení již zmíněné směrnice Parlamentu a Rady 2004/38/ES. Tato směrnice zohlednila i judikaturu Evropského soudního dvora, která jejímu vydání předcházela. Příkladem rozsudků, které ovlivnily znění zmíněné směrnice, jsou případy Carpenter,¹⁸ Baumbast,¹⁹ Bidar,²⁰ Trojani,²¹ D’Hoop,²² García Avello,²³ Catherine Zhu²⁴ a Pusa.²⁵ Evropský soudní dvůr svou judikaturou docházel k extenzivnímu výkladu práv, která plynou z unijního občanství. Martin Lyčka se pozastavuje nad otázkou, zda vůbec

¹⁵ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 167.

¹⁶ CHÝLE, Josef. Je evropské občanství pro každého? *Sborník mezinárodní konference Dny práva 2008*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2009, s. 3.

¹⁷ SHAW, Josephine. *The Interpretation of European Union Citizenship. The Modern Law Review*. London: Blackwell Publishers, 2003. s. 293-317. Dostupné na <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2230.00145/abstract>>.

¹⁸ C-60/00 Mary Carpenter v. Secretary of State for the Home Department [2002] ECR I-06279.

¹⁹ C-413/99 Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department [2002] ECR I-07091.

²⁰ C-209/03 The Queen (on the applications of Dany Bidar) v. London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills [2005] ECR I-02119.

²¹ C-456/02 Michel Trojani v. Centre public d’aide sociale de Bruxelles (CPAS) [2004] ECR I-07573.

²² C-224/98 Marie-Nathalie D’Hoop v. Office national de Office national de l’emploi [2002] ECR I-06191.

²³ C-148/02 Carlos García Avello v. Belgian State [2003] ECR I-11613.

²⁴ C-200/02 Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department [2004] ECR I-09925.

²⁵ C-224/02 Heikki Antero Pusa v. Osuuspankkien Heikki Antero Pusa v. Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö [2004] ECR I-05763.

může soud zacházet tak daleko a suplovat roli nejen komunitární, ale i národní legislativy.²⁶ Můj názor je takový, že ESD pružně reaguje na danou problematiku a je rychlejší dané otázky upravit formou výkladu ESD a judikatury, než čekat na legislativní úpravu, která je mnohdy špatně formulovaná a často z ní vyplývají další nejasnosti.

Směrnice 2004/38/ES představuje úpravu v oblasti volného pohybu v rámci EU a dopadá nejen na samotné občany EU, ale také na jejich rodinné příslušníky, kteří nutně nemusí být občany EU, ovšem mohou být ve svých právech limitováni. Tato odvozená práva nejsou přiznána pouze rodinným příslušníkům v klasickém smyslu slova, ale také osobám, které žijí v homosexuálních vztazích, pokud ovšem národní právní řády takovou úpravu obsahují,²⁷ v čemž spatřuji velký pokrok.

Carpenter je jedním ze zásadních rozhodnutí, neboť napomohl rozšířit a upevnit práva právě rodinných příslušníků občanů EU, kteří jsou příslušníky třetích států a zásadně ovlivnil znění Směrnice 2004/38/ES. ESD se zabýval otázkou, zda předchozí směrnice 73/148/EHS²⁸ zakládá právo státního příslušníka třetí země na pobyt v členském státě, ve kterém pobývá jeho manžel, jenž je občanem EU. Především směrnice sice toto právo nezakládala, ale ESD ho odvodil z jiných norem práva Společenství a jeho principů, zejména zdůraznil význam zajištění ochrany rodinného života státních příslušníků členských států a také poukázal na fakt, že kdyby bylo dospěno k jinému názoru, znamenalo by to zásah do práva na respektování rodinného života chráněného podle EÚLP.

V kauze Jia²⁹ se ESD zabýval otázkami podmínek a procesního postupu za účelem získání práva pobytu na území členského státu Evropské unie a výkladu pojmu závislosti rodinného příslušníka na občanu EU v této souvislosti. ESD dospěl k závěru, že pojem závislosti je nutné vyložit tak, že osoba žádající je závislá na materiální podpoře občana EU nebo jeho manžela, a to ve státě původu, tuto žádost je pak nutné doložit jakýmkoliv prostředky, pouhé potvrzení příbuzných však není dostatečné. ESD tedy rozšířil právo získání pobytu na území členských států z manžela, popř. partnera občana EU i na předka tohoto manžela, za předpokladu, že je na svých příbuzných, a to i nepokrevních, závislý. Toto

²⁶ LYČKA, Martin. Občanství Evropské unie – kam až může dojít judikatura ESD? *Právní rozhledy*, 2007, č. 8, s. 289.

²⁷ LYČKA, Martin. Občanství Evropské unie – kam až může dojít judikatura ESD? *Právní rozhledy*, 2007, č. 8, s. 289.

²⁸ Směrnice Rady ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb. Úř. věst. L 172, 28.6.1973, s. 14-16.

²⁹ C-1/05 Yunying Jia v. Migrationsverket [2007] ECR I-00001.

rozhodnutí bylo ovlivněno předchozím rozhodnutím ve věci Lebon³⁰ a souvisí s ním i rozhodnutí ve věci Catherine Zhu, které následovalo.

V případě Catherine Zhu řešil ESD dvě předběžné otázky, které se také týkaly výkladu materiální závislosti malého dítěte. Catherine Zhu získala na základě irského právního řádu uplatněním principu *ius soli* irské občanství a krátce po narození se matka s dítětem odstěhovala do Velké Británie. ESD judikoval, že změna pobytu je možná, a to i s ohledem na nízký věk dítěte. I nezletilý může uplatňovat právo na volný pohyb a pobyt a proto nemůže podléhat podmínce, aby osoba dosáhla věku, ve kterém by nabyla takovou způsobilost k právním úkonům, aby mohla sama vykonávat tato práva. ESD se zabýval otázkou, zda má i matka dítěte právo pobytu na území členského státu, i když nemá evropské občanství a dospěl k závěru, že osobě, která o dítě pečuje a doprovází, toto právo pobytu v členském státě náleží.

Na tomto místě je ovšem také nutné uvést případ Akrich,³¹ kde Soudní dvůr rozhodl jinak než v uvedených předchozích rozhodnutích. Státní příslušník třetí země, konkrétně z Maroka se snažil obejít právní řád Velké Británie tím, že po vyhoštění z Velké Británie se snažil vrátit prostřednictvím pobytového práva v Irsku. V tomto případě však ESD nebyl tak vstřícný jako v případě případu Catherine Zhu a právo pobytu mu nebylo přiznáno. Řada členských států, na základě tohoto rozhodnutí, podmínila nabytí pobytu tím, že se daná osoba ocitla na území členského státu legálně, tedy legální imigrací.

Vzhledem k neutuchající snaze Turecka o vstup do EU je vhodné zmínit případ Derin,³² který se zabývá postavením tureckého občana na území EU. Nutno zmínit, že Turecko uzavřelo s EU Asociační dohodu a vztahy s Tureckem se zabývají i navazující rozhodnutí, zejména rozhodnutí Rady přidružení Turecko – EHS č. 1/80.³³ Článek 7 této Asociační dohody vymezuje podmínky vstupu a pobytu potomků tureckých pracovníků, kteří nabyli právo pobytu na území EU v souvislosti s výkonem práva volného pohybu pracovníků. Případ Derin se zabýval otázkou, zda turecký občan starší 21 let, který je právě jedním z těchto potomků, a už nadále není v péči svých rodičů, může ztratit právo pobytu poté, co s rodiči, tedy původci jeho práva pobytu na území EU, přestane žít a dokonce vykonává kriminální činnost. Z názoru ESD vyplývá, že práva nabytá potomkem prostřednictvím pracujících tureckých občanů na území ES do věku 21 let přetrvávají i po jeho dosažení a to i v případě, že již nadále nežije se svou rodinou a odůvodněná nepřítomnost takového jednotlivce na pracovním trhu automaticky nezakládá důvody pro jeho vyhoštění.

³⁰ C-316/85 Centre public d'aide sociale de Courcelles v. Marie-Christine Lebon [1987] ECR I-02811.

³¹ C-109/01 Secretary of State for the Home Department v. Hacene Akrich [2003] ECR I-09067.

³² C-325/05 Ismail Derin v. Landkreis Darmstadt – Dieburg [2007] ECR I-06495.

³³ Úř. věst. L 086, 20.3.1998, s. 1- 38.

Se zavedením institutu evropského občanství se můžeme v odborné literatuře setkat s názory, že se jedná o další zpřísnění a krok k vyloučení cizinců ze společenského a politického prostoru EU. Cizinců je na území Evropské unie stále víc, a proto je do budoucna důležité zaměřit se na jejich postavení a popřípadě upravit jejich práva.³⁴ Jak můžeme vidět z nastíněné judikatury Evropského soudního dvora, tento se snaží dosáhnout integračních cílů, které odpovídají spíše nadstátnímu občanství Evropské unie. V odpovědi na otázku, zda Evropský soudní dvůr není ve svém výkladu, až příliš extenzivní se přikláním společně s Martinem Lyčkou k názoru, že tomu tak není, neboť se drží stále své konstantní judikatury. Velmi často se potom tyto výklady objeví v podobě nové legislativní úpravy. Souhlasím s názorem, že členské státy mají v dané problematice pořád rozhodující postavení a disponují řadou nástrojů, jak právních, tak politických k tomu, aby případné nejasnosti nebo nesrovnalosti plynoucí z judikatury ESD mohly upravit podle svých představ.³⁵

³⁴ CHLAD, Libor. Státní občanství v kontextu evropské integrace. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 4, s. 367.

³⁵ LYČKA, Martin. Občanství Evropské unie – kam až může dojít judikatura ESD? *Právní rozhledy*, 2007, č. 8, s. 293.

2 Historie a vývoj Schengenského systému

Smyslem celého systému bylo dosáhnout tří cílů. Prvním cílem bylo zjednodušení mezistátního pohybu občanů mezi členskými státy a usnadnit tak život občanům, zvýšit jejich mobilitu a odstranit další z překážek obchodu mezi signatářskými státy. Druhým cílem bylo zajistit zrušení kontrol na vnitřních hranicích tak, aby se minimalizovala rizika vyplývající ze zrušení hraničních kontrol, zejména usnadnění obchodu s nedovoleným zbožím, nelegální migrace a přebíhání zločinců unikajících před trestním stíháním z jednoho členského státu do druhého. Třetím cílem bylo vyhnout se strukturálnímu konfliktu v rámci ES, protože některé členské země ES spatřovaly ve zrušení kontrol na vnitřních hranicích hrozbu a nechtěly se projektu účastnit, a zároveň disponovaly mechanismy, jak takové spolupráci v rámci ES ostatním státům zabránit.³⁶

Prostředků k naplnění vytyčených cílů byla velká řada. Nejdůležitějšími jsou zrušení hraničních kontrol mezi státy, zavedení společné vízové politiky, upevnění policejní příhraniční spolupráce, spolupráce justičních orgánů v oblasti trestního práva, společné posuzování žádostí o azyl, potírání kriminality v oblasti pašování drog, obchodu s lidmi a v neposlední řadě tzv. Schengenský informační systém, který má napomáhat implementaci všech dohod.³⁷

2.1 Počátky schengenské spolupráce

Schengenský systém bývá uváděn jako typický příklad pravidla, že pokud státy EU nemají možnosti integrovat se uvnitř systému EU, začnou se integrovat mimo něj.³⁸

Kontrola osob na státních hranicích a bezpečnostní opatření byla po vzniku ES vnímána jako zpomalující a narušující volný pohyb osob a zboží. Proto se některé státy rozhodly iniciovat vznik nové formy spolupráce při odbourávání kontrol na společných hranicích.³⁹ Počátky schengenské spolupráce můžeme sledovat již od tzv. Saarbrückenské dohody, která byla uzavřena mezi Spolkovou republikou Německo a Francií 13. června 1984. Tato dohoda měla zajistit plynulý silniční provoz na hranicích těchto dvou států. Výsledkem bylo zrušení

³⁶ ŠLOSARČÍK, Ivo. Schengen: návod k použití. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 82-84.

³⁷ JANŠOVÁ, Marie. *Schengenské acquis - vývoj schengenského acquis* [online]. epravo.cz, 26.června2006 [cit. 30. května2010]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/schengenske-acquis-vyvoj-schengenskeho-prava-17578.html>>.

³⁸ ŠLOSARČÍK, Ivo. Flexibilita a diferenciacie v Evropské unii. *Politologická revue*, 2002, roč. 8, č. 1, s. 43.

³⁹ JURMAN, Miroslav. Odstraňování kontrol na státních hranicích: začlenění ČR do schengenského prostoru. *Právní rádce*, 2003, č. 4, s. 47.

hraničních kontrol a vedle volného pohybu zboží také zavedení volného pohybu osob. Tímto aktem se nechaly inspirovat země Beneluxu a jednání vedla k podpisu první Schengenské dohody 14. června 1985⁴⁰ a Schengenské prováděcí úmluvy z roku 1990⁴¹. Tyto dohody jsou často označovány jako Schengen I a Schengen II.⁴²

Snahou států Schengenu bylo vytvořit zóny volného pohybu se zrušením kontrol na společných vnitřních hranicích a přijmout efektivní opatření, která by přispěla k udržení a posléze i zvýšení úrovně bezpečnosti v členských státech. Tento systém byl označován jako „Schengenská laboratoř Evropy“ v oblasti volného pohybu osob, a to z toho důvodu, že pokud se osvědčí, má se aplikovat v rámci celého Společenství. Tento režim byl zakotven do Amsterodamské smlouvy v roce 1999 s původní orientační lhůtou realizace pěti let.⁴³

První Schengenská dohoda o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích byla sjednána mezi vládami států Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francie 14. června 1985 bez ratifikace států. Schengenská prováděcí úmluva, podepsaná 19. června 1990, uzavřená mezi těmiž státy již ratifikaci podléhala a můžeme ji označit za realizační dokument předcházející dohody z roku 1985, která představovala mimo jiné závazek přijmout „akční program“ pro její realizaci do 1. ledna 1990.⁴⁴ Obě dohody byly uzavřeny v lucemburské obci Schengen, která se nachází poblíž společné hranice Lucemburska, Německa a Francie a která propůjčila celému systému svůj název.

Schengenská prováděcí úmluva vymezovala základní pojmy, upravovala zrušení kontrol na vnitřních hranicích a volný pohyb osob, stanovila systém kontroly osob na vnější hranici, systém víz na krátkodobý pobyt, podmínky cestování cizinců, povolení k pobytu a odepření vstupu a příslušnost smluvních stran k přezkumu žádosti o azyl. Stanovila policejní spolupráci a právní pomoc v trestních věcech, řešení problému drogové kriminality, vydávání osob, vytvoření Schengenského informačního systému a ochranu osobních údajů. S realizací SIS však nastaly problémy, ať už politické, tak i technické a následovaly průtahy s dokončením tohoto systému. Prováděcí úmluva proto vstoupila v platnost po určitém odkladu až 26. března 1995 rozhodnutím Výkonného výboru, dne 22. prosince 1994. Dále se rozhodlo, že

⁴⁰ Úř. věst. L 239, 22.9.2000, s. 13.

⁴¹ Úř. věst. L 239, 22.9.2000, s. 19.

⁴² PIKNA, Bohumil. Schengen – právní a funkční aspekty. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 3, s. 228-259.

⁴³ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 241-244.

⁴⁴ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 241-244.

k 1. červenci 1995 se zavedou stejné postupy při udělování víz a poskytování azylu a sladí se podmínky pro překračování vnějších hranic.⁴⁵

Schengenské dohody původně stály mimo systém evropského práva, jednalo se tedy o smlouvy mezinárodního práva veřejného, které obsahově předjímaly vývoj, ke kterému později došlo v rámci EU. Po vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost fungovaly Schengenské dohody vedle spolupráce v rámci EU při nezměněné právní povaze, až protokolem k Amsterdamské smlouvě, který byl připojen ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o založení ES byl Schengenský systém začleněn do rámce EU. Část obsahově spadající do rozšířeného I. pilíře (volný pohyb osob) byla inkorporována do Smlouvy o založení ES a zbývající část (policejní a justiční spolupráce v trestních věcech) do Smlouvy o EU.⁴⁶

S přijetím Schengenských dohod byla spojena také potřeba vyjasnit si, jaké právo bude mít v případě konfliktu přednost, zda je rozhodující proud evropské integrace nebo Schengenský systém. Na tuto otázku odpovídá klauzule stanovující za rozhodující komunitární normu, tedy právo ES před schengenskou normou.⁴⁷

Zrušení kontrol na společných hranicích 26. března 1995 se týkalo nejen původních pěti signatářských zemí Schengenské dohody z roku 1985, ale také Španělska a Portugalska. K Schengenské prováděcí úmluvě se připojila později Itálie v roce 1990, Španělsko, Portugalsko v roce 1991, Řecko v roce 1992 a Rakousko v roce 1995. Přistoupení však automaticky naznamenalo okamžité plné zapojení do schengenské spolupráce, stalo se tak až po několika letech, v případě Itálie a Rakouska v roce 1998 a v případě Řecka v roce 2000. Stejná prodleva mezi formálním a faktickým vstupem do schengenského prostoru provázela i další nově vstupující státy. Dne 19. prosince 1996 připojili své podpisy k Schengenské prováděcí úmluvě členové Severské pasové unie Dánsko, Finsko, Švédsko. Zároveň bylo zapotřebí vyřešit pozici Norska a Islandu, jež jsou rovněž členy Severské pasové unie, nikoliv však členy Evropské unie. Otázka jejich zapojení byla vyřešena podpisem zvláštní smlouvy o spolupráci se státy Schengenu a získaly tak status schengenského přidruženého státu. Po vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost byly tyto smlouvy o spolupráci nahrazeny novými, které reflektují novou právní situaci po včlenění Schengenského systému do rámce Evropské unie.⁴⁸ Ke zrušení kontrol na hranicích s těmito pěti severskými státy došlo po ověření splnění

⁴⁵ BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 22-24.

⁴⁶ POLÁK, Přemysl. Závaznost a použitelnost ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech pro Českou republiku. *Právní fórum*, 2004, č. 4, s. 140.

⁴⁷ ŠLOSARČÍK, Ivo. Schengen: návod k použití. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 82-84.

⁴⁸ Rozhodnutí Rady 1999/439/ES ze dne 17. května 1999 o uzavření dohody s Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis. Úř. věst. L 176, 10.7.1999, s. 35.

stanovených podmínek v roce 2001. Dne 21. prosince 2007 se do Schengenu zapojilo naráz devět členských států Evropské unie: Česká republika, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko. 12. prosince 2008 proběhlo zatím poslední rozšíření schengenského prostoru o Švýcarsko. Protože Švýcarsko není členem EU, omezení týkající se dovozu a vývozu zboží zůstávají nadále v platnosti a celníci mohou dál namátkově kontrolovat projíždějící auta.⁴⁹

2.2 Změny po uzavření Amsterodamské smlouvy

Podle Bohumila Pikny můžeme rozdělit vývoj v rámci Evropského společenství v oblasti volného pohybu osob do tří období – přípravné, konkurenční a období sjednocování. Přípravné období trvalo do roku 1990 a byly v něm uzavřeny dvě stěžejní Schengenské dohody, před touto úpravou byla daná problematika řešena prostřednictvím tzv. evropské politické spolupráce a spolupráce v rámci skupiny TREVI, která byla ustavena v červnu 1976 na základě rozhodnutí ministrů členských států Společenství a dotýkala se oblastí terorismu, radikalismu, extremismu a mezinárodního násilí. V konkurenčním období byl volný pohyb osob realizován spíše mezivládními unijními prostředky, protože v té době ještě Schengenský systém nebyl začleněn do struktury Společenství. Hovoříme o tzv. dvourychlostní Evropě, kde na jedné straně stojí schengenská metoda, která měla základ mezinárodněprávní a na druhé straně komunitární (nadmárodní) metoda Společenství. Třetí období sjednocování počalo po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost v květnu roku 1999, kdy byl přijat Protokol o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie.⁵⁰

Amsterodamská smlouva, která byla přijata již v roce 1997, znamenala velkou změnu a posun ve vývoji celého Schengenského systému. Tento posun můžeme spatřovat ve třech zásadních přínosech. V první řadě se jedná o zavedení posílené spolupráce, tzv. institutu flexibility, jež zajišťuje nadpoloviční většině členských států možnost pokračovat ve vzájemné integraci rychleji než zbytek států ES, které s touto integrací nesouhlasí a nechtějí se jí účastnit, aniž by jí tyto nekonformní státy mohly bránit. Tato forma flexibilní spolupráce v rámci Schengenu se nadále řídí speciální úpravou obsaženou v Schengenském protokolu. Příloha Protokolu stanovuje, že *acquis* Schengenu zahrnuje vedle obou Schengenských dohod z roku 1985 a 1990 také protokoly a dohody o přistoupení k Schengenu a také rozhodnutí a

⁴⁹ Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/8614/sekce/5-rozsireni-schengenu-2008/>>.

⁵⁰ PIKNA, Bohumil. *Schengenská materie - historie a geneze* [online]. Archiv PAČR v Praze, červen 2008 [cit. 12. července 2010]. Dostupné na <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/akademie/eu/sch_mat.html>.

prohlášení Výkonného výboru a stejně tak i další navazující sekundární akty, které byly přijaty orgány, na které Výkonný výbor přenesl své rozhodovací pravomoci.⁵¹ V souvislosti s flexibilním postupem vyjádřil Bohumil Pikna ve svém článku⁵² názor, že jelikož se právní akty přijaté podle ustanovení o užší spolupráci nestaly formálně součástí *acquis communautaire*, mohlo to vést k vytvoření různých skupin legislativních aktů odrážejících dělení podle práva ES a práva EU a v neposlední řadě také problémy u právních aktů vztahujících se na členy Schengenu nebo na státy Evropské unie, které členy Schengenu nejsou a že tento stav v sobě mohl obsahovat potenciální náboj možných konfliktů mezi standardními právními akty a právními akty přijatými v rámci flexibility, s čímž je zapotřebí souhlasit.

Zásadním legislativním opatřením byla tzv. komunitarizace třetího pilíře. Amsterodamská smlouva měla za cíl zavést úpravy spojené s vytvořením prostoru svobody, bezpečnosti a práva a na jeho základě došlo k přeřazení soukromoprávní části třetího pilíře EU do prvního pilíře prostřednictvím inkorporace nového znění hlavy IV Smlouvy o založení ES (vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob). Jednalo se o přesun z pilíře mezivládního do nadnárodního. Tato komunitarizace se také dotkla části *acquis* Schengenu na základě Protokolu připojeného ke Smlouvě o EU, o kterém pojednávám níže. Soukromoprávní část schengenského *acquis*, která se týká volného pohybu osob, byla inkorporována do prvního pilíře a veřejnoprávní část týkající se bezpečnosti byla zařazena do třetího pilíře, který podléhá režimu mezivládní spolupráce.⁵³ To znamená, že další opatření schengenské problematiky jsou pokryta výlučně právem ES/EU. Výsledkem přesunu některých důležitých oblastí volného pohybu osob z třetího pilíře do pilíře prvního, tedy do zcela nové hlavy IV Smlouvy o založení ES, je po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost nově koncipovaný třetí pilíř zúžen pouze na oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a oblast třetího pilíře, stejně jako druhého pilíře má i po změnách charakter mezivládní a jedná se tak o určité formy unijní spolupráce mezi členskými státy Evropské unie prostřednictvím mezivládních dohod.⁵⁴

Třetí novinkou bylo přijetí Protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie, který byl připojen k Amsterodamské smlouvě. Dochází k začlenění schengenského *acquis* a také celého systému a mechanismu Schengenu do jednotného

⁵¹ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 271.

⁵² PIKNA, Bohumil. *Acquis justice a vnitřních věcí po Amsterodamu. Justiční praxe*, 2003, č. 2, s. 131.

⁵³ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I, Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 259-262.

⁵⁴ PIKNA, Bohumil. *Acquis justice a vnitřních věcí po Amsterodamu. Justiční praxe*, 2003, č. 2, s. 124.

institucionálního rámce Evropské unie, a to jak po stránce materiální, tedy například přijetím pravidel, standardů a seznamů rizikových osob vytvořených Schengenem, tak po stránce organizační, a to převzetím pravomocí schengenských institucí orgány ES,⁵⁵ což mělo za následek pro asociované země povinnost plně implikovat do práva a praxe zejména Schengenskou prováděcí úmluvu, ale i další navazující sekundární akty a dokumenty. Znamená to aplikaci stanovených podmínek a standardů podle Schengenu. Aplikace schengenského *acquis* je nicméně možná jen do té míry, do jaké je jeho obsah slučitelný s evropským právem. Od této doby se pro signatářské státy Schengenu stává schengenské *acquis* součástí buď rámce Smlouvy o založení ES, nebo rámce Smlouvy o EU.⁵⁶

Dalším výsledkem těchto změn bylo zrušení Výkonného výboru Schengenu a nahrazení jeho úlohy Radou EU a dále fakt, že Soudní dvůr začal uskutečňovat své kompetence ve vztahu k schengenskému *acquis*.⁵⁷

Z obsahu konkrétních ustanovení Smluv ES/EU můžeme sledovat začlenění schengenské materie. Ve smlouvě o založení ES se jedná o články 62 a 63, týkající se fyzického pohybu osob a společné imigrační a azylové politiky, opatřování ohledně překračování vnějších hranic. Článek 14 pak upravuje problematiku zrušení kontrol na vnitřních hranicích Unie. Ve smlouvě o EU jsou obsaženy otázky policejní a soudní spolupráce ve věcech trestních, stejně tak jako přeshraniční sledování a pronásledování osoby v článku 32.⁵⁸

Stejně tak jako při uzavírání mnoha jiných dohod pro dosažení velkých cílů se ani tato neobešla bez více či méně bolestnějších výjimek a kompromisů, které jsou vyjádřené zvláště ve čtyřech protokolech, které byly přiloženy k Amsterodamské smlouvě jako závazné texty. Mluvíme o výjimkách pro Velkou Británii, Irsko a Dánsko. Velká Británie ani Irsko nejsou ustanoveními schengenského práva vázány, ale mohou kdykoliv požádat, aby se na ně vztahovala některá nebo všechna ustanovení Schengenského systému. Bohumil Pikna konstatuje: „Lapidárně lze říci, že tento protokol má zvláště Spojené království osvobodit nejen od samotné nové hlavy IV a opatření přijatých na jejím základě, ale také od důsledků, které vyplývají z této hlavy a návazných opatření tvořících právo ES.“⁵⁹ Další výjimky se týkají Dánska, které zůstává členem Schengenu pouze politicky a není tak členem po právní

⁵⁵ ŠLOSARČÍK, Ivo. Schengen: návod k použití. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 82-84.

⁵⁶ PIKNA, Bohumil. *Acquis justice a vnitřních věcí po Amsterodamu. Justiční praxe*, 2003, č. 2, s. 126-127.

⁵⁷ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 244-248.

⁵⁸ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 244-248.

⁵⁹ PIKNA, Bohumil. *Acquis justice a vnitřních věcí po Amsterodamu. Justiční praxe*, 2003, č. 2, s. 129.

stránce. Dánsko je sice signatářem Schengenských úmluv, na systému se změnami, které přinesla Amsterodamská smlouva, se ale účastní jen v rozsahu jako před komunitarizací schengenského *acquis*.⁶⁰ Znamená to, že Dánsko má právo volby neúčastnit se plné komunitární spolupráce v rámci nové hlavy IV Smlouvy o založení ES.

Tyto změny se projevily také tím, že nově přistupující členové Evropské unie jsou povinni převzít i schengenské *acquis*. „Při jednání o přijímání nových členských států do Evropské unie platí Schengenský systém a další opatření, která v jeho rámci učinily orgány, za *acquis*, které musí všichni kandidáti na přijetí převzít v plném rozsahu.“⁶¹ Fakticky již v době jednání o členství v Evropské unii musejí kandidátské státy přijmout příslušné *acquis* a další schengenská opatření. Tento striktní požadavek na aplikaci celého *acquis* však musel být modifikován tak, že schengenské *acquis* bylo rozděleno z hlediska povinné aplikace ze strany asociovaných zemí na tzv. schengenské *acquis* I a II. Rozdíl spočívá v tom, že *acquis* II budou aplikovat nové členské státy Unie až po splnění dalších schengenských podmínek na základě rozhodnutí Rady.⁶²

Implementace schengenského *acquis* do EU přinesla potřebu jeho definice s cílem umožnit tak Radě EU, aby určila právní základ na každé ustanovení původních dohod. Stalo se tak prostřednictvím rozhodnutí Rady 1999/435/ES⁶³ a rozhodnutí Rady 1999/436/ES.⁶⁴ Schengenským *acquis* tedy rozumíme Schengenskou dohodu, Schengenskou prováděcí úmluvu, protokoly a dohody o přistoupení k dohodě a úmluvě, rozhodnutí a prohlášení Výkonného výboru a prováděcí akty vydané orgány, na které Výkonný výbor delegoval své rozhodovací pravomoci.⁶⁵

Po roce 1999 následovaly další změny týkající se postupné komunitarizace prostřednictvím různých legislativních opatření jak komunitárních tak unijních ve formě nařízení, směrnic a rozhodnutí ES, právních aktů třetího pilíře, ale také nezávazných dokumentů. Tyto právní instrumenty upravovaly zejména oblasti týkající se cizinecké a

⁶⁰ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I, Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 259-262.

⁶¹ Článek 8 Protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie.

⁶² *Protokol o začlenění schengenského acquis do rámce EU: právní úprava a její změny* [online]. sagit.cz, [cit. 14. srpna 2010]. Dostupné na <http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=eu_218.htm>.

⁶³ Rozhodnutí Rady 1999/435/ES ze dne 20. května 1999 o definici schengenského *acquis* za účelem určení právního základu všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii. Úř. věst. ES L 176, 10.7.1999, s. 1.

⁶⁴ Rozhodnutí Rady 1999/436/ES ze dne 20. května 1999, kterým se určuje právní základ všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří schengenské *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii. Úř. věst. ES L 176, 10.7.1999, s. 17.

⁶⁵ JURMAN, Miroslav. Odstraňování kontrol na státních hranicích (Začlenění ČR do schengenského prostoru). *Právní rádce*, 2003, č. 4, s. 47.

pohraniční problematiky, Schengenského informačního systému a vzájemné pomoci ve věcech trestních. Došlo k vyčlenění některých důležitých částí Schengenské prováděcí úmluvy týkající se azylu, zbraní a střeliv, opatření proti dopravcům, kontrol zavazadel a přepravy a pohybu zboží.⁶⁶ Z těchto změn vyplývá, že se problematika Schengenu stává nedílnou součástí evropského práva, avšak souhlasím s názorem Bohumila Pikny, že k tomu, aby se Schengen plně rozpustil či vyšuměl v evropském právu, bude zapotřebí ještě určité doby a naplnění několika podmínek spojených s opatřeními k plné realizaci volného pohybu osob v praxi. Nelze přehlédnout, že v politikách schengenské spolupráce zůstávají i nadále výjimky týkající se zejména Spojeného království, Irsko a Dánsko, i když s postupem času se i tyto státy pozvolna zapojují do hlubší spolupráce v rámci Schengenu.

2.3 Současný vývoj

Současnou etapu vývoje označuje ve své monografii Jozef Balga jako univerzální, která je charakteristická tím, že se schengenské *acquis* stává základem rodícího se evropského cizineckého práva. Svým obsahem, rozsahem a logickou strukturou má předpoklady dalšího vývoje.⁶⁷ Do této etapy řadíme teritoriální rozšíření Schengenu o devět smluvních stran, a to nikoliv na základě přístupových dohod, jak tomu bylo dříve, ale rozhodnutím Rady 2007/801/ES⁶⁸ a rozšíření o zatím poslední stát, Švýcarsko.

Počet schengenských států v současné době činí 25, jsou jimi Belgie, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Island, Itálie, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Německo, Nizozemí, Norsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko. Všichni kandidáti na vstup do schengenského prostoru mají povinnost úspěšně splnit schengenské hodnocení, které musí konstatovat splnění všech schengenských pravidel, připravenost na zrušení hraničních kontrol pozemních i letištních a plné provádění schengenského *acquis*. O vstup do Schengenu se v současnosti snaží čtyři státy: Kypr, Lichtenštejnsko, Bulharsko a Rumunsko. Kypr je ve fázi, kdy již absolvoval část schengenského hodnocení a pro jeho další pokračování čeká na zavedení Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), podobně je na tom Velká Británie. Lichtenštejnsko čeká na nabytí účinnosti protokolu o připojení k asociační dohodě

⁶⁶ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 244-248.

⁶⁷ BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 25-26.

⁶⁸ Rozhodnutí Rady 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. Úř. věst. EU L 323, 8.12.2007, s. 34.

mezi Švýcarskem a EU/ES o otázkách Schengenu. Nabytí účinnosti protokolu je podmínkou pro zahájení schengenského hodnocení Lichtenštejnska. V současnosti je ukončován ratifikační proces jednotlivými členskými státy Evropské unie. Bulharsko a Rumunsko usilovaly o vstup do Schengenu do března 2011. Hodnocení připravenosti a splnění podmínek bylo zahájeno na podzim 2008.⁶⁹ V současné době však finská vláda oficiálně zpochybnila připravenost Rumunska i Bulharska na členství v unijním bezhraničním prostoru. Přidala se tak na stranu Německa a Francie, které jsou přesvědčeny o tom, že obě balkánské země musí před vstupem do Schengenu urazit ještě velký kus cesty.⁷⁰

Schengenské hodnocení je zvláštním procesem, který musí projít každý kandidát na členství v Schengenu, cílem je zajistit tu nejvyšší kvalitu provádění schengenských pravidel a posílit spolupráci mezi členskými státy. Prostřednictvím tohoto hodnotícího procesu se zkouší připravenost na plné převzetí schengenského *acquis*, ale také způsob, jakým se uplatňují schengenské standardy v praxi, protože schengenským hodnocením procházejí také státy, které se na schengenské spolupráci již plně podílejí. Schengenské hodnocení tvoří komplexní systém, který v sobě zahrnuje písemnou část, tedy odpovídání dotazníku a praktickou část, ve které se ověřují plnění schengenských standardů přímo na území daných hodnocených států. Průběžně obdrží hodnocený stát sérii doporučení sloužící ke zlepšení stávající situace a k odstranění zjištěných nedostatků. Před ukončením hodnotícího procesu musí být tato doporučení splněna. Hodnocení jsou prováděna týmy expertů, které prověřují připravenost daného státu ve všech oblastech schengenské spolupráce, tedy ve sféře policejní spolupráce, ochrany osobních údajů, záležitostí vízových a konzulárních, ochrany hranic na mezinárodních letištích a Schengenského informačního systému. Po splnění všech podmínek příslušná pracovní skupina Rady EU konstatuje připravenost na vstup do Schengenu a doporučí ministrům členských států schválení rozhodnutí o zrušení kontrol na vnitřních hranicích daného státu, jehož připravenost se posuzuje.⁷¹

⁶⁹ MACHOTKOVÁ, Šárka. *Rozšiřování Schengenu v minulosti* [online]. euroskep.cz, [cit. 25. července 2010]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/8882/sekce/rozsirovani-schengenu-v-minulosti/>>.

⁷⁰ *Proti vstupu Rumunska a Bulharska do Schengenu je už i Finsko* [online]. euractiv.cz, 21. ledna 2011 [cit. 7. března 2011]. Dostupné na <<http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost0/clanek/proti-vstupu-rumunska-a-bulharska-do-schengenu-je-uz-i-finsko-008373>>.

⁷¹ *Schengenské hodnocení* [online]. mvcr.cz, 4. listopadu 2009 [cit. 2. srpna 2010]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/schengenske-hodnoceni.aspx>>.

3 Prameny schengenského acquis

Formální prameny schengenského acquis dělíme na primární a sekundární. Mezi primární prameny patří Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích ze 14. června 1985, Úmluva podepsaná dne 19. června 1990 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 s příslušným Závěrečným aktem a společnými vyhlášeními, Protokoly a úmluvy o přistoupení k Dohodě z roku 1985 a výkonu Úmluvy z roku 1990, které byly uzavřeny s Itálií (podepsané 27. listopadu 1990 v Paříži), se Španělskem a Portugalskem (podepsané 25. června 1991 v Bonnu), Řeckem (podepsané 6. listopadu 1992 v Madridu), s Rakouskem (podepsané 28. dubna 1996 v Bruselu) s Dánskem, Finskem a Švédskem (podepsané 19. prosince 1996 v Lucemburku) s příslušným Závěrečným aktem a společnými vyhlášeními a Protokol o začlenění Schengenského systému do rámce Evropské unie. Osobitými primárními prameny jsou také Dohoda mezi Radou EU, Islandskou republikou a Norským královstvím, týkající se jejich účasti na implementaci, uplatňování a rozvoji schengenského acquis a Dohoda mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederaci k vykonávání, uplatňování a vývoji schengenského acquis. Sekundární prameny schengenského acquis se do 30. dubna 1999 členily na rozhodnutí a vyhlášení Výkonného výboru a rozhodnutí Centrální skupiny. Od 1. května 1999, kdy byl Výkonný výbor nahrazen Radou, se sekundární prameny člení na nařízení, směrnice, rozhodnutí a rámcové rozhodnutí a informace Rady. Poté, co Amsterodamská smlouva implementovala schengenské acquis do *acquis communautaire*, se celý systém stal součástí evropského práva.⁷²

V dalších kapitolách věnuji velkou pozornost zejména Schengenské dohodě z roku 1985 a Schengenské prováděcí úmluvě z roku 1990. V jejich analýze upozorňuji i na nejvýznamnější sekundární prameny, zejména s ohledem na aktuální znění *acquis Schengenu*. Výklad týkající se Protokolu o začlenění Schengenského systému do rámce Evropské unie již byl zařazen v kapitole 2.2 *Změny po uzavření Amsterodamské smlouvy*, proto se mu již v dalším výkladu nevěnuji.

⁷² BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 87-94.

3.1 Schengenská dohoda

Dohoda podepsaná 14. června 1985 v Schengenu mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích⁷³ je v současnosti jedinou právní normou schengenského *acquis*, která nebyla změněna nebo doplněna. Strukturu této dohody tvoří krátkodobá a dlouhodobá opatření, které jsou rozdělené do dvou hlav ve 33 člancích.⁷⁴ Jedná se tedy o relativně stručný dokument a její cíle také nejsou nijak velkolepé. V krátkodobém horizontu například nepožadovala odstranění kontrol na vnitřních hranicích, ale pouze jejich omezení a zaměřila se na zjednodušení byrokratických procedur přepravy zboží a osob. Dlouhodobá opatření sice již přinesla výraznější změny na vnitřních i vnějších hranicích, ale celkově Schengenská dohoda stanovila pouze základní body, které měly sloužit k začlenění budoucích konkrétnějších úprav. K platnosti a účinnosti smlouvy bylo potřeba, aby ji ratifikovaly všechny signatářské státy. To nebyla procedura nikterak jednoduchá a nakonec si vyžádala deset let.⁷⁵

Krátkodobá opatření jsou vyjádřena taxativně v článku 1 až 16. Mezi tato opatření patří v oblasti pohybu osob například vykonávání jednoduché vizuální kontroly osobních vozidel, která překračují společné hranice sníženou rychlostí, bez potřeby zastavování těchto aut, je však možné namátkově provádět důkladnější kontroly mimo jízdní pruh tak, aby se nenarušila plynulost provozu, a to od 15. června 1985. Pro usnadnění této zrakové kontroly měl také přispět zelený kotouč, který mohli příslušníci členských států Evropských společenství umístit na přední sklo svého motorového vozidla. Tento kotouč měl označovat, že splňují předpisy pohraniční policie, že převážejí pouze povolené zboží v rámci osvobození od cla a že také splňují devizové předpisy. Do 1. ledna 1986 se na protilehlých vnitrostátních hraničních přechodech měla zřídit společná kontrolní stanoviště a také se měla hledat řešení, která dovolí na společných hranicích u profesionální silniční osobní přepravy snížit dobu kontrol a upustit od systematických kontrol cestovních příkazů a přepravních povolení. Další opatření se mimo jiné týkala usnadnění pohybu příslušníků členských států Evropských společenství, kteří mají bydliště v obcích na společných hranicích, snah o sblížení svých vízových politik, boje proti nedovolenému obchodu s omamnými látkami, spolupráce mezi celními a policejními orgány, vzájemné pomoci v oblasti nedovoleného pohybu kapitálu, liberalizace kontroly nákladní

⁷³ Úř. věst. EU L 239, 22.9.2000, s. 13.

⁷⁴ BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 87.

⁷⁵ ŠLOSARČÍK, Ivo. Schengen: návod k použití. *Intgrace*, 2001, č. 1, s. 82-84.

dopravy a přepravy zboží přes společné hranice. Tato krátkodobá opatření se měla uplatnit nejpozději do 1. ledna 1986.

Dlouhodobá opatření tvoří články 17 až 27. V těchto ustanoveních se strany snažily o odstranění kontrol osob na společných hranicích a o jejich přesun na vnější hranice. K tomuto účelu měla sloužit harmonizace právních předpisů o zákazech a omezeních spojených s kontrolami a přijetí doplňujících opatření na ochranu bezpečnosti a znemožnění nedovolenému vstupu příslušníků států, které nejsou členy Evropských společenství. S ohledem na výsledky, které přinesla krátkodobá opatření, zahájily smluvní strany vypracování dohod o policejní spolupráci ohledně prevence zločinnosti a pátrání, o prošetření obtíží s cílem nalézt nejlepší řešení pro zlepšení spolupráce spojených s uplatňováním dohod o mezinárodní právní pomoci a o vydávání a také se zavázaly hledat prostředky umožňující společný boj proti trestné činnosti zvážením případného zavedení práva pronásledování pro policisty s přihlédnutím ke stávajícím prostředkům komunikace a mezinárodní právní pomoci. Smluvní strany dále usilovaly o harmonizaci právních a správních předpisů, a to v oblastech týkajících se omamných látek, zbraní, výbušnin a přihlašování cestujících v hotelech. Harmonizace měla postihnout vízové politiky států i podmínky pro vstup na jejich území popřípadě také právní předpisy upravující některá hlediska práv cizinců, pokud jde o příslušníky států, kteří nejsou členy Evropských společenství. V dlouhodobých opatřeních nalezneme také závazek smluvních stran uskutečnit uvnitř Evropských společenství společné kroky s cílem dosáhnout osvobození od cla a daní, která jsou poskytována cestujícím, cla pro pohonné hmoty a na zboží, jehož držení není příslušníkům členských států zakázáno. V oblasti přepravy zboží se usilovalo o zkrácení čekací doby a snížení počtu míst pro zastavení na protilehlých vnitrostátních hraničních přechodech. Pokud se jedná o pohyb zboží, strany hledaly prostředky, které měly umožnit přenesení kontrol na vnější hranice, byla přijata některá opatření mezi státy navzájem a uvnitř Evropských společenství pro harmonizaci předpisů, na kterých byly založeny kontroly zboží, a to takovým způsobem, aby se opatření nedotkla nezbytné ochrany zdraví osob, živočichů a rostlin. Smluvní strany se snažily o zjednodušení postupu při odbavení zboží, které překračovalo společnou hranici, prostřednictvím systematické a automatizované výměny potřebných údajů, zajištěné pomocí jednotného dokladu. Spolupráce se také rozvíjela v oblasti přezkumu možnosti harmonizace nepřímých daní, konkrétně daně z přidané hodnoty a spotřební daně v rámci ES. Poslední problematikou, kterou tato dohoda upravila, bylo prošetření, zda mohou být vzájemně odstraněna omezení osvobození od cla udělovaná na společných hranicích osobám s bydlištěm v pohraničí tak, jak byla umožněna právem společenství.

Tato uvedená dlouhodobá opatření měla být realizována nejpozději do 1. ledna 1990. Můžeme říci, že se krátkodobá opatření plnila až do roku 1988 a dlouhodobá až do roku 1994, čemuž pomohla Prováděcí úmluva.⁷⁶

3.2 Schengenská prováděcí úmluva

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 slouží k realizaci této Schengenské dohody. K tomu, aby realizace Schengenu byla úspěšná, byla nezbytná harmonizace právních řádů členských států Evropské unie v souladu s úkoly stanovenými v Amsterodamské smlouvě. Úmluva měla za cíl zabezpečit zejména oblasti týkající se zrušení kontrol osob i zboží na vnitřních hranicích včetně letišť a přístavů, posílení kontrol na vnějších hranicích, zlepšení organizace a zvýšení účinnosti spolupráce mezi národními systémy policejními, soudními, celními a dalšími správními orgány, zřízení Schengenského informačního systému jako společného pátracího a informačního systému na pomoc proti kriminalitě, postupnou harmonizaci některých důležitých postupů týkajících se hlavně společné vízové a azylové politiky, problematiky zbraní a střeliva, soudní spolupráce v trestních věcech a další.⁷⁷

Strukturu Prováděcí úmluvy tvoří preambule, osm hlav, Závěrečný akt, Společné prohlášení ministrů a státních tajemníků a Prohlášení ministrů státních tajemníků. Tento dokument byl původně uzavřen ve formě mezinárodní smlouvy, která deklarovala pouze závazky států a zásadně nezakládala žádná práva a povinnosti pro občany a úřady. Výjimky z této zásady jsou pak možné pouze na základě národního práva a příslušného vztahu ústavního práva k právu mezinárodnímu.⁷⁸ Osm hlav, které jsou dále rozděleny na kapitoly a oddíly, nese označení:

- I. Definice
- II. Zrušení kontrol na vnitřních hranicích a pohyb osob
- III. Policie a bezpečnost
- IV. Schengenský informační systém

⁷⁶ BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 89.

⁷⁷ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 250-251.

⁷⁸ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 250-251.

- V. Přeprava a pohyb zboží
- VI. Ochrana osobních údajů
- VII. Výkonný výbor
- VIII. Závěrečná ustanovení

Preambule zdůraznila, že smluvní strany vycházely ze Schengenské dohody o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích uzavřené dne 14. června 1985. Také upozornila na přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1987, jehož prostřednictvím vstoupily určité prvky Schengenu do struktur ES/EHS a jehož cílem bylo vytvořit jednotný vnitřní trh, tedy území bez vnitřních hranic.⁷⁹ Prováděcí úmluva měla mimo jiné odstranit nejasnosti z něj vyplývající. V Jednotném evropském aktu lze vysledovat postupné kroky směřující k uskutečnění volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu v ustanovení o zrušení kontrol na vnitřních hranicích. Tento ambiciózní záměr však nebyl úspěšný.⁸⁰

Poslední hlavu tvoří závěrečná ustanovení, která stanovila, že ustanovení Prováděcí úmluvy se uplatní jen tehdy, pokud se slučují s právem Společenství a upravuje otázky územní platnosti, podmínky pro uplatnění změn a doplňků úmluvy, systém přistoupení a účinnost.⁸¹ V dalších kapitolách se budu zabývat podrobněji jednotlivým kapitolám Schengenské prováděcí úmluvy.

3.2.1 Změny kontrol na vnitřních a vnějších hranicích, Schengenský hraniční kodex

Hlava první vymezuje definice základních pojmů, jako jsou vnitřní a vnější hranice, vnitřní let, třetí stát, cizinec, hraniční přechod, hraniční kontrola, dopravce, které jsou potřebné k jednoznačné aplikaci celé Prováděcí úmluvy. V původní podobě obsahovala Prováděcí úmluva také ustanovení upravující příslušnost k projednávání žádostí o azyl v členských státech. Pojmy, žádost o azyl, žadatel o azyl a projednání žádosti o azyl, byly nicméně zrušeny od 1. ledna 1998 a byly následně nahrazeny Úmluvou podepsanou v Dublinu 15. června 1990, tzv. Dublinskou úmluvou⁸², na jejímž základě posuzuje jednotlivé žádosti o azyl ten stát EU, který je odpovědný za kontrolu vstupu toho určitého cizince na

⁷⁹ ŠLOSARČÍK, Ivo. Schengen: návod k použití. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 84-86.

⁸⁰ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 248-250.

⁸¹ BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 93.

⁸² Úř. věst. ES C 254, 19.8.1997, s. 1.

území Evropské unie. Dublinská úmluva též znemožnila podávání žádosti o azyl ve více zemích EU současně.⁸³

Druhá hlava *Zrušení kontrol na vnitřních hranicích a pohyb osob*, se skládá ze sedmi kapitol, první kapitola s názvem *Překračování vnitřních hranic* stanovila zásady překračování vnitřních hranic osobami a možnosti jejich omezení z důvodu ochrany veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti. Tuto část zrušilo od 13. října 2006 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 562/2006 z 15. března 2006, kterým se ustanovuje kodex Společenství o pravidlech upravujících pohyb osob přes hranice, tzv. Schengenský hraniční kodex.⁸⁴ Druhá kapitola upravovala zásady překračování vnějších hranic a systém kontroly osob na hraničních přechodech a byla též nahrazena Schengenským hraničním kodexem.

Základním cílem Schengenu je maximální liberalizace pohybu osob přes vnitřní hranice států schengenského prostoru, veškerá opatření, která byla přijata v návaznosti na zajištění bezpečnosti a zamezení zneužívání volného přeshraničního pohybu jsou označována jako kompenzační bezpečnostní opatření. Původní Výkonný výbor Schengenu přijal mnoho rozhodnutí, která se váží k jednotlivým ustanovením Schengenské prováděcí úmluvy, jež tvoří součást *acquis* Schengenu a také rozhodl o třech významných dokumentech, kterými jsou Společná příručka pro kontrolu na vnějších hranicích, Společná konzulární instrukce o vízech a příručka SIRENE. Zásadním bylo nařízení ES, kterým se stanoví již zmíněný kodex Společenství o pravidlech upravujících příhraniční pohyb osob, tzv. Schengenský hraniční kodex, které bylo přijato k provedení opatření podle článku 62 Smlouvy o založení ES, jenž stanoví, že vytvoření volného prostoru pro pohyb osob má být provázeno dalšími opatřeními, jako je společná politika týkající se překračování vnějších a vnitřních hranic.⁸⁵

Ochrana hranic má sloužit v boji proti nedovolenému přistěhovalectví a obchodování s lidmi a zamezit veškerým hrozbám pro vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví a mezinárodní vztahy členských států. Ochranu hranic netvoří jen kontroly osob na hraničních přechodech a ostraha mezi hraničními přechody, ale také analýza rizika pro vnitřní bezpečnost a analýza hrozeb, které mohou ovlivňovat bezpečnost vnějších hranic.⁸⁶

V souvislosti s nově přistupujícími státy do EU a na základě toho i s rozšířením schengenského prostoru se v médiích často objevují diskuse a úvahy o nebezpečí nárůstu nekontrolovaného pohybu osob, které nemají příslušné povolení a o zvýšení možnosti

⁸³ BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 90.

⁸⁴ Úř. věst. EU L 105, 13.4.2006, s. 1.

⁸⁵ PIKNA, Bohumil. Schengen – právní a funkční aspekty. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 3, s. 228-259.

⁸⁶ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 253.

pachatelů závažných deliktů, kterým je tak poskytnut větší prostor k pohybu v rámci celé Evropské unie. Němečtí autoři poukazují na to, že se z Evropy stává nový kriminálně-geografický prostor. S tímto názorem mi nezbyvá než souhlasit. Konkrétně můžeme zmínit autora rozsáhlé literatury, věnované sjednocení Evropy a následkům tohoto sjednocení, H. D. Schwinda, který se zaměřuje na sjednocení z kriminálně politického pohledu a také poukazuje na obavy běžného občana z důsledků volného pohybu osob v celém schengenském prostoru.⁸⁷

Na vnitřních hranicích jsou kontroly v nejvyšší možné míře odbourávány a přechod by měl být v zásadě nerušený a plynulý, zároveň tento přechod není dokonce ani vázán na hraniční přechody. Zrušení kontrol na vnitřních hranicích však není absolutní. Policie má možnost kontroly například podezřelých vozidel, ale také dočasné zavedení systematické kontroly všech vozidel překračujících státní hranici, jak tomu bylo například na hranicích mezi Německem a Belgií a mezi Německem a Holandskem během konání Mistrovství Evropy ve fotbale v roce 2000.

Zrušení policejních a celních kontrol na vnitřních hranicích bylo pozitivním přínosem pro mnoho lidí, ať už se jednalo o běžné občany, turisty, tak i obchodníky a řidiče z povolání, kteří tuto myšlenku vítali s nadšením. Toto opatření však v sobě zahrnuje vedle pozitiv také řadu negativních vlivů, zejména usnadnění převozu nepovoleného zboží přes hranice, únik pachatelů trestných činů před soudem do jiného státu, komplikace s pronásledováním podezřelých osob v blízkosti státních hranic a řadu dalších. Proto se schengenské *acquis* nezaměřilo pouze na zrušení kontrol na vnitřních hranicích, ale logicky se muselo zabývat také posílením ochrany hranic vnějších. Jednotlivé státy, které přistupovaly k Schengenským dohodám, měly původně rozlišné představy o ochraně svých státních hranic, ale aby byla ochrana vnějších hranic co nejefektivnější, bylo nezbytné upravit tuto ochranu jednotně. Režim překračování vnějších hranic proto tvoří jádro Schengenské prováděcí úmluvy. Zde je stanoveno, že vnější hranice lze překračovat pouze na hraničních přechodech a ve stanovené provozní době. Výjimky lze stanovit jen v režimu malého pohraničního styku. Nedodržení těchto ustanovení musí být členským státem sankcionováno a potíráno.⁸⁸

Změny kontrol na hranicích zasáhly také mezinárodní letiště a letiště způsobila k přijímání mezinárodních letů, která mají stejné postavení jako hraniční přechod. Cestování v rámci Schengenu tak bylo značně zjednodušeno a byly odstraněny zdouhavé podrobné kontroly zahrnující dotazy ohledně účelu cesty, doby a místa pobytu. Policejní i celní kontroly

⁸⁷ CÍSAŘOVÁ, Dagmar, ŠUBR, Ladislav. Některé aktuální problémy, týkající se Schengenské dohody o svobodě pohybu osob v EU a finanční kriminality. *Trestní právo*, 2008, roč. 12, č. 4, s. 7.

⁸⁸ JURMAN, Miroslav. Odstraňování kontrol na státních hranicích: začlenění ČR do schengenského prostoru. *Právní rádce*, 2003, č. 4, s. 48.

zůstaly plně zachovány pro lety mimo území Schengenu a naopak. Všechna mezinárodní letiště proto musela přijmout opatření zabraňující mísení těchto cestujících s cestujícími v rámci Schengenu.⁸⁹ Na mezinárodních letištích v každém členském státě musí být rozlišováno, zda se jedná o vnitřní nebo o vnější let a podle toho je při odbavování cestujících postupováno. Kontrolám jsou podrobováni cestující na vnějším letu nebo přestupující z letu vnitřního na vnější a obráceně. Velmi podrobně je upravena i úroveň vykonávaných kontrol při překračování vnějších hranic, ta je vykávána podle jednotlivých pravidel v rámci pravomocí každého státu a vnitrostátních právních předpisů s důrazem na zájmy všech smluvních stran.⁹⁰

Osoby požívající právo Společenství na volný pohyb podle kvalifikační směrnice 2004/38/ES, která se též vztahuje na Evropský hospodářský prostor, jsou osobami podléhající minimální kontrole. Minimální kontrolou se rozumí rychlé a jednoduché ověření platnosti dokladu a v ověření výskytu známek padělání či pozměnění. Není vyloučeno, aby hraniční strážě nahlížely do vnitrostátních i evropských databází, nesmí tak být činěno systematicky, ale pouze nahodile. Osobami, které požívají právo Evropské unie na volný pohyb, se rozumí občané EU a státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie vykonávajícího právo volného pohybu a na které se vztahuje kvalifikační směrnice a také státní příslušníci třetích zemí a jejich rodinní příslušníci bez ohledu na státní příslušnost, kteří na základě dohod mezi Společenstvím/Uníí a jeho členskými státy na jedné straně a těmito třetími zeměmi na straně druhé požívají právo volného pohybu rovnocenné právu občanů Unie.⁹¹

Státní příslušníci třetích zemí tak naopak podléhají při vstupu a výstupu z území Schengenu důkladné kontrole, kontroly se přitom mohou vztahovat i na dopravní prostředky a předměty v jejich držení. Pro vstup státních příslušníků třetích zemí, kteří mají platné vízum a kteří hodlají na schengenském území zůstat v rámci šestiměsíčního období dobu delší, než tři měsíce je požadováno splnění několika podmínek, které jsou uvedeny v článku 5 Schengenského hraničního kodexu. Zdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu a prokáže zajištění dostatečných prostředků pro obživu na dobu pobytu, nebo jsou schopni si tyto prostředky legálním způsobem opatřit, přičemž prostředky pro obživu se posuzují podle délky a účelu pobytu, a to porovnáním s průměrnými cenami za stravu a ubytování v dotyčném členském státě, stanovenými pro levné ubytování, které se násobí počtem

⁸⁹ ŠLOSARČÍK, Ivo. Schengen: návod k použití. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 82-84.

⁹⁰ JURMAN, Miroslav. Odstraňování kontrol na státních hranicích, začlenění ČR do schengenského prostoru. *Právní rádce*, 2003, č. 4, s. 48.

⁹¹ PIKNA, Bohumil. Schengen – právní a funkční aspekty. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 3, s. 228-259.

pobytových dní. Dostatečné prostředky pro obživu mohou zahrnovat hotovost, cestovní šeky, kreditní karty, které má cizinec v držení, ale také sponzorská prohlášení a záruky, pokud jsou taková prohlášení upravena vnitrostátními právními předpisy, a pokud bude cizinec ze třetí země pobývat u hostitele.⁹² Další podmínkou je, že se nejedná o osoby vedené v SIS, jimž má být odepřen vstup a nejsou považováni za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států, zejména nejsou osobami, jimž má být podle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup, ze stejných důvodů.

V souvislosti se zavedením Schengenského hraničního kodexu přijala Evropská komise doporučení, kterým byla zavedena Praktická příručka pro příslušníky pohraniční stráže, tzv. schengenská příručka,⁹³ která má pomoci pohraniční strážím s orientací v různorodých problémech při výkonu jejich povolání. Příručka, která je pravidelně aktualizována, obsahuje seznamy hraničních přechodů, vzory cestovních dokladů apod.⁹⁴

Potřeba znásobené ochrany vnějších hranic schengenského prostoru si vyžádala zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, která byla zřízena nařízením Rady (ES) č. 2007/2004.⁹⁵ Agentura nese zkrácený název FRONTEX. Hlavní náplní je koordinace operativní spolupráce mezi členskými státy v oblasti vnějších hranic, napomáhání členským státům při odborné přípravě vnitrostátní pohraniční stráže, včetně vypracování společných standardů odborné přípravy, analýza rizik, rozvoj výzkumu souvisejícího s kontrolou a ostrahou vnějších hranic, pomoc členským státům v situacích, které vyžadují zvýšenou technickou a operativní podporu v prostoru vnějších hranic a podporu při organizaci společných návratových operací. FRONTEX úzce spolupracuje s ostatními organizacemi odpovědnými za bezpečnost vnějších hranic, např. Europol (Evropský policejní úřad), CEPOL (Evropská policejní akademie), OLAF (Evropský úřad pro boj proti podvodům) a organizacemi odpovědnými za celní spolupráci a za spolupráci v oblasti hygienických a veterinárních kontrol. Pro větší efektivitu

⁹² PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 184.

⁹³ Doporučení Komise ze dne 6. listopadu 2006, kterým se zavádí Praktická příručka pro příslušníky pohraniční stráže (schengenská příručka) pro použití příslušnými orgány členských států při výkonu hraniční kontroly osob. Brusel 6. 11. 2006, KOM (2006).

⁹⁴ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 182.

⁹⁵ Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie. Úř. věst. EU L 394, 25.11.2004, s. 1.

zajištění hranic FRONTEX také zabezpečuje koordinaci akcí členských států při provádění opatření Společenství týkajících se kontroly vnějších hranic.⁹⁶

3.2.2 Vízová politika, VIS

Kapitola třetí *Víza* stanovuje harmonizaci vízového režimu členských států, druhy víz, které se udělují cizincům a zásady udělování víz těmto cizincům. V této kapitole byl nařízením Rady (ES) č. 1091/2001⁹⁷ změněn pouze článek 18, který stanovil možnosti udělování dlouhodobých víz. Kapitola čtvrtá zakotvuje podmínky pro pohyb cizinců. Stanovuje zásady pohybu cizinců na schengenském území, kteří jsou držiteli jednotného víza, kteří nepodléhají vízové povinnosti a cizinců, kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu vydaného jednou ze smluvních stran. Jsou zde ustanoveny podmínky, za kterých musí cizinec neprodleně opustit území smluvních stran a v případě nedobrovolného vycestování možnost vyhoštění. Pátá kapitola *Povolení k pobytu a záznam o osobě, které má být odepřen vstup* taxativně vypočítává podmínky, za kterých může smluvní strana povolit pobyt cizinci, kterému zamítla vstup strana jiná. Další kapitola obsahuje doplňující opatření, ve kterých jsou uvedeny povinnosti pro dopravce a možnosti jejich sankcionování, jakož i osob, které pomáhali při protiprávním vstupu cizinců na území Schengenu. Směrnice Rady 2002/90/ES⁹⁸ a Rámcové rozhodnutí Rady 2002/946/JVV⁹⁹ zrušily článek 27. Tento článek se týkal zavedení odpovídajících sankcí proti osobám, které z výdělečných důvodů pomáhali nebo se snažili pomoci cizinci ke vstupu nebo pobytu na území některé smluvní strany v rozporu s jejími právními předpisy týkajícími se vstupu a pobytu cizinců. Tyto dva právní nástroje představují důležitý prostředek při potírání nelegální imigrace. Kapitulu sedmou, která upravovala příslušnost k projednávání žádostí o azyl, zrušila a od 1. ledna 1998 nahradila Dublinská úmluva,¹⁰⁰ následně však byla tato úmluva nahrazena nařízením Rady (ES) č. 343/2003.¹⁰¹

⁹⁶ Dostupné na <http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_cs.htm>.

⁹⁷ Nařízení Rady (ES) č. 1091/2001 ze dne 28. května 2001 o volném pohybu s vízem pro dlouhodobý pobyt. Úř. věst. L 150, 6.6.2001, s. 4.

⁹⁸ Směrnice Rady 2002/90/ES z 28. listopadu 2002 kterou se definuje pomoc při nepovoleném vstupu, přechodu nebo pobytu. Úř. věst. ES L 328, 5.12.2002, s. 17.

⁹⁹ Rámcové rozhodnutí Rady 2002/946/JVV z 28. listopadu 2002 o posílení trestněprávního rámce v boji proti napomáhání nepovoleného vstupu, přechodu nebo pobytu. Úř. věst. ES L 328, 5.12.2002, s. 1.

¹⁰⁰ BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 91.

¹⁰¹ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úř. věst. ES L 50, 25.2.2003, s. 1.

Před vytvořením Schengenského systému si státy řešily vízovou problematiku samostatně, samy rozhodovaly, koho na své území vpustí a koho nikoliv. Zrušení kontrol na vnitřních hranicích Schengenu však přineslo otázku, jak řešit situace, kdy například vízum udělil jeden stát Schengenu a dotyčná osoba tak mohla bez problémů cestovat po celém území kteréhokoliv schengenského státu, tedy i do státu ze kterého byla dříve vyhoštěna. Ivo Šlosarčík nabízí dvě cesty k řešení problému. Prvou je úplná harmonizace vízové politiky, stejné postupy pro vydávání víz, společný seznam zemí s vízovou povinností nebo přenesení kompetence vydávat víza na celoschengenskou instituci a druhou možností je omezená harmonizace, jejímž výsledkem by byla nemožnost vycestovat na schengenské území toho, koho by na svém území nechtěl vpustit byť jen jeden ze schengenských států.¹⁰²

Státy schengenského prostoru zavedly na základě harmonizace vízové politiky systém společných víz formou jednotného schengenského víza, které opravňuje držitele k pobytu na celém schengenském prostoru, a to v maximální délce tří měsíců. Žadatelé ze třetího státu, který podléhá vízové povinnosti, je umožněno cestovat na jedno vízum např. z Finska přes Českou republiku až do Portugalska. Jednotný vízový poplatek činí 60 €, který platí pro všechny žadatele ze třetích států s výjimkou občanů států, se kterými EU dojednala dohodu o usnadnění vízového režimu a kteří tak za vydání schengenského víza platí od 1. ledna 2008 pouze 35 €, patří mezi ně Ruská federace, Ukrajina, Albánie, Moldávie, Černá Hora, Bosna a Hercegovina, Srbsko a Makedonie. Některé kategorie žadatelů o vízum jsou od poplatků osvobozeny, patří sem studenti, vědci či děti mladší 6 let.¹⁰³

Vízum udělují výhradně diplomatické mise a konzulární úřady států Schengenu s účinností na celém jeho území, tuto působnost lze však omezit i jen na některé členské státy. Prostředkem zamezení přílivu nežádoucích osob z problémových zemí, u kterých je možno předpokládat zvýšené ohrožení národní bezpečnosti či nelegální imigraci je institut konzultačního řízení. Proti padělání a neoprávněné manipulaci je vízum vyhotoveno na jednotném vízovém štítku s vysokým stupněm zabezpečení. Původní automatizovaný elektronický systém vydávání víz doplnila schengenská konzultační síť VISION (*Visa Inquiry Open-Border Network - Síť vízových informací otevřené hranice*), kterou tvoří vzájemně propojené struktury kanceláří pro konzultaci centrálních orgánů a která slouží k projednání žádostí o udělení víza mezi všemi státy schengenského prostoru.¹⁰⁴

¹⁰² ŠLOSARČÍK, Ivo. Schengen: návod k použití. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 82-84.

¹⁰³ *Postupně zavádění schengenských standardů* [online]. euroskop.cz, [cit. 30. září 2010]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/8751/sekce/postupne-zavadeni-schengenskych-standardu/>>.

¹⁰⁴ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 182-183.

Schengenské vízum má čtyři kategorie, typ A – vízum pro letištní tranzit, které opravňuje držitele nikoliv ke vstupu na území daného státu, ale pouze ke zdržování se při mezipřistání v tranzitu letišť. Typ B – průjezdní vízum opravňuje tranzitem území schengenského prostoru, za účelem dosažení třetího státu, který se nachází mimo území Schengenu. Typ C – krátkodobé vízum opravňuje ke vstupu na území Schengenu za účelem jednak nepřerušeno pobytu nebo různé, po sobě následující pobytu v celkové délce maximálně tři měsíce a to během půl roku. Posledním typem D+C – dlouhodobé národní vízum, které platí současně jako krátkodobé schengenské vízum.¹⁰⁵ Schengenské státy do svých právních řádů zakotvily také opatření, týkající se dopravců, jedná se o letecké společnosti, rejdářství, železnice, atd. Tito dopravci mají povinnost převzít zpět toho cizince, kterému byl na vnější hranici Schengenu odepřen vstup. Dopravci jsou povinni ujistit se, že cizinec ze třetí země má potřebné doklady, které jsou vyžadovány pro vstup na území Schengenu. Dopravci, kteří tuto povinnost poruší nebo zanedbají, mohou být sankcionováni podle článku 26 Prováděcí úmluvy.¹⁰⁶

Ustanovení o povolení k pobytu podle Schengenské úmluvy slouží k tomu, aby poskytl cizinci ze třetí země, který legálně žije v kterémkoliv státě Schengenu, svobodu cestování v rámci schengenského prostoru. Pro pobytu u nichž délka pobytu nepřekročí za období šesti měsíců dobu delší než tři měsíce, platí pro cizince pět vstupních podmínek, které musí splnit kumulativně. Cizinec pocházející ze třetí země vlastní platný cestovní doklad a má platné vízum, pokud je požadováno. K tomuto účelu bylo přijato nařízení Rady (ES) č. 539/2001.¹⁰⁷ Další podmínkou je zdůvodnění účelu a podmínky předpokládaného pobytu, stejně tak jako zajištění dostatečných prostředků pro obživu. Nejedná se o osoby evidované v SIS, kterým má být odepřen vstup a nejsou považovány za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států, zejména nejsou osobami, kterým má být podle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů. Vízum, které se týká pobytu delšího, než jsou tři měsíce, se uděluje jako národní vízum a udělení tak podléhá národním právním řádům a ne schengenské právní úpravě. Pokud je státní příslušník třetí země zaměstnán u podniku, který má sídlo na území EU, EHP nebo na území Švýcarska, potom je oprávněn pracovat v rámci volného poskytování

¹⁰⁵ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 257.

¹⁰⁶ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 183-184.

¹⁰⁷ 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. Úř. věst. L 81, 21.3.2001, s. 1.

služeb přechodně, maximálně však tři měsíce bez pracovního povolení pro svou firmu v jiném státě Schengenu.¹⁰⁸

V souvislosti s vízovou politikou Schengenu je nutné na tomto místě zmínit i současný vývoj tohoto odvětví. Rozhodnutím Rady 2004/512/ES¹⁰⁹ byl zřízen Vízový informační systém. VIS bývá charakterizován jako schengenský elektronický databázový systém pro výměnu vízových údajů mezi členskými státy, jehož součástí jsou i konzultace schengenského VISION. Zároveň s druhou generací SIS II představuje VIS jeden z hlavních pilířů v rámci politik EU zaměřených na realizaci prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Vízový informační systém je unikátní databází biometrických údajů, která je světově nejobsáhlejší, obsahuje informace až o 70 milionech osob, které si zažádají o vízum do schengenského prostoru. Obsah databáze tvoří fotografie žadatelů, otisky prstů a písemné informace, jakými jsou například jméno, adresa a povolání žadatele nebo místo a datum podání žádosti. Dále také jakékoli rozhodnutí odpovědného členského státu vydat, zamítnout, zrušit, odebrat nebo prodloužit vízum.¹¹⁰

Z mého pohledu se jedná o propracovaný systém, který přispívá nejen ke zjednodušení a zrychlení práce na zastupitelských úřadech při vyřizování vízové agendy, ale také zvyšuje bezpečnost osobních údajů a zefektivňuje kontroly vstupu nežádoucích, podezřelých a nebezpečných osob do celého schengenského prostoru a také přispívá k lepšímu řízení a bezpečnosti při vydávání víz tím, že příslušným orgánům států Schengenské dohody umožní sdílet informace. Tento systém přispívá k boji proti terorismu a další závažné trestné činnosti. Dalším přínosem je snaha o zabránění tzv. „vízových nákupů“, při kterých docházelo k situacím, kdy při odmítnutí udělení víza jednou zemí schengenského prostoru, mohli uspět u jiných členských států. Dále můžeme hovořit o usnadnění boje proti podvodům, pašování přes vnější hranice, pomoci při identifikaci osob nesplňujících podmínky pro pobyt v schengenském prostoru, usnadnění provádění nařízení Dublin II týkající se udělování azylu a o pomoci při prevenci hrozeb pro vnitřní bezpečnost členských států.¹¹¹

¹⁰⁸ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 184-185.

¹⁰⁹ Rozhodnutí Rady 2004/512/ES ze dne 8. června 2004 o zřízení Vízového informačního systému (VIS). Úř. věst. L 213, 15.6.2004, s. 5-7.

¹¹⁰ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 197-201.

¹¹¹ BLÁHA, Marek. *Parlamentem prošel návrh nařízení o vízovém informačním systému* [online]. euroskop.cz, 7. června 2007 [cit. 3. září 2010]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/38/7371/clanek/parlamentem-eu-prosel-navrh-narizeni-o-vizovem-informacnim-systemu/>>.

Centralizovaná struktura VIS je velice podobná té, jakou má SIS II, je složena z Ústředního vízového informačního systému (CS-VIS) se sídlem ve Štrasburku a Národního uživatelského rozhraní nacházejícím se v každém členském státě (NI-VIS).¹¹²

Dánsko, Velká Británie a Irsko dosáhly výjimek v souladu s protokoly k Lisabonské smlouvě. Pro Velkou Británii a Irsko není toto nařízení závazné ani použitelné. Ke spolupráci se přidaly i přidružené státy Schengenu Island, Norsko a Švýcarsko. Z Akčního plánu k provádění Haagského programu vychází silící součinnost mezi VIS, SIS II a systémem EURODAC. Druhým právním nástrojem vztahujícím se k VIS je nařízení č. 767/2008.¹¹³ Toto nařízení stanovuje účel, a funkce VIS, zodpovědnost za jeho fungování a zakotvuje postupy a podmínky pro výměnu údajů mezi členskými státy. Mechanismus konzultace nahradí schengenskou konzultační síť v souvislosti se zavedením SIS II a v návaznosti s připraveností jednotlivých členských států, které pracují na technických a právních úpravách. V současné době se pracuje na přípravě návrhu nařízení tzv. Vízového kodexu Společenství, který má stejně jako VIS představovat významný kooperační prostředek.¹¹⁴

3.2.3 Policejní spolupráce

Třetí hlava s názvem *Police a bezpečnost* je řazena opět do sedmi kapitol, ty se soustředí na základní formy policejní spolupráce, jako jsou přeshraniční sledování, pronásledování a styční důstojníci. Jsou zde uvedeny podmínky realizace různých forem spolupráce, obsah spolupráce a náhrada škody způsobená při realizaci spolupráce příslušníky jedné ze smluvních stran na území druhé smluvní strany. Na tuto kapitolu mělo pozměňující vliv rozhodnutí Rady 2003/725/JVV¹¹⁵ a rozhodnutí Rady 2003/170/JVV.¹¹⁶

Policejní spolupráce a vzájemná justiční spolupráce v trestních věcech jsou důkazy, že Schengenské dohody nejsou jen nástrojem pro společnou politiku ohledně volného pohybu osob a zboží na schengenském území, ale že schengenská spolupráce sahá daleko hlouběji. Členské státy Schengenu se sice zavázaly ke společnému postupu a vzájemné pomoci na poli

¹¹² Článek 1 rozhodnutí Rady 2004/512/ES.

¹¹³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008 o Vízovém informačním systému a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy, tzv. nařízení VIS. Úř. věst. EU L 218/60, 13.8.2008.

¹¹⁴ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 197-201.

¹¹⁵ Rozhodnutí Rady 2003/725/JVV ze dne 2. října 2003, kterým se mění čl. 40 odst. 1 a 7 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích. Úř. věst. L 260, 11.10.2003, s. 37-38.

¹¹⁶ Rozhodnutí Rady 2003/170/JVV z 27. února 2003 o společném využívání styčných důstojníků vysílaných do zahraničí orgány členských států, činných v trestním konání. Úř. věst. EU L 67, 12.3.2003, s. 27.

prevence a objasňování kriminality, tato spolupráce je ovšem omezena tím, že vyřízení konkrétní žádosti o spolupráci není vyhrazeno justičním orgánům a také tím, že vyřizování žádostí nevyžaduje použití donucovacích opatření. Přeshraniční policejní spolupráce doplňuje mezinárodní justiční spolupráci justičních orgánů ve věcech trestních. Posilující tendence kooperace mezi členskými státy v rámci policejní spolupráce je reakcí na objektivní snížení vnitřní bezpečnosti a nárůst kriminality v členských státech EU týkající se nelegální migrace, terorismu, obchodování s drogami a jiných forem organizované a přeshraniční kriminality poté, co bylo upuštěno od kontrol na vnitřních hranicích. Policejní spolupráce v sobě zahrnuje čtyři základní formy činnosti, jedná se o výměnu informací, sladování komunikační sítě, výměna styčných důstojníků a možnost přeshraničního sledování a pronásledování osoby. Jako příklad policejní spolupráce můžeme uvést společný výkon služby policistů v příhraničních oblastech formou smíšené hlídkové služby s policisty ze sousedících států. Účelem je posilování bezpečnosti na společných hranicích, zabránění nelegální migrace, přeshraniční kriminalitě a jiným nebezpečím pro veřejnou bezpečnost a posílení policejní spolupráce na společné státní hranici.¹¹⁷

Nejkontroverznějším případem této spolupráce je právo na tzv. *hot pursuit*, tedy bezprostřední policejní pronásledování přes hranice státu. Oprávnění policie sousedního státu pronásledovat osoby podezřelé z trestní činnosti však neznamená zároveň právo podezřelého zadržet, tak se děje jen výjimečně. Toto právo zůstává státu, na jehož území se podezřelý pohybuje. Podobné omezení platí také pro použití služební zbraně, kterou policisté sice mohou mít u sebe, ale použít ji mohou jen v případě nutné obrany.¹¹⁸

Pronásledování lze provést jen za podmínek, při kterých musí policisté dodržovat zákony smluvní strany, na jejímž území se nachází a mají povinnost řídit se pokyny příslušných orgánů smluvní strany, se kterou jsou povinni navázat kontakt nejpozději při překročení hranice daného státu. Pokud se nejedná o důvod situace zvláštní naléhavosti, je nutné si od příslušných orgánů vyžádat předchozí povolení k pronásledování. To musí být ukončeno, jakmile o to smluvní strana, na jejímž území pronásledování probíhá, požádá. Pronásledování je možno provést pouze přes pozemní hranice, vstup do soukromých obydlí a na místa veřejnosti nepřístupná je nepřípustný. Policisté cizího státu musejí být snadno rozpoznatelní, a to buď uniformou, páskou na paži nebo označením umístěným na vozidle. Pokud se podařilo pronásledovanou osobu zadržet a má být předvedena před příslušné místní

¹¹⁷ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 185-186.

¹¹⁸ ŠLOSARČÍK, Ivo. Schengen: návod k použití. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 82-84.

orgány, smí být podrobena pouze bezpečnostní prohlídce. Po každé takto provedené operaci, mají policisté povinnost podat příslušným orgánům zprávu o průběhu akce a spolupracovat do náležitého objasnění akce.¹¹⁹

Cílem vzájemného vysílání styčných důstojníků je zrychlit a posílit spolupráci týkající se výměny informací, poskytování pomoci při žádostech o policejní součinnost a při právní pomoci v trestních věcech nebo ve formě pomoci orgánům pověřeným ostrahou vnějších hranic. Stejně důležitá jako vysílání styčných důstojníků je také tzv. spontánní výměna informací. Každá strana tak může, aniž by o to byla formálně požádána, sdělit v konkrétních situacích druhé straně informace, které by pro ni mohly být důležité. Tímto postupem se významně napomáhá při potírání trestné činnosti a předcházení nebezpečí pro veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost. Státy si zejména poskytují nevyžádané informace v souvislosti s konáním sportovních zápasů, hudebních koncertů, manifestací nebo blokování dopravních tepen.¹²⁰

3.2.4 Justiční spolupráce v trestních věcech

Justiční spolupráce se netýká všech oblastí, kterými se soudní orgány zabývají. Týká se vzájemné pomoci v trestních věcech, zákazu dvojího trestu, vydávání osob a předávání k výkonu trestních rozsudků, jak vyplývá z jednotlivých kapitol Schengenské prováděcí úmluvy. Druhá kapitola hlavy třetí Schengenské prováděcí úmluvy se věnuje vzájemné pomoci ve věcech trestních, vypočítává situace, ve kterých se poskytuje právní pomoc, stanovuje podmínky pro vyřízení žádostí o právní pomoc za účelem prohlídky a zabavení a dále podmínky, za kterých může smluvní strana doručovat osobám nacházejícím se na území druhé smluvní strany písemnosti související s řízením přímo prostřednictvím pošty, způsoby předávání žádostí o právní pomoc a odpovědi na ně. Otázky soudní spolupráce byly signifikantně modifikovány Úmluvou o vzájemné pomoci ve věcech trestních mezi členskými státy EU z 29. května 2000,¹²¹ je třeba tuto spolupráci interpretovat ve smyslu derogací a změn, které tato úmluva přinesla. Úmluva stanoví, že čl. 49 písm. a), čl. 52, 53 a 73 Schengenské prováděcí úmluvy se zrušují.¹²²

¹¹⁹ POMAHAČ, Richard. *Evropské právo*. Praha: Karolinum, 2003, s. 185-186.

¹²⁰ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 187-188.

¹²¹ Úř. věst. ES C 197, 12.7.2000, s. 3.

¹²² BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 91-92.

Pokud mluvíme o závaznosti ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech, je nutné zmínit jejich právní základ, který je zakotven v článcích 31 a 34 Smlouvy o EU.¹²³ Článek 31 stanovuje, co zahrnuje společný postup při justiční spolupráci v trestních věcech, jedná se o:

- a) ulehčení a urychlení spolupráce příslušných ministerstev a soudů nebo rovnocenných orgánů členských států v trestním řízení a při výkonu rozhodnutí,
- b) ulehčení vydávání mezi členskými státy,
- c) zajištění slučitelnosti příslušných předpisů členských států, pokud je to nutné ke zlepšení spolupráce,
- d) předcházení jurisdikčním konfliktům mezi členskými státy,
- e) postupné přijetí opatření k zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestných činů a trestech v oblasti organizované kriminality, terorismu a obchodu s drogami.

Článek 34 Smlouvy o EU pak stanoví právní nástroje III. pilíře, které Rada EU přijímá jednomyslně i s uvedenými výjimkami.

Před úpravou v Schengenské prováděcí úmluvě tuto vzájemnou justiční kooperaci upravovala pouze Evropská úmluva o právní pomoci ve věcech trestních z 20. dubna 1959, nová ustanovení Prováděcí úmluvy přinesly novotu oproti této úmluvě, a to poskytování právní pomoci pro případy porušení správních předpisů, pomoci v řízeních o nárocích na odškodnění za trestní stíhání a odsouzení provedené neoprávněně, pomoci v řízení o udělení milosti a v občanskoprávních řízeních týkajících se adhezních řízení a při doručování soudních obsílek. Spolupráce se také rozšířila na vzájemnou pomoc v případech porušení právních předpisů v oblasti daní a cel. V praxi si soudní orgány zasílají žádosti o právní pomoc prostřednictvím ministerstva spravedlnosti, ale je možné takto učinit i přes národní centrály Interpolu.¹²⁴

Třetí kapitola upravuje zásadu *ne bis in idem*, zákaz dvojího trestu ve vztahu k cizozemským rozhodnutím. Článek 54 konkretizuje tuto zásadu: „Osoba, která byla pravomocně odsouzena jednou smluvní stranou, nesmí být pro tentýž čin stíhána druhou smluvní stranou za předpokladu, že v případě odsouzení již byla vykonána nebo je právě vykonávána sankce, nebo podle práva smluvní strany, ve které byl rozsudek vynesena, nemůže být dále vykonávána.“

¹²³ POLÁK, Přemysl. Závaznost a použitelnost ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci trestních věcech pro Českou republiku. *Právní fórum*, 2004, č. 4, s. 140-141.

¹²⁴ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 263.

Na základě prohlášení smluvního státu učiněného při ratifikaci, přijímání nebo schvalování Prováděcí úmluvy jsou z obecného pravidla připuštěny výjimky z důvodu zachování principu teritoriality (byl-li trestný čin spáchán zcela nebo zčásti na území daného státu, přičemž ve druhém případě výjimka neplatí, byl-li čin spáchán částečně na území státu, který vynesl rozsudek) a principu ochrany (byl-li trestný čin namířen proti bezpečnosti daného státu nebo jiným stejně zásadním zájmům nebo byl-li spáchán veřejným činitelem tohoto státu za porušení jeho služebních povinností), vyjmenovaných v článku 55. V souvislosti s možností státu prohlásit využití výjimek z principu *ne bis in idem* z důvodu principu teritoriality a principu ochrany ovšem vyplývají na povrch jisté nedostatky. Jak již bylo výše uvedeno, výjimek se může smluvní strana dovolávat, jen pokud učinila při ratifikaci, přijetí nebo schválení Schengenské prováděcí úmluvy prohlášení. U nově přistupujících členských států, Velké Británie a Irsko, které k Schengenské prováděcí úmluvě již nepřistupovaly a u nichž je závaznost ustanovení zajištěna jiným způsobem, je možnost uplatnění těchto výjimek diskutabilní. Princip dále do nedávné doby nepokrýval zprošťující rozsudky ani rozsudky, jimiž bylo vysloveno upuštění od potrestání, což bylo možné vnímat jako závažný nedostatek,¹²⁵ ESD nicméně tento nedostatek svým výkladem již odstranil.

Ohledně zákazu dvojího potrestání, poskytl ESD ve spojených právních věcech Gözutok a Brügge¹²⁶ výklad ze dne 11. února 2003, podle kterého čl. 54 principiálně nezakazuje jen dvojí potrestání, ale také i stíhání pachatele, pokud byl pravomocně odsouzen a trest již byl vykonán, právě se vykonává, nebo již nemůže být vykonán. V uvedených případech navíc ESD rozhodl, že konzumace trestní obžaloby nastane i v případě, kdy řízení zastaví nejen soud, ale také státní zástupce.¹²⁷

Navzdory faktu, že samotná ustanovení Schengenské dohody i její následné Prováděcí úmluvy přinášejí spíše obecné mantinely pro postihování některých konkrétních trestných činů, které mají spojitost s přeshraničním pohybem zboží, služeb a lidí, tak zejména prostřednictvím výkladu čl. 54 a 58 Schengenské konvence dochází ke sblížení trestněprocesních předpisů jednotlivých členských států, a to zejména v souvislosti zákazu dvojího trestání. Schengen svou integrací do komunitárního právního řádu posouvá aplikaci této zásady na vyšší úroveň, kdy se jí dostává přímého účinku a vynutitelnosti v celém

¹²⁵ POLÁK, Přemysl. Závaznost a použitelnost ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci trestních věcech pro Českou republiku. *Právní fórum*, 2004, č. 4, s. 142-143.

¹²⁶ Spojené věci C-187/01 a 385/01 Gözutok a Brügge [2003] ECR I-1345.

¹²⁷ ZACKER, Christian, WERNICKE, Stephan. *Examinatorium evropského práva*. 3. vydání. Praha: LexisNexis CZ s. r. o., 2005, s. 182.

schengenském prostoru. ESD se ve svých rozhodnutích ve věcech Kraaijenbrink¹²⁸ a Kretzinger¹²⁹ zabýval otázkami plynoucími ze znění článku 54, první otázkou, co je možné považovat za stejný skutek, který nesmí být dvakrát potrestán a druhou otázkou, jakým způsobem má být vyložen pojem výkonu trestu. V těchto dvou velmi podobných případech, kdy dochází k pohybu pachatele a zároveň pomyslně i trestného činu přes hranice států spadajících do schengenského prostoru dospěl ESD ohledně první otázky k závěru, že totožnost skutku je zachována v případě, kdy je zachována materiální, tedy nikoliv formální, totožnost těchto skutků, rozhoduje tedy časová, prostorová a předmětná rovina a nikoliv právní posouzení skutku. Ohledně druhé otázky judikoval ESD, že pod pojem výkonu trestu mají být rozuměny situace, kdy pachateli v prvním státě hrozí reálně sankce a soud definitivně rozhodne o jeho činech, ať už se jedná o rozsudek odsuzující nebo zprošťující. Podmíněné odsouzení tak pod pojem výkonu trestu spadá, krátkodobé zadržení však nikoliv.¹³⁰

Ztotožňuji se s názorem Martina Lyčky, který ve svém článku¹³¹ dospívá k závěru, že evropské právo a zejména právní předpisy vyplývající ze Schengenských dohod, stejně jako ustanovení hlavy čtvrté Smlouvy o ES a třetího pilíře EU proniká i do tak suverénní oblasti, jakou je trestní právo. Názor, že trestní právo je čistě národněprávní záležitostí je názor překonaný. Velkou roli sehrává zejména judikaturní sjednocování výkladu trestních zásad, jakou je zásada *ne bis in idem*. Evropský soudní dvůr tak přispívá k efektivitě evropsko-právních předpisů na základě jejich přímého účinku v národních právních řádech.

Trestní a justiční spolupráce v trestních věcech je podle názoru Michala Tomáška jednou z oblastí, která doznala největších změn, které po nerealizované Smlouvě o Ústavě pro Evropu přinesla na ni navazující Lisabonská smlouva. Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech je nyní upravena ve Smlouvě o fungování Evropské unie v části třetí, hlavě V. nesoucí název *Prostor svobody, bezpečnosti a práva*. Lisabonská smlouva přinesla markantní změny plynoucí ze zrušení pilířové struktury.¹³² Blíže je daná problematika rozebrána v kapitole 6 *Změny po Lisabonské smlouvě*.

Ustanovení kapitoly čtvrté Schengenské prováděcí úmluvy upravovala vydávání osob. Doplnila Evropskou úmluvu o vydávání z 13. září 1957 a kapitolu I Smlouvy o vydávání a vzájemné pomoci ve věcech trestních mezi státy Beneluxu z 27. června 1962 ve znění

¹²⁸ C-367/05 Kraaijenbring [2007] ECR I-6619.

¹²⁹ C-288/05 Kretzinger [2007] ECR I-1053.

¹³⁰ LYČKA, Martin. Sjednocování trestního práva členských států ES/EU formou výkladu Schengenské dohody. *Trestněprávní revue*, 2007, roč. 6, č. 12, s. 353-354.

¹³¹ LYČKA, Martin. Sjednocování trestního práva členských států ES/EU formou výkladu Schengenské dohody. *Trestněprávní revue*, 2007, roč. 6, č. 12, s. 355.

¹³² TOMÁŠEK, Michal. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 48.

Protokolu z 11. května 1974, přičemž nebyla dotčena širší ustanovení dvoustranných dohod mezi smluvními stranami. Článkem 62 byl omezen princip oboustranné trestnosti tím, že pro přerušení promlčecí lhůty byly určující pouze předpisy žádající smluvní strany a že amnestie vyhlášená dožádanou smluvní stranou nebránila vydání osoby, pokud trestný čin nepodléhal pravomoci soudu dožádané smluvní strany. Povinnost vydání osoby nebyla ovlivněna skutečností, že nebyl podán návrh na zahájení trestního řízení nebo že chybí úřední zmocnění opravňující ke stíhání, vyžadované pouze podle zákonů dožádané smluvní strany. V článku 63 se smluvní strany zavázaly k vzájemnému vydávání osob i ohledně daňových a celních deliktů. Pro předávání žádostí o vydávání osob a jejich přepravu byl umožněn vedle diplomatické cesty také styk mezi jednotlivými ministerstvy. V článku 66 byl upraven způsob zjednodušeného vydání pro případy, kdy vydání stíhané osoby nebylo právními normami dožádané strany jednoznačně zakázáno a zároveň s tím stíhaná osoba vyjádřila souhlas.¹³³

Kapitola byla zrušena rámcovým rozhodnutím Rady 2002/584/JVV.¹³⁴ Evropský zatykač známý také jako eurozatykač se stal prvním konkrétním opatřením v oblasti trestního práva k provedení zásady vzájemného uznávání rozhodnutí a základní kámen justiční spolupráce mezi členskými státy EU. Evropský zatykácký rozkaz je definován jako soudní rozhodnutí, které vydal některý členský stát proto, aby jiný členský stát zatkl a předal vyžádanou osobu za účelem trestního stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření spojeného s odnětím osobní svobody. Značný průlom přinesl nový způsob spolupráce justičních orgánů, kdy byly komplikované extradiční procedury, které k uskutečnění předání pachatele zapojovaly jak orgány správní, tak soudní, nahrazeny přímým předáním mezi jednotlivými justičními orgány. Tato změna znamená veliký pokrok, zrychlení a zjednodušení postupu předávání mezi jednotlivými členskými státy.¹³⁵

Pátá kapitola upravuje předávání výkonu trestních rozsudků a doplňuje Úmluvu Rady Evropy o předávání odsouzených osob ze dne 21. března 1983 mezi smluvními stranami, které jsou stranou této úmluvy. To znamená, že smluvní strana, na jejímž území byl občan jiné smluvní strany pravomocně odsouzen k trestu odnětí svobody nebo k ochrannému opatření souvisejícímu s omezením osobní svobody a zároveň se tato osoba snaží vyhnout výkonu takového trestu nebo ochranného opatření útekem do své země, může požádat druhou smluvní stranu o převzetí provedení rozsudku a o převzetí výkonu trestu či ochranného

¹³³ POLÁK, Přemysl. Závaznost a použitelnost ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech pro Českou republiku. *Právní fórum*, 2004, č. 4, s. 143.

¹³⁴ Rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/JVV z 13. června 2002 o evropském zatykáckém rozkazu a postupech předávání mezi jednotlivými členskými státy. *Úř. věst. EU L 190*, 18.7.2002, s. 1.

¹³⁵ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 93-94.

opatření.¹³⁶ K předání výkonu rozsudku se nevyžaduje souhlas odsouzené osoby. Na žádost žádající smluvní strany může dožádané smluvní strana v době, než obdrží listiny zdůvodňující žádost o převod výkonu rozsudku a než o takové žádosti rozhodne, vzít odsouzenou osobu do vazby nebo učinit jiná opatření k zajištění její přítomnosti na svém území. Tato ustanovení jsou nyní závazná a použitelná jako doplnění výše zmíněné úmluvy nejen mezi třinácti původními signatáři Schengenské prováděcí úmluvy, ale na základě Smlouvy o přistoupení i pro „nové“ členské státy a na základě citovaných rozhodnutí Rady EU i pro Velkou Británii a Irsko.¹³⁷

Kapitola šestá s názvem *Omamné a psychotropní látky* stanovila, že smluvní strany zřídí stálou pracovní skupinu pověřenou zkoumáním problémů týkajících se boje proti trestné činnosti v oblasti omamných látek. Smluvní strany se zavázaly, že v oblasti přímého a nepřímého prodeje omamných a psychotropních látek přijmou opatření nezbytná pro jeho předcházení a zamezování. Za tím účelem posílily kontroly osob a zboží na vnějších hranicích. Sedmá kapitola se věnuje problematice střelných zbraní a střeliv. Smluvní strany přizpůsobily své vnitrostátní a správní předpisy týkající se nabývání, držení, obchodování a předávání zbraní a střeliva fyzickými a právníckými osobami ustanovením této kapitoly a dohodly se na vytvoření systému výměny informací o nabývání střelných zbraní. V kapitole jsou uvedeny seznamy střelných zbraní a střeliv zakázaných a zbraní jejichž nabývání a držení podléhá povolení nebo ohlášení. Směrnicí Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní z 18. června 1991¹³⁸ byly některé články zrušeny.¹³⁹

Justiční spolupráce států bezprostředně souvisí se spoluprací policejní a má významně usnadnit komunikaci mezi soudními orgány, a to zejména cestou zjednodušeného mezistátního doručování písemností, uznávání cizích soudních rozhodnutí a společného potírání kriminality ve vybraných oblastech protiprávního jednání. Příkladem může být článek 71, který se věnuje potírání obchodu s omamnými a psychotropními látkami včetně marihuany, který je zřejmě výsledkem snah o zamezení šíření nizozemského tolerantního postoje vůči těmto komoditám i do ostatních států.¹⁴⁰

¹³⁶ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 264.

¹³⁷ POLÁK, Přemysl. Závaznost a použitelnost ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech pro Českou republiku. *Právní fórum*, 2004, č. 4, s. 144.

¹³⁸ Směrnice Rady 91/477/EHS z 18. června 1991 o kontrole nabývání a držení zbraní. Úř. věst. ES L 256, 13.9.1991, s. 51.

¹³⁹ BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 91-92.

¹⁴⁰ ŠLOSARČÍK, Ivo. Schengen: návod k použití. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 82-84.

3.2.5 Schengenský informační systém, SIRENE

Schengenský informační systém SIS (*Schengen Information System*) je upraven v hlavě čtvrté Prováděcí úmluvy, která je rozdělena do čtyř kapitol. V první kapitole je zakotveno zřízení Schengenského informačního systému a charakteristika jeho struktury. Ve druhé kapitole je upraven provoz a využívání Schengenského informačního systému. Změny a doplnění přineslo rozhodnutí Rady 2005/211/JVV,¹⁴¹ které do Prováděcí úmluvy nově včlenil článek 101 A a 101 B, podle kterých participují na SIS rovněž Europol a Eurojust a nařízení Rady (ES) č. 871/2004.¹⁴² V dalších kapitolách je upravena Ochrana osobních údajů a zabezpečení údajů v SIS a rozdělení nákladů SIS.¹⁴³

SIS je databáze, ve které jsou uloženy informace nezbytné k plnění cílů Schengenského systému. Prostřednictvím automatických dotazovacích postupů poskytuje důležité informace a varování týkající se sledovaných osob a předmětů. Mezi osobní data patří údaje o osobách se zákazem pobytu, pohřešovaných osobách, podezřelých ze závažných trestných činů, nežádoucích osobách. Data o předmětech zahrnují např. katalog motorových vozidel, karavanů, zbraní a bankovek, který eviduje věci pro účely jejich zadržení nebo získání důkazních materiálů. Tyto informace se využívají zejména při hraničních, policejních a celních kontrolách a pro potřeby vydávání víz a povolení k pobytu. Příkladem efektivity a užitečnosti SIS je rychlé poskytování relevantních informací zejména celním a pasovým úředníkům, kteří tak snadno mohou zjistit, zda automobil přejíždějící hranice není hledán jiným členským státem nebo zda osoba, která se pokouší překročit státní hranice, nemá zakázán pobyt pro porušení vízových nebo pracovních norem. Před zavedením SIS byla výměna takových informací mezi schengenskými státy složitá a nahodilá.¹⁴⁴

Institucionální struktura SIS je tvořena ze sekce centrální technické podpory (CS-SIS) sídlící ve Štrasburku a z jednotlivých národních složek (NS-SIS). Pro účely dohledu nad CS-SIS byl ustaven speciální Společný kontrolní úřad, který mimo jiné dohlíží na ochranu osobních dat. SIS je doplněn systémem SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entry*), který urychluje komunikaci mezi národními databázemi a udržuje informace aktuální. V praxi se po vyhledání dané osoby nebo předmětu v databázi postupuje tak, že uživatel kontaktuje příslušnou národní kancelář komunikačního systému SIRENE, kde získá

¹⁴¹ Rozhodnutí Rady 2005/211/JVV z 24. února 2005 o zavedení některých nových funkcí SIS se zřetelem k boji proti terorismu. Úř. věst. EU L 68, 15.3.2005, s. 44.

¹⁴² Nařízení Rady (ES) č. 871/2004 z 29. dubna 2004 o zavedení některých nových funkcí SIS se zřetelem k boji proti terorismu. Úř. věst. EU L 162, 30.4.2004, s. 29.

¹⁴³ BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 91-92.

¹⁴⁴ ŠLOSARČÍK, Ivo. Schengen: návod k použití. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 82-84.

konkrétnější informace. Primárním úkolem národních kanceláří SIRENE je zprostředkovat doplňující informace k záznamům obsaženým v SIS, zároveň odpovídají za kvalitu, zákonnost, odůvodněnost a aktuálnost takto poskytnutých informací. Náplní agendy SIRENE je také verifikace vybraných záznamů ze zahraničí a participace při záchytu hledané, sledované osoby nebo věci, včetně realizace případného předání. SIRENE je národní kontaktní středisko, které bezprostředně komunikuje s národními bezpečnostními a justičními orgány a zároveň zajišťuje komunikaci s ostatními kanceláři SIRENE jiných členských států.¹⁴⁵

SIS I byl sice efektivní a z mnoha průzkumů vyplývalo, že státy jsou se systémem spokojeny, nicméně, původní koncept SIS počítal s účastí 18 států – 15 členských států EU, Island, Norsko a jedno neobsazené místo. Prudký nárůst počtu členských států, ke kterému došlo po roce 2000 a pokrok počítačové technologie si žádaly vyvinutí druhé generace SIS. Tzv. SIS II měl být schopen vyhovět následujícím kritériím: možnost zvyšování svého objemu, flexibilita, jednotný ráz, spolehlivost, finanční úspora a bezpečnost. V lednu 2002 byl ustanoven Výbor SIS II složený ze zástupců členských států. V říjnu 2002 byla ustavena Řídící rada projektu spolupracující v rámci Evropské komise s Generálním ředitelstvím pro informační společnost, Generálním ředitelstvím pro podniky a dalšími službami. V rámci Generálního ředitelství pro justici a vnějšek (v současnosti Generální ředitelství pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost) vznikl zvláštní odbor pro velké informační systémy a v jeho rámci tzv. SIS Team, jehož úkolem je i součinnost s dalšími významnými projekty v oblasti informačních technologií v rámci justiční a policejní spolupráce, jako je SIS II, EURODAC (systém evidující otisky prstů) a VIS (Vízový informační systém pro výměnu vízových údajů mezi členskými státy). Konečný návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace stanovil, že SIS II sestává z následujících částí:

- a) centrální databáze nazývané Centrální schengenský informační systém (CS-SIS)
- b) jeden až dva přístupové body - národní uživatelské rozhraní určené každým členským státem (NI-SIS)
- c) spojové infrastruktury mezi CS-SIS a NI-SIS

Zatímco Prováděcí úmluva z roku 1990 zavedla identifikaci osob a věcí prostřednictvím popisujících údajů, která se za fungování SIS I ukázala jako nedostačující a problémová, SIS II již měla pracovat s propracovanějším systémem biometrických dat. Osoby se podle návrhu

¹⁴⁵ HRADILOVÁ, Jitka. *Schengenský informační systém – vývoj a současný stav* [online]. Knihovna, 2006, roč. 17, č. 2, s. 65-76 [cit. 15. října 2010]. Dostupné na <<http://knihovna.nkp.cz/knihovna62/hradilo.htm>>.

identifikují nejen na základě jména, příjmení, data a místa narození, pohlaví ale dalších doplňujících dat např. fotografie, otisky prstů, veškerých zvláštních objektivních a tělesných znaků nepodléhajících častým změnám.¹⁴⁶

SIS II byl prováděn finančními a technickými komplikacemi, a proto byl termín dokončení několikrát odložen, již v polovině roku 2006 bylo zřejmé, že systém nebude spuštěn v plánovaném termínu, tedy v březnu 2007. V této fázi navrhlo Portugalsko svůj koncept na využití aplikace tzv. SISone4ALL. Rada EU návrh přijala v prosinci 2006 a do projektu se zapojilo devět z deseti nově vstupujících států, stranou zůstal Kypr, který se rozhodl vstoupit do systému až po dokončení SIS II. Tyto státy vyvíjely tlak na rychlé řešení této otázky, aby mohly vstoupit do Schengenu již v roce 2007. Takový krok znamenal vybudování značně odlišného systému od toho, který byl do té doby budován (SIS II), a to v poměrně krátkém časovém horizontu. Policejní, celní, justiční a další oprávněné orgány nově přistupujících států do EU včetně České republiky začaly využívat Schengenský informační systém v této portugalské verzi již několik měsíců před vstupem do samotného Schengenu a mohly tak začít finální přípravy na zrušení kontrol na vnitřních hranicích těchto států, které byly dovršeny 21. prosince 2007 (zrušení kontrol na pozemních hranicích) a 30. března 2008 (zrušení kontrol na mezinárodních letištích). Nové členské státy se tak k tomuto datu staly součástí schengenského prostoru. SIS hraje nenahraditelnou roli při společné ochraně schengenského prostoru a zajištění bezpečnosti. Mezi hlavní přínosy patří přístup k relevantním datům všech států Schengenu, zrychlení a zefektivnění výměny informací, zvýšení úspěšnosti při pátrání po osobách a věcech vedených v SIS a zrychlení procesu předávání osob na základě evropského zatýkacího rozkazu. Práce na vyvíjení SIS druhé generace však neskončily a nadále pokračují přípravy na uvedení SIS II do praxe, ke kterému podle současných odhadů dojde koncem roku 2011 a nahradí tak současný systém. Nový SIS II by měl přinést nové druhy záznamů a funkcí, které přispějí ke zvýšení funkčnosti a účinnosti při zajišťování prostoru svobody, bezpečnosti a práva pro občany EU.¹⁴⁷

Pozitiva vyplývající z účasti na SIS a na Schengenském systému jako celku si nenechaly ujít ani některé nečlenské státy EU, nejen Norsko a Island, které jsou členy Severské pasové unie společně s Dánskem, Finskem a Švédskem, ale také Švýcarsko a Lichtenštejnsko se rozhodly do Schengenu zapojit. Dokonce i Velká Británie a Irsko, jsou ovlivněny procesem evropeizace Schengenského informačního systému, i když nejsou

¹⁴⁶ HRADILOVÁ, Jitka. *Schengenský informační systém – vývoj a současný stav* [online]. Knihovna, 2006, roč. 17, č. 2, s. 65-76 [cit. 15. října 2010]. Dostupné na <<http://knihovna.nkp.cz/knihovna62/hradilo.htm>>.

¹⁴⁷ *Postupné zavádění schengenských standardů* [online]. euroskep.cz, [cit. 1. října 2010]. Dostupné na <<http://www.euroskep.cz/8751/sekce/postupne-zavadeni-schengenskych-standardu/>>.

součástí schengenského prostoru. Jejich občané tak mohou schengenských výhod v oblasti bezpečnosti a justice využívat jednak na území kontinentální Evropy a stejně tak na území obou států, hraniční a celní kontroly si tyto státy nicméně ponechaly.¹⁴⁸

3.2.6 Přeprava a pohyb zboží

Hlava pátá Prováděcí úmluvy se věnuje problematice přepravy a pohybu zboží přes vnitřní hranice, smluvní strany se snažily o to, aby jejich právní předpisy nebránily pohybu zboží. U některých rostlin a rostlinných produktů, jejichž seznam vypracoval Výkonný výbor, bylo upuštěno od provádění kontrol. Klád se důraz na zajištění bezpečné přepravy nebezpečného zboží a na spolupráci při provádění kontrol přepravy nebezpečného i běžného odpadu přes vnitřní hranice a na řadu dalších opatření. Počet a intenzita kontrol zboží při pohybu cestujících přes vnitřní hranice se snížila na nejnižší možnou úroveň, přičemž konečné zrušení těchto kontrol závisí na postupném rozšiřování daňových úlev pro cestující a na dalším vývoji předpisů platných pro přeshraniční pohyb cestujících.

Před změnami, které přinesla Lisabonská smlouva, byly trestněprávní normy zařazeny do třetího pilíře, proto byla právní úprava trestního práva nejednotná a z toho plynul problém při společném postupu při postihu nejzávažnější kriminality, i když nelze opomenout trend posledních let, při kterém se projevovalo sbližování trestního práva mezi jednotlivými členskými státy Evropské unie.¹⁴⁹ Velmi důležitou činností, která je zařazena pod kontrolu celních orgánů a není příliš rozšířená v povědomí veřejnosti, protože z informací médií není jasně vysvětlena, je odvětví závažné kriminality v oboru celních předpisů, která s přepravou a pohybem zboží bezprostředně souvisí. Tyto normy byly taktéž z velké části ponechány v kompetenci jednotlivých členských států a po přijetí Schengenských dohod se staly daleko závažnějšími, než tomu bylo dříve, proto bylo nutné uvažovat o významu celních předpisů a činnosti celních orgánů s ohledem na tyto nové nároky. Se zrušením celních kontrol spojených s překračováním hranic se zvýšilo potenciální riziko celních podvodů a jejich podoba nabyla mezinárodního charakteru, proto je nutné, aby členské státy úžeji spolupracovaly a vynaložily větší úsilí v boji proti porušování celních předpisů. Proti porušování celních předpisů jistým způsobem napomáhají nadnárodní řetězce spolupracující při dovozu a vývozu zboží jakými jsou DHL, FEDEX, World Cargo Alliance, UPS a další.

¹⁴⁸ DRULÁKOVÁ, Radka. *Externalization and Europeanization of Internal Security in the EU: the Schengen Area and the European Arrest Warrant*. Praha: Oeconomica, 2009, s. 11-12.

¹⁴⁹ TOMÁŠEK, Michal. Název Srovnání teoretických problémů harmonizace trestního procesu v USA a EU. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 4, s. 391-408.

Napomáhají urychlení procesu proclení i zkrácení celkové doby přepravy. Zprůhledněním procesu mezinárodní přepravy přispívají i smluvně zavázané podnikatelské subjekty z různých zemí světa přepravující zboží. Porušení předpisů o oběhu zboží ve styku s cizinou je tak výrazně omezeno na minimum. Stále jsou však případy, ve kterých dochází k individuálnímu dovozu zásilky a následnému individuálnímu proclení. Často se tak může stát, že celní orgán nezaznamená, že může jít o dovoz nedovoleného zboží, protože v tomto případě je pouze na pracovníkovi celního úřadu, zda pojme podezření a provede důkladnou prohlídku či nikoliv.¹⁵⁰

I když je činnost celních orgánů poměrně dobře zpracovaná, jedná se pouze o odvětvové zpracování, v celé komplexní šíři všech opatření, která jsou potřebná k zajištění prostoru svobody, spravedlnosti a práva je zapotřebí věnovat pozornost hodnocení a zdokonalení právní úpravy i praxe celních orgánů i z trestněprávního hlediska. Praxe je sice již ovlivněna mezinárodní spoluprací a výměnou informací, nicméně teoretická analýza celé problematiky a jejího právního řešení je postrádána. Dagmar Císařová a Ladislav Šubr ve svém článku věnujícím se této problematice navrhuje uzavírání bilaterálních, resp. multilaterálních smluv mezi státy schengenského prostoru, zejména na úseku spolupráce boje proti drogám, proti podvodům v mezinárodním rozsahu, obchodu s lidmi a diskutovaných celních deliktů. K tomu navrhuje vypracovat pravidla o spolupráci justičních orgánů a policie, které musejí představovat závazné normy a nikoliv pouhé deklarace. Významnou roli pak tyto autoři také přikládají výzkumné činnosti na úseku mezinárodní spolupráce v trestních věcech, jež představuje úkol nejen pro vysoké školy, ale zejména pro vědecko-výzkumné ústavy. Navrhované řešení se jeví jako zcela rozumné a myslím si, že by mohlo přispět k řešení nastíněných nedostatků.¹⁵¹

3.2.7 Ochrana osobních údajů

Hlava šestá Schengenské prováděcí úmluvy upravuje ochranu osobních údajů a to jak v rámci SIS, tak také obecně pro celou schengenskou spolupráci. Pokud jde o automatizované zpracování osobních údajů, bylo nutné, aby každá smluvní strana zajistila alespoň takovou úroveň ochrany osobních údajů, jakou přiznává Úmluva Rady Evropy o ochraně osob s ohledem na automatizované zpracování osobních údajů ze dne 28. ledna 1981 a která

¹⁵⁰ CÍSAŘOVÁ, Dagmar, ŠUBR, Ladislav. Některé aktuální problémy, týkající se Schengenské dohody o svobodě pohybu osob v EU a finanční kriminality. *Trestní právo*, 2008, roč. 12, č. 4, s. 8.

¹⁵¹ CÍSAŘOVÁ, Dagmar, ŠUBR, Ladislav. Některé aktuální problémy, týkající se Schengenské dohody o svobodě pohybu osob v EU a finanční kriminality. *Trestní právo*, 2008, roč. 12, č. 4, s. 10.

odpovídá zásadám Doporučení Výboru Rady Evropy R (87), upravujícího užití osobních údajů v policejním sektoru.¹⁵² V kapitole byly dále stanoveny podmínky pro použití osobních údajů.

Ochraně osobních údajů je v schengenském prostoru věnována značná pozornost. Hlavním důvodem k takové opatrnosti je sdílení a předávání velkého kvanta informací, které si členské státy mezi sebou předávají zejména prostřednictvím Schengenského informačního systému. Většina těchto dat jsou citlivé údaje, jejichž zneužití a ztráta by mohly vést k výraznému zásahu do osobnostních práv jednotlivce. Jedná se o údaje vztahující se ke konkrétním fyzickým osobám nebo věcem např. informace o pohřešovaných osobách, podezřelých osobách, odcizených vozidlech apod. Pro shromažďování, ukládání, předávání a jiné zpracování osobních údajů jsou stanovena striktní pravidla a to jak na mezinárodní úrovni v Schengenské prováděcí úmluvě, tak i ve vnitrostátním právu jednotlivých států. Kontrola jejich dodržování je svěřena nezávislým dozorcím orgánům. V České republice tento dozor provádí Úřad pro ochranu osobních údajů a to i ve vztahu k údajům shromažďovaným při plnění povinností plynoucích z členství v Schengenu. Každý, bez ohledu na státní příslušnost, má právo podat podnět k prověření, zda je způsob zpracování jeho osobních údajů v Schengenském informačním systému v souladu s právem a právo být o výsledku šetření Úřadu vyrozuměn. Úřad pro ochranu osobních údajů postupuje podle právních předpisů České republiky, zejména podle zákona o ochraně osobních údajů a podle správního řádu. Národní orgány zřízené k účelům prověřování, zda nedošlo ke zneužití osobních údajů v jednotlivých členských státech, spolu navzájem komunikují a spolupracují. SIS je systém, do kterého vkládají informace všechny schengenské státy, proto je jejich vzájemná spolupráce pro efektivní fungování celého systému klíčová.¹⁵³

Každá ze smluvních stran se zavazuje učinit ve vztahu k národní sekci Schengenského informačního systému taková nezbytná opatření, aby zabránila nepovolaným osobám v přístupu k zařízení na zpracování osobních údajů (kontroly u vstupu k zařízením), zabránila nepovolaným osobám číst, kopírovat, měnit, nebo mazat osobní údaje z datových nosičů (kontroly datových nosičů), zamezila neoprávněnému zápisu údajů do souboru (kontrola vstupu dat), zaručila, aby povolané osoby měly přístup pouze k údajům, za něž jsou

¹⁵² JURMAN, Miroslav. Odstraňování kontrol na státních hranicích: začlenění ČR do schengenského prostoru. *Právní rádce*, 2003, č. 4, s. 49.

¹⁵³ *Postupné zavádění schengenských standardů* [online]. euroskep.cz, [cit. 30. září 2010]. Dostupné na <<http://www.euroskep.cz/8751/sekce/postupne-zavadeni-schengenskych-standardu/>>.

odpovědný (kontrola přístupu) a zabránila řadě dalších obdobných nebezpečných zásahů, které by mohly vést ke zneužití Schengenského informačního systému.¹⁵⁴

Na zpracování osobních údajů členskými státy se aplikuje obecná směrnice č. 95/56/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a dohledovou funkci plní vedle vnitrostátních dozorčích orgánů také evropský inspektor ochrany údajů. Nařízení VIS mimo jiné zakotvuje také právo osoby na přístup k údajům, které se jí týkají spolu s právem žádat opravu nesprávných údajů, které se jí týkají nebo jejich výmaz. Pokud tomuto subjektu není vyhověno, má právo obrátit se s odvoláním k soudu nebo podat stížnost k příslušnému orgánu.¹⁵⁵

3.2.8 Institucionální struktura Schengenu

Schengenská úmluva a prováděcí protokol byly uzavřeny mimo struktury Evropských společenství, a proto nevyužívaly jejich institucí (Komise, Evropský soudní dvůr, Rada), proto byl zřízen Výkonný výbor (*Executive Comitee*). Tento exekutivní orgán je upraven v hlavě sedmé Prováděcí úmluvy. Jeho obecným úkolem bylo dohlížet na řádné uplatňování Prováděcí úmluvy. Každá ze smluvních stran měla ve Výkonném výboru svého zástupce, a to ministra odpovědného za provádění této úmluvy. Výbor se usnášel jednomyslně a scházel se střídavě na území každé ze smluvních stran na základě zásady rotace tak často, jak to vyžadovalo řádné plnění jeho úkolů. Oprávněním Výkonného výboru bylo zřizování pracovních skupin, které připravovaly jeho rozhodnutí.¹⁵⁶

Výkonný výbor byl nadán velkou řadou pravomocí, a to ze dvou důvodů. Prvním důvodem bylo to, že členské státy nedošly ke shodě ohledně některých otázek úmluvy a ponechaly tak prostor pro jejich budoucí úpravu na jednání právě Výkonnému výboru. Druhým důvodem zřízení Výkonného výboru byla schopnost řešit nově vzniklé nepředvídané problémy efektivněji a pružněji než by tak byla schopna učinit mezistátní konference. Rozhodnutí Výkonného výboru tvoří část schengenského *acquis*, často také nazývané jako sekundární schengenské právo. Vedle Výkonného výboru byl zřízen také Schengenský sekretariát, který poskytoval administrativní servis a specializované agentury, např. Společný kontrolní úřad pro ochranu údajů v SIS. Ke dni 30. dubna 1999, tedy po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost a komunitarizaci schengenského *acquis* byl Výkonný

¹⁵⁴ POMAHAČ, Richard. *Evropské právo*. Praha: Karolinum, 2003, s. 187-188.

¹⁵⁵ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 200.

¹⁵⁶ BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 93.

výbor nahrazen Radou EU, která převzala jeho kompetence. Schengenský sekretariát byl začleněn do Generálního sekretariátu Rady EU.¹⁵⁷

¹⁵⁷ ŠLOSARČÍK Ivo. Schengen: návod k použití. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 82-84.

4 Zvláštní postavení některých států v Schengenském systému

Zatímco postavení států, které jsou plnými členy schengenského prostoru je jasné, najdeme i některé jiné státy, jejichž postavení je složitější, mluvíme o státech, se kterými byly uzavřeny dohody s Unií, mezi něž patří Island, Norsko a Švýcarsko. Dále nesmíme zapomenout na státy, které sice oficiálně součástí Schengenu nejsou, přesto se na jejich hranicích uplatňují Schengenské dohody a neprovádějí se zde hraniční kontroly, jedná se o Lichtenštejnsko, Monako, San Marino a Vatikán. Zvláštním případem je Andorra, která není součástí Schengenu a ve které byly hraniční kontroly zachovány. Občanům Evropské unie ale stačí pro vstup do země pouze občanský průkaz, zatímco ostatní cestující musí ke vstupu do země předložit platný cestovní pas. Tyto státy sice nemají sjednány žádné dohody, ale díky své geografické poloze a historickému vývoji své hranice nestřeží.¹⁵⁸ Schengenský hraniční kodex také stanovil výjimky pro Dánsko, Velkou Británii a Irsko, co do závaznosti a použitelnosti tohoto nařízení.¹⁵⁹ Schengenské *acquis* bylo rozšířeno o dohody uzavřené mezi Radou EU a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou zemí k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, konkrétně se jedná o rozhodnutí Rady 1999/437/ES ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování uvedené dohody.¹⁶⁰ V tomto výkladu je nutné zmínit též nejnovější události týkající se Švýcarska, kterému bylo na základě pozitivního výsledku referenda umožněno zavést příslušné právní předpisy schengenské spolupráce také. Bylo nutné vyjasnit některé průvodní neshody spojené se sdílením informací v databázích, ale po jejich odstranění se Švýcarsko stalo od 12. prosince 2008 členem schengenského prostoru. Na základě této události vyvstal další problém ohledně postavení Lichtenštejnska, které sdílí od roku 1923 se Švýcarskem celní unii.¹⁶¹ Problém byl vyřešen povýšením Lichtenštejnska na přidružený stát k provádění schengenského *acquis* a hraniční kontroly se na tomto území neobnovily.¹⁶²

¹⁵⁸ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 179.

¹⁵⁹ Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/742/sekce/aktualni-stav/>>.

¹⁶⁰ Rozhodnutí Rady 1999/437/ES ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*. Úř. věst. L 176, 10.7.1999, s. 31.

¹⁶¹ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 179-180.

¹⁶² Rozhodnutí Rady 261/2008/ES ze dne 28. února 2008 o podpisu Protokolu mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím, Švýcarskou konfederací a Lichtenštejnským knížectvím o přistoupení Lichtenštejnského knížectví k dohodě mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* jménem Evropského společenství a o prozatímním uplatňování určitých ustanovení tohoto protokolu. Úř. věst. EU L 83, 26.3.2009.

Jednou z nejdůležitějších změn schengenského *acquis* znamenalo uzavření Amsterodamské smlouvy a jeho včlenění do rámce Evropské unie. Je nutné upozornit na fakt, že ne všechny státy Evropské unie jsou zároveň členy Schengenu a tudíž ty části schengenského *acquis*, které byly přeneseny do komunitárního práva, neplatí pro Společenství jako celek, ale zavazují jen státy, které jsou členy Schengenu, jistou výjimkou zůstává Dánsko. I přesto však výhody plynoucí ze Schengenských dohod využívají občané všech členských států Unie a členské státy tím vyjádřily společný zájem, aby se jejich spolupráce dostala do právního a institucionálního rámce Smluv ES/EU a věnovala se jí větší pozornost.¹⁶³

4.1 Velká Británie a Irsko

Jak je zmíněno výše, na Schengenském systému se neúčastní všechny členské státy EU. Tyto ostrovní státy – Velká Británie a Irsko se neúčastní ani komunitarizace schengenského *acquis* na základě Amsterodamské smlouvy, která přinesla začlenění Schengenského systému do struktur ES a EU. Podle protokolu připojeného k Amsterodamské smlouvě je ovšem ponechána možnost těmto státům se do systému zapojit později. Mohou se tak na některých nebo všech ustanoveních schengenského *acquis* podílet, pokud pro to bude v Radě EU jednomyslně hlasovat všech 25 členských států, které jsou účastníky Schengenských dohod, spolu s představitelem dané země, tedy Velké Británie nebo Irska. Tendence Velké Británie k plnému začlenění do schengenské spolupráce postupuje a již v březnu 1999 požádala Velká Británie o účast na některých oblastech schengenské spolupráce, konkrétně policejní a justiční spolupráci v trestních věcech, boji proti drogám a participaci na Schengenském informačním systému. Žádosti Rada EU vyhověla a v květnu 2000 přijala rozhodnutí 2000/365/ES o podané žádosti o participaci na realizaci některých částí schengenského *acquis*. O účast na realizaci a fungování Schengenského informačního systému a některých schengenských aktivitách zažádalo v červnu 2000 také Irsko, Rada přijala rozhodnutí 2002/192/ES schvalující irskou žádost 28. února 2002. Na základě těchto dvou žádostí vydala Rada stanovisko, ve kterých zdůraznila, že částečná účast těchto dvou států by neměla narušovat

Rozhodnutí Rady 903/2008/ES ze dne 27. listopadu 2008 o plném uplatňování schengenského *acquis* ve Švýcarské konfederaci Úř. věst. EU L 327, 5.12.2008.

¹⁶³ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 241-244.

soudržnost *acquis* jako celku.¹⁶⁴ V červnu 2004 došlo k dalšímu kroku, kdy Rada EU rozhodla o stanovení termínů, ve kterých měla Velká Británie zahájit provádění vybraného *acquis*. V této době také započala hodnocení schopnosti a připravenosti státu k aplikaci *acquis* týkající se policejní a justiční spolupráce, drogové problematiky a Schengenského informačního systému. Hodnocení dopadla pozitivně. Dlouhotrvající komplikaci nicméně představuje spor Velké Británie a Španělska týkající se začlenění Gibraltaru do schengenské spolupráce.¹⁶⁵

Jedním z důvodů, proč se Velká Británie stále odmítá účastnit na zrušení kontrol na vnitřních hranicích je britský systém osobních dokladů, respektive fakt, že osobní doklady zcela scházejí. Občané Velké Británie, stejně tak jako občané Irské republiky, nemají povinnost vlastnit jakýkoliv druh osobního dokladu či legitimace. Naprostá většina Britů je však držitelem alespoň jednoho osobního dokladu, např. cestovního pasu, řidičského průkazu nebo alespoň průkazky do knihovny. Dalším důvodem proč se Británie drží stranou, je její ostrovní charakter, který zajišťuje efektivní kontrolu jejích hranic. Podle názoru britské administrativy jsou hraniční kontroly jedinou účinnou metodou, jak zabránit nelegální imigraci na území Velké Británie a protože chybí povinnost osvědčit se identifikačním dokladem, je odhalení nelegálních imigrantů v okamžiku, kdy se již nacházejí na britském území, nemožné. Důvodem neúčasti Irska se odvozuje od specifických vazeb na Velkou Británii. Dříve než členské státy Schengenu podepsaly Schengenskou dohodu, vytvořily Velká Británie a Irsko mezi sebou vlastní dohodu pro úpravu cestování mezi sebou, ze které vyplývají obdobná pravidla o zrušení kontrol na hranicích jako mezi státy Schengenu. Irsko má při rozhodování o účasti na Schengenském systému na výběr, buď se připojit k Schengenu samo a zrušit tak privilegované styky s Velkou Británií, stát se součástí Schengenu společně s Británií nebo se do schengenské spolupráce vůbec nepřipojit.¹⁶⁶

4.2 Severské země (Dánsko, Finsko, Švédsko, Norsko, Island)

Skandinávské státy jsou již od padesátých let členy Severské pasové unie. Občané těchto států nemuseli být na jejich hranicích podrobováni pasové kontrole. Poté, co se

¹⁶⁴ *The Schengen Area and Cooperation* [online]. europa.eu, 3rd August 2009 [cit. 4. listopadu 2010]. Dostupné na <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm>.

¹⁶⁵ PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu: oblast policejní a justiční spolupráce*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 273-274.

¹⁶⁶ ŠLOSARČÍK, Ivo. Schengen: návod k použití. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 82-84.

Dánsko, Švédsko a Finsko staly plnými členy Schengenu, vyvstala otázka, jak upravit vztahy se zbývajících členy Pasové unie, Norskem a Islandem. 19. prosince 1996 se Island a Norsko staly součástí Schengenské dohody o volném pohybu osob, avšak ve Výkonném výboru nedisponovaly hlasovacím právem. Přestože se jedná pouze o přidružení, postavení Norska a Islandu je srovnatelné s postavením ostatních plných členů Schengenu.¹⁶⁷ Ačkoliv neměly právo hlasovat v schengenském Výkonném výboru, bylo jim umožněno vyjádřit své názory a podávat návrhy. Na základě rozhodnutí Rady 1999/439/ES ze dne 17. května 1999 se schvaluje Dohoda s Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* včetně příloh, závěrečného aktu, prohlášení a výměny dopisů k ní připojených. 25. dubna 2001 vstoupilo v platnost rozhodnutí Rady EU 2000/777/ES z 1. prosince 2000, které ustanovilo uplatňování schengenského *acquis* všemi pěti členy Severské pasové unie.¹⁶⁸

I přes fakt, že je Dánsko signatářem Schengenských dohod, je mu Schengenským protokolem udělena výjimka v tom, že si může vybrat, zda bude aplikovat nová opatření přijatá podle článku 4 Smlouvy o ES, respektive pokud uplatní námitky proti začlenění kterékoliv části schengenského *acquis* do komunitárního práva, budou tato ustanovení a dokumenty ve vztahu k Dánsku považovány za nástroje hlavy VI Smlouvy o EU, a budou mít pouze mezinárodněprávní základ. Dánsko je nicméně plně vázáno ustanoveními, která se týkají společné vízové politiky.¹⁶⁹

4.3 Vztahy se třetími zeměmi

Postupné rozšiřování schengenského prostoru směřující k začlenění všech členů Evropské unie vedlo k tomu, že se také třetí země, které mají zvláštní vztahy se zeměmi EU, snaží podílet na schengenské spolupráci. Předpokladem pro přijetí schengenského *acquis* státy stojícími mimo EU je smlouva o volném pohybu osob mezi tímto státem a Evropskou unií. Na základě Dohody o Evropském hospodářském prostoru tak učinily Lichtenštejnsko, Norsko a Island, které tuto smlouvu podepsaly ve Vaduzu 11. listopadu 2003. Dohoda o volném pohybu osob uzavřena mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně jedné

¹⁶⁷ ŠLOSARČÍK, Ivo. Schengen: návod k použití. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 82-84.

¹⁶⁸ *The Schengen Area and Cooperation* [online]. europa.eu, 3rd August 2009 [cit. 4. listopadu 2010]. Dostupné na <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_en.htm>.

¹⁶⁹ PIKNA, Bohumil. *Nové aspekty schengenské spolupráce v rámci EU* [online]. PAČR v Praze, červen 2008 [cit. 16. listopadu 2010]. Dostupné na <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/akademie/eu/nove_asp.html>.

a Švýcarskou konfederací na straně druhé, byla uzavřena dne 1. června 2002. Tyto země se na schengenské spolupráci podílejí zejména tím, že tvoří prostor bez vnitřních hranic a kontrol, uplatňují ustanovení schengenského *acquis* a všechny relevantní akty přijaté na jejich základě a podílejí se na rozhodování spojených se základními akty Schengenu. V praxi má spolupráce podobu vyjednávání smíšených výborů s pracovními skupinami Rady EU, které jsou složeny ze zástupců vlád členských států, členů Komise a vlád třetích států. Tyto státy jsou zapojeny do diskusí o vývoji schengenského *acquis*, nicméně nemají možnost hlasovat.¹⁷⁰

¹⁷⁰*The Schengen Area and Cooperation* [online]. europa.eu, 3rd August 2009 [cit. 4. listopadu 2010]. Dostupné na <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm>.

5 Prostor svobody, bezpečnosti a práva

Prostor svobody, bezpečnosti a práva patří mezi jedny z nejdynamičtěji se rozvíjejících oblastí Evropské unie v současné době.¹⁷¹ Občané EU právem očekávají od kompetentních orgánů EU efektivní a jednotný postup v oblastech jako je nelegální mezinárodní migrace, obchodování s lidmi, terorismus a organizovaný zločin. Cílem EU je mimo jiné zaručení vysokého stupně bezpečnosti občanů. Aby bylo tohoto cíle dosaženo, je zapotřebí užší spolupráce mezi příslušnými orgány členských států plnící úlohy boje proti nelegální migraci. V oblasti mezinárodní a organizované trestné činnosti včetně terorismu je nutné, aby společné postupy byly provázeny výměnou informací mezi orgány členských států stejně tak jako mezi orgány mezinárodních organizací.¹⁷² EU se snaží o harmonizaci právních předpisů a správní praxe jednotlivých států o formování společných politik v oblastech spadajících do působnosti ministerstev vnitra a do soudnictví.¹⁷³ Plně souhlasím s názory, že individuální činnost členských států na těchto úsecích by byla neefektivní, a proto je nezbytné tuto činnost přijmout jen na úrovni EU. Zvýšená pozornost tomuto tématu byla věnována po teroristických útocích, které proběhly ve Spojených státech v září 2001, ve Španělsku v březnu 2004 a ve Velké Británii v červenci 2005. Všechny právní normy, které reagují na tyto události, však nutně musí respektovat základní práva osob podle Charty základních práv EU. V nedávné minulosti zintenzivnila EU svou úlohu týkající se posilování policejní, celní a justiční spolupráce a rozvoje koordinované politiky týkající se azylu, přistěhovalectví a kontroly na vnějších hranicích.¹⁷⁴ V následujících kapitolách se zaměřím na postupné formování prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

5.1 Formování institutu prostoru svobody, bezpečnosti a práva

Maastrichtská smlouva byla prvním dokumentem, ve kterém byla institucionalizace policejní a justiční spolupráce mezi členskými státy zakotvena a byla pojímána jako předmět

¹⁷¹ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Úvod do prostoru „svobody, bezpečnosti a práva“ Evropské unie* [online]. migraceonline.cz, Multikulturní centrum Praha, leden 2005 [cit. 20. listopadu 2010]. Dostupné na <http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fceb50bfa263ef/PCizinsky_Prostor_svobody_bezpe_nosti_a_prava.pdf>.

¹⁷² BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 49-50.

¹⁷³ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Úvod do prostoru „svobody, bezpečnosti a práva“ Evropské unie* [online]. migraceonline.cz, Multikulturní centrum Praha, leden 2005 [cit. 20. listopadu 2010]. Dostupné na <http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fceb50bfa263ef/PCizinsky_Prostor_svobody_bezpe_nosti_a_prava.pdf>.

¹⁷⁴ BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 49-50.

společného zájmu. Členské státy nicméně považovaly za nutné začít společně postupovat proti různým hrozbám závažné trestné činnosti již mnohem dříve. Neformální spolupráci členských států Evropského společenství, mimo rámec evropského práva, můžeme pozorovat už od 70. let. Byly zakládány různé kluby a skupiny, např. Bernský klub, jehož činnost byla zaměřena na spolupráci zpravodajských služeb v boji proti terorismu, skupina Pompidou, zaměřená na boj s drogovou kriminalitou a skupina TREVI, rozdělená do čtyř specializovaných pracovních skupin, TREVI 1 zabývající se terorismem, TREVI 2 zabývající se školením a výměnou informací týkajících se práva a bezpečnosti, TREVI 3 zabývající se bojem s organizovaným zločinem a obchodem s drogami a TREVI 4 zabývající se problematikou odstranění hraničních kontrol mezi členskými státy v souvislosti se zavedením Schengenského systému. Vstupem Maastrichtské smlouvy v platnost byly organizační struktury TREVI začleněny do rámce třetího pilíře.¹⁷⁵

Otázky spadající pod institut prostoru svobody, bezpečnosti a práva byly původně řešeny prostřednictvím mezinárodních úmluv, protože Evropské společenství nemělo v těchto sférách příslušné pravomoci a názory na jejich přenesení do rámce Evropského hospodářského společenství nebyly jednotné. Příkladem jsou zejména Schengenská dohoda a Dublinská úmluva ale také řada dalších úmluv uzavřených v rámci Rady Evropy, na které EU dodnes navazuje.¹⁷⁶

Za novou etapu spolupráce je považována Maastrichtská smlouva o EU z roku 1993, kterou byla založena Evropská unie a vytvořen systém tří pilířů. Třetí pilíř pak představoval spolupráci v oblastech justice a vnitřních věcí. Jako pilíř mezivládní bylo zapotřebí, aby se k přijetí rozhodnutí dosáhlo jednomyslnosti. Zcela právem bylo poukazováno na těžkopádnost systému, který tak nemohl reagovat rychle a pružně v oblasti justice a vnitřních věcí, neboť i jediný členský stát mohl zablokovat jakoukoliv dohodu.¹⁷⁷

¹⁷⁵ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 126-127.

¹⁷⁶ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Úvod do prostoru „svobody, bezpečnosti a práva“ Evropské unie* [online]. migraceonline.cz, Multikulturní centrum Praha, leden 2005 [cit. 20. listopadu 2010]. Dostupné na <http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/PCizinsky_Prostor_svobody_bezpe_nosti_a_prava.pdf>.

¹⁷⁷ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 127-128.

5.2 Amsterodamský cíl

Jednu z nejdůležitějších změn přinesla Amsterodamská smlouva v roce 1999, jednalo se o novou úpravu oblasti justice a vnitřních věcí (části třetího pilíře), která se stala součástí komunitárního práva. Pro celou oblast justice a vnitřních věcí byl vytvořen nový právní a věcný rámec přesunutím některých politik z třetího do prvního pilíře, tyto politiky byly zapracovány do zcela nové hlavy IV Smlouvy o založení ES s názvem *Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob*. Byla sem přesunuta problematika zrušení kontrol sob na vnitřních hranicích, překračování vnějších hranic, přistěhovalectví, víza, azyl soudní spolupráce v občanskoprávních věcech. Jak již bylo zmíněno v jedné z předchozích kapitol, komunitarizace měla vliv i na *acquis* Schengenu v souvislosti s připojeným Schengenským protokolem. Přitom soudní spolupráce v trestních věcech a spolupráce policejní zůstaly i po Amsterodamu ve třetím pilíři (hlava VI Smlouvy o EU), proto je na tuto úpravu občas s kritikou nahlíženo jako na určité provizorium a nedotaženost úpravy v této oblasti. Nicméně justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce jsou i nadále svázány s vědomím národní suverenity, proto se ztotožňují s názorem, že by bylo přehnané od Amsterodamské smlouvy očekávat, že by i tyto zbývající politiky přesunula do komunitárního práva, a tudíž do supranacionálního pilíře. Státy si pochopitelně snaží ponechat vliv a vlastní rozhodování ohledně těchto problematik.¹⁷⁸ Další kritika, se kterou se setkáme v souvislosti se změnami, které přinesla Amsterodamská smlouva, dopadá na nedostatečné pravomoci Evropského soudního dvora a Evropského parlamentu, které měly být posíleny.¹⁷⁹

Amsterodamskou smlouvou byl v článku 2 Smlouvy o EU zakotven cíl Unie „zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém, je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, práva azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.“ Tento nový cíl nahradil stroze a vágně formulovaný cíl předešlý „rozvíjet úzkou spolupráci v oblastech justice a vnitřních věcí.“ Vytvoření tohoto institutu mělo být realizováno v časovém horizontu pěti let, čehož se nepodařilo dosáhnout.

Na rozdíl od úpravy předešlé, Lisabonská smlouva pojímá současný moderní tzv. amsterodamský cíl EU jako reálně fungující prostor svobody, bezpečnosti a práva a jako

¹⁷⁸ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 128-129.

¹⁷⁹ CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Third edition, Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 39.

samostatnou unijní oblast, která zahrnuje sumarizovaně celou původní oblast justice a vnitřních věcí, a to jak ve významu třetího, tak i prvního pilíře. V současnosti patří tato oblast mezi nejrychleji se vyvíjející v působnosti Unie. I když by měly být politiky prostoru svobody, bezpečnosti a práva vyrovnané, je nutné upozornit na jistou nerovnováhu, která se mezi nimi vytvořila, cca 80 % přijatých aktů se týká oblasti bezpečnosti, a teprve zbytek oblastí svobody a práva.¹⁸⁰ V této kvantitativní nevyváženosti spatřuji závažný nedostatek.

Oblastí prostoru svobody, bezpečnosti a práva se zabývají konkrétněji dokumenty politického charakteru, o kterých pojednávám dále (Vídeňský akční plán, Tamperský program, Haagský program a Stockholmský program). Akty politického charakteru se od právních aktů liší tím, že nejsou právně závazné a vynutitelné, to však neznamená, že nejsou dodržovány, představují akty velkého významu. Ve vyjmenovaných programech jsou definovány cíle, ke kterým by se v dané oblasti mělo dojít, na ně navazují akční plány, které vybírají vhodná opatření k realizaci těchto cílů a stanovují časový harmonogram.

5.3 Vídeňský akční plán

Amsterodamská smlouva neobsahovala konkrétní definici prostoru svobody, bezpečnosti a práva a dodnes definice v primárním právu chybí. Lze přijmout názor, že se jedná o „multidisciplinární koncepci pro všestrannou realizaci volného pohybu osob zahrnující tři oblasti.“¹⁸¹ Nejbližší vymezení najdeme v programových dokumentech a odůvodněních sekundární legislativy, kde se vyskytují prakticky stejné interpretace, které vykládají separátně jednotlivé složky – svobodu, bezpečnost a spravedlnost při akcentaci jejich vzájemné propojenosti, podmíněnosti a neodlučitelnosti.¹⁸²

Prvním komplexním politicko-právním dokumentem, který upřesnil prostor svobody, bezpečnosti a práva byl Akční plán rady a komise o nejlepších způsobech vykonání ustanovení Amsterodamské smlouvy o vytvoření svobody, bezpečnosti a práva, přijatý Radou pro justici a vnitřní věci dne 3. prosince 1998 ve Vídni. Evropská Rada na zasedání v Cardiffě vyzvala Radu a Komisi, aby vypracovaly Akční plán o nejlepších způsobech vykonání Amsterodamské smlouvy o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Hlavní myšlenka

¹⁸⁰ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 132.

¹⁸¹ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1, Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 260.

¹⁸² BŘICHÁČEK, Tomáš. *Evropská unie jako „prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti“* [online]. Studentská právní poradna, edice odborných textů, 15. dubna 2007 [cit. 2. prosince 2010]. Dostupné na <<http://poradna.society.cz/files/unie.pdf>>.

byla spatřována v přenesení interinstitucionální spolupráce zakotvené v Amsterodamské smlouvě do praxe. Pojmy svoboda, bezpečnost a právo jsou navzájem propojené a svoboda přestává plnit svůj význam, pokud ji není možné realizovat v bezpečném prostředí založeném na právním systému, kterému mohou všichni občané EU důvěřovat. Tyto tři neoddělitelné a vzájemně propojené pojmy mají společného jmenovatele, kterým je občan, zachování jejich rovnováhy musí být základní myšlenkou činnosti EU.¹⁸³

Svoboda ve smyslu volného pohybu osob zůstala základním cílem Unie, ke kterému musí podstatně přispívat podpůrná opatření spojená s pojmy bezpečnost a právo. Schengenské *acquis* vytvořilo základ, ze kterého bylo vycházeno a poskytlo podklad, na kterém je třeba budovat další nové účinné postupy. Pojem svoboda, tak jak ho chápe Amsterodamská smlouva, tedy nezahrnuje pouze volný pohyb osob mezi členskými státy, ale řadu dalších opatření.¹⁸⁴ Prostor svobody zahrnuje volný pohyb osob občanů EU, jejich rodinných příslušníků, rezidentů a ostatních příslušníků z třetích států legálně pobývajících na území EU, jehož základ tvoří Schengen, ochranu základních lidských práv a svobod včetně zásady nediskriminace, azylovou, cizineckou politiku, přistěhovalectví a ochranu soukromé sféry včetně ochrany osobních údajů.¹⁸⁵

Prostorem bezpečnosti se rozumí kooperace členských států při potírání trestné činnosti, hlavně terorismu, obchodování se zbraněmi, obchodování s drogami a všech ostatních formách organizované trestné činnosti. K dosažení tohoto účelu přispěl zejména Haagský program, Akční plán k jeho provádění a další dokumenty. Důležitou roli hrálo posílení pozice Europolu, které spočívalo v rozšíření jeho pravomocí a do budoucna měl informace nejen evidovat, ale též zpracovávat pro účely policejně operativní a vyšetřovací a od pouhé výměny informací měl přejít k přímé policejní spolupráci s národními orgány.¹⁸⁶

Pod pojem prostoru práva spadá postupné sblížování národních právních úprav ohledně problematiky trestněprávní a občanskoprávní a společná spolupráce členských států týkající se činnosti soudních a správních orgánů. Často se rozlišuje evropský justiční prostor v civilních věcech, ve kterém jde hlavně o zjednodušení rámcových podmínek pro přístup občana ke svým právům a evropský justiční prostor v trestních věcech zahrnující spolupráci při trestním stíhání a stanovení minimálních norem pro srovnatelná ustanovení trestního práva

¹⁸³ BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 49-50.

¹⁸⁴ Vídeňský akční plán; KOM(98) 0459 v kon. zn.

¹⁸⁵ Vídeňský akční plán; KOM(98) 0459 v kon. zn.

¹⁸⁶ PIKNA, Bohumil. *EU jako prostor svobody, bezpečnosti a práva* [online]. europeum.org, 13. července 2001 [cit. 10. prosince 2010]. Dostupné na < http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=410>.

hmotného včetně trestů a trestního procesu. Důležitou úlohu sehrává Eurojust a také společné vyšetřovací týmy.¹⁸⁷

K postupnému formování prostoru svobody, bezpečnosti a práva docházelo ve dvou rozdílných avšak vnitřně propojených rovinách, v první řadě se jednalo o koncept občanství Unie jako garantovaná možnost užívání všech základních práv v rámci EU a v druhé řadě o volný pohyb osob, který obsahuje jeden z klíčových předpokladů pro vybudování vnitřního trhu. V souhrnu se Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva týká zejména těchto politik – volný pohyb osob, vízová politika, vnitřní hranice a ochrana vnějších hranic EU, Schengenský systém, přistěhovalectví, azylová politika, justiční spolupráce ve věcech trestních a občanských, koordinace protidrogové politiky, občanství Unie, základní práva, rasismus, xenofobie, činnost policejních a celních orgánů, prevence trestné činnosti, terorismus, boj s organizovaným zločinem a vnější vztahy (v dané oblasti).¹⁸⁸

Přehledně se jeví rozčlenění problematik spadajících do prostoru svobody, bezpečnosti a práva na:

- a) politiky týkající se kontrol na hranicích, včetně *acquis* Schengenu a migrační, azylové a vízové politiky
- b) policejní spolupráce (bezpečnost vnitřní a vnější)
- c) justiční spolupráce v občanských věcech a justiční spolupráce v trestních věcech.¹⁸⁹

5.4 Tamperský program

Ve dnech 15. a 16. října 1999 proběhlo zasedání Evropské rady věnované tvorbě prostoru svobody, bezpečnosti a práva v EU. Mezníky stanovené v Tampere se opíraly o společnou věrnost svobodě založené na lidských právech, demokratických institucích a právním státě. Hlavy států a předsedové vlád kladli důraz na zajištění zásady transparentnosti a demokratické kontroly, které jsou nezbytné k ideálnímu fungování prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Současně se snažili o otevřený dialog o cílech a zásadách tohoto

¹⁸⁷ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 130-131.

¹⁸⁸ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 133.

¹⁸⁹ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Lidská práva jako součást prostoru svobody, bezpečnosti a práva. In ŠÍNOVÁ, Renáta (ed). *Olomoucké právní dny 2008: Sborník příspěvků z konference*. Olomouc: Nakladatelství UP, 2008, s. 368.

prostoru, který by vedl k akceptaci a podpory ze strany samotných občanů.¹⁹⁰ Tamperský program udal směr, kterým se soustředily dané politiky, byly stanoveny čtyři bloky:

- a) společná azylová a migrační politika
- b) evropský prostor práva
- c) celounijní boj proti kriminalitě
- d) silnější vnější akce Unie

Oproti Vídeňskému akčnímu plánu se nyní pozornost zaměřila zejména na problematiku azylu a migrace osob, a to jak legální, tak i nelegální. Další prioritou bylo ulehčit spolupráci mezi státními orgány soudní ochranu práv jednotlivců. Informační kampaň a zveřejnění příručky o justiční spolupráci a právních systémech členských států měly napomoci rozšířit vzájemné uznávání rozsudků a jiných soudních rozhodnutí a sblížit v této oblasti právní úpravy jednotlivých členských států. Neméně důležitou oblastí byla vynutitelnost právních rozhodnutí.¹⁹¹

Tamperský program se zabýval též otázkou z oblasti trestního práva, konkrétně principem vzájemného uznávání rozhodnutí, jak v civilní oblasti, tak v právní spolupráci. Znamenalo to přechod od původního systému vzájemné pomoci k éře vzájemného uznávání. Dalšími opatřeními v oblasti trestního práva představovalo zavedení jednotné trestní politiky v boji proti závažné trestné činnosti všech forem, implementace Eurojustu do centra evropské trestní politiky a vytvoření Evropské prokuratury, které mělo řešit otázky poškozování finančních zájmů EU.¹⁹²

V souvislosti s hodnocením přínosu Tamperského programu se můžeme v odborné literatuře setkat s rozdílným hodnocením, já souhlasím spíše s kritickým pohledem, který ve své knize prezentuje Jozef Balga, mnohé z konkrétních vytyčených cílů a velké množství opatření nepřineslo očekávaný výsledek ani po pěti letech po zasedání Evropské rady v Tampere a nebylo dosaženo vyšší úrovně přiblížení mezi jednotlivými oblastmi vytyčených politik, i proto byl v roce 2004 přijat nový Haagský program. Tento navazující program neobsahuje hodnocení dosavadních úspěchů nebo neúspěchů v tamperském pokusu, pouze je shrnuto, že „i když ne všechny původní cíle byly dosaženy, bylo dosaženo rozsáhlého a koordinovaného pokroku“.¹⁹³

¹⁹⁰ BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 53-54.

¹⁹¹ BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 53-54.

¹⁹² BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009, s. 55.

¹⁹³ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Větší důraz na bezpečnostní aspekty v Evropské unii. Haagský program vytyčuje další cíle EU v budování „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“* [online]. migraceonline.cz, Multikulturální centrum Praha, leden 2005 [cit. 20. prosince 2010]. Dostupné na <http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/PCizinsky_Haagsky_program_1.pdf>.

5.5 Haagský program

Pod pojmem Haagský program rozumíme zásadní politický dokument činnosti Evropské unie v oblasti justice a vnitřních věcí, pro roky 2005 až 2009. Program byl přijat na summitu Evropské rady dne 5. listopadu 2004. Haagský program není právně závazným dokumentem, ale to nemění fakt, že se jedná o dokument značné politické síly, který určil základní politické směry a priority, od kterých se odvíjejí další aktivity Unie v dané oblasti.¹⁹⁴

Bezpečnost Evropské unie a jejích členských států se stala jednou z priorit zejména po událostech, které se staly 11. září 2001 ve Spojených státech. Do popředí se dostala otázka základních práv a svobod a problémy spojené s přeshraniční kriminalitou.¹⁹⁵ Konkrétně vytyčil Haagský program tyto cíle:¹⁹⁶

- a) zlepšit všeobecnou schopnost Unie a jejích členských států zaručit základní práva, minimální procesní ochranu a přístup ke spravedlnosti,
- b) poskytovat potřebným osobám ochranu v souladu s Ženevskou úmluvou o uprchlících a jinými mezinárodními smlouvami,
- c) regulovat migrační toky a kontrolovat vnější hranice Unie,
- d) boj proti organizovanému mezinárodnímu zločinu a terorismu,
- e) větší zapojení Europolu a Eurojustu,
- f) prohloubení vzájemného uznávání soudních rozhodnutí a osvědčení a odstraňování právních a soudních překážek soudních sporů v občanských a rodinných věcech s přeshraničními dopady.

Haagský program se zaměřil na postup dalšího vývoje prostoru svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém kladl důraz na obzvláště citlivá témata evropské integrace, jimiž oblast vnitřních věcí a justice bezesporu je. Mezi odpůrce evropské integrace a skeptiky, kteří se smiřují s evropeizací některých bodů velice neradi, osobně nepatřím, a proto celou evropskou integraci spatřuji jako pozitivum a další pokrok ve vývoji Evropské unie. Pavel Čížinský ve svém hodnocení Haagského programu vyjadřuje vcelku kladné stanovisko, se kterým se ztotožňuji, uvádí, že „Pokusy integrovat i samotný výkon státního donucení, respektive jeho určité aspekty je dosud nebývalý projekt – ostatně tak jako celá evropská integrace. Z odstupu

¹⁹⁴ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 135.

¹⁹⁵ PEERS, Steve. *The „Hague programme“ Annotation of the final version* [online]. statewatch.org, 5th January 2001 [cit. 26. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-annotated-final.pdf>>.

¹⁹⁶ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010, s. 136.

jsou jeho výsledky zatím impozantní, a to jak tím, co vše už se integrovat podařilo, tak i tím, jak citlivě až záludně dokáže EU obcházet existenci národního státu, který je dosud považován za přirozenou politickou strukturu, aniž by tím vyvolala odpovídající povyk.¹⁹⁷ Na druhou stranu jsou zde i jiné oblasti, zejména ve vzájemném uznávání v trestních věcech a policejní spolupráci, kde dochází k pokroku spíše pozvolna, důvodem je bezesporu způsob, jakým se v těchto oblastech rozhodovalo. Před přijetím Lisabonské smlouvy, tato oblast spadala pod 3. pilíř. K přijetí návrhu bylo zapotřebí dosáhnout jednomyslnosti a často tak docházelo k jeho zablokování.

5.6 Stockholmský program

Mezi nejdůležitější dokumenty, které byly přijaty po Lisabonské smlouvě, řadíme Stockholmský program, Akční plán k provádění Stockholmského programu a Strategie vnitřní bezpečnosti EU. Jedná se o akty politického charakteru. Stockholmský program byl schválen Evropskou radou na summitu probíhajícího ve dnech 10. a 11. prosince 2009 v Bruselu. Stěžejním bodem Programu v oblasti svobody, bezpečnosti a práva bylo posílení občanství EU. Program byl rozpracován na období roku 2010 až 2014. Ve srovnání s předešlým Tamperským a Haagským programem se tento zaobírá celou agendou justice a vnitřních věcí Unie a je nejširším dokumentem svého druhu, pojem prostoru svobody, bezpečnosti a práva vykládá Stockholmský program poměrně široce, jsou sem řazeny cíle související se smluvním právem, občanství EU, základní práva, civilní ochrana, zvládání přírodních katastrof nebo regulace finančních trhů. Evropská rada v něm klade důraz na přijetí zvláštních opatření, které budou mít právní charakter nebo formu hodnotících analýz a poukazuje na to, aby jednotlivé politiky prostoru svobody, bezpečnosti a práva byly výrazněji a systematictěji začleněny do všeobecných politik Unie.¹⁹⁸ Stockholmský program se věnuje sedmi hlavním bodům:¹⁹⁹

- a) Evropa občanů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva – do této části spadají otázky jako je podpora evropského občanství, odstranění roztržičnosti práva v evropském prostoru, boj s organizovaným zločinem a jiné formy nebezpečné trestné činnosti,

¹⁹⁷ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Větší důraz na bezpečnostní aspekty v Evropské unii. Haagský program vytyčuje další cíle EU v budování „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“* [online]. migraceonline.cz, Multikulturální centrum Praha, leden 2005 [cit. 20. prosince 2010]. Dostupné na <http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/PCizinsky_Haagsky_program_1.pdf>.

¹⁹⁸ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2010, s. 154-155.

¹⁹⁹ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2010, s. 156-169.

- snaha o účelnější a účinnější přístup k Evropě pro osoby, které potřebují mezinárodní ochranu, boj s nelegální migrací, apod.
- b) Podpora práv občanů: Evropa práv – v tomto bodu Program stanovuje nutnost urychleného přistoupení k Evropské úmluvě Rady Evropy o lidských právech, zavedení účinných opatření proti diskriminaci, rasismu, xenofobie a jiných nepřijatelných forem omezování svobody a práv osob, respektování soukromí jednotlivce. Vůči osobám podezřelým nebo obviněným v trestním řízení je pak zdůrazněna ochrana procesní. Občané EU mají mít nadále silnější podíl na demokratickém životě Unie.
 - c) Usnadnit život občanům: Evropa jako prostor práva a spravedlnosti – tento bod vyzývá k pokračování a prohlubování v dosud úspěšné spolupráci na poli vzájemného uznávání a výkonu rozsudků a soudních rozhodnutí ve věcech trestních a občanských a sblížení právních předpisů a stanovování minimálních pravidel ohledně vymezení trestných činů a trestů za ně.
 - d) Evropa jako ochránce – pod tímto názvem se skrývá problematika boje proti trestné činnosti. Komise byla vyzvána k vypracování strategie EU pro oblast vnitřní bezpečnosti. Důraz má být kladen zejména na pole správy informací, založené na zásadě dostupnosti. Má být posílena spolupráce členských států s Interpolem, posílení pravomocí Europolu a prohloubení kooperace Europolu a Eurojustu a dále má být obnovena Protidrogová strategie EU a není zapomenuto ani na potírání počítačové kriminality, boj proti terorismu, zvládání katastrof na úrovni EU, posílení mechanismu civilní ochrany, atd.
 - e) Přístup k Evropě v globalizovaném světě – v této části je zdůrazněna nutnost spolupráce agentury FRONTEX a Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, posílení postavení FRONTEXu a hlavním cílem je uvedení SIS II a VIS do provozu.
 - f) Evropa jako prostor odpovědnosti, solidarity a partnerství v záležitostech migrace a azylu – zde Evropská rada reaguje na nutnost vyšší pružnosti přistěhovalecké politiky, neboť se předpokládá, že přistěhovalectví za účelem práce přispěje ke větší konkurenceschopnosti a hospodářské dynamice. Prioritou je nejlepší možné využití přínosů přistěhovalectví a zároveň boj proti nelegální imigraci.
 - g) Evropa v globalizovaném světě: vnější rozměr svobody, bezpečnosti a práva – činnost EU by měla být zaměřena na klíčové partnery, zejména kandidátské země, země sousedící se zeměmi EU, státy EHP, USA, Rusko, a také mezinárodní organizace OSN, Radu Evropy a jiné.

Komise vypracovala Akční plán provádění Stockholmského programu, který byl přijat Radou a Evropským parlamentem v dubnu 2010. Jak bylo zmíněno výše, jedná se o dokument politický, proto není právně závazný. Akční plán obsahuje časový harmonogram k realizaci vytyčených cílů v Stockholmském programu a obsahuje tabulky konkrétních postupů pro následujících pět let. V souvislosti se zadáním stanoveném ve Stockholmském programu přijala Rada pro justici a vnitřní věci v únoru 2010 politický dokument Strategie vnitřní bezpečnosti EU. Tato bezpečnostní strategie EU zejména stanovuje společné hrozby a výzvy, kterým je nutno čelit, stanovuje společnou politiku EU v oblasti vnitřní bezpečnosti včetně zásad, o které se tato politika opírá, definuje evropský model bezpečnosti, který je tvořen společnými nástroji a závazkem týkajícím se vzájemně posíleného vztahu bezpečností, svobodou a ochranou soukromí či spolupráce a solidarity mezi členskými státy, jakož i dalších aspektů včetně větší vzájemné závislosti mezi vnitřní a vnější bezpečností. Cílem je efektivně řešit všechny bezpečnostní hrozby od terorismu a organizovaného zločinu až po obavy o bezpečnost vycházející z katastrof způsobených člověkem či katastrof přírodních.²⁰⁰

5.7 Závěrečné poznámky

Po výše zmíněném se nevyhneme otázce, co vlastně prostor svobody, bezpečnosti a práva představuje, Tomáš Břicháček se touto otázkou ve své práci zabývá „Je to cíl, oblast činnosti či filosoficko-politický koncept?“ Dospívá k závěru, se kterým se ztotožňuje, a to že všechny tři odpovědi jsou správné. Bez pochyby je prostor svobody, bezpečnosti a práva cílem, jako takový je uveden, jak již bylo zmíněno, v čl. 2 odst. 4 Smlouvy o EU a ve všech programových dokumentech. Také ho lze charakterizovat jako ideální stav, ke kterému by se mělo dospět. Současně je pojímán jako oblast činnosti, neboť se mluví o „opatřeních v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva“ a v tomto smyslu je ho možné chápat též jako nahrazení předamsterodamského označení „Spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí“.²⁰¹ Zajímavé a komplexní je také vymezení J. Monara, který charakterizoval prostor svobody, bezpečnosti a práva jako oblast činnosti Evropské unie, spočívající na specifických institucionálních strukturách a rozhodovacích procedurách a specifické směsi mezivládních a nadnárodních rysů, pro které ji lze považovat za speciální režim v rámci kontextu Evropské

²⁰⁰ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2010, s. 169-178.

²⁰¹ BŘICHÁČEK, Tomáš. *Evropská unie jako „prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti“* [online]. Studentská právní poradna, edice odborných textů, 15. dubna 2007 [cit. 2. prosince 2010]. Dostupné na <<http://poradna.society.cz/files/unie.pdf>>.

unie²⁰² a také charakteristika prostoru Naděždy Šiškové, jako „určité instrumentarium, tedy soubor právních nástrojů a opatření členských států a orgánů Unie, nezbytných pro realizaci volného pohybu osob v intencích acquis Schengenu a zajištění relevantních otázek vnitřní bezpečnosti osob, ochrany vnitřních hranic a spolupráce členských států v justiční oblasti“²⁰³.

Neil Walker ve svém článku upozorňuje na fakt, že veškerá materie spadající pod prostor svobody, bezpečnosti a práva na rozdíl od velkého množství oblastí evropského práva nespadá pod jeden jednotný celek. Na státní úrovni spadá daná problematika do několika vládních resortů, např. pod ministerstvo vnitra, spravedlnosti, obrany, atd. Podle jeho názoru komplikace podporovalo také dřívější rozdělení na část komunitární a část třetího pilíře stojícího na mezivládních postupech. I přes zmíněnou tematickou různorodost a rozdílné zakotvení v primárním právu se však vyvíjela koherentní politika. Důsledkem je zejména vůle členských států pojímat problematiku zařazenou do prostoru svobody, bezpečnosti a práva jako jednu oblast činnosti bez ohledu na rozdělení mezi SES a SEU a také do jisté míry jednotný institucionální základ.²⁰⁴

²⁰² MONAR, Jörg. Justice and Home Affairs in a Wider Europe: The Dynamics of Inclusion and Exclusion. *ESCR One Europe or Several? Programe Working Paper*. Leicester: University of Leicester, 2000, s. 2-3.

²⁰³ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Lidská práva jako součást prostoru svobody, bezpečnosti a práva. In ŠÍNOVÁ, Renáta (ed). *Olomoucké právní dny 2008: Sborník příspěvků z konference*. Olomouc: Nakladatelství UP, 2008, s. 368-369.

²⁰⁴ WALKER, Neil. *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 6-9.

6 Změny po Lisabonské smlouvě

V odborné literatuře se můžeme mimo jiné setkat i s názorem, že Lisabonská smlouva, která vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009, oblast prostoru svobody, bezpečnosti a práva nijak významně nereformuje a i když má Evropská unie tendenci k posilování této spolupráce, tak Smlouva o fungování Evropské unie přinesla v dané problematice spíše kosmetické a procesní změny.²⁰⁵ S tím nemohu souhlasit, myslím si naopak, že změny, které Reformní smlouva přinesla, jsou velkého významu.

Pokud se zaměříme na srovnání Lisabonské smlouvy a Smlouvy o Ústavě pro Evropu, pak nalezneme spoustu shodných bodů ale i několik odlišností, v první řadě Smlouva o Ústavě pro Evropu měla v záměru nahradit stávající SEU a SES, respektive je sloučit do jediného dokumentu, zatímco Lisabonská smlouva pouze doplňuje stávající základní smlouvy. Po velkém neúspěchu při ratifikaci Ústavní smlouvy byla vypuštěna ústavní terminologie i symbolika. Smlouva o Evropské unii v článku 1 stanovuje, že Unie je založena na smlouvě SEU a na Smlouvě o fungování Evropské unie (dřívější SES), která upravuje podrobnosti týkající se fungování a pravomocí orgánů Evropské unie.²⁰⁶ Domnívám se, že řešení doplnění jednotlivých smluv je poněkud nešťastným, protože vzniká jistá neuspořádanost a nepřehlednost. Pro lepší orientaci ať už odborníků, nebo laiků by bylo výhodnější celou materii upravit v jediném dokumentu.

Lisabonská smlouva upustila od označování legislativních aktů za evropské zákony, evropské rámcové zákony, případně evropská nařízení jak to předpokládala Ústavní smlouva a zachovává stávající označení nařízení a směrnice. Řádný legislativní postup je zaveden i pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (bývalý třetí pilíř), což má za následek zvýšení efektivity, legitimacy a větší demokratickou kontrolu v této oblasti. Různorodost komunitárních a unijních právních aktů je tedy do budoucna opuštěna.²⁰⁷ V dalším výkladu se úpravě kterou měla přinést Smlouva o Ústavě pro Evropu věnovat nebudu a zaměřím se pouze na úpravu, kterou přinesla Lisabonská smlouva, i když je zřejmé, že Lisabonská smlouva v mnohém na Ústavní smlouvu navázala a je velkého významu.

Jak již bylo uvedeno, Amsterodamského cíle nebylo v plánované pětileté lhůtě dosaženo, nicméně Lisabonská smlouva již hovoří o prostoru svobody, bezpečnosti a práva

²⁰⁵ KÖNIG, Petr a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie: Příležitost pro změnu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 350.

²⁰⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Komentář k Lisabonské smlouvě*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 6 (čl. 1 SEU ve znění Lisabonské smlouvy).

²⁰⁷ TOMÁŠEK, Michal a kol. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 48-49.

jako o cíli dosaženém,²⁰⁸ což lze vyvodit z článku 3 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy: „Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.“

Prostor svobody, bezpečnosti a práva je v současné době upraven v hlavě V. části třetí Smlouvy o fungování EU s názvem *Vnitřní politiky a činnosti Unie*. Mezi nejvýznamnější změny, které Lisabonská smlouva přinesla, odborníci řadí novou úpravu prostoru svobody, bezpečnosti a práva, která byla zařazena do sdílené pravomoci.²⁰⁹ Sdílená pravomoc znamená, že je sdílena Evropskou unií společně s členskými státy. Dochází k tomu, že i pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech je přenesena část svrchovaných pravomocí z členských států na Unii a členské státy tak mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty pouze v rozsahu, v jakém tuto pravomoc nevykonala nebo se ji rozhodla přestat vykonávat Unie.²¹⁰ Zachováno zůstalo právo členských států na tzv. legislativní iniciativu pro oblast policejní, trestní a správní spolupráce a i přes to, že oblast prostoru svobody, bezpečnosti a práva byla Reformní smlouvou začleněna do pravomoci sdílené mezi EU a členskými státy, tak si členské státy ponechaly suverenitu a odpovědnost v oblastech udržování veřejného pořádku i ochrany vnitřní bezpečnosti.²¹¹

Podle dřívější úpravy spadala oblast policejní a soudní spolupráce v trestních věcech do třetího pilíře, který byl označován jako mezivládní, protože v něm byla rozhodnutí přijímána právě metodou mezivládních dohod. Při schvalování právních aktů pak často docházelo k tomu, že členské státy k dohodě nedospěly, neboť byl vyžadován konsens všech, tedy jednomyslnost. Členské státy měly v této oblasti právo veta. Lisabonská smlouva zrušila rozdělení oblastí činnosti EU do tří pilířů, které do té doby charakterizovalo institucionální strukturu v otázkách policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Došlo ke spojení dvou oblastí, komunitární politiky - volného pohybu osob, vízové, azylové, imigrační politiky a dalších, spadající do prvního pilíře a unijní politiky - oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, které byly doposud ve třetím pilíři. Celá tato problematika je nyní zakotvena v jediném celku a jedné smlouvě se společným legislativně právním základem.

²⁰⁸ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. Lidská práva jako součást prostoru svobody, bezpečnosti a práva. In ŠÍNOVÁ, Renáta (ed). *Olomoucké právnícké dny 2008: Sborník příspěvků z konference*. Olomouc: Nakladatelství UP, 2008, s. 368.

²⁰⁹ PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva..., Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech Úřad vlády ČR, 2008, s. 81. Dostupné na <http://www.euroskop.cz/gallery/13/4050-kdyz_se_rekne_lisabonska_smlouva.pdf>.

²¹⁰ TOMÁŠEK, Michal a kol. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 45.

²¹¹ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2010, s. 184-185.

Souhlasím s názorem Bohumila Pikny, že toto sloučení politik je velkým pokrokem, zejména ho spatřuji ve změně postupu přijímání rozhodnutí v politikách dříve spadajících do unijního pilíře. Jednomyslnost rozhodnutí brzdila rozvoj a přijímání potřebných a účinných opatření v těchto oblastech, i když se jisté řešení našlo v podobě tzv. *pasarele*, které umožňovalo přijmout, ve věcech spadajících do dřívějšího třetího pilíře, akt komunitární namísto aktu unijního, a to v případech kdy pro důležitost záležitosti bylo zapotřebí přijmout úpravu rigoróznější.

V oblasti svobody, bezpečnosti a práva má Lisabonská smlouva vliv na posílení ucelenosti, legitimacy, účinnosti, transparentnosti a demokratičnosti činnosti EU. Další významné změny spatřuji ve změně způsobu přijetí právních aktů. Od jednomyslného rozhodování, ve kterém byl Evropský parlament ve svých pravomocích značně omezen, se přechází na způsob spolurozhodování, který Evropskému parlamentu přisuzuje mnohem větší úlohu. Rada nyní hlasuje ve více otázkách kvalifikovanou většinou. Postavení Evropské komise bylo také značně posíleno a společně s ESD dohlíží na řádné uplatňování přijatých rozhodnutí.

Nejsou to ale pouze instituce EU, které si upevnily svoji pozici, určité změny se dotkly také národních parlamentů, které získaly větší pravomoci, pokud se jedná o přezkumnou činnost a vydávání stanovisek právě v oblasti svobody, bezpečnosti a práva.²¹² Vnitrostátní parlamenty mají právo na informace ohledně všech návrhů evropských legislativních aktů a ve lhůtě šesti týdnů mají možnost zaslat odůvodněné stanovisko, zda jsou návrhy legislativních aktů v souladu se zásadou subsidiarity. V případě, kdy odůvodněná stanoviska o nedodržení zásady subsidiarity v návrhu legislativního aktu představují nejméně prostou většinu hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům, musí být návrh Komisí přezkoumán.²¹³

Na základě již zmíněné komunitarizace dochází i ve věcech spadajících do prostoru svobody, bezpečnosti a práva při výkladu primárního a sekundárního práva k uplatnění principů komunitárního práva, které formulovala judikatura Evropského soudního dvora, hovoříme zejména o přímé aplikovatelnosti, aplikační přednosti před národním právem a odpovědnosti státu za škodu vzniklou z porušení komunitárního práva.²¹⁴

Evropský soudní dvůr získává v oblasti svobody, bezpečnosti a práva plnou jurisdikci a může tak rozhodovat o předběžných otázkách i v této oblasti. Rozhodování o předběžných otázkách se nadále stává obligatorní a nebude tedy závislá na prohlášení každého členského

²¹² *Více svobody, bezpečnosti a práva* [online]. europa.eu, [cit. 30. prosince 2010]. Dostupné na <http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/justice/index_cs.htm>.

²¹³ TOMÁŠEK, Michal a kol. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 49.

²¹⁴ TOMÁŠEK, Michal a kol. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 49.

státu, zda uznává tuto pravomoc ESD. Článek 35 SEU a článek 68 SES stanovující omezení pravomoci Soudního dvora byly zrušeny. V Protokolu č. 36 o přechodných ustanoveních připojeného k Lisabonské smlouvě, je však upraveno přechodné období pěti let od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Znamená to, že po tuto dobu trvá pravomoc ESD ve vztahu k aktům sekundárního unijního práva, které byly přijaty před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, v rozsahu stanoveném hlavou VI. Smlouvy o EU. Nicméně je umožněno, aby státy Spojené království a Irsko i po uplynutí přechodného období vyloučily pravomoc ESD, pokud se jedná o akty přijaté v rámci unijního práva. Lisabonská smlouva zakotvuje i jiné výjimky v oblasti dřívějšího třetího pilíře (oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech). Pravomoci Komise nebudou po dobu pěti let na tyto oblasti rozšířeny také.

Komunitarizace třetího pilíře má za následek změnu formy právních aktů upravujících oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Dochází ke sjednocení formy sekundárních právních aktů Unie ve všech oblastech. I nadále budou přijímána nařízení, směrnice a rozhodnutí. Nadále nebudou přijímány právní akty původního třetího pilíře (rámcová rozhodnutí, rozhodnutí a úmluvy). Lisabonskou smlouvou dochází k bezprostřednímu formálnímu zrušení původní třípilířové struktury, postupně dochází k převodu opatření přijatých v rámci třetího pilíře a k zakotvení zvětšení pravomocí Komise a ESD v oblasti původního třetího pilíře s odkladem pěti let. Přechodné období má sloužit k hladkému zavedení nové právní úpravy do praxe jednotlivými členskými státy.²¹⁵

Neméně podstatnou změnu spatřuji v přeměně Listiny základních práv Evropské unie z nezávazného dokumentu v právně závaznou a její postavení na roveň primární legislativy EU. ESD tak získal větší pravomoci ohledně zajišťování řádného uplatňování Listiny.²¹⁶

K právní závaznosti Listiny se negativně stavělo Polsko, Velká Británie, Česká republika i Nizozemsko, které se snažily o vyjednání výjimek spočívající v tom, že práva, která jsou zakotvená v Listině základních práv a svobod, nebudou na jejich území soudně vymahatelná. Zejména měly výhrady k právům obsaženým v hlavě IV. s názvem *Solidarita*, například právo pracovníka na informování a na projednávání v podniku, právo na kolektivní vyjednávání a akce, právo na slušné a spravedlivé pracovní podmínky.²¹⁷ K Lisabonské smlouvě byl připojen Protokol č. 30 o uplatňování Listiny základních práv EU v Polsku a

²¹⁵ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2010, s. 203-204.

²¹⁶ *Více svobody, bezpečnosti a práva* [online]. europa.eu, [cit. 30. prosince 2010]. Dostupné na <http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/justice/index_cs.htm>.

²¹⁷ *Ratifikace Lisabonské smlouvy s výjimkou pro některé státy* [online]. spolarode.com, 30. března 2010 [cit. 12. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.spolarode.com/cs/clanky/ratifikace-lisabonske-smlouvy-s-vyjimkou-pro-nektere-staty>>.

Spojeném království, v němž je charakterizováno postavení těchto států ve vztahu k aplikaci Listiny. Protokol předpokládá vyloučení možné aplikace sociálních práv v hlavě IV Listiny, pokud tato práva nebudou stanovena v jejich vnitrostátním právním řádu. Navíc je ohledně Polska, v článku 6, připojeno prohlášení, ve kterém si zabezpečuje, že některá jeho vnitrostátní ustanovení týkající se veřejné morálky, rodinného práva, ochrany lidské důstojnosti, aj. nebudou výkladem Listiny zpochybnitelná.²¹⁸ Naděžda Šišková v této souvislosti uvedla, že i po vstoupení Lisabonské smlouvy v platnost bude vynucování řady ustanovení Listiny doprovázeno problémy a překážkami, částečné zmírnění měla přinést změna znění článku 230 SES, které nadále nevyžaduje podmínku individuálního dotčení ve vztahu k jednotlivcům, kteří se chtějí obrátit k Evropskému soudnímu dvoru.²¹⁹

Nutno však podotknout, že ani nová podoba přinášející právní závaznost Listiny neznamená z hlediska soudní vymahatelnosti práv zakotvených v Listině žádný nový typ žaloby, jenž by byl obdobný ústavní stížnosti k ESD, i do budoucna poskytují ochranu těchto práv zejména národní soudy.²²⁰

Lisabonská smlouva výslovně přiznala Evropské unii právní subjektivitu. Je tak do budoucna vyřešen problém, který byl spatřován zejména v nejistém postavení třetích států, co by smluvních partnerů Evropské unie. Příkladem může sloužit uzavření dvou smluv o vydávání a právní pomoci v trestních věcech s USA, kdy byla nejprve uzavřena smlouva mezi EU a USA a paralelně byly uzavřeny stejné smlouvy s jednotlivými členskými státy EU. Souhlasím s názorem Michala Tomáška, že tyto situace přispívaly k nepřehlednému právnímu stavu. Domnívám se, že přiznání právní subjektivity Evropské unie je logickým vyústěním současného vývoje evropské integrace. Argumenty pro právní subjektivitu EU jsou kupříkladu jednotný institucionální rámec, oprávnění přijímat právní akty sekundárního unijního práva a potvrzení identity EU v mezinárodních vztazích.²²¹

Lisabonská smlouva pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech zavádí posílenou spolupráci členských států, jež je výsledkem kompromisu mezi členskými státy, které měly různé představy o rychlosti integrace. Institut spočívá v umožnění členským státům pokračovat nebo se zdržet přijímání opatření i v případě nesouhlasu některého

²¹⁸ PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva..., Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech Úřad vlády ČR, 2008, s. 20. Dostupné na <http://www.euroskop.cz/gallery/13/4050-kdyz_se_rekne_lisabonska_smlova.pdf>.

²¹⁹ ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2008, s. 222-223.

²²⁰ PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva..., Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech Úřad vlády ČR, 2008, s. 20. Dostupné na <http://www.euroskop.cz/gallery/13/4050-kdyz_se_rekne_lisabonska_smlova.pdf>.

²²¹ TOMÁŠEK, Michal a kol. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 54.

členského státu. Jedná se o jistý kompromis, jenž nahrazuje právo veta. Účelem je vyvážit zavedení řádného legislativního postupu do těchto citlivých oblastí. K zavedení takové posílené spolupráce se vyžaduje nejméně devět členských států. Jedná se o jistý blokační mechanismus označovaný jako záchranné brzdy (*emergency brakes*).²²²

Dánsko, Velká Británie a Irsko mají v Lisabonské smlouvě zvláštní postavení. Na Dánsko se nevztahují opatření přijatá v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Je mu umožněno i nadále využívat tzv. *opt-out*, možnost rozhodnout se, že se nebude účastnit u přijímání některých opatření v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva, s výjimkou v oblasti vízové politiky. Dánsko tedy stojí zcela mimo závazky vážící se k hlavě V. SFEU.

Velká Británie a Irsko mají na rozdíl od Dánska právo tzv. *opt-in*. Znamená to, že tyto dva státy nejsou vázány opatřeními přijatými ostatními členskými státy v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Je jim však ponechána možnost volby účastnit se při přijímání těchto opatření. Další výjimka se váže k volnému pohybu osob bez vnitřních hranic, i nadále tak mohou pokračovat v kontrolách na hraničních přechodech.²²³

²²² PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2010, s. 204-205.

²²³ TOMÁŠEK, Michal a kol. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 55-56.

Závěr

K závěru bych ráda uvedla můj pohled na celkovou právní úpravu Schengenského systému. Původním cílem diplomové práce, bylo systematicky zmapovat schengenské acquis tak, aby byly na jednom místě shrnuty všechny atributy, které se pod tímto pojmem skrývají a které s ním souvisejí. Má původní představa o tom, jak bude práce vypadat a vyznívat, byla značně jiná, než se na konci zpracování tématu ukázalo. Na tomto místě bych tedy chtěla zmínit jak pozitivní, tak i negativní závěry, ke kterým jsem při hledání zdrojů a psaní práce dospěla.

Jak jsem již v úvodu uvedla, snaha byla nalézt odpověď na to, jaké konkrétní problémy schengenská materie upravuje, co všechno pod ni spadá. Obyčejní občané po vstupu České republiky do schengenského prostoru mohli postřehnout pouze pár nejcitelnějších změn, které přímo ovlivnily jejich životy, zejména hovoříme o odstranění hraničních přechodů a související dlouhotrvající kontroly cestovních dokladů a často i nepříjemné a obtěžující prohlídky obsahu vozidel a v některých případech i obsahu zavazadel. Na letištních hraničních přechodech nadále nemusíme podstupovat degradující výsledky a složitě vysvětlovat důvod návštěvy států, které se na schengenské spolupráci podílejí. Další polehčující opatření pro občany je možnost překračování hranice bez cestovního pasu, jehož účel může plnit i občanský průkaz. V příhraničních oblastech je nadále umožněno překračování území jednotlivých států i na tzv. zelených hranicích, které prospěly turismu a ulevily tak i občanům žijících přímo u hranic.

Při bližším zkoumání schengenské materie, bylo ze začátku snadné se orientovat, protože jsem postupovala chronologicky od vzniku Schengenu a postupně jsem se snažila o zachycení vývoje až do současné doby. Brzy jsem se však začala ztrácet v jednotlivých právních předpisech a v opatřeních, které měly přispět k efektivnímu chodu schengenského prostoru. Nadále to již nebyla pouze Schengenská dohoda z roku 1985, která formulovala původní záměr schengenské spolupráce a Schengenská úmluva z roku 1990, která ji provádí, ale nastupovala řada další navazující právních aktů, tyto Schengenské smlouvy doplňující a mnohdy značným způsobem pozměňující. Po začlenění Schengenu do evropského práva to byly hlavně komunitární předpisy jako rozhodnutí, směrnice a nařízení Rady. Zpracování veškerých právních předpisů do této práce by bylo zhora nemožné, proto jsem se zaměřila na ty nejdůležitější z nich. Nesystematičnost úpravy ještě více podpořilo začlenění schengenské materie do rámce EU a jeho roztroušení do komunitárního a unijního třetího pilíře. Značné

pozitivum tedy spatřuji ve změně, kterou přinesla Lisabonská smlouva a její zrušení třípilířové struktury. Po bližším prozkoumání však zjistíme, že pětileté přechodné období, vztahující se na třetí pilíř sjednocení úpravy oddaluje. Právní úpravu tedy spatřuji jako značně nepřehlednou až chaotickou. Pro laika je orientace v dané problematice velmi problematická, proto si myslím, že se široká veřejnost, nebude ani snažit o nabytí hlubších znalostí v této oblasti.

I přes uvedené výtky, které směřují k právní úpravě, však musím zdůraznit pozitiva, která Schengenský systém přináší. Původní cíle Schengenu byly jasné, zjednodušit mezistátní pohyb občanů, zajistit rizika, která ze zrušení hraničních kontrol vyplývaly, zejména zamezit obchod s nedovolenými komoditami, nelegální migraci, přebíhání zločinců z jednoho státu do druhého, odstranit překážky při vzájemném obchodování mezi původními zakladateli Schengenu (státy Beneluxu, Francie a Německem). Hlavními prostředky k dosažení schengenských ambiciózních cílů jsou nejen odstranění kontrol na vnitřních hranicích, ale také zavedení společné vízové politiky, upevnění policejní příhraniční spolupráce, spolupráce justičních orgánů v oblasti trestního práva, společné posuzování žádostí o azyl, potírání kriminality v oblasti pašování drog, obchodu s lidmi a v neposlední řadě tzv. Schengenský informační systém, který má napomáhat implementaci všech dohod. S přibývajícím státy, které se do spolupráce chtěly zapojit, přibývají i větší komplikace a nové výzvy a dochází k rozšiřování oblastí, na které se schengenské *acquis* vztahuje. Společná spolupráce dosahuje velkých úspěchů. Dochází k výraznému pokroku ve vyjmenovaných oblastech, ke kterému by nedošlo, pokud by členské státy společně nespolupracovaly.

V prosinci 2007 proběhl seminář Centra pro ekonomiku a politiku na téma Vstup do Schengenu: výhody a nevýhody, ve kterém zazněly příspěvky např. Ivana Langer, Michala Tomáška a Lukáše Petříka.²²⁴

Podle názoru Michala Tomáška je schengenská oblast výsledkem nejvyššího dosažení důvěry mezi členskými státy, které si věří a jež dosáhly určité míry bezpečnosti. Schengen charakterizuje jako vývoj evropské integrace, která začala jako ekonomická, postupem času však dochází ke změnám. Schengen hodnotí jako v celku pozitivní, ale poukazuje na negativní trend, a to že je regulováno čím dál více právních vztahů a varuje před zaplevelováním právního řádu. S jeho tezí se ztotožňuji.

Naopak záporný postoj vůči Schengenu zaujímá například Lukáš Petřík, který upozornil na fakt, že negativa Schengenu jsou podceňovány. Zdůrazňuje, že hranice států jsou

²²⁴ LANGER, Ivan a kol. *Sborník textů: Vstup do Schengenu: výhody a nevýhody*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2008. 79 s.

přirozeným vymezením území suverénního státu a v Schengenském systému spatřuje nástroj bruselské centralizace, v němž je umožněn volný pohyb pachatelů trestných činů a teroristů a jenž je záminkou pro další centralizaci imigrační a azylové politiky. Také se změřil na kritiku např. biometrických pasů, a jiných opatření, které označuje za byrokratické šikanování a obává se vzniku státní policie evropského superstrátu a v Schengenu vidí konec státní svrchovanosti. Podle mého názoru jsou to poněkud silná slova, a i když sice jeho výtky mají jisté opodstatnění, dovolím si tvrdit, že pozitivní dopady převládají. Ztráta státní suverenity ve prospěch Evropské unie, lze vnímat i jinak, v mnoha oblastech tak nastane sladění právní úpravy jednotlivých členských států. Ze své zkušenosti mohu říct, že pro občany EU pracující v jiném členském státě EU než je místo jejich domovského státu, kterých každoročně přibývá, je velice obtížné orientovat se v právních rádech, které jsou většinou dostupné jen v cizích jazycích, totožná právní úprava pomůže zejména obyčejným občanům v jejich každodenním životě a odpadne tak mnoho problémů s rozdílnými postupy. Toto pozitivum potom můžeme vztáhnout na všechny ostatní oblasti jako je právě policejní spolupráce, justiční spolupráce v trestních a občanských věcech, azylová a přistěhovalecká politika a mnoho dalších.

Shrnutí

Diplomová práce se zabývala problematikou schengenského acquis, na kterém stojí celý Schengenský systém. Jedná se o soubor právních a jiných aktů, protokolů, deklarací prohlášení a jiných opatření, které jsou výsledkem snah evropských států o bližší vzájemné propojení a spolupráci, které se jim v rámci Evropských společenství nedostávalo. Tyto ambiciózní cíle se zejména týkají odstranění kontrol na vnitřních hranicích, usnadnění mezistátního pohybu občanů členských států mezi sebou, odstranění překážek ve vzájemném obchodování, zamezení přeshraniční kriminality a dalších.

První kapitola byla věnována občanství Evropské unie. Snažila jsem se o vystihnutí geneze tohoto evropského institutu od počátků sedmdesátých let po současnost. Ve výkladu hrála důležitou roli judikatura Evropského soudního dvora, která k definování občanství EU značně přispěla.

Druhá kapitola se soustředila na postupný proces vývoje schengenského prostoru, ve kterém byla pozornost zaměřena na počátky schengenské spolupráce, uzavření Schengenské dohody z roku 1985, na ni navazující Schengenskou prováděcí úmluvu z roku 1990 a také na změny, které v této oblasti přinesla Amsterodamská smlouva a zejména Schengenský protokol o začlenění acquis Schengenu do Evropské unie k ní připojený. Následoval popis postupného teritoriálního rozšiřování Schengenu do současné doby.

Ve třetí kapitole jsem se snažila charakterizovat nejvýznamnější právní akty schengenského acquis. Největší prostor byl poskytnut rozboru Schengenské dohody a Schengenské prováděcí úmluvy, který zohledňoval změny jednotlivých pozměňovacích aktů v podobě nařízení a směrnic institucí Evropské unie. Jednotlivé podkapitoly analyzovaly věcnou působnost Schengenské prováděcí úmluvy.

Navazující kapitola vymezila územní působnost acquis Schengenu. Zaměřila jsem se zejména na státy, jejichž postavení v schengenském prostoru se může zdát komplikované a nejasné. Kapitola pojednávala zejména o státech, se kterými byly původně uzavřeny dohody o přidružení. Pozornost neunikla ani státům, které jsou sice členy EU, ale stojí mimo struktury Schengenského systému a specifickému postavení severovýchodních zemí.

Pátá kapitola se zaměřila na prostor svobody, bezpečnosti a práva, který je v současnosti nejrychleji se vyvíjející oblastí celé Evropské unie a její základ tvoří právě Schengen. Jednotlivé podkapitoly mapovaly postupný vývoj tohoto institutu, zejména se jednalo o formulaci Amsterodamského cíle v Amsterodamské smlouvě, Vídeňský akční plán,

Tamperský program, Haagský program a nejnovější Stockholmský program. Samotná kapitola je věnována úvahám, co všechno prostor svobody, bezpečnosti a práva zahrnuje a jak by bylo možné jej co nejdůležitěji definovat.

V šesté kapitole jsem se snažila nastínit hlavní změny, které přinesla Lisabonská smlouva, a to zejména v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva a změny, které v sobě nese zrušení třípilířové struktury Evropské unie.

Diplomová práce je zakončena závěrem, ve kterém zaujímám vlastní postoj k tématu, ve kterém se snažím jak o pozitivní pohled na zpracovanou problematiku, tak poukázání na negativa, která s sebou nese.

Summary

The diploma thesis deals with the Schengen acquis on which stands the Schengen system. This is a set of legal acts, other acts, protocols, declarations, statements and other measures which are the result of efforts of European states to become more interconnected and cooperated, which was impossible to reach within framework of the European Communities. These ambitious goals are mostly related to the removal of internal border controls, to facilitate the interstate movement of European citizens of member states, to removing barriers to mutual trade, to fighting against the cross-border crime and many more.

The first chapter was devoted to Citizenship of the European Union. I tried capturing the genesis of this European Institute from the early seventies to the present. The jurisprudence of the European Court of Justice has played an important role in the interpretation. It has contributed significantly to the definition of EU citizenship.

The second chapter focused on the gradual process of development of the Schengen area especially, on the origins of the Schengen cooperation, the conclusion of the Schengen Agreement in 1985, the follow-up implementation of the Schengen Convention in 1990 and the changes in this field which provided the Amsterdam Treaty and particularly the Schengen Protocol integrating the Schengen acquis into the European Union, attached to the Amsterdam Treaty. Followed by a description of the gradual expansion of the Schengen group of countries to these days.

In the third chapter, I tried to present the most important acts of the Schengen acquis. The most of attention was payed to an analysis of the Schengen Agreement and the Schengen Convention, which was accompanied by the changes in form of regulations and directives of the European Union institutions. Individual subsections analyzed the substantive scope of the Schengen Convention.

Following chapter defined the territorial scope of the Schengen acquis. I focused in particular to those whose status in the Schengen area may seem complicated and unclear. Chapter treated of particular countries with which they were originally entered into association agreements. Attention was also dedicated to the states, although members of the European Union, but standing outside of the Schengen system and to the specific position of the Nordic countries.

The fifth chapter focused on an Area of freedom, security and justice, which is currently the fastest growing areas throughout the European Union and is based on the Schengen area.

Each subhead charted the gradual development of the institute, in particular I described the goals defined in the Treaty of Amsterdam, the Vienna Action Plan, the Tampere Programme, the Hague Programme and the newest program of Stockholm. Chapter alone is devoted to thinking, what Area of freedom, security and justice involves and how it could be most accurately defined.

In the sixth chapter, I tried to outline the main changes introduced by the Lisbon Treaty, particularly in the Area of freedom, security and justice and the changes which brings cancellation of three-pillar structure of the European Union.

The thesis ends with conclusions, in which I express my own opinion on the topic. The conclusion contain a positive view of the worked out issues and also the negatives that entails.

Seznam použitých zdrojů

Odborná literatura:

BALGA, Jozef. *Systém schengenského acquis*. Bratislava: VEDA, 2009. 220 s.

CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Third edition, Oxford: Oxford University Press, 2003, 1392 s.

DRULÁKOVÁ, Radka. *Externalization and Europeanization of Internal Security in the EU: the Schengen Area and the European Arrest Warrant*. Praha: Oeconomica, 2009. 18 s.

JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Linde Praha, 2007. 749 s.

KÖNIG, Petr a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie: Příležitost pro změnu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 629 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1, Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, 2007. 310 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2008. 255 s.

PIKNA, Bohumil. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. 4. vydání. Praha: Linde Praha, 2007. 511 s.

PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha, 2010. 346 s.

PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2010, 424 s.

POMAHAČ, Richard. *Evropské právo: stručný přehled*. Praha: Karolinum, 2003. 203 s.

SHAW, Josephine. *The Interpretation of European Union Citizenship. The Modern Law Review*. London: Blackwell Publishers, 2003. s. 293-317.

SCHRÖTTER, Hans Jörg. *Aktuální slovník Evropské unie: Politika, hospodářství, dějiny a kultura*. Praha: BRÁNA, 2003, 215 s.

SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Komentář k Lisabonské smlouvě*. Praha: C. H. Beck, 2010, 1299 s.

TOMÁŠEK, Michal a kol. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde Praha, 2009, 459 s.

WALKER, Neil. *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2004. 332 s.

ZACKER, Christian, WERNICKE, Stephan. *Examinatorium evropského práva*. 3. vydání. Praha: LexisNexis CZ, 2005. 351 s.

Časopisecké odborné články a příspěvky do sborníků:

BŘICHÁČEK, Tomáš. *Evropská unie jako „prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti“* [online]. Studentská právní poradna, edice odborných textů, 2007 [cit. 2. prosince 2010]. Dostupné na <<http://poradna.society.cz/files/unie.pdf>>, 12 s.

CÍSAŘOVÁ, Dagmar, ŠUBR, Ladislav. Některé aktuální problémy, týkající se Schengenské dohody o svobodě pohybu osob v EU a finanční kriminality. *Trestní právo*, 2008, roč. 12, č. 4, s. 7-11.

ČIŽINSKÝ, Pavel. *Úvod do prostoru „svobody, bezpečnosti a práva“ Evropské unie* [online]. migraceonline.cz, Multikulturní centrum Praha, 2005 [cit. 20. listopadu 2010]. Dostupné na <http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/PCizinsky_Prostor_svobody_beze_nosti_a_prava.pdf>, 5 s.

ČIŽINSKÝ, Pavel. *Větší důraz na bezpečnostní aspekty v Evropské unii. Haagský program vytyčuje další cíle EU v budování „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“* [online].

migraceonline.cz, Multikulturální centrum Praha, 2005 [cit. 20. prosince 2010]. Dostupné na <http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/PCizinsky_Haagsky_program_1.pdf>, 10 s.

CHLAD, Libor. Státní občanství v kontextu evropské integrace. *Právník*, 2004, roč. 143, č. 4, s. 333-382.

CHÝLE, Josef. Je evropské občanství pro každého? *Dny práva 2008: Sborník mezinárodní konference*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2009. s. 1461-1464.

JURMAN, Miroslav. Odstraňování kontrol na státních hranicích (Začlenění ČR do schengenského prostoru). *Právní rádce*, 2003, č. 4, s. 47-50.

LANGER, Ivan a kol. *Sborník textů: Vstup do Schengenu: výhody a nevýhody*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2008. 79 s.

LYČKA, Martin. Občanství Evropské unie – kam až může dojít judikatura ESD? *Právní rozhledy*, 2007, č. 8, s. 288-293.

LYČKA, Martin. Sjednocování trestního práva členských států ES/EU formou výkladu Schengenské dohody. *Trestněprávní revue*, 2007, roč. 6, č. 12, s. 353-355.

MONAR, Jörg. Justice and Home Affairs in a Wider Europe: The Dynamics of Inclusion and Exclusion. *ESCR One Europe or Several? Programme Working Paper No. 7*. Leicester: University of Leicester, 2000, s. 1-10.

PEERS, Steve. *The „Hague programme“ Annotation of the final version* [online]. statewatch.org, 2001 [cit. 26. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-annotated-final.pdf>>, 38 s.

PIKNA, Bohumil. Acquis justice a vnitřních věcí po Amsterdamu. *Justiční praxe*, 2003, č. 2, s. 122-131.

PIKNA, Bohumil. Evropská unie jako prostor svobody, bezpečnosti a práva: základní otázky spolupráce v oblastech justice a vnitřních věcí. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 79-82.

PIKNA, Bohumil. Schengen – právní a funkční aspekty. *Právník*, 2005, roč. 144, č. 3, s. 228-259.

PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva..., Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech Úřad vlády ČR, 2008. Dostupné na <http://www.euroskop.cz/gallery/13/4050-kdyz_se_rekne_lisabonska_smlova.pdf>, 156 s.

POLÁK, Přemysl. Závaznost a použitelnost ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech pro Českou republiku. *Právní fórum*, 2004, č. 4, s. 140-144.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Lidská práva jako součást prostoru svobody, bezpečnosti a práva. In ŠÍNOVÁ, Renáta (ed). *Olomoucké právní dny 2008: Sborník příspěvků z konference*. Olomouc: Nakladatelství UP, 2008, s. 367-376.

ŠLOSARČÍK, Ivo. Flexibilita a diferenciacie v Evropské unii. *Politologická revue*, 2002, roč. 8, č. 1, s. 43-62.

ŠLOSARČÍK, Ivo. Schengen: návod k použití. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 82-84.

TOMÁŠEK, Michal. Název Srovnání teoretických problémů harmonizace trestního procesu v USA a EU. *Právník*, 2008, roč. 147, č. 4, s. 391-408.

Internetové zdroje:

BLÁHA, Marek. *Parlamentem prošel návrh nařízení o vízovém informačním systému* [online]. euroskop.cz, 7. června 2007 [cit. 3. září 2010]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/38/7371/clanek/parlamentem-eu-prosel-navrh-narizeni-o-vizovem-informacnim-systemu/>>.

HRADILOVÁ, Jitka. *Schengenský informační systém – vývoj a současný stav* [online]. Knihovna, 2006, roč. 17, č. 2 [cit. 15. října 2010]. Dostupný na <<http://knihovna.nkp.cz/knihovna62/hradilo.htm>>, s 65-76.

JANŠOVÁ, Marie. *Schengenské acquis - vývoj schengenského acquis* [online]. epravo.cz, 26. června 2006 [cit. 30. května 2010]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/schengenske-acquis-vyvoj-schengenskeho-prava-17578.html>>.

MACHOTKOVÁ, Šárka. *Rozšiřování Schengenu v minulosti* [online]. euroskep.cz, [cit. 25. července 2010]. Dostupné na <<http://www.euroskep.cz/8882/sekce/rozsirovani-schengenu-v-minulosti/>>.

PIKNA, Bohumil. *EU jako prostor svobody, bezpečnosti a práva* [online]. europeum.org, 13. července 2001 [cit. 10. prosince 2010]. Dostupné na <http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=410>.

PIKNA, Bohumil. *Nové aspekty schengenské spolupráce v rámci EU* [online]. PAČR v Praze, červen 2008 [cit. 16. listopadu 2010]. Dostupné na <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/akademie/eu/nove_asp.html>.

PIKNA, Bohumil. *Schengenská materie - historie a geneze* [online]. Archiv PAČR v Praze, červen 2008 [cit. 12. července 2010]. Dostupné na <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/akademie/eu/sch_mat.html>.

Postupné zavádění schengenských standardů [online]. euroskep.cz, [cit. 30. září 2010]. Dostupné na <<http://www.euroskep.cz/8751/sekce/postupne-zavadeni-schengenskych-standardu/>>.

Proti vstupu Rumunska a Bulharska do Schengenu je už i Finsko [online]. euractiv.cz, 21. ledna 2011 [cit. 7. března 2011]. Dostupné na <<http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost0/clanek/proti-vstupu-rumunska-a-bulharska-do-schengenu-je-uz-i-finsko-008373>>.

Protokol o začlenění schengenského acquis do rámce EU: právní úprava a její změny [online]. sagit.cz, [cit. 14. srpna 2010]. Dostupné na <http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=eu_218.htm>.

Ratifikace Lisabonské smlouvy s výjimkou pro některé státy [online]. spolarode.com, 30. března 2010 [cit. 12. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.spolarode.com/cs/clanky/ratifikace-lisabonske-smlouvy-s-vyjimkou-pro-nektere-staty>>.

Schengenské hodnocení [online]. mvcr.cz, 4. listopadu 2009 [cit. 2. srpna 2010]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/schengenske-hodnoceni.aspx>>.

The Schengen Area and Cooperation [online]. europa.eu, 3rd August 2009 [cit. 4. listopadu 2010]. Dostupné na <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm>.

Více svobody, bezpečnosti a práva [online]. europa.eu, [cit. 30. prosince 2010]. Dostupné na <http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/justice/index_cs.htm>.

<http://www.europa.eu/>

<http://www.europeum.org/>

<http://www.euroskop.cz/>

<http://www.integrace.cz/>

<http://www.migraceonline.cz/>

<http://www.mvcr.cz/>

<http://www.sagit.cz/>

Rozhodnutí Evropského soudního dvora:

- Spojené věci C-187/01 a C-385/01 *Gözütok a Brügger* [2003] ECR I-1345.
- C-367/05 *Kraaijenbring* [2007] ECR I-6619.
- C-288/05 *Kretzinger* [2007] ECR I-1053.

- C-369/90 *Micheletti* [1992] ECR I-04239.
- C-292/86 *Gullung v. Conseil de l'Ordre des Avocats au Barreau de Colmar et Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Saverne* [1988] ECR I-111.
- C-136/78 *Ministere Public v. Vincent Auer* [1979] ECR I-437.
- C-60/00 *Mary Carpenter v. Secretary of State for the Home Department* [2002] ECR I-06279.
- C-413/99 *Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department* [2002] ECR I-07091.
- C-209/03 *The Queen (on the applications of Dany Bidar) v. London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills* [2005] ECR I-02119.
- C-456/02 *Michel Trojani v. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)* [2004] ECR I-07573.
- C-224/98 *Marie-Nathalie D'Hoop v. Office national de Office national de l'emploi* [2002] ECR I-06191.
- C-148/02 *Carlos Garcia Avello v. Belgian State* [2003] ECR I-11613.
- C-200/02 *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department* [2004] ECR I-09925.
- C-224/02 *Heikki Antero Pusa v. Osuuspankkien Heikki Antero Pusa v. Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö* [2004] ECR I-05763.
- C-1/05 *Yunying Jia v. Migrationsverket* [2007] ECR I-00001.
- C-316/85 *Centre public d'aide sociale de Courcelles v. Marie-Christine Lebon* [1987] ECR I-02811.
- C-109/01 *Secretary of State for the Home Department v. Hacene Akrich* [2003] ECR I-09067.
- C-325/05 *Ismail Derin v. Landkreis Darmstadt – Dieburg* [2007] ECR I-06495.

Mezinárodní úmluvy a komunitární předpisy:

- Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích ze dne 14. června 1985.
- Úmluva podepsaná dne 19. června 1990 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.

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008 o Vízovém informačním systému a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy. Úř. věst. L 218/60, 13.8.2008.
- Nařízení Rady (ES) č. 871/2004 z 29. dubna 2004 o zavedení některých nových funkcí SIS se zřetelem k boji proti terorismu. Úř. věst. L 162, 30.4.2004.
- Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie. Úř. věst. L 394, 25.11.2004.
- Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úř. věst. L 50, 25.2.2003.
- Nařízení Rady (ES) č. 1091/2001 ze dne 28. května 2001 o volném pohybu s vízem pro dlouhodobý pobyt. Úř. věst. L 150, 6.6.2001.
- 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. Úř. věst. L 81, 21.3.2001.
- Směrnice Evropského parlamentu a 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. Úř. Věst. L 158, 30.4.2004.
- Směrnice Rady 2002/90/ES z 28. listopadu 2002 kterou se definuje pomoc při nepovoleném vstupu, přechodu nebo pobytu. Úř. věst. L 328, 5.12.2002.
- Směrnice Rady 91/477/EHS z 18. června 1991 o kontrole nabývání a držení zbraní. Úř. věst. L 256, 13.9.1991.
- Směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb. Úř. věst. L 172, 28.6.1973.
- Rozhodnutí Rady 261/2008/ES ze dne 28. února 2008 o podpisu Protokolu mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím, Švýcarskou konfederací a Lichtenštejnským knížectvím o přistoupení Lichtenštejnského knížectví k dohodě mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o

přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis jménem Evropského společenství a o prozatímním uplatňování určitých ustanovení tohoto protokolu. Úř. věst. L 83, 26.3.2009.

- Rozhodnutí Rady 903/2008/ES ze dne 27. listopadu 2008 o plném uplatňování schengenského acquis ve Švýcarské konfederaci. Úř. věst. L 327, 5.12.2008.
- Rozhodnutí Rady 1999/435/ES ze dne 20. května 1999 o definici schengenského acquis za účelem určení právního základu všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří acquis, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii. Úř. věst. L 176, 10.7.1999.
- Rozhodnutí Rady 1999/436/ES ze dne 20. května 1999, kterým se určuje právní základ všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří schengenské acquis, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii. Úř. věst. L 176, 10.7.1999.
- Rozhodnutí Rady 1999/439/ES ze dne 17. května 1999 o uzavření dohody s Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis. Úř. věst. L 176, 10.7.1999.
- Rozhodnutí Rady 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. Úř. věst. L 323, 8.12.2007.
- Rozhodnutí Rady 2005/211/JVV z 24. února 2005 o zavedení některých nových funkcí SIS se zřetelem k boji proti terorismu. Úř. věst. EU L 68, 15.3.2005.
- Rozhodnutí Rady 2004/512/ES ze dne 8. června 2004 o zřízení Vízového informačního systému (VIS). Úř. věst. L 213, 15.6.2004.
- Rozhodnutí Rady 2003/725/JVV ze dne 2. října 2003, kterým se mění čl. 40 odst. 1 a 7 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích. Úř. věst. L 260, 11.10.2003.
- Rozhodnutí Rady 1999/437/ES ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis. Úř. věst. L 176, 10.7.1999.

- Rozhodnutí Rady 2003/170/JVV z 27. února 2003 o společném využívání styčných důstojníků vysílaných do zahraničí orgány členských států, činných v trestním konání. Úř. věst. L 67, 12.3.2003.
- Rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/JVV z 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi jednotlivými členskými státy. Úř. věst. L 190, 18.7.2002.
- Rámcové rozhodnutí Rady 2002/946/JVV z 28. listopadu 2002 o posílení trestněprávního rámce v boji proti napomáhání nepovoleného vstupu, přechodu nebo pobytu. Úř. věst. L 328, 5.12.2002.

Klíčová slova / Key words

- Amsterodamská smlouva / Treaty of Amsterdam
- Azylová politika / Asylum Policy
- Eurojust / Eurojust
- Europol / Europol
- Evropská unie / European Union
- FRONTEX / FRONTEX
- Haagský program / Hague Programme
- Komunitarizace / Communitarisation
- Lisabonská smlouva / Treaty of Lisbon
- Migrační politika / Migration Policy
- Občanství Evropské unie / Citizenship of the European Union
- Oblast justice a vnitřních věcí / Justice and Home Affairs
- Policejní spolupráce / Police Cooperation
- Prostor svobody, bezpečnosti a práva / Area of Freedom, Security and Justice
- Schengen / Schengen
- Schengenská dohoda / Schengen Agreement
- Schengenská prováděcí úmluva / Schengen Convention Implementing the Schengen Agreement
- Schengenské acquis / Schengen Acquis
- Schengenský informační systém / Schengen Information System
- Schengenský prostor / Schengen Area
- Schengenský systém / Schengen System
- Soudní spolupráce v trestních věcech / Justice Cooperation in Criminal Matters
- Stockholmský program / Stockholm Programme
- Tamperský program / Tampere Programme
- Vídeňský akční plán / Vienna Action Plan
- Vízová politika / Visa Policy
- Vízový informační systém / Visa Information System
- Vnější hranice / External Border
- Vnitřní hranice / Internal Border