

nu a dodržování právních předpisů slučitelných s evropským právem zajišťovány orgány státní a veřejné správy a soudy.¹⁵²⁾

Při výkladu problematiky aplikace práva ES je třeba mít na paměti, že komunitární právo má v případech obsahového střetu přednost před celým vnitrostátním právem členského státu včetně práva ústavního.

Pro členské státy Evropské unie to v praxi znamená, že musí plnit pod případnou sankcí Evropského soudního dvora zvláště tyto dva úkoly:

- nemohou vydávat žádné národní právní předpisy, které by odporovaly komunitárnímu právu a rovněž ani právu unijnímu v případech příslušných aktů třetího pilíře,
- správní orgány a soudy nesmějí aplikovat právo svým obsahem odporující právu komunitárnímu (resp. i právu unijnímu).

Z toho vyplývá pro asociované země, které v rámci aproximačního procesu aplikují evropské právo do svého vnitrostátního práva, že datem vstupu do Evropské unie musí být právo ES/EU aplikované nebo aplikovatelné jak právně, tak i věcně v národních podmínkách. Při zajišťování právní aproximace je třeba brát do úvahy kromě *acquis communautaire* rovněž národní předpisy členských států Evropské unie, které aplikují právo ES/EU nebo blíže upravují předmětnou materii.

¹⁵²⁾ Za základ pro toto pojmové vymezení sloužilo usnesení vlády ČR ze dne 15. listopadu 1999 č. 1212 o Metodických pokynech pro zajišťování prací na sblížení právních předpisů České republiky s právem Evropských společenství (Příloha, bod II/1), které tak bylo adaptováno rovněž na problematiku sblížení s právem EU v oblasti třetího pilíře.

KAPITOLA X. SCHENGEN

1. Vznik schengenského systému spolupráce

Úvodem bude vhodné poznamenat, že v tomto pojednání jsou běžně používány zkracující pojmy jako Schengen, státy Schengenu, schengenský prostor (území) nebo Schengenský systém, které jsou v rámci Evropské unie již rutinně používány jak v odborných, tak i politických textech.

Termínu Schengen se dosud obvykle užívalo při popisu samostatného mezivládního rámce spolupráce, který se rozvinul mimo rámec Smlouvy o založení ES a Smlouvy o EU. Zde je třeba vidět, že ne všechny státy Unie jsou stranami tzv. Schengenských dohod, a nejsou proto jimi přímo vázány. Z tohoto důvodu převzetí schengenského *acquis* do Smluv ES/EU neplatí pro Společenství jako takové, nýbrž pouze pro členské státy, které jsou nyní stranami tzv. Schengenských dohod z roku 1985 a 1990 a v případě nových členských států se bude jednat o státy aplikující schengenské *acquis*.

První schengenská dohoda o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích některých států Společenství byla sjednána 14. června 1985¹⁵³⁾ s tím, že nevyžadovala ratifikaci a prováděla se na prozatímním základě. K jejímu provedení pak byla v červnu 1990 sjednána prováděcí dohoda („Schengenská prováděcí úmluva“),¹⁵⁴⁾ která již vyžadovala ratifika-

¹⁵³⁾ Dohoda podepsaná 14. června 1985 v Schengenu mezi vládami států Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francie o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (42000A0922(01)).

¹⁵⁴⁾ Dohoda podepsaná 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody podepsané 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (42000A0922(02)).

ci parlamenty států smluvních stran Schengenu. Schengenská prováděcí úmluva poměrně detailním způsobem (142 článků) zakotvuje potřebné podmínky a garance pro nezbytnou materializaci tzv. Schengenského prostoru, zvláště poté, co byly formálně zrušeny (ostrahy) vnitřní hranice v rámci Evropské unie.

Původ Schengenských dohod lze odvodit od tzv. **Saarbrückenské dohody** sjednané mezi SRN a Francií 13. června 1984 v důsledku zmobilizování evropských řidičů vozidel pro dálkovou silniční přepravu proti velkým zdržením na hranicích obou států. Obsahem této dohody bylo postupné rušení kontrol na francouzsko-německých hranicích a kromě volného pohybu zboží také zavedení volného pohybu osob. Následovalo jednání o obdobných opatřeních se zeměmi Beneluxu, které vyústilo v podpis první Schengenské dohody 14. června 1985. Někdy jsou tyto dohody poslopně označovány jako Schengen I a Schengen II.

Jedním z konkrétních spouštěcích mechanismů pro uzavření Schengenských dohod byla myšlenka vytvoření „Evropy občanů“ v takovém pojetí, aby se stala geograficky a fyzicky hmatatelnou. S touto myšlenkou přišly jako první SRN a Francie a jejím předchůdcem byl záměr obsažený v Jednotném evropském aktu z roku 1986. Dalším nezanedbatelným aspektem bylo to, že účastnické státy pochopily a návazně na to i „předložily“ pro svá jednání dostatečný počet závažných styčných bodů, jejichž řešení je jim společné a současně i předpokládá co možná nejintegrovanejší společný postup při respektování určité citlivosti v přístupu k těmto otázkám z hlediska tradičního pojetí státní suverenity.

Cílem sledovaným státy Schengenu bylo vytvoření zóny **volného pohybu se zrušením kontrol na společných hranicích** (tzv. Schengenský prostor) za paralelního přijetí série mechanismů a konkrétních opatření sledujících udržení a současně i zvyšování úrovně **věřejné bezpečnosti** v členských státech. Tento systém měl přitom posloužit jako jakási „laboratoř integrace“, označovaná taktéž jako „schengenská laboratoř Evropy“ v oblasti volného pohybu osob. Získané zkušenosti měly být využity pro zavedení téhož režimu v rámci celého Společenství. Tato intence se podařila materiálně zakotvit do Amsterodamské smlouvy s orientační lhůtou realizace pěti let.

Z hlediska bezpečnostního je zřetelné, že přijatá opatření mají současně ztížit možnosti zneužívání **svobody pohybu ke kriminálním aktivitám**. Schengenská prováděcí úmluva zakotvuje zejména otázky překračování vnitřních a vnějších hranic a navazující problematiku vízovou, dále policejní spolupráci, právní pomoc ve věcech trestních a důležitá ustanovení o fungování

tzv. Schengenského informačního systému („SIS“) včetně otázky ochrany osobních údajů. Původně komplexně zakotvená úprava problematiky zbraní a střeliva, azylu a některé další se nyní řídí zvláštními instrumenty, jak bude pojednáno dále.

Samotná materie Schengenu spadá hlavně do kompetence Ministerstva vnitra, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva financí (Generální ředitelství cel), Ministerstva zahraničních věcí a dotýká se rovněž dalších resortů a ústředních orgánů.

Schengenská prováděcí úmluva podepsaná v roce 1990 vstoupila v platnost po určitém odkladu 26. března 1995. Sjednaly ji země Beneluxu (Belgie, Nizozemsko, Lucembursko), Francie a SRN. Později k úmluvě přistoupily Itálie (1990), Španělsko a Portugalsko (1991), Řecko (1992) a Rakousko (1995). V prosinci 1996 přistupují členové Severské pasové unie Dánsko, Finsko a Švédsko. Souběžně i Norsko a Island, státy, které jsou taktéž členy Severské pasové unie, avšak nikoli členy Evropské unie, podepisují smlouvy o spolupráci se státy Schengenu. Po Amsterodamu byly sjednány smlouvy nové, které odrážejí novou právní situaci určovanou začleněním schengenského systému do rámce Evropské unie.¹⁵⁵⁾ Tyto smlouvy jim dávají fakticky stejná práva a povinnosti jako plnoprávným členům Schengenu, avšak s výjimkou práva hlasovat o přijímaných opatřeních.

Do schengenské spolupráce je nyní **zapojeno třináct** členských států Evropské unie (**Spojené království a Irsko nejsou členy Schengenu**). Tyto dva státy však podnikají příslušné kroky k tomu, aby se do tohoto systému zapojily a naplňovaly tak cíl Unie vybudovat prostor svobody, bezpečnosti a práva.¹⁵⁶⁾ Přidružené země Island a Norsko rovněž přijaly konkrétní opatření k aplikaci schengenského *acquis*.¹⁵⁷⁾ Daný systém do velké míry efektivně funguje a při jeho rozvoji a implementaci bylo mnohého dosaženo.

Zásadní změnu pro celý schengenský systém a jeho *acquis* znamenal vstup Amsterodamské smlouvy v platnost a jejich začlenění do rámce Evropské

¹⁵⁵⁾ Rozhodnutí Rady č. 439 z 17. května 1999 o uzavření dohody s Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* (1999/439/ES).

¹⁵⁶⁾ Viz např. rozhodnutí Rady č. 365 z 29. května 2000 o žádosti Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* (2000/365/ES).

¹⁵⁷⁾ Viz např. rozhodnutí Rady č. 1999/437/ES z 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 při provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* (399D0437).

unie. Vzhledem k tomu, že ne všechny státy Evropské unie jsou zároveň členy Schengenu, představuje **schengenský systém typickou diferencovanou integraci**. Proto také ty části (politiky) schengenského *acquis*, které byly přeneseny do komunitárního práva (hlava IV Smlouvy o založení ES), neplatí pro Společenství jako takové, ale zavazuje pouze státy, které jsou členy Schengenu (s výjimkou Dánska). Schengen současně představuje zvláštní formu posílené spolupráce (flexibility). Schengenské dohody jsou přístupné kterémukoliv z členských států Evropské unie, přičemž nezávisle na přístupu k nim využívají výhody plynoucí z těchto dohod rovněž občané všech členských států Unie.

I přes některé problémy při spolupráci v rámci Schengenu vyjádřily členské státy Unie Amsterodamem zájem na tom, aby se jejich spolupráce dostala do právního a institucionálního rámce Smluv ES/EU a byla tak posunuta na kvalitativně vyšší stupeň. Tento výsledek zapracovaný do Amsterodamské smlouvy lze interpretovat jako faktický odraz objektivních tendencí směrem k postupné komunitarizaci celého schengenského systému.

2. Mechanismy Schengenu

Schengen vlastně představuje právní instrument zakotvující hlavně volný pohyb osob v plném významu této zásady ES na území Schengenu, který do této doby nebyl hmatatelněji a účinněji právně ošetřen. Schengenský systém tak posloužil jako model pro celou významnou oblast Společenství s tím, že kontroly osob **na vnitřních hranicích** byly postupně zrušeny a těžiště přesouváno **na kontroly vnějších hranic**.

V souvislosti s naším výkladem by se dalo říci, že jedním z klíčových pojmů Smlouvy o založení ES je volný pohyb osob, od kterého se odvíjí další důležité aspekty realizace této smlouvy. Naplnění tohoto pojmu však bylo po dosti dlouhou dobu v jistém slova smyslu v ústraní, i když lze vysledovat postupné kroky v zavádění určitých elementů, jejichž základ byl poprvé zakotven v ustanovení o zrušení kontrol na vnitřních hranicích v **Jednotném evropském aktu z roku 1986**.

Tento ambiciózní záměr se však pouze na základě tohoto aktu naplnit nepodařilo. Bylo zapotřebí dalších opatření přes Maastricht a Amsterodam, zejména pak přijetí zvláštního instrumentu, který představovaly právě Schengenské dohody, jejichž hlavním cílem bylo nastolit volný pohyb osob jako každodenní, běžnou realitu. Nyní po Amsterodamu a Nice je problematika

zrušení kontrol na vnitřních hranicích (článek 14) jako záležitost Společenství (komunitární) zakotvena a rozvedena v článku 62 Smlouvy o založení ES.

Schengenskou prováděcí úmluvu lze ve vztahu k první dohodě z roku 1985 označit jako její realizační dokument. Tato první Schengenská dohoda z roku 1985 představovala z právního pohledu vlastně (kromě tzv. krátkodobých opatření) hlavně závazek realizovat do 1. ledna 1990 „akční program“ pro její realizaci, čehož výsledkem a formou je Schengenská prováděcí úmluva.¹⁵⁸⁾

Lze konstatovat, že výsledný efekt schengenské spolupráce ve vztahu k Unii byl současně určován komunitárním závazkem ohledně **zrušení vnitřních hranic** obsaženým již v Jednotném evropském aktu z roku 1986, který byl zakotven přímo do Smlouvy o založení ES v článku 14 (ex-článek 7a). O těžkostech vypovídá i fakt, že závazek či slib vytvořit Unii bez vnitřních hranic byl několikrát oddálen včetně platnosti Schengenské prováděcí úmluvy. Blíže k této problematice viz kapitolu II část Volný pohyb osob, výjimky a kompenzační opatření.

Již při svém vzniku Schengen představuje jak v právním, tak i věcném slova smyslu možnost postupného „přemostění“ některých politik justice a vnitřních věcí z oblasti mezivládní do oblastí komunitární. Dalo by se říci, že sázka na tuto kartu vyšla, což bylo potvrzeno i Amsterodamem ve formě nové hlavy IV Smlouvy o založení ES. Toto zakotvení představuje právní fixaci dosaženého pokroku s perspektivou **rozšíření schengenské metody** a jejího faktického včlenění do metody komunitární. **Pojetí postupné komunitarizace problematik Schengenu** mělo jasně ohraničený rámec článkem 134 Schengenské prováděcí úmluvy, který podmiňoval použitelnost (aplikaci) jednotlivých ustanovení této dohody jejich slučitelností s právem ES.

Znamená to, že do oblasti Schengenu **nemělo Společenství právo** nijak zasahovat, přičemž realizace ustanovení Schengenu byla přípustná, jen pokud byla slučitelná s právem ES. Mezivládní postupy zakotvené v Schengenu mohly být tedy aplikovány tam, kde neexistovala úprava komunitární. Na druhé straně lze říci, že Amsterodam fakticky potvrdil úspěšnost metody Schengenu, která znamenala vytváření vhodného prostředí pro postupnou

¹⁵⁸⁾ Blíže k této části srov. THYES, M. *Schengenské dohody o svobodě pohybu osob v Evropské unii. Historický přehled a význam*. Brusel: Evropská komise, únor 1995 (anglická verze). Dále viz POMAHÁČ, R. *Evropské právo (stručný přehled)*, Praha: Karolinum, 2003, s. 184–188.

komunitarizaci některých důležitých materiálů Schengenu (azyl, zbraně a střelivo a další), jak již bylo zmíněno. Na druhé straně výrazem nezdaru této metody byl neúspěch v případě návrhu Úmluvy o vnějších hranicích Společenství, který ztroskotal na vetu Španělska v návaznosti na spor se Spojeným královstvím ohledně Gibraltaru.

Z jiné stránky pohledu na věc nebudeme jistě daleko od pravdy při konstatování, že i obecně „retardační“ role jednomyslnosti při rozhodování jako pracně dosahovaného konsensu všech členských států Schengenu měla i pozitivní stránku, kterou byl příklad států, které vsadily na rychlejší integrační postup v dané oblasti. Šlo často o doslova magnetizující příklad pro ostatní, kteří se postupně přesvědčovali o realizovatelnosti schengenské myšlenky. Přitom tato idea představovala pouze reálnější a zhmotnělé vyjádření téhož cíle již obecně zakotveného ve Smlouvách ES/EU. V neposlední řadě poskytoval tento vývoj i možnost k přehodnocení některých politických přístupů ze strany některých států Schengenu a potažmo i ostatních států Evropské unie, spojených s tímto procesem. Do tohoto vývoje bychom mohli řadit například i některá počáteční „zdůvodnění“ ohledně technických potíží se zaváděním Schengenu, což vlastně představovalo někdy prosté zakrývání politické nejistoty a ve svém důsledku mělo za následek oddálení vstupu Schengenské prováděcí úmluvy v platnost.¹⁵⁹⁾

Pokud jde o **zařazení *acquis* Schengenu do rámce Evropské unie** Amsterodamskou smlouvou, lze toto legislativní opatření označit za prosazení myšlenky, že určité nazrálé politiky je vhodné začlenit nebo postupně začleňovat v přechodném období pěti let hlavně do rámce a mechanismu komunitárního (prvního pilíře), neboť jiný přístup – tzv. unijní, mezivládní – by vlastně znamenal faktické promarnění toho, co bylo investováno do schengenského procesu. Tento přístup je zřetelný i z rozhodnutí Rady EU ohledně určení právního základu schengenského *acquis*¹⁶⁰⁾ již z toho důvodu, že začlenění dokumentů a ustanovení *acquis* Schengenu do pouhého unijního rámce má z legislativního hlediska spíše podpůrný charakter.

¹⁵⁹⁾ Podrobněji k této části výkladu viz PIKNA, B. *Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci*. Praha: Policejní akademie ČR, s. 94–99.

¹⁶⁰⁾ Rozhodnutí Rady z 20. května 1999, které 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 (1999/436/ES) (42000A0922(02)).

3. Schengenská prováděcí úmluva

3.1. Obecná charakteristika

V další části výkladu se budeme zabývat pouze Schengenskou prováděcí úmluvou, zkráceně též označovanou jako Schengen, s přihlédnutím k tomu, že základní dohoda z roku 1985 je realizována právě touto úmluvou.

Účinná realizace Schengenu předpokládá nezbytnou **harmonizaci právních** řádů členských států Evropské unie, mj. v souladu s úkoly vytyčenými Amsterodamskou smlouvou včetně zavedení **jednotných standardů** činnosti příslušných výkonných orgánů státní správy.

Schengenská prováděcí úmluva měla za cíl, kromě eliminace vnitřních hranic, hlavně zabezpečit:

- **posílení kontrol** na vnějších hranicích,
- zlepšení **organizace spolupráce** mezi národními systémy soudními (justičními), policejními, celními a dalšími správními orgány,
- **postupnou harmonizaci** některých důležitých postupů týkajících se hlavně víz (společné vízové politiky), problematiky azylu, zbraní a střeliva, soudní spolupráce v trestních věcech a další,

Původní ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy jsou uspořádána **do osmi hlav s tímto označením:**

- I. Definice.
- II. Zrušení kontrol na vnitřních hranicích a pohyb osob.
(včetně problematik překračování vnějších hranic, vízové, podmínek pro pohyb cizinců a povolení k pobytu nebo příslušnosti k projednání žádosti o azyl)
- III. Policie a bezpečnost.
(mj. včetně vzájemné pomoci v trestních věcech a problematiky střelných zbraní a střeliva)
- IV. Schengenský informační systém (SIS).
- V. Přeprava a pohyb zboží.
- VI. Ochrana osobních údajů.
- VII. Výkonný výbor.
- VIII. Závěrečná ustanovení.

K úmluvě jsou připojeny Závěrečný akt, Zápis, Společné prohlášení ministrů a státních tajemníků a Prohlášení ministrů státních tajemníků.¹⁶¹⁾

¹⁶¹⁾ Blíže srov. BALGA, J., ODLER, R., SLOBODOVÁ, S. *Acquis Schengen*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2001.

3.2. Zrušení kontrol na vnitřních hranicích a vnější hranice

Úvodní část úmluvy obsahuje definice nejdůležitějších pojmů, jako jsou např. vnitřní a vnější hranice, cizinec, třetí stát a další.

Vnitřní hranic se rozumí společné **pozemní hranice** smluvních stran Schengenu, jakož i jejich **letišť pro vnitřní lety** a jejich námořní **přístavy** pro pravidelná trajektová spojení výhradně z přístavů a do přístavů na území smluvních stran, bez přerušování plavby v přístavech ležících mimo toto území. Touto definicí je určena i charakteristika **vnější hranice**, pod kterou se rozumí hranice států Schengenu na zemi i na moři, jakož i letiště a námořní přístavy, pokud nejsou vnitřními hranicemi.

Pro realizaci **základního cíle Schengenu**, kterým je zabezpečení **svobody pohybu osob a zboží** na území států schengenského prostoru, je však nezbytné přijmout taková společná opatření, která by odstraňovala překážky bránící tomuto svobodnému pohybu.

Základním cílem Schengenu je tedy maximální liberalizace pohybu osob přes vnitřní hranice států Schengenské dohody, což ovšem předpokládá paralelní přijetí takových společných opatření, která by zabraňovala ohrožení vnitřní bezpečnosti členských států v návaznosti na možnost zneužívání tohoto volného přeshraničního pohybu ke kriminálním aktivitám. Tato opatření jsou označována jako **kompenzační bezpečnostní opatření**.

Základní podmínkou pro zabezpečení tohoto úkolu je přijetí nezbytných opatření hlavně na **vnějších hranicích** Schengenského prostoru, ke kterým v souladu se Schengenskou prováděcí úmluvou zejména patří:

- **vnější hranice**, na rozdíl od vnitřních hranic, lze zásadně překračovat pouze na hraničních přechodech a ve stanovené provozní době s tím, že proti nedovolenému překračování vnějších hranic zavádějí smluvní strany příslušné sankce (článek 3);
- vstup cizinců, **občanů třetích zemí**, na území Schengenu, který nemá být delší než **tři měsíce**, je podmíněn splněním vymezených předpokladů, kterými jsou kromě příslušných cestovních dokladů a event. platného víza zejména finanční prostředky na pobyt nebo podmínka, že cizinec nesmí být uveden na seznamu osob, kterým má být odepřen vstup, nebo že tato osoba nesmí představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, bezpečnost státu nebo mezinárodní vztahy žádné ze smluvních stran Schengenu (článek 5);
- **cizinci ze třetí země**, který nespĺňuje všechny tyto podmínky, musí být vstup na území Schengenu **odepřen**, ledaže stát, který o záležitosti

rozhoduje, pokládá z humanitárních důvodů nebo z důvodů národního zájmu nebo na základě mezinárodních závazků za žádoucí se od této zásady odchýlit (článek 5 odst. 2). V tomto případě ovšem bude vstup omezen pouze na území dotyčného státu, který o tom musí uvědomit ostatní státy Schengenu;

- kontrola na vnějších hranicích se provádí podle jednotných zásad (standardů), které představují rovněž i techniku postupů a prověřovacích opatření (článek 6), které jsou pak blíže specifikovány ve Společné příručce pro kontrolu na vnějších hranicích;
- příslušné orgány členského státu Schengenu zabezpečují pomocí mobilních hlídek střežení vnější hranice mimo hraniční přechody a rovněž i hraničních přechodů mimo stanovené provozní doby.

Za účelem účinného plnění úkolů spojených s kontrolou a ostrahou hranice států Schengenu **úzce spolupracují různými formami**, jako jsou výměna informací, zajišťování společného výcviku a školení hraničního personálu, kompatibilitnost technického vybavení apod. Důležitou součástí této spolupráce je **výměna styčných důstojníků**.

Pokud jde o **vnitřní hranice** Společenství, smějí být **překračovány na libovolném místě, aniž by se prováděla kontrola osob**. Toto platí rovněž pro cizince z třetích zemí. Pokud to však vyžaduje **veřejný pořádek** nebo bezpečnost státu, může smluvní strana po konzultaci s ostatními smluvními stranami rozhodnout, že po omezenou dobu budou na vnitřních hranicích prováděny jednostranné kontroly přiměřené dané situaci (článek 2). Paralelně je informována Rada EU pro justici a vnitřní věci. **Nejde o uzavření hranice** ve vlastním slova smyslu, ale pouze o zavedení kontrol po určité době.¹⁶²⁾

Výkonný výbor přijal řadu rozhodnutí k jednotlivým ustanovením Schengenské prováděcí úmluvy tvořící součást *acquis* Schengenu. Kromě toho rozhodl o třech důležitých dokumentech, o Společné příručce pro kontrolu na vnějších hranicích, Společné konzulární instrukce o vízech pro diplomatické mise a konzulární úřady a o příručce SIRENE.

¹⁶²⁾ Srov. Joint answer to Written Questions P-1975/02 and P-1987/02 given by Mr Vitorino on behalf of the Commission (25 July 2002) (Úřední věstník ES č. C92E/125, 17. 4. 2003). K volnému pohybu osob uvnitř Schengenského prostoru srov. Written Question P-1987/02 by Carlos Lage (PSE) to the Commission. Subject: Free movement of persons within the Schengen area (1 July 2002) (2003/C92E/173) (Úřední věstník ES č. C92E/124, 17. 4. 2003).

Společná příručka pro kontrolu na vnějších hranicích („Společná příručka“),¹⁶³⁾ má zajistit pro účely **kontroly na vnějších hranicích** tzv. Schengenského prostoru kontrolní postup podle jednotných zásad, jak je požadováno v článku 6 odst. 1 Schengenské prováděcí úmluvy. V příručce jsou uvedeny a osvětleny podmínky pro vstup, obsahuje všeobecné pokyny pro kontrolní metody, upravuje zvláštnosti kontroly v silniční, železniční, letecké a námořní dopravě a ve vnitrozemské plavbě. Je zde stanoven postup při udělování víz na hranici a přístup k zvláštním kategoriím cizinců (diplomaté, občané Unie, pracovníci z příhraničních oblastí, osoby se statutem uprchlíka a pod.). V přílohách jsou pak uvedeny další pokyny a informace. Dále sem patří průběžně aktualizovaný přehled oficiálních hraničních přechodů, seznam platných cestovních dokumentů, seznam států, jejichž státní příslušníci mají vízovou povinnost, technické znaky víza a sbírka vzorů víz a národních povolení k pobytu.

Pro zahraniční zastoupení států Schengenské dohody jsou stanoveny předpoklady a modalita pro udělování tzv. schengenského víza ve **Společné konzulární instrukci o vízech** pro diplomatické mise a konzulární úřady („Společná konzulární instrukce“).¹⁶⁴⁾ Účelem je zajistit jednotné uplatňování vízových ustanovení na všech zahraničních zastoupeních států Schengenské dohody. V tomto pokynu jsou stanoveny kategorie víz (typ A, B, C, D, D+C) a rozsah oprávnění, která poskytují. Dále jsou zde blíže specifikovány pravomoci zahraničních zastoupení pro udělování víz, osvětleny předpoklady, postupy a technické modalita pro udělení víza. K pokynu jsou připojeny přílohy, které z velké části odpovídají přílohám ve shora uvedené Společné příručce.¹⁶⁵⁾

Kontrola osob **na vnějších hranicích** je ale odstupňována. Všechny osoby podléhají alespoň minimální kontrole, která spočívá ve zjištění jejich totož-

¹⁶³⁾ Společná příručka pro kontroly na vnějších hranicích z 16. ledna 1999 (8205/99). Společná příručka byla revidována rozhodnutím Rady č. 2002/352/ES z 25. dubna 2002; rozhodnutím Rady č. 2002/587/ES z 12. července 2002; rozhodnutím Rady č. 2001/420/ES. Dalšími rozhodnutími Rady bylo rozhodnuto o odtajnění jejich některých částí.

¹⁶⁴⁾ Společné konzulární pokyny o vízech pro diplomatické mise a konzulární úřady z 10. června 1999 (8698/99). Tyto byly aktualizovány a doplněny několika rozhodnutími Rady č. 2001/329/ESW z 24. dubna 2001, č. 2002/44/ES z 20. prosince 2001, č. 2002/585/ES z 12. července 2002, č. 2002/586/ES z 12. července 2002; č. 2002/354/ES z 25. dubna 2002, jako ž i dalšími předpisy ES.

¹⁶⁵⁾ Blíže srov. KURŽEJA, J. *Cizinecká a pohraniční policie II*. Praha: Policejní akademie ČR, 2003.

nosti. Občané EU-EHP (Evropský hospodářský prostor) mohou být podrobeni důkladné kontrole v ojedinělých případech, pokud pro zvláštní postup existují důvody ohrožení veřejného pořádku, bezpečnosti nebo zdraví. Zvýhodněny jsou osoby, které požívají určitá privilegia a imunity. Těžiště spočívá v **důkladné kontrole cizince ze třetích zemí**, která je zaměřena hlavně na:

- prověrku dokladů pro překročení hranice,
- prověření dalších předpokladů pro vstup, pobyt, práci a vycestování,
- prověření, zda se nejedná o hledanou osobu,
- odvrácení nebezpečí pro národní bezpečnost a veřejný pořádek všech států Schengenské dohody.

Kontrola se vztahuje i na motorová vozidla a převážené věci, přičemž se postupuje podle národního (vnitrostátního) práva.

3.3. Vízová politika

Výrazem harmonizace vízové politiky států Schengenského prostoru, ke které se zavázaly (článek 9), je zavádění systému společných víz ve formě **jednotného schengenského víza** („Schengenské vízum“), které opravňuje držitele v zásadě k volnému pohybu po celém Schengenském prostoru. Přitom však existuje možnost omezení platnosti Schengenského víza pouze na některé členské státy, přičemž použitelnost tohoto víza je v rozmezí 1–6 měsíců, v určitých případech i déle. Délka povoleného pobytu se pak dělí mezi počet povolených vstupů.

Zpracování schengenského víza do národních právních předpisů týkajících se cizinců je různorodé. Bezvízový styk podle Schengenské prováděcí úmluvy je možný tehdy, pokud cizinec ze třetí země je **zproštěn vízové povinnosti**. Úmluva rovněž upravuje krátkodobé právo na tranzit pro držitele národního povolení k pobytu a pro držitele národního víza.

Udělování víz je výhradně v kompetenci **diplomatických misí** a konzulárních úřadů států Schengenské dohody, přičemž ve výjimečných případech je mohou také udělit **pohraniční orgány** (článek 12). Podle článku 15 může být cizinci ze třetí země **uděleno schengenské vízum**:

- pokud má platný cestovní doklad,
- prokáže účel a podmínky předpokládaného pobytu a má zajištěny dostatečné finanční prostředky,
- nemá v SIS záznam o odepření vstupu,
- jeho pobyt nepředstavuje nebezpečí pro veřejný pořádek, bezpečnost státu nebo mezinárodní vztahy některého ze států Schengenské dohody.

Pro státní příslušníky určitých tzv. problémových zemí, u nichž se obecně předpokládá zvýšené ohrožení národní bezpečnosti nebo ilegální imigrace, je předepsáno tzv. **konzultační řízení** (článek 17 odst. 2). Udělení víza pak závisí na souhlasu ústředních orgánů příslušných států Schengenské dohody, které tuto konzultaci požadují. Vízum se uděluje na jednotném vízovém štítku. Významným praktickým pomocníkem je existence obdobné struktury kanceláří VISION pro konzultaci centrálních orgánů EU – **VISION** (*Visa Inquiry Open-Border Network* – Síť vízových informací otevřené hranice). Připravuje se rozšíření těchto koordinačních služeb o nový celoevropský systém VIS (vízový informační systém).

Schengenské vízum se zásadně uděluje pro všechny státy Schengenské dohody. Pokud cizinec ze třetí země nevlastní cestovní doklad uznávaný všemi státy Schengenské dohody, smí být vystaveno vízum pouze s územním omezením na státy, které tento cestovní doklad uznávají (článek 14 odst. 1).

Rozeznáváme tyto **kategorie schengenského víza**:

- typ A – vízum pro **letištní tranzit**, které opravňuje držitele zdržovat se při mezipřistání v tranzitu letiště a neopravňuje ho ke vstupu na území příslušného státu,
- typ B – **průjezdní vízum** (tranzitní), které opravňuje k průjezdu územím Schengenského prostoru za účelem dosažení jiného třetího státu, uděluje se pro jednorázový, dvojnásobný nebo výjimečně také několiknásobný tranzit, přičemž doba každého průjezdu nesmí překročit pět dní,
- typ C – **krátkodobé vízum**, které opravňuje ke vstupu na území Schengenského prostoru za účelem nepřerušného pobytu nebo různé, po sobě následující pobytu v celkové délce maximálně **tři měsíce, a to během půl roku** od data prvního vstupu, pro jeden nebo více vstupů,
- typ D+C – **dlouhodobé národní vízum** platící současně jako krátkodobé schengenské vízum.

Držitel neomezeného schengenského víza je oprávněn pohybovat se volně na území všech států Schengenského prostoru, pokud splňuje shora zmíněvané předpoklady. Je-li vízum územně omezeno, smí se zdržovat pouze ve státech, pro něž je vízum platné. Platnost schengenského **víza zaniká**:

- pokud skončí platnost víza (článek 19 odst. 1),
- vyprší platnost cestovního dokladu [článek 5 odst. 1 písm. a)],
- cizinec vyčerpá finanční prostředky pro další pobyt [článek 5 odst. 1 písm. c)],

- v mezidobí bude proveden **záznam v SIS o odeprání vstupu** [článek 5 odst. 1 písm. d)],
- provinil-li se zejména **proti veřejnému pořádku** nebo bezpečnosti státu [článek 5 odst. 1 písm. e)].

Shrnutě řečeno, cizinci ze třetích zemí bez vízové povinnosti se mohou volně pohybovat na území Schengenu, maximálně však tři měsíce v rámci šestiměsíční lhůty od data prvního vstupu a pokud splňují vpředu uváděné předpoklady podle článku 5 odst. 1. Úmluva však nestanoví, kteří cizinci ze třetích zemí mají vízovou povinnost. Tato povinnost vyplývá z vnitrostátních předpisů, které přitom musí zohledňovat společnou vízovou politiku.¹⁶⁶⁾

Státy Schengenu zakotvily do svých právních předpisů rovněž **opatření proti dopravcům** (letecké společnosti, rejdářství, železnice atp.) převzít zpět cizince ze třetích zemí, kteří byli letecky, po vodě či souši přepraveni na vnější hranici a zde jim byl odepřen vstup. Přitom dopravce musí na základě rozhodnutí pohraničních orgánů dopravit tohoto cizince do třetí země, z níž byl dopraven, nebo do třetí země, která vystavila cestovní doklad (příp. do třetí země, kde má zaručeno povolení vstupu). Dopravci jsou povinni učinit všechna nezbytná opatření, aby se ujistili, že cizinec ze třetí země **má potřebné doklady nutné pro vstup** na území Schengenu, přičemž dopravci, kteří tuto povinnost poruší, mohou být sankcionováni (článek 26).¹⁶⁷⁾

Účelem úpravy institutu **povolení k pobytu** podle úmluvy je poskytnout cizinci ze třetí země, který žije legálně s povolením k pobytu jakéhokoliv druhu ve státě Schengenské dohody, volnost cestování v rámci území Schengenského prostoru. K povolením k pobytu proto nepatří pouze povolení k pobytu vystavená na základě úředního rozhodnutí (zpravidla správního aktu), nýbrž také právo na pobyt vyplývající přímo z právního předpisu, pokud to není výslovně nebo ze smyslu úmluvy vyloučeno. Nějaké „předběžné“ právo na pobyt pro žadatele o azyl a pro cizince, kteří požádali o udělení nebo prodloužení národního povolení k pobytu, je však podle článku 1 úmluvy vyloučeno.

¹⁶⁶⁾ Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 z 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 (Úřední věstník ES č. L 81, 21. 3. 2001, s. 1). Toto nařízení bylo pozměněno nařízením č. 2414/2001 a nařízením č. 453/2003. Blíže srov. SLOBODOVÁ, S. Cudzinci z pohľadu spojenej Európy. In *Policajná teória a prax*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2001, roč. 9, č. 4, s. 35–40.

¹⁶⁷⁾ Směrnice Rady č. 2001/51 z 28. června 2001 doplňující ustanovení článku 26 Schengenské prováděcí úmluvy.

Vízum pro pobyt delší než tři měsíce se tedy uděluje jako národní vízum. Udělení nepodléhá (s výjimkou ustanovení článku 25) schengenské úpravy, nýbrž národnímu právu. V rámci krátkodobého pobytu je možná i vydělečná činnost (většinou na základě pracovního povolení podle národních předpisů). Je-li cizinec ze třetí země řádně a trvale zaměstnán u podniku se sídlem v jednom ze států EU – EHP, smí pracovat v rámci volného poskytování služeb přechodně (maximálně tři měsíce), bez pracovního povolení pro svou firmu v jiném státě Schengenské dohody.

Právo na tranzit pro držitele národního povolení k pobytu podle článku 5 odst. 3 má cizinec ze třetí země k návratu do státu Schengenské dohody, kde má svůj stálý pobyt. Pokud má v některém státě Schengenské dohody záznam o odepření vstupu, právo na tranzit zaniká.

Celá kapitola 7 pod názvem **Příslušnost k projednávání žádosti o azyl** byla nahrazena Úmluvou týkající se určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství z 15. června 1990 (tzv. Dublinská úmluva), která vstoupila v platnost 1. září 1997. Následně tato úmluva byla nahrazena nařízením ES č. 343/2003 – blíže viz níže část 3.

Článek 18 Schengenské prováděcí úmluvy byl nahrazen nařízením ES z 28. května 2001 o volném pohybu s vízem pro dlouhý pobyt.¹⁶⁸⁾

3.4. Policejní spolupráce

Skutečnost, že Schengenské dohody nejsou pouze instrumentem pro jednotnou politiku umožňující volný pohyb osob a zboží na území Schengenu, dokládají ustanovení o policejní spolupráci a vzájemné spolupráci v trestních věcech, které umožňují reagovat na bezpečnostní stránku realizace cílů sledovaných Schengenem.

Policejní spolupráci upravuje hlava III (články 39–47). Státy Schengenu se zavazují ke spolupráci a vzájemné pomoci při prevenci a objasňování kriminality. Tato policejní spolupráce je ovšem **limitována**:

- jednak tím, že vyřízení konkrétní žádosti o spolupráci **není vyhrazeno soudním orgánům**;
- jednak tím, že vyřízení žádosti nevyžaduje použití **donucovacích opatření**.

¹⁶⁸⁾ Council Regulation (EC) No 1091/2001 z 28. května 2001 on freedom of movement with a long-stay visa.

Kontakt mezi policejními orgány je v těchto případech **přímý**. Důležité je, že písemná informace, kterou dožádaná smluvní strana předá, může být dožadující stranou použita jako **důkazní prostředek** v trestním řízení pouze **se souhlasem příslušného soudního orgánu** dožádané smluvní strany.

Přeshraniční (mezinárodní) policejní spolupráce představuje významný doplněk mezinárodní spolupráce justičních orgánů ve věcech trestních. Rozsah a podmínky této policejní spolupráce bývají zakotveny v mezinárodních smlouvách. Posílení policejní spolupráce patří mezi nejvýznamnější opatření kompenzující objektivní snížení vnitřní bezpečnosti a nárůst „migrující kriminality“ v členských státech Unie, spojené s nelegální migrací, terorismem, obchodování s drogami a dalšími formami zvláště organizované a přeshraniční kriminality, a to v důsledku zrušení kontrol na vnitřních hranicích.

Policejní spolupráce v rámci Schengenu se uskutečňuje v **pěti základních modalitách** činností ve formách:

- výměny styčných důstojníků,
- výměny informací,
- sladění komunikační sítě,
- možnosti přeshraničního sledování a pronásledování osoby.

Článek 40 umožňuje policistům smluvní strany,¹⁶⁹⁾ kteří v rámci **vyšetřování** ve své zemi **sledují** osobu, která je podezřelá z účasti na trestném činu, na nějž se může vztahovat vydání osoby, jsou oprávněni **pokračovat ve sledování** na výsostném území jiné smluvní strany Schengenu, když tato strana svolila na základě **předem podané žádosti o právní pomoc** k přeshraničnímu sledování.

Za splnění některých dalších podmínek smějí policisté **pokračovat ve sledování osoby** i v případě, nelze-li z důvodu zvláštní naléhavosti předem požádat o svolení. Tato výjimka se však týká pouze případů vyjmenovaných závažných trestných činů. Policisté na území druhé strany se musí rovněž bezpodmínečně řídit **stanovenými limitujícími podmínkami**. Pod pojem policie mohou jednotlivé státy podřadit i další donucovací orgány, jako jsou četnictvo **nebo celní orgány**. Specifikace těchto orgánů, jakož i dalších podmínek pro přeshraniční sledování a pronásledování osoby obsahují tzv. prohlášení smluvních stran Schengenu.

V článku 41 je upravena možnost pro policisty (v širším významu tohoto

¹⁶⁹⁾ K derogacím dalších ustanovení úmluvy viz Rozhodnutí Rady č. 586 z 28. září 2000 o postupu, kterým se mění článek 40 odst. 4 a 5, článek 41 odst. 7 a článek 65 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody z 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (2000/586/JVV).

označení), kteří ve své zemi **pronásledují osobu**, která byla přistižena při spáchání nebo při účasti na některém závažném vyjmenovaném trestném činu, aby pokračovali v pronásledování takovéto osoby na území jiné smluvní strany **za stanovených podmínek**. Totéž se vztahuje na pronásledování osoby, která je zajištěna nebo zadržena, event. na uprchlého vězně. Pronásledování osoby musí být odůvodněno urgentností a nemožností předchozí notifikace příslušnému státu, musí se týkat osoby přistižené při činu nebo osoby na útěku za předpokladu, že jde o závažné vyjmenované trestné činy.

V obou případech však **existují určitá omezení**, která je nezbytné na území druhého státu respektovat. Tím je zvláště možnost použití služební zbraně jen v případě nutné obrany. Další omezení se týkají možnosti dotčenou osobu zadržet nebo zatknout nebo vstupu do obydlí a na pozemek, které nejsou veřejně přístupné.

S cílem usnadnit **policejní a celní spolupráci**,¹⁷⁰⁾ především za účelem včasného předávání informací v souvislosti s přeshraničním sledováním a pronásledováním uprchlé osoby zvláště v příhraničních oblastech, si smluvní strany zřizují rychlé komunikační kanály nebo zavádějí spolupráci ve formě styčných důstojníků a další opatření.

Důležitou úlohu hraje možnost vzájemného vysílání **styčných důstojníků** (článek 47). Cílem této činnosti je posílit a urychlit spolupráci zvláště ve formách 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. Nejsou však oprávněni k samostatnému provádění policejních opatření. Tito styční důstojníci jsou vysíláni na bilaterálním základě.¹⁷¹⁾

Dále je možno na tomto místě uvést závazek stran (článek 45), že zavedou příslušnou **evidenci v ubytovacích zařízeních** a dalších ubytovacích místech, i když tento závazek nelze zcela začlenit do oblasti výhradně policejní spolupráce.

3.5. Vzájemná spolupráce v trestních věcech

Schengenská prováděcí úmluva obsahuje rovněž soudní spolupráci v trestních věcech mezi státy Schengenu, a to vzájemnou pomoc ve věcech trest-

¹⁷⁰⁾ Podrobněji viz kapitolu týkající se unijní celní spolupráce v bezpečnostní oblasti.

¹⁷¹⁾ Rozhodnutí Rady č. 2003/170/JVV z 27. února 2003 týkající se společného využívání styčných důstojníků (nahrazuje článek 47 odst. 4 Schengenské prováděcí úmluvy).

ních, zákaz dvojího trestu, vydávání osob (extradice) a předávání k výkonu trestních rozsudků.

Vzájemná **pomoc v trestních věcech** (články 48 až 53) měla doplnit Evropskou úmluvu o právní pomoci ve věcech trestních z 20. dubna 1959 a usnadnit její aplikaci členskými státy Schengenu. Tato úmluva je rovněž součástí českého právního řádu (sdělení FMZV č. 550/1992 Sb.)

Nad rámec této evropské úmluvy zakotvuje Schengenská prováděcí úmluva poskytování právní pomoci v případech porušení správních předpisů, v řízeních o nárocích na odškodnění za neoprávněné trestní stíhání a odsouzení, v řízení o udělení milosti a v občanskoprávních řízeních týkajících se adhezního řízení, při doručování soudních obsílek a v dalších záležitostech. Strany si rovněž poskytují pomoc v případech porušení právních předpisů na úseku daní a cel.

Žádosti o právní pomoc, jakož i odpovědi na ně, mohou zasílat příslušné justiční orgány přímo nebo prostřednictvím ministerstva spravedlnosti nebo i prostřednictvím národní centrály Interpol.

Dalším případem justiční spolupráce je **zákaz dvojího trestu** (články 54 až 58). Úmluva zakotvuje zásadu *ne bis in idem* tím, že osoba, která byla pravomocně odsouzena jednou smluvní stranou, nesmí být pro tentýž skutek stíhána jinou smluvní stranou za předpokladu, že v případě odsouzení byl trest vykonán, nebo podle práva smluvní strany, ve které byl rozsudek vynesen, nemůže být dále vykonáván.

Ustanovení o **vydávání osob** (články 59–66) měla za cíl doplnit Evropskou úmluvu o vydávání z 13. prosince 1957 a usnadnit její aplikaci státy Schengenu. Citovaná úmluva je součástí českého právního řádu (sdělení FMZV č. 549/1992 Sb.). Vstupem v platnost rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu a postupech **předávání** mezi členskými státy Unie nahradilo toto rámcové rozhodnutí odpovídající ustanovení vyjmenovaných úmluv včetně hlavy III, kapitoly 4 Schengenské prováděcí úmluvy tzn. problematiku vydávání osob. Podrobněji viz kapitolu XI.

Rovněž v případě **předání výkonu trestních rozsudků** (články 67–69) pro smluvní strany, které přistoupily k Úmluvě Rady Evropy o předávání odsouzených osob z 21. března 1983, platí schengenská úprava jako doplněk této úmluvy. Citovaná úmluva je součástí českého právního řádu (sdělení FMZV č. 553/1992 Sb.). V praxi to rovněž znamená, že smluvní strana, na jejímž území byl pravomocně odsouzen občan jiné smluvní strany k trestu odnětí svobody nebo k ochrannému opatření omezujícímu svobodu, může, jestliže se dotčená osoba útekem do své země vyhnula výkonu tohoto trestu

nebo opatření, požádat druhou smluvní stranu, na jejímž území se uprchlá osoba zdržuje, aby převzala provedení rozsudku. K tomu není třeba souhlasu dotčené osoby.

Jelikož tato část Schengenu byla zásadním způsobem modifikována **Úmluvou o vzájemné pomoci ve věcech trestních mezi členskými státy Evropské unie z 29. května 2000**,¹⁷²⁾ je třeba tuto vzájemnou pomoc ve věcech trestních a otázky související interpretovat ve smyslu derogací a změn, které úmluva zakotvuje [zrušují se články 49 písm. a), 52, 53 a 73].

Spolupráce na úseku **omamných a psychotropních látek** je obsažena v člancích 70–76. Tato spolupráce je v souladu s tzv. drogovými úmluvami OSN¹⁷³⁾ a je zaměřena na přijímání nezbytných opatření k zamezení nedovoleného obchodu s drogami včetně posílení kontroly na vnějších hranicích. Státy se rovněž zavazují k přijetí některých legislativních opatření ve svých právních řádech, např. také k umožnění úkonu tzv. kontrolované dodávky.

Pokud jde o materii **střelné zbraně a střelivo** (kapitola 7), byla tato část Schengenu **nahrazena směrnici ES** o kontrole nabývání a držení zbraní.¹⁷⁴⁾ V platnosti zůstávají pouze články 82 a 91 obsahující specifikaci předmětů, které nepatří mezi střelné zbraně, a dále odvolání na Evropskou úmluvu o kontrole nabývání a držení zbraní jednotlivci z 28. června 1978,¹⁷⁵⁾ zvláště pokud jde o systém výměny informací o nabývání střelných zbraní.

¹⁷²⁾ Úmluva vypracovaná na základě článku 34 Smlouvy o Evropské unii o vzájemné pomoci ve věcech trestních mezi členskými státy Evropské unie ze dne 29. května 2000 (Úřední věstník ES č. C 197, 12. 7. 2000). Úmluva stanoví že články 49 písm. a), 52, 53 a 73 Schengenské prováděcí úmluvy se zrušují. Další změna se týká tzv. Beneluxské smlouvy.

¹⁷³⁾ Tzv. protidrogové Úmluvy OSN jsou tyto:

- Jednotná úmluva o omamných látkách z roku 1961 (vyhláška MZV č. 47/1965 Sb.),
- Protokol o změnách Jednotné úmluvy o omamných látkách z roku 1961 (sdělení FMZV č. 458/1991 Sb.),
- Úmluva o psychotropních látkách z roku 1971 (vyhláška MZV č. 62/1989 Sb.),
- Úmluva OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami z roku 1988 (sdělení FMZV č. 462/1991 Sb.).

¹⁷⁴⁾ Směrnice Rady č. 91/477/EHS z 18. června 1991 o kontrole nabývání a držení zbraní (91/477/EEC) (31991L0477).

¹⁷⁵⁾ Sdělení MZV č. 46/2002 Sb. m. s. o Evropské úmluvě o kontrole nabývání a držení střelných zbraní jednotlivými osobami (z 28. června 1978).

3.6. Schengenský informační systém

Tato důležitá problematika je obsažena v hlavě IV. Předmětem úpravy je zřízení Schengenského informačního systému („SIS“), jeho provoz a využití a dále ochrana osobních údajů a zabezpečení dat v tomto systému a otázka úhrady nákladů. Tento společný informační systém lze charakterizovat jako komputerovaný rejstřík poskytující určeným policejním a justičním orgánům smluvních stran vzájemný přístup k určitým druhům informací. Pod pojmem policejní orgány je třeba chápat i další orgány určené jednotlivými státy, jako jsou **orgány celní**, četnictvo a další specifikované a notifikované orgány.

Schengenský informační systém tvoří v širším smyslu tyto **tři základní složky**:

- a) **Centrální databáze** („Centrální SIS“, CSIS), který má funkci technickou, podpůrnou a soustřeďuje všechny informace, které je SIS zmocněn obsahovat.
- b) **Národní informační systém SIS** („Národní SIS“, NSIS), který provozuje každá ze smluvních stran jako přesnou kopii CSIS, na který je napojen.
- c) **Systém SIRENE** (*Supplementary Information Request at the National Entry*), který sice není zakotven v Schengenských dohodách, byl však zaveden jako systém doplňující ve smyslu technicko organizačním (článek 108).¹⁷⁶⁾

SIS má hvězdicovité uspořádání s centrálou ve Štrasburku. Národní NSIS komunikuje pouze s centrálou CSIS. V rámci dané země existuje možnost přímého automatického dotazu policisty v režimu *on line* do národní databáze NSIS s návaznou povinností policisty konat. Tato pátrací povinnost před zavedením SIS pro policisty nebyla stanovena.

¹⁷⁶⁾ SIRENE je strukturou národních kanceláří v rámci Evropské unie, která poskytuje dodatky k informacím vyžadovaným při práci s informacemi v NSIS, přičemž každý členský stát Unie má svůj národní úřad SIRENE. Národní kanceláře SIRENE mohou mezi sebou přímo komunikovat, nejedná se tedy o hvězdicový systém. SIRENE se rovněž používá například v případě kontaktu osob pracujících v terénu (policie, četnictvo, celníci) s osobou, která má záznam v SIS na starost a má také za úkol předávat veškeré informační podklady umožňující zahájit příslušné soudní nebo správní řízení. Příručka k SIRENE obsahuje popis ohledně výměny informací s požadavkem na ochranu osobních údajů. Viz Příručka SIRENE, SCH/Com-ex (99) 5 z 28. dubna 1999. Určité části příručky byly odtajněny rozhodnutím Rady č. 2003/19/ES z 14. října 2002.

Náklady na zřízení a provoz národních SIS hradí každý stát zvlášť, přičemž centrální SIS je financován paritně. Centrální SIS se sídlem ve Štrasburku formálně spadá do kompetence francouzského ministerstva vnitra s tím, že jeho faktická správa je v rukou stálé pracovní skupiny.

Účelem každého národního SIS je prostřednictvím poskytování informací určených zvláště k vyhledávání osob a věcí přispívat k zajištění veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, včetně bezpečnosti státu. Tyto údaje mohou sloužit jako **podklad pro udělování víz, povolení k trvalému pobytu, odhalení odcizených automobilů** apod. Soubor údajů každé národní NSIS slouží k automatizovanému vyhledávání na území vlastního státu, přičemž (přímé) vyhledávání dat v (identickém) souboru NSIS jiného státu není možné.

Podle Schengenské prováděcí úmluvy určí každý stát místo, které je po obsahové stránce odpovědné za národní údaje vkládané do Schengenského informačního systému. Toto místo označované zkratkou kancelář SIRENE je příslušné i pro předávání doplňujících informací o osobách a věcech evidovaných v SIS, mezi orgány Evropské unie. Plní všechny úkoly v oblasti získávání informací a jejich toku a koordinace, které souvisejí s pátráním a je kontaktním místem pro všechny ostatní národní kanceláře SIRENE. Praktická činnost je pak pro státy Schengenské dohody upravena v příručce SIRENE. Všechny kanceláře SIRENE jsou propojeny elektronickou poštou a informace si předávají na standardizovaných formulářích.

Po obsahové stránce je Schengenský informační systém (SIS) **nadnárodní počítačový policejní pátrací systém**. Skládá se z centrálního počítače ve Štrasburku, tzv. Centrální Schengenský informační systém (CSIS) a z Národních Schengenských informačních systémů (NSIS). **Obsahuje následující typy záznamů:**

- osoby, jejich **zatčení** je požadováno s cílem vydání, resp. předání (článek 95),
- cizinci ze třetích zemí, kteří mají záznam o **odepření vstupu** (článek 96),
- **pohřešované** osoby (článek 97),
- **svědci** a osoby, předvolané k soudním orgánům v rámci trestního řízení nebo osoby, kterým musí být doručen trestní rozsudek nebo obsílka k nástupu trestu odnětí svobody, které se mají v rámci trestního řízení dostavit k soudu, jimž má být doručen rozsudek nebo výzva k nastoupení výkonu trestu, (článek 98),
- **osoby nebo vozidla**, která jsou registrována za účelem **utajeného sledování** nebo zvláštních kontrol (článek 99),

- **věci** (zvláště vozidla, zbraně, nevyplněné doklady, bankovky), které jsou hledány za účelem **jejich zajištění** nebo za účelem zabavení **důkazů** v trestním řízení (článek 100).

Záznam o zatčení představuje žádost soudního orgánu o (předběžné) zatčení za účelem vydání / předání. Před zařazením záznamu (článek 95) se musí prověřit, zda je zatčení přípustné podle vnitrostátních právních předpisů dožadovaných států. Z právního hlediska se zatčení musí opírat o vnitrostátní předpis, neboť záznam v SIS sám o sobě nemůže představovat právní podklad pro omezení svobody osoby. Stát, který záznam provedl, má sice většinou k dispozici národní zatykač, ten ale neopravňuje k omezení svobody mimo hranice státu, který záznam provedl. Záznam v SIS lze chápat jako základní faktické ujištění, že v případě dopadení osoby bude podána **formální žádost o vydání**.

Podle článku 5 odst. 1 Schengenské prováděcí úmluvy jsou stanoveny předpoklady pro vstup **cizincům ze třetích zemí**. Pokud cizinec má **záznam v SIS o odepření vstupu** (zákaz vstupu), zpravidla to vede k zamítnutí udělení víza, nebo odepření vstupu na hranici. Záznam o vstupu je rovněž důležitý pro trvalý pobyt. Podle článku 25 musí v tomto případě cizinecký úřad **po konzultaci se stranou, která záznam provedla**, prověřit, zda je nutno udělení požadovaného povolení k pobytu zamítnout nebo zda musí být již vydané povolení k pobytu zrušeno. Záznam o odepření vstupu v SIS v první řadě předpokládá pravomoc k učinění záznamu vyplývající z národního práva.

Podle článku 96 smějí mít v SIS záznam o zákazu vstupu **pouze cizinci ze třetích zemí**. Osoby s dvojitým nebo vícenásobným občanstvím, které mají kromě státní příslušnosti ve státě EU – EHP také další nebo několik dalších státních příslušností, jsou považovány za občany Unie, a nikoli za cizince ze třetích zemí.

Podle článku 134 lze tuto úmluvu aplikovat pouze tehdy, je-li slučitelná s právem ES. Mají-li cizinci ze třetích zemí podle evropského práva volnost pohybu, např. jako rodinní příslušníci nebo na základě **dohody EHP** občané Norska, Islandu a Lichtenštejnska, je odepření vstupu možné pouze tehdy, pokud je přípustné také **podle práva ES**. Jedná se o případ, kdy cizinec představuje konkrétní a dostatečně závažné **nebezpečí pro veřejnou bezpečnost** a pořádek, které může negativně ovlivnit základní zájem státu, jenž záznam provedl.

Záznam o zákazu vstupu podle článku 96 odst. 2 se provede u **cizince ze třetí země** v těchto případech:

- pokud byl odsouzen pro trestný čin, na který se vztahuje trest odnětí svobody v délce minimálně jeden rok,
- u něhož existuje důvodné podezření, že spáchal závažné trestné činy (včetně těch, jež jsou uvedeny v článku 71), nebo proti kterému existují konkrétní důkazy, že plánuje spáchání těchto činů na území některého ze států Schengenu.

Shora citovaná úprava podle článku 96 se ovšem nemůže vztahovat na další či jiné případy. Pro záznam u cizinců, kteří jsou pro úřady považováni z jiných důvodů za nežádoucí, neposkytuje úmluva žádný právní základ. Není přípustný záznam u **politicky nežádoucí osoby** (*persona non grata*) nebo cizince pouze na základě zamítnutí udělení víza. Záznam nesmí existovat déle, než je nezbytně nutné. Nejpozději po třech letech je třeba prověřit, zda je záznam nutný, jinak dojde na základě naprogramování systému automaticky k jeho vymazání. V národních záznamech mohou být ve smyslu úmluvy evidováni také cizinci ze třetích zemí, kteří sice splňují kritéria článku 96 odst. 2 nebo 3, ale nesmějí mít záznam pro celé území Schengenského prostoru, neboť v jednom ze států Schengenu žijí na základě povolení k pobytu.

Shrnutě řečeno **údaje týkající se cizinců z třetích zemí** vedených v seznamech osob, kterým má být odepřen vstup, se zakládají na rozhodnutích příslušných vnitrostátních orgánů a soudů a mohou spočívat v tom, že přítomnost tohoto cizince znamená **ohrožení veřejné bezpečnosti** a veřejného pořádku nebo bezpečnosti státu (může se jednat rovněž o důvodné **podezření ze spáchání** nebo **přípravy závažného trestného činu**). Těmto osobám není dovolen vstup na území Schengenu, a nelze jim proto ani udělit vízum. V praxi však mohou existovat výjimky z humanitárních důvodů, přičemž pohyb této osoby by měl být omezen zpravidla na stát, který povolení vydal. Dozor nad centrální SIS vykonává k tomuto účelu zřízený společný kontrolní orgán.

SIS představuje nejen pouhou registraci dat, ale především **evidenci pro operativní účely a potřeby vyšetřování**. Přístup k uloženým datům v SIS je vyhrazen výlučně orgánům státu příslušným k provádění kontrol na hranicích nebo k provádění jiných **policejních a celních kontrol** ve vnitrozemí a k jejich koordinaci. Přitom uživatelé smějí vyhledávat pouze takové informace, které jsou potřebné k plnění jejich úkolů. Přístup k těmto informacím mají rovněž **konzulární úřady**. Jednotlivé vstupy do systému jsou rovněž z tohoto důvodu monitorovány. Každý stát určuje seznam centrálně evidovaných kompetentních orgánů, které jsou oprávněny přímo vyhledávat data

v SIS, přičemž u každého z nich je uvedeno, jaké informace a pro jaké účely smí vyhledávat.¹⁷⁷⁾

Z hlediska **ochrany osobních údajů** může SIS obsahovat pouze taxativně určené informace, které jsou chráněny vcelku podrobně stanoveným způsobem. V této souvislosti se Schengen odvolává na vázanost Úmluvou Rady Evropy o ochraně jednotlivců s ohledem na automatizované zpracování osobních údajů z 28. ledna 1981,¹⁷⁸⁾ přičemž tuto úmluvu ještě rozšiřuje. Obdobná ochrana osobních údajů byla přijata i v rámci Evropské unie ve formě komunitárního právního aktu.¹⁷⁹⁾

Každá osoba má právo obdržet informaci o údajích evidovaných k její osobě v SIS. Poskytnutí této informace je zamítnuto, jestliže je to nezbytné k provedení (legálního) úkolu v souvislosti se záznamem, nebo k ochraně práv a svobod třetích osob. Je zamítnuto vždy, pokud u záznamu trvá účel utajeného sledování.

V případě, že by došlo k neoprávněnému vložení osobních údajů do tohoto informačního systému nebo k jejich neoprávněnému nakládání, může se postižená osoba bránit stanovenými postupy u určených kontrolních úřadů každé strany. V případě zjištění pochybení musí být údaje neprodleně opraveny nebo vymazány, přičemž existuje odpovědnost státu za škodu způsobenou provozem národního SIS s právem na náhradu škody dotčené osobě.

Pro úplnost je třeba uvést, že k pátrání v rámci SIS je možno paralelně **využívat i pátrání prostřednictvím Interpolu**, zejména v případě zemí, které nejsou členy Schengenu. K tomuto účelu jsou využívány rovněž možnosti na základě cílených žádostí o pátrání ve vztahu ke konkrétním zemím v případech relevantních poznatků, že hledaná osoba či věc se nachází na území tohoto státu.

POZNÁMKA: Hlava V úmluvy Schengenské prováděcí úmluvy týkající se **přepravy a pohybu zboží** byla postupně nahrazena příslušnými právními předpisy ES.

¹⁷⁷⁾ Seznam orgánů s přímým přístupem do Schengenského informačního systému (92000SCH10002) (92000SCH10003).

¹⁷⁸⁾ Sdělení MZV o přijetí Úmluvy o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat č. 115/2001 Sb. m. s.

¹⁷⁹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES z 24. října 1995 o ochraně jednotlivců se zřetelem na zpracování osobních údajů a o volném pohybu takových dat (395L0046).

3.7. Ochrana osobních údajů

Tato citlivá problematika je předmětem vcelku přísné úpravy v hlavě VI úmluvy s tím, že se odvolává na minimální standard, který přinejmenším odpovídá úrovni ochrany obsažené v citované Úmluvě Rady Evropy o ochraně jednotlivců s ohledem na automatizované zpracování osobních údajů z 28. ledna 1981.

Jsou stanoveny celkem podrobně zásady práce s osobními údaji a kontrolní mechanismy na jejich ochranu. Kontrola je prováděna za využití **určeného orgánu**. Používání osobních údajů přijímající stranou je přípustné výlučně k účelům stanoveným dohodou, přičemž použití k jiným účelům je přípustné pouze po předchozím souhlasu předávající strany. Tyto údaje mohou být použity výlučně určenými (příslušnými) orgány a soudy.

Důležitá je objektivní odpovědnost členského státu Schengenu v tom smyslu, že strana (stát) se nemůže ve vztahu k poškozenému odvolávat na to, že jiná smluvní strana jí předala nesprávné údaje. Způsobená škoda vyplacená poškozenému se pak refunduje od státu, který škodu způsobil předáním nesprávných údajů.

Pokud jde o oblast policejní spolupráce, smluvní strany se zavazují dodržovat další stanovené podmínky a současně i zajistit standard ochrany osobních údajů s přihlédnutím k Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (87) 15 z 17. září 1987 o používání osobních údajů v policejním sektoru.

Za účelem zajištění uplatňování Schengenské prováděcí úmluvy byl zřízen Výkonný výbor (článek 131), který byl zmocněn přijímat příslušná rozhodnutí. Vstupem Amsterodamské smlouvy v platnost 1. května 1999 **převzala funkci Výkonného výboru Rada EU** pro justici a vnitřní věci.¹⁸⁰⁾ V rámci této administrativní správy byly zřízeny pracovní skupiny pro policii a bezpečnost, víza, azyl a zpětné převzetí osob, justiční spolupráci, vnější vztahy, omamné prostředky, řídicí skupina pro Schengenský informační systém a kontrolní orgán pro ochranu údajů. Znamená to, že realizace Schengenu je nyní zabezpečována a koordinována Radou EU za využití právních nástrojů ES/EU, a to v rámci současné struktury pracovních orgánů Rady.

¹⁸⁰⁾ Rozhodnutí Rady 1999/307/ES z 1. května 1999 o podrobnostech začlenění schengenského sekretariátu do generálního sekretariátu Rady (Úřední věstník ES č. L 119, 7. 5. 1999, s. 49).

4. Protokol o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie

4.1. Základní charakteristika

V souvislosti s tímto výkladem je vhodné připomenout, že Schengenské dohody a navazující *acquis* Schengenu stanoví komplexní řadu opatření na úsecích sledujících dosažení **odstranění všech policejních a celních formalit** u osob překračujících **vnitřní hranice** mezi státy Schengenu.

Jak již bylo naznačeno, ustanovení o **posílené spolupráci (flexibilita) se netýkají** přímo Protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie, který tvoří závaznou přílohu Amsterodamské smlouvy („Schengenský protokol“). V daném případě je odlišována flexibilita v konkrétní oblasti nazývaná též diferencovanou integrací, kterou je právě Schengen. V této souvislosti je možno souhlasit s názorem, že z pohledu mezinárodního práva a mezinárodních vztahů patří Schengenské dohody svým charakterem k tzv. nástrojům sektorové integrace s tím, že v relativně úzké sféře řeší vnitřní a vnější problémy přeshraničního režimu členských států Unie se zřetelem na pohyb osob na jejich území.¹⁸¹⁾

Tato zvláštní forma flexibilní spolupráce v rámci Schengenu se po Amsterodamu řídí speciální úpravou obsaženou v Schengenském protokolu, podle jehož přílohy tzv. **schengenské *acquis*** či *acquis* Schengenu zahrnuje kromě obou Schengenských dohod z roku 1985 a 1990 rovněž protokoly a dohody o přistoupení k Schengenu a dále rozhodnutí a prohlášení výkonného výboru zřízeného na základě Schengenské prováděcí úmluvy, jakož i další navazující sekundární akty, které byly přijaty orgány, na něž výkonný výbor přenesl své rozhodovací pravomoci.

Schengenský protokol ve svém článku 8 stanoví, že země ucházející se o členství v Evropské unii musí *acquis* Schengenu a opatření učiněná v jeho rámci převzít v plném rozsahu. Kandidátské země musí tak akceptovat příslušné *acquis* a další schengenská opatření fakticky již v době jednání s Evropskou unií o členství. 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 další podmínky na základě rozhodnutí Rady.

¹⁸¹⁾ Srov. NOVÁČKOVÁ, D. Schengenské dimenze. *Evropské a mezinárodní právo*, 1999, roč. 8, č. 3, s. 29.

4.2. Poznámky k Schengenskému protokolu

Přínos Schengenského protokolu se dá krátce shrnout tak, že co již bylo vytvořeno či schváleno v rámci Schengenu, se po Amsterdamu stává pro třináct signatářských států součástí Smluv ES/EU. Spojené království a Irsko, které nejsou stranami Schengenských dohod, nejsou dosavadním platným právním ani věcným rámcem Schengenu vázány, přičemž každý z těchto dvou států je oprávněn přistoupit buď k části, nebo i ke všemu, co již bylo v rámci Schengenu dosaženo. Zároveň platí, že oba státy se mohou účastnit přijímání jakéhokoliv nového návrhu dokumentu nebo opatření, které budou na schengenském systému stavět, a to za stanovených podmínek. Pro přidružení Norska a Islandu k Schengenu platí sjednaná zvláštní dohoda.

Cílem schengenské spolupráce deklarovaným v protokolu je dále prohloubit evropskou integraci a zejména umožnit Evropské unii rychleji se rozvinout **v prostor svobody, bezpečnosti a práva**. K tomuto účelu umožňuje Protokol využít rovněž v rámci Schengenu možnost užší spolupráce (**posílené spolupráce**) mezi některými členskými státy podle Smluv ES/EU s tím, že tento postup má být aplikován pouze jako poslední možnost (*ultima ratio*).

Signatáři Schengenských dohod mohou tedy mezi sebou navázat posílenou spolupráci v rámci těchto dohod a navazujících dokumentů *acquis* Schengenu, přičemž se tato spolupráce uskutečňuje v institucionálním a právním rámci Evropské unie a při respektování příslušných ustanovení obou smluv (článek 1).

Aplikace schengenského *acquis* či použitelnost jednotlivých dokumentů a ustanovení jsou možné jen v té míře, v jaké jsou slučitelné s Evropskou unií a právem Společenství, přičemž Schengenský protokol fakticky čerpá ze zásad flexibility. Schengenské *acquis* včetně rozhodnutí jeho výkonného výboru dosud přijatých se staly součástí rámce Smluv ES/EU pro signatářské státy, přičemž funkci schengenského výkonného Výboru převzala Rada EU.

V souladu s protokolem Rada EU jednomyslně určila právní základ všech dokumentů (ustanovení dohod, rozhodnutí a dalších aktů), které tvoří schengenské *acquis*. Za tímto účelem byla vydána dvě rozhodnutí ES z května 1999, přičemž druhé z nich je zaměřeno na určení právního základu *acquis* Schengenu.¹⁸²⁾

¹⁸²⁾ Rozhodnutí Rady z 20. května 1999, které 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 (1999/436/ES) (31999D0436).

V návaznosti na toto určení právního charakteru jednotlivých dokumentů a ustanovení bude Evropský soudní dvůr vykonávat své pravomoci v souladu s příslušnými ustanoveními Smluv ES/EU. Přitom je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr nemá v žádném případě pravomoci ve vztahu k opatřením nebo rozhodnutím, které se týkají udržování veřejného pořádku a zajišťování vnitřní bezpečnosti členského státu (článek 2). Lze však reálně předpokládat, že výkladu této výjimky v rámci aplikace obecných zásad Společenství se zřejmě Evropský soudní dvůr nevyhne.

Implementace *acquis* Schengenu je i nadále hlavně věcí států Schengenské skupiny. Avšak byla to celá Rada EU, tj. všech patnáct členů Evropské unie, kdo jednomyslně rozhodl, co má být příslušnou právní základnou pro každý z dokumentů (rozhodnutí, ustanovení) *acquis* Schengenu. Stanovit právní základnu znamenalo rozhodnout, kam ve struktuře ES/EU mají být umístěna jednotlivá ustanovení a dokumenty schengenského *acquis*. Jinými slovy, po Amsterdamu návrhy právních aktů a iniciativy k dalšímu rozvoji schengenského *acquis* podléhají příslušným ustanovením Smluv ES/EU podle charakteru jejich právního základu.¹⁸³⁾

4.3. Výjimky pro Dánsko, Spojené království a Irsko

V návaznosti na určení právního základu *acquis* Schengenu má **Dánsko, jakožto signatář** Schengenských dohod, **výjimku v tom**, že pokud uplatní námitky proti začlenění kterékoliv části schengenského *acquis* do **komunitárního práva** (hlavy IV SES), budou ve vztahu k Dánsku tato ustanovení a dokumenty považovány za nástroje hlavy VI SEU, a budou mít tudíž mezinárodněprávní základ. Nedotčeny touto výjimkou tak přirozeně zůstávají akty a dokumenty zařazené do oblasti třetího pilíře (článek 3).

To znamená, že v případě Dánska se jedná **o právo volby neúčastnit se plné spolupráce** v rámci nové hlavy IV SES, přičemž další práva a povinnosti Dánska ve vztahu k ostatním dvanácti zemím Schengenské skupiny zůstávají nedotčeny.

Spojené království a Irsko, které nejsou schengenským *acquis* vázány, mohou kdykoliv požádat, aby se na ně vztahovala některá nebo veškerá ustanovení schengenského *acquis*. O takové žádosti rozhoduje „Rada třinácti“ a zástupce státu, který žádost podává, jednomyslně (článek 4). Toto pravidlo platí jak v případech prvního, tak i třetího pilíře.

¹⁸³⁾ Blíže srov. BALGA, J. *Cudzinec jako personálny substrát štátu*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2002, s. 157 an.

Spojenému království a Irsku se poskytuje „rozumná doba“ (*reasonable period*), v níž mají sdělit předsedovi Rady, že se chtějí účastnit některého z návrhů na spolupráci na daném úseku. V tomto případě platí, že pokud toto sdělení nebylo podáno, platí pro státy Schengenu oprávnění k posílené spolupráci udělené předem, tj. postup podle pravidel posílené spolupráce (článek 5).

5. Etiologie právních aspektů Schengenu

5.1. Vývojová období

Pokud bychom hodnotili vývoj v rámci Společenství a členských států v oblasti volného pohybu osob, lze jej **rozdělit do tří období** – přípravné (do roku 1990), konkurenční (do roku 1999) a období sjednocování (po Amsterdamu).

V **přípravném** období do roku 1990 byly přijaty dvě Schengenské dohody a dále byl bezpečnostní deficit kompenzován v rámci tzv. evropské politické spolupráce a spolupráce v rámci skupiny **TREVI**.¹⁸⁴⁾

Ve druhém – **konkurenčním** období – stál schengenský systém mimo struktury a systém Společenství. Lze konstatovat, že do Amsterdamu byl **komunitární cíl volný pohyb osob** realizován spíše mezivládními unijními prostředky (dualita vývoje). V této souvislosti se hovoří o tzv. dvourychlostní Evropě vzhledem k tomu, že Schengenem se zavádějí nové struktury, které sice mají s dosavadními stejný cíl, ale aplikační či realizační metoda je jiná. Rovněž integrační aspekt Schengenu je zřetelně intenzivnější a hlubší než většina integračních oblastí v rámci Společenství. Hovoříme zde o tzv. schengenské metodě na rozdíl od metody Společenství. Schengenská metoda měla základ typicky mezinárodněprávní na rozdíl od metody Společenství, která spočívá na komunitární (nadanárodní) bázi.

Po vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost v roce 1999 nastává nová etapa, kterou lze označit jako období **sjednocování**. Zásadním právním in-

¹⁸⁴⁾ Tzv. skupina TREVI – zkratka „terorismus, radikalismus, extrémismus a mezinárodní násilí“ (*Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*) byla ustavena 29. června 1976 na základě rozhodnutí ministrů členských států Společenství zodpovědných za záležitosti justice a vnitřní věci. Setkání se měla konat dvakrát v roce. TREVI byla následně rozdělena do čtyř pracovních skupin s označením: TREVI (I) – antiterorismus, TREVI (II) – veřejný pořádek, výcvik a vybavení, TREVI (III) – drogy a organizovaný zločin, TREVI (IV) – zrušení vnitřních hranic.

strumentem je zde Schengenský protokol o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie. Cenou za tento úspěch je ovšem uznání dosavadního stavu vztahů se Spojeným královstvím a Irskem, ale i bolestivější uznání přijímky pro Dánsko jako člena Schengenu, která vlastně stvrzuje stav, kdy Dánsko zůstává členem Schengenu spíše politicky nežli v plném právním významu. Výrazem toho je hlavně možnost Dánska odmítnout spolupráci, resp. podílet se na přijímání a provádění určitých právních předpisů ES.

5.2. Právní charakteristika

Před vstupem Amsterdamské smlouvy v platnost v květnu 1999 byla schengenská problematika upravena zmíněnými Schengenskými dohodami, které představují úpravu na bázi mezinárodní smlouvy veřejně uzavřeného typu. Na základě Schengenské prováděcí úmluvy přijímal Výkonný výbor tzv. Centrální skupina rozhodnutí a prohlášení tvořící součást *acquis* Schengenu.

Paralelně legislativními opatřeními docházelo k **postupné komunitarizaci** a tím i vyčleňování (derogaci) některých důležitých částí Schengenské prováděcí úmluvy. Konkrétně se jednalo o vpředu zmiňované problematiky:

- zbraní a střeliva,
- přepravy a pohybu zboží,
- příslušnosti k projednávání žádostí o azyl a další.

V této souvislosti je třeba zmínit, že na základě ex-článku 9 původní hlavy VI Maastrichtské smlouvy o EU za využití možnosti tzv. transferu právních aktů z třetího do prvního pilíře byla přijata na úrovni Společenství dvě důležité nařízení týkající se určení třetích zemí, jejichž příslušníci musí být vybaveni vízem a nařízením k jednotnému vzoru víz.¹⁸⁵⁾

Vstupem Amsterdamské smlouvy v platnost dochází k **začlenění Schengenu** ve smyslu schengenského *acquis*, a rovněž tak i celého mechanismu Schengenu, do jednotného rámce Evropské unie, a to zejména:

- a) Protokolem o začlenění schengenského *acquis* do rámce Unie a cito-

¹⁸⁵⁾ Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 z 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 (Úřední věstník ES č. L 81, 21. 3. 2001, s. 1). Toto nařízení bylo později změněno nařízením č. 2414/2001 a nařízením č. 453/2003. Dále viz nařízení Rady č. 1683/1995 z 29. května 1995 stanovující jednotný vzor víz (395R1683). Toto nařízení bylo změněno nařízením č. 334/2002/ES z 18. února 2002.

vanými rozhodnutími ES o určení právního základu schengenského *acquis* z května roku 1999,

- b) začlením konkrétních schengenských materií (problematik) do jednotlivých ustanovení hlavy VI Smlouvy o EU a hlavy IV Smlouvy o založení ES, což znamená, že další opatření schengenské problematiky budou pokryta výlučně právem ES/EU,
- c) zrušením Výkonného výboru Schengenu a převzetím jeho úlohy Radou jako orgánem EU.

Pokračovalo přijímání dalších komunitárních a rovněž i unijních právních aktů označovaných jako Schengenský *acquis* přijaté po vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost. K 1. květnu 1999 se u tohoto typu *acquis* jednalo o více než 60 právních předpisů ES/EU jejichž seznam je uveden tzv. Implementačním dotazníku.¹⁸⁶⁾ Tyto předpisy ve formách nařízení, směrnic a rozhodnutí ES a právních aktů třetího pilíře a zároveň i právně nezávazných dokumentů se týkají hlavně cizinecké a pohraniční problematiky, změn jednotlivých ustanovení Schengenského prováděcí úmluvy včetně vzájemné pomoci ve věcech trestních, evropského zatykače, schengenského informačního systému (SIS) a dalších.¹⁸⁷⁾

Pokud jde o samotnou Schengenskou prováděcí úmluvu, nebudou nové státy, které se stanou členy schengenského systému, k této úmluvě přistupovat. A to i přesto, že stále platí množství ustanovení této úmluvy, která dosud „odolala“ komunitarizaci nebo „uniizaci“ a úmluva nebyla jako mezinárodní smlouva derogována. Budou však aplikovat stávající schengenské *acquis*, jak bylo shora vymezeno, a podílet se na přijímání nových právních předpisů ES/EU týkajících se schengenské materie se základem jak ve Smlouvách ES/EU, tak v samotné úmluvě.

Z hlediska **pojetí výuky evropského práva v návaznosti na Schengen** ze shora uvedeného vyplývá, že stávající stupeň začlenění a postupné začleňování zbývajících politik do rámce ES/EU v právním a taktéž institucionálním slova smyslu znamená, že problematika Schengenu je nedílnou součástí výuky předmětu evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci, jak je obsaženo v učebnicích textech Policejní akademie ČR a potažmo celkové koncepci výuky evropského práva na této vysoké škole. Z didaktického přístupu

se jedná o záležitosti výkladu teorie evropského práva a právního systému v rámci Unie, posílené spolupráce, institucí a orgánů EU, volného pohybu osob a kompenzačních bezpečnostních opatření, komunitární a unijní úpravy v oblasti justice a vnitřních věcí, *acquis* justice a vnitřních věcí, forem a nástrojů policejní a soudní spolupráce ve věcech trestních, cizinecké a azylové problematiky, celní spolupráce v bezpečnostní oblasti a dalších politik.

6. Začlenění nových států Unie do Schengenu

Samotný akt přistoupení k Evropské unii a realizace příslušné části schengenského *acquis* ze strany nového členského státu neznámá automatické začlenění této země do Schengenského prostoru v plném slova smyslu, tzn. mezi členské státy Schengenských dohod. Nebudou tedy ihned zrušeny veškeré hraniční kontroly na sousedících vnitřních hranicích Unie s přistupujícími státy. Příkladem mohou být Itálie, Řecko¹⁸⁸⁾ a Portugalsko, u nichž byla činnost Schengenu odložena a podmíněna vytvořením takových podmínek pro přijetí takových opatření – právních, organizačních, technických, věcných a personálních, – která budou spolehlivě a důvěryhodně plnit funkci cíle stanovené Schengenem.¹⁸⁹⁾

Zrušení kontrol na vnitřních hranicích vyžaduje samostatné rozhodnutí, což vyplývá mj. z faktu, že schengenské *acquis* vztahující se ke zrušení kontrol na vnitřních hranicích nemůže být automaticky aplikováno při samotném přistoupení k Unii, ale až po zrušení kontrol na vnitřních hranicích. Jde o dvojstupňový proces, který vyžadoval i zásah ze strany Unie do upřesnění realizace *acquis*. To navazuje i na další opatření v této oblasti. Vzhledem k tomu, že ke dni vstupu do Evropské unie nebude technicky možné připojení nových členských států na SIS (1+), ale až do nově vytvořeného systému

¹⁸⁶⁾ Aktuální seznam *acquis* Schengenu je specifikován v Aktu o podmínkách přistoupení České republiky a dalších asociovaných zemí (článek 3) příloha I.

¹⁸⁷⁾ Decision of the Executive Committee of 16 December 1998 on bringing into force the Implementing Convention in Greece (SCH/Com-ex (98)49 rev. 3). Úřední věstník ES č. 147 z 22. 9. 2000.

¹⁸⁸⁾ Blíže srov. dokument Rady EU: Proces leading to the implementation and application of the Schengen *acquis* in full by the new Member States following their accession to the European Union. 14313/02. SCH-EVAL 33. COMIX 655. Brusel, 14. listopadu 2002.

¹⁸⁶⁾ Srov. seznamy *acquis* Schengenu v Implementačním dotazníku (verze 04/MVO-červen 2003). Část III. Jedná se o součást hodnotícího materiálu pro vládu ČR na základě usnesení vlády č. 304/2001 k organizačnímu zabezpečení přebírání schengenského *acquis*.

SIS II,¹⁹⁰ byl přijat 25. září 2001 dokument *Schengen Acquis and Enlargement*,¹⁹¹ ve kterém rozděluje *acquis* Schengenu na dvě kategorie – Schengen I (ke dni vstupu) a Schengen II (ke dni připojení k SIS – připravenost k 1. lednu 2006).¹⁹²

Při překračování vnitřních národních hranic mezi novými a stávajícími členskými státy po vstupu do Evropské unie budou mít státní příslušníci nových členských států statut občanů Unie, a nebudou tudíž státními příslušníky třetích zemí.

Jak bylo uvedeno, nové členské státy Unie jsou povinny aplikovat článek 8 Protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie. Aktuální seznam *acquis* Schengenu I, který je třeba aplikovat v souvislosti se vstupem České republiky do Unie, je zakotven ve smlouvě o přistoupení České republiky a dalších asociovaných zemí do Evropské unie (článek 3 Aktu o přistoupení, Příloha I). K organizačnímu zajištění aplikace schengenského *acquis* přijala vláda ČR řadu usnesení a navazujících organizačních opatření, jako je zvláště **Schengenský akční plán**.¹⁹³

K zabezpečení převzetí schengenského *acquis* bylo na Ministerstvu vnitra zřízeno specializované pracoviště. Současně byla zřízena meziresortní Pracovní skupina pro schengenskou spolupráci, která působí na úseku aplikace schengenských požadavků.

Zákonem o pobytu cizinců na území České republiky¹⁹⁴ jsou upraveny podmínky vyplývající ze schengenských požadavků, jako jsou hlavně třímě-

sítní pobyt cizinců, možnost odepření vstupu cizinci, povinnost dopravce přepravit cizince zpět a další opatření. Ochrana osobních údajů je legislativně upravena zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, a v působnosti policie novelou zákona o Policii ČR č. 60/2001 Sb. Orgánem odpovědným za provádění dozoru nad datovým souborem národního SIS bude Úřad pro ochranu osobních údajů, který má pro tuto činnost zákonnou pravomoc vůči těm subjektům s výjimkou zpravodajských služeb. Tento úřad bude jmenovat zástupce do společného dozorčího orgánu.

Harmonogram úkolů k zajištění připravenosti České republiky k převzetí schengenského *acquis* obsahuje rovněž průřezové úkoly na úseku **vzdělávání**, které vyplývají z úvodní části Schengenského akčního plánu. Do systému vzdělávání a školení v rámci Ministerstva vnitra a Policie ČR jsou zapojeny tři úrovně, a to Policejní akademie ČR, střední policejní školy a základní specializované školicí programy. Obdobně i resort spravedlnosti a celní správa (GŘC) mají poměrně rozvinuté vzdělávací systémy.

¹⁹⁰ Je připravována zásadní inovace SIS, která je označována SIS II. Nový systém bude vést nové kategorie záznamů, budou zavedeny odkazy (vazby) mezi některými kategoriemi záznamů a bude mít i nové funkce. Jeho spuštění se předpokládá od 1. ledna 2006. Dále viz nařízení č. 2424/2001 a rozhodnutí č. Rady č. 2001/886/JVV – z 6. prosince 2001 o vývoji druhé generace Schengenského informačního systému (SIS II).

¹⁹¹ Dokument Rady EU: Schengen Acquis and Enlargement – proceedings of the Enlargement Working Group. 12148/01. ELARG 214. Brusel, 25. září 2001.

¹⁹² Neutajované schengenské *acquis* v oficiálních jazycích Evropské unie je k dispozici na webových stránkách Evropské unie a jeho překlady do češtiny jsou postupně zveřejňovány na serveru Úřadu vlády ČR v systému ISAP (www.isap.vlada.cz).

¹⁹³ ČELIKOVSKÝ, J. Schengenské *acquis* a Česká republika. *Integrace*, 2001, č. 1, s. 85–87. Podrobně je problematika řízení procesu plnění implementace schengenského *acquis* rozpracována ve Sborníku dokumentů pro školení v oblasti schengenské spolupráce. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. Odbor personální, oddělení vzdělávání zaměstnanců MV (č. j. SP-35/VZ-2002), únor 2002.

¹⁹⁴ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, v platném znění.