

MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ
Fakulta sociálních studií

Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií

Vznik Schengenského systému a jeho specifika

Bakalářská práce

Aneta Němcová

2008

Vedoucí práce: Mgr. Martin Hrabálek

UČO: 61069

Obor: EVS– ZUR

Imatrikulační ročník: 2003

Valašské Meziříčí, 2008

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma: Vznik schengenského systému a jeho specifika zpracovala sama a uvedla jsem všechny použité prameny.

Valašské Meziříčí, dne 2. 5. 2008

Aneta Němcová

Poděkování:

Na tomto místě bych ráda poděkovala Mgr. Martinu Hrabálkovi za jeho cenné připomínky a pomoc při vypracování této bakalářské práce.

Obsah

OBSAH.....	5
ÚVOD.....	6
1.1 HISTORICKÝ, POLITICKÝ A SPOLEČENSKÝ KONTEXT 80. LET 20.STOLETÍ	8
1.2 SCHENGENSKÁ DOHODA.....	9
1.3 PROVÁDĚCÍ ÚMLUVA K SCHENGENSKÉ DOHODĚ	10
1.4 VOLNÝ POHYB OSOB NA ÚROVNI EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ	12
1.5 DÍLČÍ SHRNTÍ	13
2. KAPITOLA – ZAČLENĚNÍ SCHENGENSKÉHO SYSTÉMU DO STRUKTUR EVROPSKÉ UNIE 14	14
2.1 HISTORICKÝ, POLITICKÝ A SPOLEČENSKÝ KONTEXT 90. LET 20.STOLETÍ	14
2.2. ZPŮSOB ZAČLENĚNÍ SCHENGENSKÉ ACQUIS DO SYSTÉMU EU.....	17
2.3 DŮVODY UMOŽŇUJÍCÍ ZAČLENĚNÍ SCHENGENSKÉHO ACQUIS DO SYSTÉMU EVROPSKÉ UNIE	20
2.4 DÍLČÍ SHRNTÍ	22
3. KAPITOLA – SPECIFIKA SCHENGENSKÉHO SYSTÉMU	22
3.1 SCHENGENSKÝ INFORMAČNÍ SYSTÉM.....	23
3.2 PŮSOBNOST SCHENGENSKÉHO ACQUIS	24
3.2.1 Členské státy Evropské unie stojící mimo systém Schengenské spolupráce	24
3.2.2 Státy zapojené do schengenské spolupráce, ale stojící mimo členskou základnu Evropské unie..	26
3.2.3 Státy vstupující do evropské unie po začlenění schengenské spolupráce do struktur Evropské unie	27
3.3 PRINCIP POSÍLENÉ SPOLUPRÁCE VS. SCHENGENSKÁ SPOLUPRÁCE	28
3.4 DÍLČÍ ZÁVĚR	28
ZÁVĚR.....	30
RÉSUMÉ	33
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	36

Úvod

Schengenská spolupráce je v poslední době často skloňovaným pojmem, zvláště poté, co se Česká republika stala jejím právoplatným členem. Jedna z prvních asociací, která se vybaví v souvislosti se schengenskou spoluprací je volný pohyb osob, spojený se zrušením kontrol na vnitřních hranicích. Ovšem to je jen špička ledovce. Aby se schengenská spolupráce a potažmo volný pohyb osob mohl bez problému realizovat, bylo a je třeba pozornost zaměřit do dalších souvztažných oblastí, jejichž společná úprava často zasahuje do státní suverenity jednotlivých států participujících na schengenské spolupráci.

Schengenská spolupráce je souhrnným označením pro spolupráci členských států na základě schengenského *acquis*. Pokrývá oblast ochrany hranic, policejní a justiční spolupráce, ochrany osobních údajů, vízové a konzulární praxe. Zrušení kontrol na vnitřních hranicích členských států se může stát katalyzátorem rychleji a snadněji se šířícího organizovaného zločinu a kriminality. Proto je třeba, aby členské státy v zájmu celku společně zaměřily pozornost na posílení kontrol na vnějších hranicích a harmonizovaly postupy u všech složek veřejné správy, které se podílí na zajištění vnitřní bezpečnosti států. Vůle či ne vůle ustoupit společnému zájmu se line schengenskou spoluprací od jejího počátku a je určující i pro její právní základ a mezinárodněprávní charakter. To je také jedním z důvodů, proč se schengenská spolupráce ve svých počátcích realizovala mimo struktury Evropských společenství, přestože zakládající státy byly členskými státy Evropských společenství.

Cílem práce je zachytit vývoj Schengenského systému, vymezit jeho specifika a najít vazby mezi spoluprací států v rámci schengenského systému a integračními aktivitami v rámci struktur Evropských Společenství. Práce kontinuálně popisuje vznik schengenského systému na pozadí vývoje Evropských společenství. Je zvolena empiricko-analytická metoda a metoda komparativní analýzy jednotlivých integračních kroků schengenské spolupráce s tematicky obdobnou integrací na půdě Evropských společenství. Paralelně je zachycena jak linie schengenského vývoje v době kdy se vyvíjel mimo ES, tak line evropské integrace, důvody samostatného vývoje, až po začlenění do systému ES. Na základě vývoje jsou charakterizována specifika schengenského systému.

Práce je členěna do tří kapitol s průběžným dílčím shrnutím každé z nich. První kapitola je věnována počátkům vzniku schengenské spolupráce po dobu, kdy se vyvíjela mimo struktury Evropských společenství. Je zachyceno historické pozadí, ve kterém se formovaly zakládající dokumenty tvořící schengenské *acquis* a současně i situace na půdě

Evropských společenství. Analyzovány jsou i vzájemné vztahy schengenské spolupráce a evropské integrace, které měly vliv na charakter této spolupráce. Druhá kapitola sleduje historický kontext a výsledek procesu sloučení dvou zmíněných systémů do jednoho. Začlenění vykazuje specifika zejména s ohledem na výsledný charakter právní síly schengenského *acquis*. Tomu je věnována podkapitola o způsobu začlenění schengenského *acquis*. Uvedeny jsou i důvody, které je možné považovat za hybnou sílu umožňující začlenění schengenské *acquis* do rámce Evropské unie. S ohledem na skutečnost, že na schengenskou spolupráci lze nahlížet z různých úhlů pohledu, byly vybrány dílčí oblasti schengenské spolupráce vykazující specifické rysy. Pozornost tak byla směřována k nezbytnosti technického zázemí podílejícího se významnou měrou na funkčnosti celého systému. Specifika byla nalezena i v členské základně, zejména ve výlučném postavení některých členských států v oblasti schengenské spolupráce. Dále je uveden princip posílené spolupráce v kontextu schengenské spolupráce.

Závěr práce vyúsťuje v zhodnocení schengenského systému týkající se taktéž jeho konvergenčních a divergenčních prvků a míry konsolidace spolupráce členských států .

V prvním stádiu příprav práce byly vytyčeny následující teze, které s ohledem na následně provedenou analýzu vybrané oblasti budou v závěru potvrzeny či vyvráceny.

1) Jedním z důvodů uzavření Schengenských dohod byla myšlenka vytvoření Evropy otevřené občanům. Nedostatek politické vůle některých členských států ES a jejich obavy z možných nežádoucích důsledků otevření hranic vedly k tomu, že se schengenský systém na počátku vytvářel mimo Evropské struktury a představoval „laboratoř integrace“ .

2) Postupné zapojování členských států ES do schengenského systému a jejich rozvíjející se spolupráce byla podnětem pro struktury ES, aby realizovaly model flexibilnější integrace.

1. Kapitola – Vznik Schengenského systému

Počátky schengenské spolupráce spadají do 80. let minulého století. Tehdy se úzká skupina států Evropského společenství rozhodla mezi sebou prohloubit integrační úsilí naplňující myšlenku „Evropa občanů“. Cílem sledovaným státy, které podepsaly schengenské dohody, bylo odstranění překážek volného pohybu. To vedlo k postupnému rušení kontrol na společných hranicích při pohybu osob a usnadnění pohybu zboží. K dosažení zmíněného cíle měla sloužit celá řada mechanismů a konkrétních opatření, sledujících zároveň udržení a zvyšování úrovně bezpečnosti v jednotlivých členských zemích.

1.1 Historický, politický a společenský kontext 80. let 20. století

Pro Evropu 80. let minulého století je charakteristický konfrontační politický styl spojený s nástupem nové generace politiků.¹ Například v Evropě Helmut Kohl, Francois Mitterrand ve Velké Británii Margaret Thatcherová mimo Evropu Ronald Reagan a Michail Gorbačov.

V rámci Evropských společenství jsou 80. léta spojena s doznívajícím euroskepticismem. Euroskepticismus označuje období, v němž z hlediska prohlubování integračního procesu nedošlo k žádnému výraznému posunu. Časově bývá vymezeno obdobím od vzniku celní unie 1968 do podpisu Jednotného vnitřního aktu 1986.²

V polovině 80. let se své funkce ujímá nově složená Komise. Do jejího čela nastupuje Jacques Delors, jehož působení na tomto postu má vliv na zintenzivnění evropského integračního procesu³ a vyzdvižení myšlenky Evropanství,⁴ jako součásti snahy o větší popularizaci evropského integračního procesu. Občané Evropského společenství tak dostávají první evropské pasy, nad sídlem Společenství v Bruselu je vyvěšena evropská vlajka za zvuků společné hymny pro Evropu.⁵

Významným integračním impulzem posunujícím evropskou spolupráci dále je podpis Jednotného evropského aktu, který vstupuje v platnost roku 1987. Je prvním legislativním

¹ Např. změna postojů v otázce odzbrojení, více viz <http://www.reflex.cz/Clanek21835.html>, Listopad 1985 - začátek konce.

² Více viz Fiala, P.; Pitrová M.: Evropská unie, 1. vydání, CDK, Brno, 2003, str. 80, 89, 93.

³ Jako hlavní úkol si vytkl realizaci dříve stanovených a doposud nesplněných cílů, jakými bylo například budování společného trhu, úprava principů hospodaření ES.

⁴ Více viz Druláková, R.: Idea evropanství a zdroje evropské identity EU, sborník Klíma., M.: Kam kráčíš, Evropská unie?, sborník Kam kráčíš Evropská unie, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2005, od str. 49.

⁵ Více k symbolům Evropské Unie, viz <http://www.euroskop.cz/42312/clanek/symboly-evropske-unie/>.

počinem modifikujícím zakládající Římskou smlouvu, mající za cíl mimo jiné naplnit závazek stanovený již v Smlouvě o založení EHS, kterým je dosažení volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu.⁶

Vedle kvalitativních změn dochází v Společenství v 80. letech i k změně kvantitativní spojené s tzv. jižním rozšířením. V roce 1981 přistupuje Řecko a o pět let později Španělsko s Portugalskem. Celkový počet členů Evropských Společenství stoupl na číslo dvanáct.

1.2 Schengenská dohoda

V období, kdy se Evropská společenství nacházela na mrtvém bodě v prohlubování integračního procesu, spolupráce mezi členskými státy na bázi Evropských společenství doznala výrazných trhlin a jen těžko hledala společná řeč, vyčlenila se pětice členských zemí Evropských společenství. Francie, Spolková republika Německo, Nizozemí, Lucembursko a Belgie se rozhodly realizovat své hlubší integrační cíle spojené s posílením víry ve vzájemnou spolupráci mimo struktury Evropských společenství. Dne 14. června 1985 uvedené státy podepsaly Schengenskou dohodu o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích některých členských států Společenství (dále jen „Schengenská dohoda“).

Dohoda byla sjednána mimo rámec Evropských Společenství. Jedinou její návazností na Evropská společenství je několik zmínek v preambuli a závazek signatářů usilovat o získání podpory pro cíle Schengenské dohody u ostatních členských států Evropských společenství. Schengenská dohoda tak byla otevřenou mezistátní smlouvou, nevyžadující ratifikaci s tím, že prováděna bude na prozatímním základě.⁷

Z dikce úmluvy, *smluvní strany budou usilovat., budou hledat prostředky..., prošetří., prozkoumají..., zahájí jednání* a absence značné míry nezbytných realizačních nástrojů lze dovodit, že Schengenská dohoda byla spíše politickou proklamací, příslibem rušení kontrol na vnitřních hranicích, vymezením cílů. Stanovila rámec, který měl sloužit následně přijímaným detailním úpravám.

Cíle sledované státy, které podepsaly Schengenskou dohodu, se úzce dotýkaly života občanů. Zjednodušení mezistátního pohybu přispělo k jejich mobilitě a odstranilo i některé z překážek obchodu. Vytvoření zóny volného pohybu osob, které jsou příslušníky členských států, je spojeno s rušením kontrol na vnitřních hranicích členských států. Výsledkem těchto

⁶ Viz Milníky Evropské unie http://www.bbc.co.uk/czech/specials/1552_eu_milestones/page6.shtml.

⁷ Více viz. Schengenská dohoda, <http://www.euroskop.cz/admin/gallery/40/d3dc6d683ac940e4f1356b48e0861ffd.pdf>

dílčích integračních počínů byl vznik Schengenského prostoru. Schengenským prostorem je území členských států, na jejichž společných hranicích nejsou vykonávány hraniční kontroly.⁸ Aby i přes tyto liberalizační počiny byla zajištěna bezpečnost a pořádek, bylo třeba přenést a posílit kontrolní mechanismy na vnější hranice a zajistit účinnou policejní spolupráci. Společně s tím pak bylo nezbytné stanovit jednotná pravidla provádění kontrol.

Schengenská dohoda stanoví krátkodobá a dlouhodobá opatření podporující společný zájem signatářských států realizovat stanovený cíl co nejdříve. První hlava s označením *Krátkodobé opatření* obsahuje konkrétní povinnosti států. Nicméně v krátkodobém horizontu nepožaduje úplné zrušení kontrol na vnitřních hranicích, ale pouze jejich výrazné omezení. Mimo jiné předjímá zjednodušení byrokratických procedur u přepravy zboží a občanům bydlícím poblíž státních hranic je umožněno překračovat tyto hranice i mimo stanovené hraniční přechody.⁹

Dlouhodobá opatření jsou předmětem hlavy druhé a jejich záměrem je vymezit komplexnější rámec spolupráce signatářských států. V dlouhodobé perspektivě, do roku 1990. Schengenská dohoda předpokládá mimo jiné postupné odstranění kontrol na vnitřních hranicích a jejich přesunutí na hranice vnější, harmonizaci vízové a imigrační politiky a sjednocování nepřímých daní.¹⁰

1.3 Prováděcí úmluva k Schengenské dohodě

Schengenská dohoda byla sjednána s tím, že bude prováděna na prozatímním základě a nebude vyžadovat ratifikaci. K její realizaci proto byla 19. června 1990 sjednána prováděcí úmluva, označovaná jako Schengenská prováděcí úmluva (dále jen „Prováděcí úmluva“), která již vyžadovala ratifikaci parlamenty všech států. Prováděcí úmluva podrobně stanovila konkrétní podobu a garance volného pohybu osob a úspěšného fungování schengenského prostoru, zvláště poté, co bude formálně zrušena ostraha vnitřních hranic členských států.¹¹ Prováděcí úmluva tak detailně pokrývá široký záběr kompenzačních opatření v oblastech vstupu a pobytu cizinců, policejní a soudní spolupráce, které signatářské státy považovaly za nezbytné pro vyvážení absence kontrol v rámci schengenského prostoru.¹²

⁸ Základní terminologie oblasti justice a vnitřních věcí, část III - Schengenské dohody., http://www.polac.cz/eu/zakl_term/cast_3.html

⁹ Viz Schengenská spolupráce a ochrana státních hranic, <http://www.mvcr.cz/azyl/schengen.html>.

¹⁰ Viz Smysl Schengenu, Ivo Šlosarčík, <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=315>.

¹¹ Viz Důvody a okolnosti sjednání schengenských dohod, <http://comenius3.rentel.cz/kurzy/sscr/000/kurz.nsf>.

¹² Viz Schengenské *acquis* a Česká republika: Víme přesně co je to Schengenu? Jiří Čelikovský, http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=364.

Věcná působnost Prováděcí úmluvy se týká následujících oblastí:

- Zrušení kontrol na vnitřních hranicích a pohybu osob
- Otázek vízové, azylové a pobytové politiky, včetně problematiky překračování vnějších hranic
- Policejní spolupráce mezi schengenskými státy a bezpečnostních opatření
- Harmonizace dílčích aspektů trestního práva
- Problematiky střeliva a sladování regulace povolení zbraní
- Schengenského informačního systému
- Zjednodušení mezistátní přepravy zboží
- Ochrany osobních údajů
- Institucionálních aspektů – Výkonný výbor

Prováděcí úmluva zřídila schengenské institucionální zázemí a to Výkonný výbor, do jehož působnosti spadá provádění této úmluvy. Z vymezení procesních mechanismů fungování Výkonného výboru lze vyčíst snahu dosáhnout rovnocenné postavení signatářských států v rámci rozhodovacích a kontrolních mechanismů.

- *V schengenském systému měla každá ze smluvních stran ve Výkonném systému jednoho svého zástupce*
- *Rozhodnutí byla přijímána jednomyslně.*
- *Výkonný výbor se střídavě schází na území každé ze smluvních stran*

Uvedené formulace odpovídají mezivládnímu charakteru Schengenské spolupráce.

V otázce volného pohybu osob¹³ byla osobní působnost Prováděcí úmluvy širší než u Schengenské dohody. Týkala se již všech osob, tedy nejen příslušníků členských států schengenské spolupráce. Rozšíření osobní působnosti norem schengenské spolupráce je třeba chápat v kontextu vývoje na půdě Evropských společenství. Rozhodnutí realizovat jednotný vnitřní trh na úrovni Společenství, zejména v době po přijetí Jednotného vnitřního aktu, vedlo k přijímání legislativních ustanovení umožňujících volný pohyb všech osob. Sejně tak signatářské státy Schengenské dohody usilují o volný pohyb osob, nicméně na základě Schengenské smlouvy jen osob, které jsou příslušníky signatářských států schengenské spolupráce. Cíl těchto ustanovení je stejný, ovšem v osobní působnosti se dostávají do střetu. V případě, kdy by signatářské státy schengenské spolupráce, které jsou zároveň členy Evropských společenství, neodstranily podmínku umožňující volný pohyb osob pouze

¹³ Volným pohybem osob je interpretován široce. Je třeba jej chápat nejen jako právo pobývat a cestovat, ale i právo pracovat podnikat a usazovat se na území kteréhokoliv signatářského státu.

osobám ze signatářských států, došlo by ke konfliktu norem. Na jedné straně by stála norma schengenského systému a na druhé straně norma komunitární. Řešila by se otázka aplikační přednosti. Aby se předešlo řešení této nesrovnalosti, signatářské státy pro futuro v Prováděcí úmluvě upravily aplikační vztah mezi ustanoveními Prováděcí úmluvy a komunitárního práva.

V případě věcného konfliktu mezi těmito normami bude mít přednost ustanovení komunitárního práva.

Stávající normy schengenského systému musely být nahrazeny nebo pozměněny ve smyslu odpovídajícím ustanovením komunitárního práva. Za dodržení této podmínky bylo možné, aby následně věcná působnost schengenské spolupráce byla širší. S ohledem na aktuálnost střetu norem z oblasti volného pohybu osob byla v Prováděcí úmluvě osobní působnost práva volného pohybu osob rozšířena na všechny osoby, tedy i cizince.

V té době Prováděcí úmluva představovala základní dokument schengenské spolupráce, který byl postupně rozváděn dalšími právními akty souhrnně označovanými jako tzv. schengenské *acquis*. S ohledem na následující vývoj a postupně se rozvíjející zájem Společenství a s tím i realizované kroky v oblasti volného pohybu docházelo k postupné komunitarizaci a zároveň vyčleňování (derogaci) některých ustanovení Prováděcí úmluvy.¹⁴

1.4 Volný pohyb osob na úrovni Evropských Společenství

Po nástupu Jacquese Delorse do čela Komise se zintenzivnila vyjednávání v otázce prohlubování integrace.¹⁵ Delors byl toho názoru, že nezbytným předpokladem pro jakýkoliv integrační posun, je dokončení společného trhu. Proto se splnění tohoto úkolu stalo pro Komisi jednoznačnou prioritou.¹⁶

V roce 1987 nabyl účinnosti Jednotný evropský akt, který si vytkl za cíl mimo jiné vytvořit vnitřní trh. Komise definovala vnitřní trh jako oblast bez vnitřních hranic, v níž je zajištěn volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu v souladu s ustanoveními této smlouvy.

Vnitřní trh v otázce volného pohybu osob má obdobné rysy jako schengenský systém zejména co se týká minimalizace hraničních kontrol, které by mohly působit jako překážka čtyř svobod v rámci Evropských Společenství. Prostřednictvím Jednotného evropského aktu

¹⁴ Například v oblasti střelných zbraní a střeliva byla tato část schengenské úpravy nahrazena směrnicí ES o kontrole nabytí a držení zbraní. Více viz *Nové aspekty schengenské spolupráce v rámci EU*, <http://www.eurobb.cz/CZ/informacni-texty/plne-zapojeni-do-schengenske-spoluprace.html>.

¹⁵ Delors po svém nástupu do čela Komise v roce 1985 si jako hlavní úkol vytkl realizaci dříve stanovených a dosud nesplněných cílů, jakými bylo například budování společného trhu nebo úprava hospodaření ES. Delors usiloval o rozvoj integrace směrem k politickému sjednocení, a proto považoval dokončení vnitřního trhu a zajištění finanční stability Společenství za základní podmínky dalšího vývoje integrace. Více viz. Fiala, P.; Pitrová M.: *Evropská unie*, 1. vydání, CDK, Brno, 2003 od str. 115.

¹⁶ Více viz Fiala, P.; Pitrová M.: *Evropská unie*, 1. vydání, CDK, Brno, 2003, od str. 116.

tak nepřímo vstoupily některé prvky Schengenu do struktur Evropského Společenství.¹⁷ Ovšem pouze na tomto právním základě se záměr vytvoření vnitřního trhu naplnit nepodařilo. Bylo třeba dalších opatření. Ty vedly přes Maastrichtskou smlouvu a následně Amsterodamskou smlouvu, jejichž hlavním cílem bylo nastolit volný pohyb osob jako každodenní, běžnou realitu.¹⁸

1.5 Dílčí shrnutí

Schengenská spolupráce začala mezi úzkou skupinkou členských států v polovině 80. let minulého století v době, kdy Evropská Společenství stále stagnovala v otázce hlubší integrace. Podněty vedoucí k podepsání Schengenské dohody tak lze rozdělit do dvou okruhů na pozitivní a negativní.

Esenciálním základem byla vůle států po hlubší spolupráci vedoucí k vytvoření zóny volného pohybu osob a zrušení kontrol na vnitřních hranicích.¹⁹ Za pozitivní faktor podněcující spolupráci lze označit i kladně hodnocenou spolupráci mezi Spolkovou republikou Německo a Francií na základě tzv. Saarbrückenské dohody, která byla uzavřena 13. června 1984.²⁰ Jejím cílem bylo postupné rušení kontrol na francouzsko-německých hranicích a zavedení volného pohybu zboží a osob.

Mezi negativní faktory, které daly podnět k hlubší samostatné spolupráci skupiny členských států mimo struktury Evropských společenství, patřila zmíněná skutečnost, že tyto státy nemohly prosadit své integrační záměry na půdě Společenství. To je důkazem toho, že společné představy o způsobu a míře integrace se v tomto období vytrácely.

Jelikož Schengenská dohoda byla sjednána s tím, že nebude vyžadovat ratifikaci a bude prováděna na prozatímním základě, byla k její realizaci o pět let později signatářskými státy podepsána Prováděcí úmluva, která již stanovila konkrétní instrumenty k faktickému zajištění volného pohybu osob a zboží. Státy přistupovaly k schengenským dohodám prostřednictvím jednotlivých dohod a protokolů o přistoupení. Itálie podepsala prováděcí úmluvu v roce 1990, Španělsko a Portugalsko v roce 1991, Řecko v roce 1992. Dánsko, Finsko, Švédsko, Norsko a Island v roce 1996.

¹⁷ Viz Smysl Schengenu, Ivo Šlosarčík, <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=315>.

¹⁸ Viz Pikna, B. Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast spolupráce). 2. vydání. Praha : Nakladatelství Linde, 2004, s. 201.

¹⁹ Tyto záměry byly zmíněny i v dokumentu ES, ale státy zatím nenašly dostatečný konsensus ohledně kroků, které by vedly k jeho realizaci.

²⁰ Podnětem k sjednání dohody byly protesty evropských řidičů vozidel dálkové silniční přepravy, kteří byli nespokojeni s několikahodinovým čekáním na přechodech mezi oběma státy.

Schengenský prostor se skutečně otevřel až 1. července 1995, po uplynutí zkušebního období, během něhož se ověřovala účinnost systému.²¹

2. Kapitola – Začlenění Schengenského systému do struktur Evropské unie

Prohlubující se integrační spolupráce na půdě Společenství ovlivňovala úroveň a charakter schengenské spolupráce. Jedna z oblastí vzájemného působení byla uvedena u volného pohybu osob a následné definice osobní působnosti norem upravujících tuto oblast. Další významným impulsem byl vstup Amsterodamské smlouvy v platnost v roce 1999, která byla na půdě Společenství podepsána v roce 1996 a představovala zásadní změnu pro celý schengenský systém a jeho legislativní základ. Dnem vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost totiž došlo k začlenění právního základu schengenského systému do rámce Evropské unie. Záměrně je použita formulace *začlenění do Evropské unie* namísto Evropských společenství, jelikož jak bude následně popsáno, část schengenské problematiky byla komunitarizována a část začleněna do oblasti mezivládní spolupráce.

2.1 Historický, politický a společenský kontext 90. let 20. století

Začátek období 90. let 20. století lze symbolicky vymezit sjednocením Německa v doprovodu rozpadu SSSR. Zcela se tím změnilo geopolitické rozložení a rozvrstvení v Evropě i vojenská situace. To vše podnítilo následné směřování k sjednocování Evropy. Poprvé od konce druhé světové války, kdy se Evropa rozdělila na východní a západní blok, se většině států v Evropě nabídla možnost samostatné státnosti umožňující zapojit se do evropské spolupráce a spojenectví v nejširším slova smyslu. Změna nastala i u států, které po dlouhou dobu trvaly na své neutralitě nejen vojenské ale i politické. Změnily svůj postoje a začaly se více zajímat o evropské integrační dění.²²

Na půdě Společenství byla opět aktuální otázka dalšího prohlubování integračního úsilí. Při zvažování možností, zda zintenzívnit integraci, nebo naopak její prohlubování zbrzdít a soustředit se na rozšiřování Společenství, sehrál významnou roli znovu Jacques Delors. Delors podporoval postup po ose společný trh, měnová unie, politická unie. Navíc zastával názor, že rozšíření Společenství je nejenom možné, ale dokonce nezbytné realizovat

²¹ Více viz Fries, Fabrice.: Les grands débats européens, Édition du Seuil, Paris VI, 1995, str. 282.

²² Více viz Fries, Fabrice.: Les grands débats européens, Édition du Seuil, Paris VI, 1995, od str. 303.

společně s procesem prohubování Společenství.²³ A tento záměr se nakonec v devadesátých letech ve Společenství realizovat.

Společenství zareagovalo na změnu poměrů v evropském regionu přijetím Smlouvy o Evropské unii (dále jen „Maastrichtská smlouva“). Tak jak se významným způsobem přeměnila Evropa, přeměnila se i struktura Společenství reflektující měnící se podmínky v evropském regionu. Maastrichtská smlouva, která vzešla ze zasedání Evropské rady v nizozemském Maastrichu byla podepsána ministry zahraničních věcí členských států Společenství 7. 2. 1992 a po úspěšné ratifikaci vstoupila v platnost 1. 11. 1993.²⁴

Maastrichtská smlouva zavádí pojem Evropská unie, který charakterizují tři tématické okruhy zájmu členských států Evropské unie. První z nich zahrnuje dosavadní aktivity, tedy agendu všech tří Společenství se všemi oblastmi spolupráce, které do té doby existovaly. Spolupráce v této oblasti je v porovnání se zbývajícimi dvěma okruhy na nejvyšší úrovni. Zde se uplatňuje komunitární aspekt, tedy supranacionální forma spolupráce. Významnou kvalitativní změnou v této oblasti bylo spuštění jednotného vnitřního trhu²⁵, charakterizovaného volným pohybem osob, zboží, služeb a kapitálu, od 1. ledna 1993. Tímto vznikl velký otevřený prostor, jehož nezajištění a nekoordinované postupy v oblasti policejní a justiční spolupráce by mohly narušit bezpečí a spravedlnost.²⁶

S ohledem na změněnou zahraničně politickou situaci se zbýající okruhy soustředí na problematiku společné zahraniční a bezpečnostní politiky a spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Právě spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí reflektuje část agendy Schengenských dohod. Paralelně se tak i na úrovni Evropské unie zaměřila pozornost na problematiku přistěhovalců, víz, azylu a i na posílení ostrahy na vnější hranicích Společenství.²⁷ Nově vytvořená hlava VI. obsahovala již ve svém úvodním článku deklaraci jednoho ze zásadních cílů Evropské Unie – poskytovat svým občanům vysokou úroveň ochrany v prostoru svobody a práva. Tento závazek se výrazně prolíná celou oblastí justiční a policejní spolupráce v trestních věcech, souvisí významně i s azylovou a imigrační politikou. Přesto myšlenky začlenění schengenu do evropských struktur zatím stály před politickou bariérou. Ovšem Evropská komise se jako pozorovatel často účastnila jednání států

²³ Více viz. Fiala, P.; Pitrová M.: Evropská unie, 1. vydání, CDK, Brno, 2003 od str. 126.

²⁴ Více viz Karel Žaloudek: Encyklopedie politiky, Nakladatelství Libri, Praha 1999, str. 114.

²⁵ Více viz Simon., D. : Komunitární právní řád, ASPI, a.s., Praha, 2005, od str. 49.

²⁶ Více viz Fries, Fabrice.: Les grands débats européens, Édition du Seuil, Paris VI, 1995, od str. 276.

²⁷ Více viz Píkna, B: Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce). 2. vydání. Praha : Nakladatelství Linde, 2004, s. 227.

Schengenu a také díky tomu postupně docházelo k propojení schengenského systému jako mezivládní spolupráce s komunitárními politikami.²⁸

Brzy po ukončení ratifikace Maastrichtské smlouvy bylo zahájeno schvalování žádostí o přistoupení Norska, Švédska, Finska a Rakouska. O tyto státy se Evropská unie rozšířila k 1. lednu 1995.

Následný vývoj v druhé polovině devadesátých let byl poznamenán snahou o dosažení cílů definovaných v Maastrichtské smlouvě,²⁹ rozvoji agend dvou nových pilířů a zaměření pozornosti do dalších oblastí, které se dotkly evropského zájmu a současně naplňovaly princip občanství unie.³⁰

Členské státy se v Maastrichtské smlouvě zavázaly k její obecné revizi a již tehdy ji naplánovaly na rok 1996. Na zasedání summitu v Amsterdamu v roce 1997 byla nakonec na nejvyšší úrovni revize smluvních textů odsouhlasena. Po následném ratifikačním řízení v jednotlivých členských státech vstoupila Amsterodamská smlouva v platnost 1. května 1999. Amsterodamská smlouva se pokusila zpřehlednit celý smluvní rámec Společenství, definovala další cíle Evropské unie a několik nových procesních mechanismů³¹ a část agendy z třetího pilíře převedla do pilíře prvního, komunitárního.³²

S ohledem na vztah k schengenské problematice je Amsterodamská smlouva významným milníkem vývoje. Vstupem Amsterodamské smlouvy v platnost došlo k začlenění Schengenu do struktur Evropské unie. Zároveň byl zapojen do procesu kontroly a spoluúčasti na schengenském systému Evropský parlament i Evropský soudní dvůr. Rozšiřují se části hlavy IV Maastrichtské smlouvy, u nichž jsou uplatňovány postupy spolurozhodování Rady EU s Evropským parlamentem.³³ Amsterodamská smlouva znamenala pokrok v oblasti soudní kontroly. V rámci hlavy IV revidované Maastrichtské smlouvy připustila řízení o předběžné otázce v oblasti víz, azylu a přistěhovalectví a jiných politik souvisejících s volným pohybem osob. Dokud tyto politiky tvořily součást třetího pilíře Maastrichtské smlouvy, byl jejich soudní přezkum vyloučen. Tímto je posílen demokratický prvek schengenské spolupráce. Nicméně soudní mechanismy ve zkomunitarizované části schengenského *acquis* byly zavedeny v omezené formě. Soudní řízení v rámci hlavy IV revidované Maastrichtské

²⁸ Viz Pikna, B. Schengenská materie – historie a geneze, http://www.mvcr.cz/akademie/eu/sch_mat.html.

²⁹ Více viz Fries, Fabrice.: *Les grands débats européens*, Édition du Seuil, Paris VI, 1995, od str. 290.

³⁰ Zaměření pozornosti i na oblast řešení otázek zaměstnanosti, sociální stability, hospodářského růstu.

³¹ Např. konstruktivní abstence, princip flexibilní spolupráce.

³² Tak se oblast otázek vízové, azylové a přistěhovalecké politiky převedla z oblasti mezivládního způsobu řízení do prvního komunitárního pilíře. Více viz. Fiala, P.; Pitrová M.: *Evropská unie*, 1. vydání, CDK, Brno, 2003 od str. 126.

³³ Viz Amsterodamská smlouva, <http://comenius3.rentel.cz/kurzy/sscr/000/kurz.nsf>.

smlouvy jsou omezena na redukovanou žalobu na neplatnost a na určitou formu řízení o předběžné otázce. Pravomoc Evropského soudního dvora je omezena i materiálními limity. Soud se může vyslovit k předběžným otázkám týkajícím se výkladu nebo posouzení platnosti opatření vydaných v oblasti překračování vnitřních a vnějších hranic a krátkodobých víz pouze v případě, že se tato opatření nedotýkají veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti.³⁴

Nově je připuštěna fakultativní pravomoc Evropského soudního dvora u schengenského *acquis* v rámci hlavy VI Maastrichtské smlouvy. Původně právo z nekomunitarizovaných pilířů nepodléhalo soudní kontrole. Amsterodamská smlouva zavedla zárodečnou pravomoc Evropského soudního dvora v třetím pilíři v případě předběžné otázky. Toto rozšíření prejudiciální pravomoci ovšem závisí na tom, zda jednotlivé státy přijmou pravomoc Evropského soudního dvora prohlášením podepsaným buď v okamžiku podpisu Amsterodamské smlouvy, nebo později.³⁵ Tento institut je s ohledem na závislost na rozhodnutí jednotlivých členských států značně proměnlivý, což jej vzdaluje od filozofie obecného řízení o předběžné otázce.³⁶

2.2. Způsob začlenění Schengenské *acquis* do systému EU

Schengenské *acquis* a rovněž celý mechanismus Schengenu se stal součástí problematiky Evropské unie na základě platné Amsterodamské smlouvy, Protokolem o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie (dále jen „Protokol o začlenění“) a rozhodnutím Rady Evropské unie o určení právního základu schengenského *acquis* z května roku 1999.

V příloze k Protokolu o začlenění je vymezeno, co je považováno za součást Schengenského *acquis*. Schengenské *acquis* tvoří vedle Schengenské dohody a Prováděcí úmluvy rovněž protokoly a dohody o přistoupení k Schengenu a dále rozhodnutí a prohlášení Výkonného výboru, jakož i další právní akty, které byly přijaty orgány, na něž schengenský Výkonný výbor přenesl své rozhodovací pravomoci.

Z hlediska obsahového zaměření tak schengenské *acquis* pokrývá problematiku rušení kontrol na vnitřních hranicích. Zároveň však bylo považováno za účelné zachovat možnost

³⁴ Více viz Simon., D. : Komunitární právní řád, ASPI, a.s., Praha, 2005, od str. 741.

³⁵ Srov. viz Svoboda. P.: Právo vnějších vztahů Evropské unie, 2, aktualizované vydání, Praha, Linde Praha a.s., 2007, str. 126., také viz Simon., D. : Komunitární právní řád, ASPI, a.s., Praha, 2005, od str. 743.

³⁶ Více viz Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 4. aktualizované vydání, Praha, Linde Praha a.s., 2004, od str. 114.

dočasného obnovení kontrol na vnitřních hranicích. Oprávněným orgánem se pro tyto případy stali příslušníci policie. V takových případech jsou oprávněni zkontrolovat například podezřelá vozidla nebo v případě odůvodněné potřeby dočasně zavést systematické kontroly všech osob překračujících státní hranici.³⁷

S rušením kontrol na vnitřních hranicích je nerozlučně spojen zájem upravit otázku posílení ochrany na vnějších hranicích schengenského prostoru a posílit policejní spolupráci. Vnější hranice jsou poslední bariérou, na které mohou signatářské státy regulovat, kontrolovat a v případě potřeby zabránit nežádoucím aktivitám, či vstupu nežádoucích osob. Státy s vnějšími hranicemi tak mají dvojnásobnou odpovědnost. Nejen za sebe, ale nově také za ostatní signatářské státy schengenských dohod, jelikož na jejich pochybení v rámci hraničních kontrol by mohl doplatit celý systém. Proto, aby se zamezilo negativnímu jevu tzv. migrující kriminality³⁸ v členských zemích schengenského prostoru, přesunuly se prostředky ušetřené zrušením vnitřních hranic na hranice vnější, přičemž mezinárodní letiště nebo letiště způsobilá k přijímání mezinárodních letů mají stejný statut jako hraniční přechody na vnějších hranicích. Pokud však jde o lety v rámci schengenského prostoru, cestující by neměli být bezdůvodně zbytečně kontrolováni. Zůstává zachována jen kontrola nezbytně nutná k zachování bezpečnosti letu. S ohledem na výše uvedené u letů přes vnější hranice schengenského systému zůstává plně zachována jak policejní, tak celní kontrola.³⁹

Policejní spolupráce se uskutečňuje formou výměny informací, sladění komunikačních sítí, výměny styčných důstojníků a možností přeshraničního sledování a pronásledování osob. Obdobné formy spolupráce existují také po linii celních správ. Zvláště se jedná o tzv. zvláštní formy přeshraniční spolupráce, kterými jsou přeshraniční pronásledování a sledování osoby nebo kontrolované dodávky celními orgány.

S ohledem na zachování bezpečnosti a pořádku v celém schengenském prostoru bylo třeba se věnovat i oblasti sdílení informací. Schengenský informační systém zahrnuje databázi informací, které jsou považovány za nezbytně nutné k tomu, aby schengenské cíle mohly být naplněny. Databáze obsahují data o osobách a věcech. Se sdílením informací a naplněním schengenských cílů je taktéž spojená policejní, přeshraniční a justiční spolupráce mezi signatářskými státy. Justiční spolupráce mezi státy zahrnuje mimo jiné problematiku zjednodušení mezistátního doručování písemností a uznávání cizích soudních rozhodnutí.

³⁷ Typickým příkladem bylo obnovení kontrol na německo-belgické a německo-nizozemské hranici během konání Mistrovství Evropy ve fotbale v roce 2000.

³⁸ Tzv. migrující kriminalita souvisí s nelegální imigrací, terorismem, obchodováním s drogami a dalšími formami organizované a přeshraniční kriminality.

³⁹ Viz Smysl Schengenu, Ivo Šlosarčík, <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=315>.

Vízová a azylová politika je další oblastí schengenské spolupráce. Před přístupem k schengenskému *acquis* jednotlivé státy rozhodovaly o své vízové politice samostatně. Takto mohly stanovit, kdo bude na jejich území vpuštěn a kdo nikoli. Se zrušením kontrol na vnitřních hranicích se situace změnila. Jestliže některý signatářský stát schengenské spolupráce udělí nějaké osobě vízum nelze s ohledem na zrušení vnitřních kontrol na hranicích efektivně zabránit tomu, aby tato osoba nevstoupila i do jiné části schengenského prostoru, dokonce i do státu, ze kterého byla například vyhoštěna s trestem zákazu pobytu. K nápravě této situace jsou zvažována zejména následující možná řešení. Jednak úplná harmonizace vízové politiky,⁴⁰ tedy stejné postupy pro vydávání víz, stejný seznam zemí s vízovou povinností, nebo centralizace ve formě přenesení kompetence vydávat víza na společnou schengenskou instituci. Jako další možné řešení se nabízí i zavedení tzv. omezené harmonizace, kdy by se na území schengenského prostoru nedostal nikdo, koho by na svém území nechtěl být jediný schengenský stát.⁴¹

Státy uplatňující schengenské *acquis*,⁴² včetně Norska a Islandu, vydávají zejména „jednotná víza ke krátkodobému pobytu“ platná pro pobyt po celém schengenském prostoru. Vízum opravňuje držitele k volnému pohybu po celém schengenském prostoru v maximální délce tří měsíců. Udělit vízum mohou zastupitelské a konzulární úřady a pouze ve výjimečných případech také pohraniční orgány. Harmonizované podmínky a kritéria pro vydávání jednotných víz jsou podrobně stanoveny v čl. 9 až 17 Prováděcí úmluvy. Nařízením Rady č. 1683/95 z 29. května 1995 je stanoven jednotný formát pro víza EU. Jednotný formát víz musí odpovídat stanoveným technickým podmínkám, jejichž zamýšleným účelem je zabránit padělání a falsifikaci.⁴³ Vízum pro pobyt delší než tři měsíce se uděluje formou národního víza. V tomto případě udělení podléhá národnímu právu, nikoliv schengenské úpravě.

Začlenění schengenské agendy do systému Evropské unie nebylo jednotné. Agenda Evropské unie, jak bylo výše uvedeno, je od přijetí Maastrichtské smlouvy strukturována do tří pilířů, přičemž jen pro první pilíř je vlastní supranacionální způsob rozhodování. Schengenské *acquis* bylo integrováno jak do komunitární části – revidovaná hlava IV

⁴⁰ V oblasti vízové politiky je účinné nařízení Rady EU 1683/1995, které upravuje jednotný formát víz a nařízení Rady EU 334/2002, které původní předpis novelizuje mimo jiné tím, že zavádí obligatorní požadavek fotografie žadatele na vízu.

⁴¹ Viz Smysl Schengenu, Ivo Šlosarčík, <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=315>.

⁴² Velká Británie a Irsko si na základě Protokolu o začlenění ponechávají autonomní vízové, imigrační a azylové politiky. To znamená, že se v podstatě nepodílejí na opatřeních přijatých v těchto oblastech, pokud výslovně nevyjádří svoji vůli tak učinit.

⁴³ Stejná vízová politika pro všechny členské státy Evropské unie.

Smlouvy o EU, tak i do unijních záležitostí – revidovaná hlava VI Smlouvy o EU. Volný pohyb osob se stává výslovně záležitostí Společenství. Tyto otázky se budou napříště upravovat opatřeními přijímanými jednomyslně. Otázky policejní a soudní spolupráce ve věcech trestních jsou podle Prováděcí úmluvy obsaženy v hlavě VI Smlouvy o EU, včetně problematiky přeshraničního sledování a pronásledování osob.⁴⁴

Co se týče právního charakteru schengenského *acquis*, na základě vymezení právních instrumentů v systému Evropské unie, z článku 2 Schengenského protokolu vyplývá, že integrace byla uskutečněna na úrovni sekundárního komunitárního práva a to i u části schengenského *acquis*, které bylo začleněno do komunitárního pilíře.⁴⁵ Veškeré schengenské *acquis* je tak považováno za sekundární právo Evropských společenství nebo Evropské unie.

Výkonný výbor, tedy instituce zřízená Prováděcí úmluvou a fungující v rámci schengenského systému, byl zrušen a jeho úkoly byly přeneseny na Radu EU.

2.3 Důvody umožňující začlenění Schengenského *acquis* do systému Evropské unie

Jako bylo uvedeno v úvodní kapitole, jedním z důvodů realizace schengenské spolupráce mimo struktury Evropských Společenství, byl nedostatečný konsensus členských států ES zahájit kroky k dosažení tohoto integračního záměru. Tato názorová nejednotnost byla opřena o obavy o funkčnost systému, z možnosti zneužití svobody pohybu ke kriminálním aktivitám.⁴⁶ Nicméně rozvíjející se schengenská spolupráce bez naplnění katastrofických scénářů si získávala stále více příznivců. A výhody schengenského prostoru pro občany signatářských států schengenských dohod byly nesporné. Evropská Společenství, která po stagnaci v oblasti prohlubování svých integračních záměrů se rozhodla postoupit dále, nemohla nereflektovat schengenské aktivity, zvláště, když signatářské státy byly i jejími členy. Stále ovšem existovala určitá část členských států Evropské unie, která se nehodlala vzdát části své suverenity ve prospěch spolupráce na tomto poli. Proto se skoro po celá devadesátá léta schengenská spolupráce realizovala samostatně, paralelně s aktivitami Evropské unie, která si byla vědoma výhod a hodnoty spolupráce v této oblasti pro občany, a proto se snažila

⁴⁴ Viz Smysl Schengenu, Ivo Šlosarčík, <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=315>.

⁴⁵ Nové aspekty schengenské spolupráce v rámci EU, Pikna, <http://www.eurobb.cz/CZ/informacni-texty/plne-zapojeni-do-schengenske-spoluprace.html>.

⁴⁶ Spektrum možných rizik spojených se schengenským systémem sahala od možnosti usnadnění obchodu s nedovolenými komoditami, přes nelegální migraci až po snazší únik zločinců před stíháním z jedné členské země do druhé.

realizovat obdobná opatření. Vše se odvíjelo od dosaženého konsensu a tudíž ochoty ke spolupráci všech členských států Evropské unie.

Amsterodamská smlouva zakotvila procesní instituty umožňující přenést se přes tyto neshody. Na základě amsterodamských procesních institutů, které byly spojeny se změnou náhledu na možnost realizace integračních aktivit členů v rámci struktur Evropské unie, bylo možné schengenskou spolupráci zařadit pod evropské struktury. Paralelní vývoj vedle Evropské unie již byl zbytečný.

Amsterodamská smlouva totiž doplnila další cíle Evropské unie a výrazným způsobem podpořila naplňování cíle: *Unie jako prostor svobody, bezpečnosti a práva*, který analogicky odpovídá záměru schengenské spolupráce. Společně se dotýká například problematiky volného pohybu osob, vízové, azylové politiky, překračování a kontrol na vnějších hranicích.

Na základě Amsterodamské smlouvy se volný pohyb osob stává výslovně záležitostí Společenství. Do té doby tato část spadala do třetího pilíře s mezivládním způsobem rozhodování. Po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost došlo k jeho přesunu do prvního pilíře, což znamená zásadní posun v právním charakteru přijímání aktů z oblasti „pouhé“ mezivládní spolupráce do „silně“ integrovaného prvního pilíře. Komunitarizace hlavy IV je celkově podmíněna jednomyslným souhlasem členských států, které mají na základě hlasování specifikovat oblasti, kde bude uplatňována metoda spolurozhodování. S ohledem na uvedené je možné konstatovat, že nedochází k automatickému zapojení Evropského parlamentu, ale spíše jde o vytvoření prostoru pro zvážení možného vlivu Evropského parlamentu. Spolurozhodování pozice Evropského parlamentu je zakotvena pouze v případě postupů a určování předpokladů pro udělení víz a pravidel pro jednotné vízum.⁴⁷

Komunitarizace oblasti volného pohybu osob společně s dalším nově ukotveným institutem Amsterodamské smlouvy, a to možností diferencované spolupráce, přispěla k logickému odůvodnění zařazení schengenské spolupráce pod EU. Zakotvení principu diferencované spolupráce států v Společenství v zájmu efektivního vývoje bylo formálně právní cestou upuštěno od nezvratné myšlenky principu jednoty, tj. kdy by každý členský stát měl mít stejná práva a povinnosti s ohledem na společnou oblast politiky. Vzhledem k tomu, že většina států schengenské spolupráce byla členy Evropské unie, je možné tuto formu spolupráce v rámci Evropských struktur chápat jako zvláštní druh diferencované spolupráce. Více viz podkapitola 3.3.

⁴⁷ Více viz. Fiala, P.; Pitrová M.: Evropská unie, 1. vydání, CDK, Brno, 2003 od str. 626.

A opět vzájemné ovlivňování Schengenského systému se systémem Evropské unie. Tím, že značná část členů EU se již po dlouhou dobu realizovala v určité integrační výseči mimo struktury Evropské unie, vzrostl zájem řešit tuto situaci a podpořit možnost realizovat formu posílené spolupráce přímo na půdě Evropské unie. Proto členské státy Evropské unie pro futuro obecně zakotvily možnost posílené spolupráce a Amsterodamskou smlouvou vyjádřily zájem na tom, aby se schengenská spolupráce dostala do právního a institucionálního rámce Evropské unie.

...signatáři schengenských dohod mohou mezi sebou navázat užší spolupráci v rámci schengenského acquis. Tato spolupráce se uskutečňuje v institucionálním a právním rámci Evropské unie....

(článek 1 Protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce evropské unie)

2.4 Dílčí shrnutí

Z pohledu Schengenského systému přinesla Amsterodamská smlouva tři zásadní procesní instituty. Zakotvila možnost realizace posílené spolupráce, která umožňuje skupině členských států Evropské unie pokračovat ve vzájemné integraci rychleji a intenzivněji než státy, které vyjádřily neochotu se na dílčím integračním záměru podílet. Dále komunitarizovala nedílnou součást oblasti zájmu schengenské spolupráce a to otázky vízové, azylové a přistěhovalecké politiky. Z formálně právního hlediska byl k Amsterodamské smlouvě připojen Protokol o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie, který umožnil zapojení schengenského systému do struktur Evropské unie jak z materiálního, tak organizačního hlediska. Přijetím Amsterodamské smlouvy tak nastává nová etapa rozvoje celého schengenského systému. Základním právním dokumentem je právě Protokol.

3. Kapitola – Specifika schengenského systému

S ohledem na okolnosti vzniku schengenské spolupráce a oblast věcné působnosti vykazuje schengenský systém s ohledem na svou funkčnost řadu specifík, které se týkají jak samotné realizace schengenské spolupráce, tak způsobu a charakteru začlenění do Evropských struktur.

3.1 Schengenský informační systém

Schengenský informační systém je technické *condicio sine qua non*. Jeho funkčnost má vliv na úspěšnou realizaci schengenské spolupráce. Přestože byla Prováděcí úmluva podepsána již v roce 1990, vstoupila v platnost až po pěti letech. K tomuto datu byly hranice uvolněny pouze mezi sedmi signatářskými státy, a to Francií, Německem, zeměmi Beneluxu, Španělskem a Portugalskem. Důvodem byla nutnost spuštění a zapojení signatářských států do funkčního Schengenského informačního systému, který byl nezbytnou podmínkou účinné policejní spolupráce, mající za cíl zabránit přeshraniční kriminalitě.

Schengenský informační systém je informační systém signatářských států Schengenských dohod. Z hlediska obsahové stránky je Schengenský informační systém tvořen národními úrovněmi, Národními schengenskými informačními systémy, nadnárodní úrovní, Centrálním schengenským informačním systémem se sídlem ve Štrasburku. Tento systém nelze zcela oddělit od navazujících pracovišť zřízených v každé členské zemi. Jedná se o pracoviště označené jako SIRENE (Supplementary Information request at the National Level) a pracoviště VISION (Visa Inquiry Open-border Network). Tato pracoviště jsou propojena samostatnou sítí a řeší doplňující opatření, kdy je nutný přímý kontakt mezi odpovědnými subjekty z jednotlivých zemí.⁴⁸

Informace vedené v Schengenském informačním systému jsou přesně vymezeny v Prováděcí úmluvě.⁴⁹ Z hlediska věcného zaměření lze informace kategorizovat do dvou okruhů. Informace o osobách a informace o věcech, např. katalog motorových vozidel, karavanů, zbraní či bankovek. Tyto katalogy evidují věci za účelem jejich zadržení či získání důkazních materiálů. Osobní data v SIS zahrnují údaje o osobách podezřelých či hledaných za účelem jejich zatčení a vydání, odepření vstupu, ochrany či nenápadného sledování. Nejvíce záznamů do SIS vkládaly Německo, Francie a Itálie.⁵⁰ Principem, ze kterého funkce CSIS i NSIS vychází, je udržování shodných informací na národních i nadnárodní úrovni.

Kompetentní úřady signatářských států tak získávají na základě automatických dotazovacích postupů varování, týkající se sledovaných osob a předmětů. Tato varování jsou potřebná zvláště při vydávání víz, při kontrolách na vnějších hranicích schengenského prostoru a při policejních a celních kontrolách na vnitřním území. SIS je proto nezbytný při

⁴⁸ Schengenský informační systém – technický pohled, P. Fučík, J. Šípek, http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=366.

⁴⁹ Článek 95-100 Prováděcí úmluvy.

⁵⁰ Informace k 1.1. 2001.

realizaci jak Schengenské úmluvy, tak i při zajišťování policejní a soudní spolupráce v trestních případech. Informační systém tak slouží policii, pohraniční policii, celním úřadům a úřadům pověřeným vydáváním víz a povolení k pobytu. Každá z těchto institucí má přístup pouze k tomu typu dat, který napomáhá plnění jejích úkolů. Za vkládání dat do SIS je přímo odpovědný ten který členský stát podle svého národního práva, pokud schengenská *acquis* neobsahují ustanovení přísnější.⁵¹

S ohledem na volný pohyb osob, kdy byly na vnitřních hranicích zrušeny kontroly a bylo třeba zvýšit ostrahu na hranicích vnějších společně s posílením spolupráce mezi signatářskými státy, jsou informace vkládané do SIS a tím i celý SIS velmi cenné. Má podstatný vliv na zajištění bezpečí a pořádku. Přesto jeho spuštění a bezproblémová funkčnost byla brzděna. Důvod je v citlivosti dat, kterých se systém dotýká. Přes společný legislativní rámec je třeba respektovat řadu národních specifík ochrany osobních údajů, trestněprávních úprav i zákonů vztahujících se k pohybu cizinců na jejich území. To je také důvod dlouhého čekání na spuštění SIS a následného poměrně složitého a pomalého procesu projednávání návrhů změn a doplňků SIS.

3.2 Působnost schengenského *acquis*

Do schengenské spolupráce nikdy nebyly zapojeny všechny členské státy Evropské unie a to ani po komunitarizaci části schengenského *acquis*. Jedná se o Velkou Británii a Irsko, z části o Dánsko. Výjimka z účasti na spolupráci byla umožněna jen státům, které byly v době začlenění členy Evropské unie. V období po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost ve vztahu k novým členským státům již žádné výjimky ohledně přistoupení k schengenské spolupráci nebyly možné.

Na druhé straně se schengenské spolupráce účastní státy, které nejsou členy Evropské unie a ve spolupráci pokračují i po začlenění schengenského systému do struktur Evropské unie. To je případ Norska a Islandu.

3.2.1 Členské státy Evropské unie stojící mimo systém Schengenské spolupráce

Velká Británie a Irsko se do Schengenského systému nikdy nezapojily a neúčastní se ani komunitarizace *schengenského acquis* podle Amsterodamské smlouvy. Nicméně Protokol o

⁵¹ Viz Zprávy z EU: Schengenský informační systém, http://www1.eis.cuni.cz/cze/info4_02.html.

začlenění Schengenského *acquis* do rámce Evropské unie těmto státům pro futuro umožňuje připojit se k schengenské spolupráci. Tato možnost je koncipována velmi široce. Státům je dána vedle možnosti volby účasti na schengenské spolupráce, možnost v případě účasti zapojit se plně, či jen částečně.

Irsko a Spojené království Velké Británie a Severního Irska, které nejsou schengenským acquis vázány, mohou kdykoliv požádat, aby se na ně vztahovala některá či veškerá ustanovení tohoto acquis.

[čl. 4 Protokol o začlenění Schengenského acquis do rámce Evropské unie]

Neochota Velké Británie a Irska účastnit se schengenské spolupráce bývá vykládána různě. Velká Británie i Irsko jsou ostrovními státy. S ohledem na jejich specifickou geografickou polohu státy trvají na potřebě kontrol hranic. Podle britské administrativy jsou hraniční kontroly jedinou možností, jak zabránit nelegálním imigrantům ve vstupu na území Velké Británie.⁵²

Dalším často uváděným důvodem je odlišný přístup v rámci britského systému osobních dokladů. Ve většině evropských států, jsou občané povinni mít identifikační dokument, prokazující jejich státní příslušnost a základní osobní údaje.⁵³ Ve Velké Británii je situace odlišná. Britskému občanovi nevyplývá ze zákona povinnost vlastnit jakýkoliv druh identifikačního dokumentu.⁵⁴ Pokud necestuje mimo území Velké Británie nebo například neřídí motorové vozidlo, nemusí tak vlastnit žádný identifikační průkaz. V případě, kdy by se tyto státy zapojily do schengenské spolupráce, Velká Británie by musela aplikovat pravidlo rušení kontrol na vnitřních hranicích. V tom případě, s ohledem na absenci povinných osobních dokladů, by se například odhalení nelegálních imigrantů v momentě, kdy by se již nacházeli na britském území, stalo téměř nemožné.⁵⁵

Další důvodem neúčasti je nejednotný postoj v otázce výkladu práva na volný pohyb osob.

Vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, ve kterém je v souladu s ustanoveními této smlouvy zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.

[čl. 14 Amsterodamské smlouvy]

Velká Británie a Irsko jsou zastánci restriktivního výkladu volného pohybu osob. Tuto svobodu vztahují pouze na příslušníky členských států Evropské unie. Naopak ostatní členské

⁵² Viz Smysl Schengenu, Ivo Šlosarčík, <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=315>.

⁵³ Např. zákon č. 328/1999 Sb. o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů.

Občanský průkaz je povinen mít u sebe občan České republiky, který dosáhl věku 15 let a má trvalý pobyt na území České republiky.

⁵⁴ Většina Britů nějaký doklad vlastní například cestovní pas, řidičský průkaz.

⁵⁵ Viz Smysl Schengenu, Ivo Šlosarčík, <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=315>.

státy zastávají názor, že toto právo přísluší všem jedincům s legálním pobytem na území Evropské unie bez jakékoliv formy diskriminace.⁵⁶

Neúčast Irska na schengenském systému je taktéž podmíněna specifickými vazbami na Velkou Británii. Například i v otázce začlenění Irska do Evropské unie Irsko sledovalo v první řadě postoj Velké Británie a dle toho podmiňovalo svůj postoj.⁵⁷ Navíc specifické vazby mezi těmito zeměmi vedly k vytvoření vlastních pravidel o vzájemném rušení kontrol pro potřeby zjednodušení pohybu osob ještě dříve, než evropské státy přišly s myšlenkou schengenské spolupráce. Irsko má na výběr ze tří možností, a to neúčastnit se schengenské spolupráce, nebo se naopak do této spolupráce zapojit a to nezávisle na postoji Velké Británie, ovšem tím by narušila své privilegované styky s Velkou Británií, nebo se zapojit do schengenské spolupráce společně s Velkou Británií.⁵⁸

Dalším státem, který je členem Evropské unie, ale v rámci schengenské spolupráce má specifické postavení je Dánsko. Dánsko je sice signatářem Schengenských dohod, ale v rámci amsterodamských jednání si vyjednalo výjimku.⁵⁹ Dánsko se nemusí plně zapojit do schengenské spolupráce v rámci hlavy IV Smlouvy o založení ES, tedy komunitarizované části schengenské spolupráce. Dánsko má možnost uplatnit námitky proti začlenění kterékoliv části schengenského *acquis* do komunitárního práva. Pokud tak učiní, nebudou mít taková ustanovení či dokumenty ve vztahu k Dánsku komunitární charakter, ale budou považovány za nástroje hlavy VI Smlouvy o EU, tedy jako by vzešly z mezivládní formy rozhodování a takový budou mít i charakter.⁶⁰

3.2.2 Státy zapojené do schengenské spolupráce, ale stojící mimo členskou základnu Evropské unie

Severské země (Dánsko, Švédsko, Norsko, Finsko, Island) vytvořili již v padesátých letech minulého století pasovou unii, a proto nebyli občané severských zemí při cestování přes společné hranice výše zmíněných států podrobováni pasové kontrole. V okamžiku, kdy se Dánsko, Švédsko a Finsko stali členy Evropské unie a plnoprávními členy schengenské spolupráce, vyvstala otázka, jak zachovat zvláštní vztahy s Norskem a Islandem. Řešení se

⁵⁶ Více viz Konig, P. a kol.: Učebnice Evropské integrace, 1. vydání, Barrister a Principál, Brno, 2006, str. 207.

⁵⁷ Více viz Sychra, Z. : První rozšíření: Velká Británie, Irsko, Dánsko, in Fiala, P. Pitrová, M. (eds): Rozšiřování ES/EU, Mezinárodní politologický ústav MU v Brně, Brno, 2003, od str. 48.

⁵⁸ Viz Smysl Schengenu, Ivo Šlosarčík, <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=315>.

⁵⁹ Viz The Schengen area and cooperation, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33020.htm>.

⁶⁰ Čl. 3 Protokolu o začlenění schengenského *acquis* do struktur Evropské unie.

našlo v přidružení obou zemí k schengenskému systému. I když jde o pouhé přidružení, je postavení Norska a Islandu v schengenskému systému srovnatelné s postavením ostatních členů.⁶¹

3.2.3 Státy vstupující do evropské unie po začlenění schengenské spolupráce do struktur Evropské unie

Poté co vstoupila v platnost Amstrodamská smlouva, stalo se přijetí schengenského *acquis* v plném rozsahu novým požadavkem pro nově přistupující státy. Podle Schengenského protokolu je všem nově přistupujícím státům do Evropské unie stanovena povinnost akceptovat schengenské *acquis* v jeho celku, tedy jak jeho část zahrnutou pod komunitární pilíř (Hlava IV Smlouvy o EU), tak část spadající pod mezivládní pilíř (Hlava VI Smlouvy o EU). Možnost vyjednání výjimky není možná. V tomto bodě je vidět rozdílné postavení Spojeného království, Irsko a Dánska. Povinnost nově přistupujících států převzít schengenské *acquis* v celém rozsahu je zájmem Evropské unie, aby již nedocházelo k další diferenciaci právního systému Evropské unie. Nově přistupující státy tak musí přijmout opatření vlastní pro společný prostor bez vnitřních hranic, stejně jako sjednotit s požadavky Evropské unie oblast vízové politiky, upravit azylovou problematiku a uzavřít další readmisní dohody⁶², které by měly ještě více posílit obranu proti nelegální migraci, zlepšit policejní přeshraniční spolupráci a přijmout koncepcí boje proti organizovanému zločinu, a zejména zavést Schengenský informační systém jako informační počítačově podporovaný systém napomáhající harmonizaci záznamů ve smluvních státech schengenského systému.⁶³

Splnění schengenského *acquis* tak představuje pro nově přistupující státy obrovské množství nejen legislativních ale i nelegislativních úkolů, včetně nutnosti dosažení vysokých požadavků na funkční a technické parametry informačních systémů.⁶⁴ Samotné přijetí množství právních předpisů odpovídající požadavků totiž nepostačuje a je důležité rovněž zajistit i jejich praktické provádění, a to již před samotným vstupem do Evropské unie. Komplex přijatých opatření tak musí funkčně pracovat jako celek.

⁶¹ Viz Viz The Schengen area and cooperation, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33020.htm>.

⁶² Readmisní dohody jsou dvoustranné mezinárodní smlouvy zavazující smluvní strany přebírat na své území zpět vlastní občany a cizince ze třetích zemí, kteří na území smluvního státu vstoupili neoprávněně z území druhého smluvního státu.

⁶³ Srov. Schengenská *acquis* – schengenské právo a Česká republika – internet.

⁶⁴ Státy například musí v rámci modernizace vízového procesu zavést informační systémy podporující projednávání žádostí o udělení víza a provádění konzultací s centrálním orgánem. Dále je nezbytné připravit informatiku všech orgánů služby cizinecké s pohraniční policií pro schengenskou spolupráci.

3.3 Princip posílené spolupráce vs. schengenská spolupráce

Amstrodamská smlouva výslovně zakotvila nový procesní mechanismus tzv. flexibilitu neboli princip posílené spolupráce.

Princip flexibility je interpretován jako přínos pro země usilující o větší integrační dynamiku a naopak státy kterým nová integrační aktivita nevyhovuje, jsou současně chráněny před případným poškozením. Tím, že se schengenská spolupráce zpočátku realizovala mimo struktury Evropské unie, posloužila jako vzor diferencovaného modelu evropské integrace. Svou realizací poukázala na to, že pokud Evropská unie neumožní flexibilnější modely integrace, evropské státy se budou realizovat a spolupracovat i mimo komunitární struktury. Proto bez zkušenosti se schengenskou spoluprací by členské státy pravděpodobně byly opatrnější při zavádění mechanismu flexibility do Amsterodamské smlouvy. To, že některé členské státy stojí mimo schengenskou spolupráci není aspekt principu flexibility, ale je výsledkem vyjednávání, který bylo podmíněno přijetím Amstrodamské smlouvy. Byla to jedinečná výjimka doby, u níž se nepředpokládá, že by se měla v budoucnu kdy opakovat. Nově přistupující státy totiž nemají právo volby, zda budou participovat či nikoliv, ale chtějí-li se stát členem Evropské unie, bezpodmínečně musí plně přijmou schengenské *acquis*.

3.4 Dílčí závěr

V aplikaci schengenského *acquis* ve vztahu členských státům Evropské unie neplatí jednotné pravidlo. Z chronologického hlediska, v době kdy se schengenská spolupráce realizovala mimo struktury Evropské unie, státy mající zájem participovat přistupovaly k schengenským dohodám a ty se snažily aplikovat jednotně v souladu s cíly a ustanoveními schengenských dohod. Amsterodamská smlouva, která pomocí právních nástrojů začlenila schengenské *acquis* do struktur Evropské unie, vnesla do působnosti schengenského *acquis* možnost uplatnění jmenovitě udělených výjimek. Skutečnost, že Velké Británii a Irsku byla ponechána možnost volby účasti či neúčasti na schengenské spolupráci a ve výsledku si ponechali právo na kontrolu osob překračujících jejich vnější hranici, bývá interpretováno jako daň za „amsterodamský pokrok“, tedy za skutečnost, že oblast justice a vnitřních věcí byla začleněna do prvního pilíře. Obdobně je tomu ve vztahu k výjimce, kterou získalo Dánsko. Tato diferenciací aplikace schengenského *acquis* není z hlediska efektivity fungování systému žádoucí. Výjimky byly podmíněny amstrodamským vyjednáváním. Proto

pro futuro tento postup již není možný. Tak hlavní rozdíl v právním postavení nových členských států ve vztahu k schengenské spolupráci je v tom, že nemají možnost volby, ale chtějí-li přistoupit k Evropské unii, musí přijmout schengenském *acquis* v plném rozsahu, tedy bez jakékoliv aplikační výjimky. Co se týká rozdílu v právním postavení jednotlivých států s ohledem na efektivitu, by bylo žádoucí, aby státy s rozdílným postavením zabezpečily na svém území plnou aplikaci a realizaci schengenského *acquis*.⁶⁵

⁶⁵ Píkna, B.: Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu, oblast policejní a justiční spolupráce, 2. aktualizované vydání, Praha, Linde Praha a.s., 2006, str. 228 a násl.

Závěr

Cílem sledovaným signatářskými státy schengenských dohod bylo vytvořit zónu volného pohybu osob. Naplnění tohoto záměru bylo spojeno s rušením kontrol na společných vnitřních hranicích a současně přijímáním a zajištěním řady legislativních i nelegislativních opatření a sérií mechanismů sledujících udržení a současně i zvyšování úrovně bezpečnosti v signatářských státech. Schengenská dohoda o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích některých států Společenství byla sjednána 14. června 1985 s tím, že nevyžadovala ratifikaci a prováděla se na prozatímním základě. K jejímu provedení pak byla v červnu 1990 sjednána Prováděcí úmluva, která již vyžadovala ratifikaci parlamenty států smluvních stran schengenské spolupráce. Prováděcí úmluva poměrně detailně zakotvovala potřebné podmínky k realizaci schengenských záměrů.

Schengenská spolupráce se ve svých počátcích realizovala mimo struktury Evropských společenství. Důvodem byl nedostatek vůle všech tehdejších členských států Evropských společenství, spojený s obavami týkajícími se funkčnosti a bezpečnosti systému vycházejícího ze společného prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích, spoléhajícího na efektivní vnější ochranu. Funkčnost a úspěchy schengenské spolupráce byly pak bedlivě sledovány státy stojícími mimo schengenský systém. Jelikož předpokládané katastrofické scénáře se nenaplnily a schengenská spolupráce začala vykazovat úspěchy, které byly odrazem kvality systému, začala se členská základna schengenské spolupráce postupně rozšiřovat. Proto lze konstatovat, že schengenská spolupráce ve svých počátcích posloužila jako jakási „laboratoř integrace“ v oblasti volného pohybu osob. S ohledem na uvedené byla první hypotéza práce potvrzena. Na základě schengenské spolupráce došlo k odstranění vnitřních kontrol na vnitřních hranicích evropských signatářských států a tím byl usnadněn mezistátní pohyb občanů a Evropa v rámci schengenského prostoru se stala otevřenější.

Získané zkušenosti následně ovlivňovaly integrační úsilí na půdě Evropských společenství, nicméně ono ovlivňování bylo vzájemné. Vzhledem k tomu, že členská základna signatářských států byla z velké části složena z členů Evropské unie, s postupem času prohlubující se integrační posuny na bázi Evropských společenství ovlivňovaly v dílčích oblastech i konečné znění některých ustanovení schengenského *acquis*. Vzájemné sblížení a vůle ke spolupráci v oblasti odstraňování překážek volného pohybu nakonec oba systémy sloučila. Tak na základě Amsterodamské smlouvy Protokolem o začlenění schengenského *acquis* byla schengenská spolupráce zahrnuta do struktur Evropské unie.

Jelikož problematika volného pohybu osob a s tím spojeného rušení kontrol na vnitřních hranicích je s ohledem na bezpečnost a funkčnost systému spojena s nutností zaměřit pozornost na širokou škálu dalších opatření a mechanismů z rozličných oblastí, měla tato rozlišnost za následek dvojkolejnost v začlenění schengenského *acquis*. Část byla zařazena pod komunitární pilíř a část pod pilíř s mezivládním způsobem správy. Navíc to co je známou nevýhodou balíkových projednávání se odrazilo i v případě začlenění schengenského *acquis*. Tím, že Amsterodamská smlouva řešila mimo schengenské problematiku řadu dalších existenčně důležitých oblastí pro chod Evropské unie, bylo její schválení podmíněno vyjednáváním, které hledalo kompromisy a bylo založeno na ústupcích. Tak došlo k tomu, že státům, které v té době již byly členy Evropské unie, ale schengenské spolupráce se neúčastnily, se podařilo podmínit přijetí Amsterodamské smlouvy schválením výjimek z oblasti působnosti schengenského *acquis*. S ohledem na nezbytnost řešení institucionálních otázek byly tyto výjimky akceptovány. Schengenské *acquis* v tomto časovém bodě bylo poznamenáno dvojlínií v otázce členství. V důsledku toho, přestože část schengenského *acquis* byla komunitarizována, existují členské státy, na které se schengenské *acquis* neaplikuje, nemusí se účastnit této schengenské spolupráce a ani opatření z této oblasti se jich nebudou dotýkat, pokud nevyjádří svou vůli pro. Tento jev je nežádoucí a takového výjimky jsou důsledkem amsterodamského jednání. Jakékoliv podobné výjimky s ohledem na nově vstupující členy již nebyly a nebudou akceptovány. Tato nejednost v členské základě je divergenčním prvkem systému a bylo by vhodné ji odstranit.

Po začlenění Schengenského *acquis* do systému Evropské unie byly přijaty další komunitární a unijní právní akty rozšiřující schengenské *acquis*. Tyto právní akty ve formě nařízení, směrnic a rozhodnutí Evropských Společenství a i některých právně nezávazných dokumentů, se týkají především cizinecké a pohraniční problematiky, změn některých ustanovení Prováděcí úmluvy, vzájemné pomoci ve věcech trestních a Schengenského informačního systému.

V současné době je schengenská spolupráce nedílnou součástí evropského práva. Výjimky udělené některým členským státům v oblasti schengenské spolupráce, by mohly být spojovány s institutem posílené spolupráce. Ovšem za prvé schengenská spolupráce nesplňuje podmínky nutné k realizaci posílené spolupráce vymezené v ustanoveních Amsterodamské smlouvy a za druhé, to že se jí některé státy neúčastní, je důsledkem amsterodamského vyjednávání. Specifikum doby. Žádný z nově přistupujících států neměl možnost volby neúčastnit se schengenské spolupráce a tato možnost není dána ani do budoucna. Tedy schengenská spolupráce tím, že se ve svých počátcích rozvíjela mimo struktury Evropské unie

byla jedním z podnětů zakotvení mechanismu posílené spolupráce do Amsterodamské smlouvy, ovšem sama po začlenění do Evropských struktur tuto definici nenaplnuje. Spíše je zde hypotetická možnost, aby princip posílené spolupráce se realizoval na poli schengenské spolupráce.

Hlavní přínos schengenské spolupráce spočívá v jeho funkčnosti a usnadnění mobility občanů. Katastrofické scénáře spojené s nárůstem kriminality a organizovaného zločinu nebyly naplněny. Bezpečnostní opatření a mechanismy schengenské spolupráce tyto rizika zvládly. Tím, že se schengenská spolupráce ve svých počátcích realizována byla kvůli nedostatku vůle k tomuto druhu integrace mimo struktury Evropské unie členy Evropské unie, posloužila zároveň jako vzor diferencované spolupráce. Poukázala na skutečnost, že pokud Evropská unie nezohlední skutečnost možnosti realizace flexibilního modelu integrace ve svém středu, budou evropské státy spolupracovat i mimo komunitární struktury. Tím došlo k potvrzení i druhé hypotézy. Postupné zapojování členských států Evropských společenství do schengenského systému a jejich rozvíjející se spolupráce byla podnětem pro struktury Evropských společenství, aby realizovaly model flexibilnější integrace, který byl zakotven do ustanovení Amsterodamské smlouvy.

Za problematické lze označit nejednotné začlenění schengenského *acquis* do struktur Evropské unie. Tato nejednotnost by mohla být odstraněna postupně dle scénáře Lisabonské smlouvy, bude-li nakonec ratifikována všemi členskými státy Evropské unie.

S ohledem na skutečnost, že schengenská spolupráce se nejprve rozvíjela mimo struktury evropské integrace, lze říci, že amsterodamské začlenění do evropských struktur fakticky potvrdilo její úspěšnost.

Résumé

The Schengen cooperation is an overall denomination of cooperation between the Member States on the basis of the Schengen acquis. It covers the area of border protection, police and judicial cooperation, protection of personal data and visa and consular practice.

The Schengen cooperation started between a limited group of the European Communities Member States in the mid-eighties of the last century. It was a period when the prospect of a deeper integration in the European Communities stagnated. The states that signed the Schengen agreements aimed to eliminate barriers of free movement. It led to gradual abolition of checks on the common borders in respect to the movement of persons and facilitation of the movement of goods. In its commencement the Schengen cooperation was realized outside of the structure of the European Communities. The reason was the lack of will on the side of the then Member States connected with concerns relating to the functioning and security of the system, which was based on common space with no controls on internal borders and relied on an effective external protection.

The founding members of the Schengen cooperation were France, the Federal Republic of Germany, the Netherlands, Luxemburg and Belgium. On 14th June 1985 these states signed the Schengen Agreement on gradual abolition of checks at the common borders of certain Member States of the Community (hereinafter the „Schengen Agreement“). The Schengen Agreement was an open interstate treaty with no necessity of ratification, which was to be implemented on provisional basis. Therefore on 19th June 1990 an implementing agreement was concluded in order to implement the Schengen Agreement. This agreement is called the Schengen Implementing Agreement (hereinafter „Implementing Agreement“), which required ratification by parliaments of all Parties. The Implementing Agreement set down a detailed form of free movement of persons and successful functioning of the Schengen Area. The need to ensure security and order meant that the control mechanisms had to be shifted to external borders and strengthened. Also the efficiency of the police cooperation had to be increased. These steps were followed by setting uniform rules for the performance of checks. The abolishment of checks at internal borders facilitated the interstate movement of citizens of the Parties and eliminated also some trade barriers. The result of these partial integration achievements was the establishment of the Schengen Area. This term represents the territory of the Member States that abolished border checks at their common borders.

The states outside of the Schengen system perceived the good functioning and successes of the Schengen cooperation. As the assumed catastrophic scenarios connected with an increase of criminality and organized crime did not take place and the Schengen cooperation showed benefits resulting from the quality of the system, the number of participants in the Schengen cooperation started to grow. Italy signed the Implementing Agreement in 1990, Spain and Portugal in 1991, Greece in 1992, Denmark, Finland, Sweden, Norway and Island signed in 1996.

The experience acquired during implementation of the Schengen cooperation influenced also the progress of integration of the European Communities. In 1987 the Single European Act came into force setting, among others, the aim to create the internal market. The Commission defined the internal market as an area without internal borders with free movement of goods, services, persons and capital. As regards the free movement of persons the internal market has similar characteristics as the Schengen system. The mutual approximation and the will to cooperate in the area of elimination of obstacles to free movement finally merged the two systems.

The Schengen acquis and also the whole mechanism of the Schengen cooperation became a part of the EU domain on the basis of the Amsterdam Treaty, Protocol on Schengen acquis integrated into the framework of the European Union (hereinafter „Protocol on Integration“) and the Council decision concerning the definition of the Schengen acquis of May 1999. The annex to the Protocol on Integration defines the documents to be considered as part of the Schengen acquis.

The integration of the Schengen agenda into the system of the European Union was not uniform. Since the adoption of the Maastricht treaty the agenda of the European Union is divided into three pillars and only in the first pillar decisions are made on supranational basis. The Schengen acquis was integrated into both the community area – revised Title IV of the EU Treaty and to the Union matters – revised Title VI of the EU Treaty. The free movement of goods became explicitly the Community matter.

Not all Member States of the European Union participate in the Schengen system. In the framework of the Amsterdam negotiations Great Britain and Ireland arranged an exception on the basis of which they do not take part in the Schengen cooperation. However, the option for them to join the cooperation later has been left. Also Denmark has an exception. It is a signatory state of the Schengen agreement, but it does not have to participate fully in the community part of the Schengen cooperation. The states accessing the European Union after the Amsterdam Treaty has come into force do not have any possibility to refuse participation

in the Schengen cooperation. If they want to become a member of the European Union they must adopt the Schengen acquis to full extent without any exception.

The main contribution of the Schengen cooperation lies in its good functioning and facilitation of mobility of citizens. The catastrophic scenarios connected with an increase of criminality and organized crime did not set in. The security measures and mechanisms of the Schengen cooperation dealt with these risks successfully. The fact that the Schengen cooperation was in its beginnings realized outside of the structures of the European Union, due to the lack of will of some EU Member States to take part in this form of integration, served also as an example of differential cooperation. It pointed out that fact that the Member States will cooperate outside the framework of the community structures if the European Union does not take into account the possibilities of a flexible model of integration within its centre.

The non-uniform integration of the Schengen acquis into the European Union structures could be considered as problematic. This lack of uniformity could be gradually eliminated on the basis of the scenario set out in the Lisbon Treaty if the Treaty is finally ratified in all Member States.

With a view to the fact that the Schengen cooperation was in its beginnings realized outside of the structures of the European Union it can be stated that the integration of the Schengen cooperation into the European structures based on the Amsterdam negotiations in fact proved its successfulness.

Seznam použité literatury

- Apap, J.: Freedom of movement of persons, a practitioner's handbook, The Hague, Kluwer Law International, 2002
- Fries, Fabrice.: Les grands débats européens, Édition du Seuil , Paris VI, 1995
- Fiala, P.; Pitrová M.: Evropská unie, 1. vydání, CDK, Brno, 2003
- Fiala, P. Pitrová, M. (eds): Rozšiřování ES/EU, Mezinárodní politologický ústav MU v Brně, Brno, 2003
- Konig, P. a kol.: Učebnice Evropské integrace, 1. vydání, Barrister a Principál, Brno, 2006
- Konig, P.; Lacina, L. a kol.: Rozpočet a politiky Evropské unie, 1. vydání, C. H. Beck, Praha, 2004
- Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, 4. opravené a doplněné vydání, Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, Brno, 2004
- Pikna, B.: Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce) - 4. vydání, Linde Praha a.s., Praha, 2007
- Simon., D. : Komunitární právní řád, ASPI, a.s., Praha, 2005
- Svoboda. P.: Právo vnějších vztahů Evropské unie, 2, aktualizované vydání, Praha, Linde Praha a.s., 2007
- Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, Praha, C. H. Beck, 2006.
- Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 4. aktualizované vydání, Praha, Linde Praha a.s., 2004
- Klíma., M.: Kam kráčíš, Evropská unie?, sborník Kam kráčíš Evropská unie, vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2005
- Zaujec., Z.: Schengenský hraniční kodex, IMP, 2007
- Karel Žaloudek: Encyklopedie politiky, Nakladatelství Libri, Praha 1999

Internetové zdroje:

- Vstup ČR do Schengenského systému,
<http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost0/link-dossier/vstup-r-do-schengenskho-systmu>
- Schengenský prostor a Česká republika,
<http://comenius3.rentel.cz/kurzy/sscr/000/kurz.nsf>
- Smysl Schengenu,
<http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=315>
- Schengenská spolupráce a ochrana státních hranic,
<http://www.mvcr.cz/azyl/schengen.html>
- Základní terminologie oblasti justice a vnitřních věcí, část III - Schengenské dohody.,
http://www.polac.cz/eu/zakl_term/cast_3.html
- Schengenské acquis - schengenské právo a Česká republika.,
[http://epravo.ihned.cz/index.php3?s1=3&s2=0&s3=0&s4=0&s5=0&s6=0&m=1&typ=clanky&back\[s1\]=3&back\[s2\]=0&back\[s3\]=0&back\[s4\]=0&back\[s5\]=0&back\[s6\]=0&recid_cl=17615](http://epravo.ihned.cz/index.php3?s1=3&s2=0&s3=0&s4=0&s5=0&s6=0&m=1&typ=clanky&back[s1]=3&back[s2]=0&back[s3]=0&back[s4]=0&back[s5]=0&back[s6]=0&recid_cl=17615)
- The Schengen area and cooperation,
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm>
- Improving efficiency and interoperability of large-scale data bases in the field of Justice, Freedom and Security – A short glossary,
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/440&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Integrace: Schengenu návod k použití
<http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?znamka=2&id=315>
- Schengenská dohoda
<http://www.euroskop.cz/admin/gallery/40/d3dc6d683ac940e4f1356b48e0861ffd.pdf>
- Milníky Evropské unie,
http://www.bbc.co.uk/czech/specials/1552_eu_milestones/page6.shtml,
- Symboly Evropské unie,
<http://www.euroskop.cz/42312/clanek/symboly-evropske-unie/>
- Schengenský informační systém,
http://www1.eis.cuni.cz/cze/info4_02.html
- Pikna, B.: *Schengenská materie – historie a geneze*,
http://www.mvcr.cz/akademie/eu/sch_mat.html