

XVII. PROSTOR SVOBODY, BEZPEČNOSTI A SPRAVEDLNOSTI

1. Úvodní poznámky

Pojem evropského prostoru bezpečnosti, spravedlnosti a práva byl do práva EU uveden Amsterodamskou smlouvou. Je upraven komplexem právních norem, který vychází z dosavadní úpravy a který zároveň předpokládá bouřlivý rozvoj následné právní úpravy, která je postupně realizována.

Jak vyplývá z uvedeného pojmu, zahrnuje tento prostor tři oblasti:

1. Svoboda je chápána jako volnost pohybu a usazování osob v Evropské unii. Týká se nejen občanů EU, ale i příslušníků třetích států. V této souvislosti je třeba řešit i přirozené následky tohoto pohybu - smíšená manželství, dědictví po cizincích apod., včetně potřeby propojení soudních soustav členských států (viz bod 3),
2. Důraz na bezpečnost je korelativem svobody pohybu. Volnost pohybu uvnitř EU vede zákonitě ke vzniku následných problémů, které musí být řešeny. Volný pohyb osob znamená také volný pohyb pachatelů závažných trestných činů včetně nedovoleného transferu zbraní, drog apod. Cizinci, přicházející do členského státu z třetího státu, mají rovněž možnost volného pohybu po celé Unii. Specifickým problémem jsou příslušníci třetích států, kteří se na území EU dostávají také jako azylanti, uprchlíci, přistěhovalci. Je proto potřebné řešit všechny tyto problémy, aby se volný pohyb osob nestal černou mřou ohrožující bezpečnost občanů EU.
3. Prostředkem řešení problémů uvedených v bodech 2 a 3 je činnost správních a soudních orgánů členských států, která vyžaduje v maximální míře komunitární unifikaci. Vytváří se proto tzv. **evropský justiční prostor**, a to jak ve věcech civilních (občanských a obchodních), tak i trestních.

V počátečních právní úpravy (80. a první polovina 90. let) bylo možno vystačit s Schengenskými dohodami, které řešily akutní problémy. V polovině 90. let však již bylo jasné, že unijní právní úprava musí být mnohem propracovanější a že systém dohod mimo rámec komunitárního a unijního práva není dostatečně účinný. Proto Amsterodamská smlouva přinesla následující závažné změny.

Schengenské dohody a jejich prováděcí předpisy byly převedeny do komunitárního (resp. unijního) práva, tedy do I. a III. pilíře EU. Stalo se tak Protokolem o začlenění tzv. schengenského *acquis* (tj. obou schengenských dohod a prováděcích předpisů) do práva EU, který je připojen k Amsterodamské smlouvě. Prakticky to znamená, že nadále jsou výše uvedené věci upravovány nástroji I. pilíře (nařízeními, směrnicemi) a III. pilíře (převážně rámcovými rozhodnutími), podle toho, kam tyto věci spadají z hlediska pravomocí ES a EU. Zjednodušeně je zatím možno uvést, že do III. pilíře nyní spadají věci trestně právní, zatímco do pilíře I. ostatní (včetně problematiky azylu, přistěhovaleství a civilní justice).

2. Schengenské dohody

a) Východiska a první Schengenská dohoda

V první polovině 80. let bylo zřejmé, že společný trh potřebuje další nejen kvantitativní, ale i kvalitativní vývoj. Zatímco zásady jednotného vnitřního trhu nalezly své vyjádření v *Bílé knize* (1985) a posléze v *Jednotném evropském aktu* (1986, platnost od 1987), pro specifickou otázku **fyzického uvolnění pohybu zboží a služeb** byla zvolena cesta *mezinárodních smluv*. Důvodem byla nevyjasněnost pravomocí ES a také počáteční nezájem většiny členů. Proto se zástupci pouze pěti členských zemí, a to Francie, SRN a celého Beneluxu sešli v roce 1985 v geografickém středu své oblasti, v lucemburském městečku

Schengen, aby zde akutní problémy alespoň začali řešit. Za tím účelem přijali první **Schengenskou dohodu o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (1985)**.

Bezprostředním důvodem k fyzickému uvolnění pohybu zboží mezi členskými státy byla situace na hraničních přechodech, kde se přepravované zboží hromadilo, neboť zde byly prováděny dvojí kontroly. Zboží sice nebylo proclíváno, avšak bylo kontrolováno, a to nejen z hlediska konformity s podmínkami uvedení na trh ve státu určení, ale i z důvodu evidence pro účely zdanění (refundace DPH u vyváženého zboží). Pokud jde o osoby, působily kontroly při přechodu hranic negativně z hlediska psychologického - kontrola dokladů byla vnímána jako faktické zpomalení, tedy omezení pohybu.

První Schengenská dohoda tyto problémy neřešila koncepčně, ale přinesla spíše jen velmi omezené, avšak okamžité zlepšení. U přepravovaného zboží byla zrušena kontrola přepravních dokladů (nákladního listu) a pro osoby byly zavedeny zelené disky s nápisem "nic k proclení", jejichž vystavení ve vozidle na viditelném místě bylo považováno za prohlášení, které nutně nevyžadovalo zastavení a dialog s celníkem. Kontroly osob ve vozidlech s těmito disky byly prováděny pouze namátkově.

Důležitějším aspektem první Schengenské dohody byl ovšem závazek smluvních stran řešit celou problematiku komplexně, tedy sjednáním další smlouvy, která umožní kontroly zboží a osob na vnitřních hraničních přechodech (mezi členskými státy) skutečně zrušit. Byla to tedy jakási "smlouva o budoucí smlouvě" (*pactum de contrahendo*). Touto budoucí smlouvou se stala **druhá Schengenská dohoda**, plným názvem **Úmluva k provedení Schengenské dohody ze 14.6.1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích**, podepsaná v roce 1990 (dále jen **Schengenská prováděcí úmluva**).

b) Schengenská prováděcí úmluva - původní právní úprava

Schengenská prováděcí úmluva představuje velmi rozsáhlý dokument, který mezi původními pěti signatáři vstoupil v platnost v roce 1995. Od té doby se k němu připojila postupně většina dalších členských zemí EU. Kromě Velké Británie a Irska Úmluvu ratifikovalo všech tehdejších 13 zbývajících členů (Dánsko se zvláštním omezeným režimem). Nově přijatí členové v roce 2004 sdílejí po dobu cca 3 - 5 let přechodný režim, kdy se na ně Úmluva dočasně nevztahuje. Totéž platí pro Rumunsko a Bulharsko od jejich vstupu do EU. Režim Úmluvy se naopak vztahuje na dva členské státy ESVO, a sice Norsko a Island.

Schengenská úmluva spočívá na třech hlavních zásadách:

1. *Fyzické uvolnění pohybu zboží a osob* uvnitř tzv. **schengenského prostoru**, tedy po celé oblasti, představující souhrn území smluvních stran. Pravidla pro pohyb zboží a osob nadále existují a jejich dodržování je nadále vyžadováno, avšak *případné kontroly jsou přesunuty z hraničních přechodů do vnitrozemí*.
2. Uvolnění pohybu uvedené v bodu 1 *nesmí být na úkor bezpečnosti v EU*, a proto se podstatně zpřísňují *kontroly jak zboží, tak osob na vnější hranici schengenského prostoru* a přijímají se i další opatření (viz následující bod).
3. K zajištění toho, co je uvedeno v bodech 1 a 2, jsou přijímána tzv. *kompensační opatření*, která zahrnují harmonizaci a zjednodušení příslušných správních a jiných předpisů mezi členskými státy, opatření k podchycení nebezpečného zboží, opatření ke kontrole osob a zboží na vnějších hranicích schengenského prostoru, efektivnější spolupráce bezpečnostních složek (policie) apod.

Schengenská prováděcí úmluva upravuje tyto oblasti: pohyb zboží přes vnitřní hranice, pohyb osob přes vnitřní a vnější hranice, azyl, přistěhovalectví, policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, technické zabezpečení (schengenský informační systém).

Policejní spolupráce členských států spočívá nejen v kontrole a evidenci osob a výměně informací o jednotlivých osobách, které jsou základní náplní organizace zvané EUROPOL. Je zde i

možnost sledování a pronásledování osob přes vnitřní hranici na území sousedního členského státu. Ze zásady svrchované rovnosti států plyne, že státní orgány (tedy i policie) mohou vykonávat své pravomoci jen na vlastním území, nikoli na území jiného státu. Snaha o zajištění postihu pachatelů trestných činů a osob jinak nebezpečných, které by mohly unikat policejnímu stíhání jednoduše překročením hranice do jiného členského státu, vyústila v přijetí zásad o *přeshraničním pronásledování a sledování*. Policisté, kteří pronásledují nebo sledují určitou osobu na území vlastního státu, mohou v této činnosti pokračovat i poté, kdy tato osoba překročí hranici a dostane se na území sousedního členského státu. Vzhledem k tomu, že jde o výkon státní moci na území cizího státu, jsou pro něj stanoveny velmi přísné a omezující podmínky.

Při *pronásledování* musí jít o osobu, která byla v původním státě *přistižena při spáchání trestného činu*. Při pronásledování na území sousedního státu nelze narušovat domovní svobodu a tedy vstupovat do neveřejných prostor. Zbraně lze použít jen v sebeobraně. Pronásledování může pokračovat jen v případě, že nelze dostatečně včas zajistit souhlas orgánů druhého státu a hrozí nebezpečí útěku pachatele. Tyto orgány však musí být při překročení hranice neprodleně informovány, aby mohly, je-li to možné, pronásledování převzít. Pronásledovat lze pachatele jen v určitém hraničním pásmu (zpravidla do 20 km od hranice). Pronásledující policisté musí být jako taková identifikovatelní (zpravidla uniformou, nápisy "POLICIE" na vozidle apod). Zadržení pachatele lze provést jen v případě, kdy není vyloučeno druhou stranou (tedy pokud si druhý členský stát toto právo nevyhradí pro své orgány). Nejsou-li splněny tyto podmínky, může v pronásledování pokračovat výhradně policie druhého státu, na jehož území se pronásledovaná osoba po přechodu hranice nalézá.

Sledování se týká osob podezřelých ze spáchání závažných trestných činů a platí pro něj obdobné podmínky. I zde lze v akci pokračovat na druhé straně hranice bez souhlasu orgánů druhého státu jen jde-li o urgentní záležitost a hrozí-li zmaření sledování.

Pronásledování a sledování je možné jen při spáchání nebo podezření ze spáchání těchto trestných činů: vraždy, znásilnění, žhářství, padělání peněz, krádež velkého rozsahu, loupeže, únosu, braní rukojmí, obchodu s omamnými látkami, porušení předpisů o zbraních a střelivu, užití výbušnin a přepravy toxického odpadu. U pronásledování může jít navíc o trestné činy převádění osob a útěku z místa dopravní nehody. Podmínky pronásledování a sledování (včetně zadržení pachatele) mohou být stanoveny dvoustrannými dohodami mezi členskými státy.

Soudní spolupráce se pak týká předběžného zadržení osoby pro účely vydání. Rozlišuje se vydání k trestnímu stíhání a k výkonu trestu (tj. po odsouzení). Platí zásada *non bis in idem* (pachatel může být za trestný čin odsouzen a potrestán jen jednou, nikoli tedy postupně v obou státech).

3. Stav po Amsterdamu

a) Začlenění schengenského práva do práva ES a EU

Analogicky pojmu *acquis communautaire*, který označuje souhrn veškerého platného práva Společenství, existuje i pojem *schengenský acquis*, který zahrnoval nejen obě schengenské dohody, ale i prováděcí předpisy k Schengenské úmluvě. Tyto prováděcí předpisy, které stanovily např. jednotné instrukce pro vydávání víz a jiné podrobnosti, přijímala institucionalizovaná složka schengenského systému, jíž byl *Výkonný výbor* složený ze zástupců členských států.

Amsterdamská smlouva začlenila schengenský *acquis* do *acquis communautaire*, resp. *acquis* EU, čímž učinila celé toto "schengenské právo" součástí práva Společenství a Unie se všemi důsledky (např. pokud jde o pravomoci Soudního dvora k výkladu a k řešení sporů). Znamená to, že celé toto schengenské právo je od roku 1999 součástí práva I. pilíře (ES) a III. pilíře EU. Stalo se

tak **Protokolem o převzetí Schengenského systému do rámce EU**, který byl přijat spolu s Amsterodamskou smlouvou.

Pokud jde o I. pilíř, tedy komunitární právo, základní změnou bylo uvedení do Smlouvy ES nové hlavy IV, upravující nově volný pohyb osob v ES včetně vízové, azylové a přistěhovalecké politiky. Součástí této hlavy je i úprava justiční spolupráce v civilních věcech, která sem byla převedena z III. pilíře EU. Důsledkem této změny je i následné používání komunitárních právních nástrojů, a to nařízení a směrnic. Schengenská prováděcí úmluva je tak postupně nahrazována těmito akty, které přinášejí podrobnou právní úpravu jednotlivých otázek.

Totéž se týká III. pilíře. Zde Amsterodamská smlouva zavedla nové prameny sekundárního práva (zejména rámcová rozhodnutí Rady, která jsou analogií směrnic). I zde platí, že některá ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy jsou dnes nahrazena těmito akty, zejména v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech.

Znamená to tedy, že dnes již je řada ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy nahrazena sekundární legislativou I. a III. pilíře, která je dále uvedena. Tam, kde k tomu nedošlo, platí nadále úprava obsažená v Úmluvě. O současném stavu platné úpravy pojednává další text.

b) Pohyb zboží přes vnitřní hranice

Nezbytné kontroly zboží jsou prováděny při jeho přepravě namátkou kdekoli ve vnitrozemí, zásadně pak až v místě určení uvnitř příslušného členského státu. Pokud jde o daňovou evidenci (daň z přidané hodnoty), podává daňové prohlášení jak odesílatel zboží (aby mu byla tato daň refundována), tak příjemce zboží, který daň platí ve svém státě.

Zvláštní kontroly mohou být prováděny k podchycení nebezpečného (tzv. rizikového) zboží, a to omamných látek, zbraní, střeliva a munice, rostlin a rostlinných výrobků (z hlediska přírodních chorob), toxických odpadů a výrobků strategických průmyslových technologií. Řádné kontroly na vnějších hranicích mají zajistit, aby o pohybu uvedeného zboží do schengenského prostoru a po něm byl dokonalý přehled.

c) Volný pohyb osob uvnitř EU

Podmínky pohybu a pobytu občanů EU a osob jim postaveným na roveň uvnitř EU jsou upraveny směrnicí č. 2004/38. Tato směrnice, která nahrazuje původní rozdílnou úpravu pro jednotlivé kategorie osob (pracovníci, živnostníci, studenti, důchodci apod.), je rozebrána v kapitole o volném pohybu zboží. Zde se soustředíme na technické aspekty pohybu, tj. především na otázku kontrol, výjimek apod. Úprava je obsažena v nařízení č. 562/2006, kterým se stanoví Kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (dále **Schengenský hraniční kodex**, resp. Kodex).

Kodex upravuje především režim vnějších hranic EU, avšak obsahuje také určitá ustanovení týkající se hranic vnitřních, tedy mezi členskými státy. Za území členských států nepovažuje zámořská území Francie, Nizozemí a Španělska (Ceuta a Melilla). Nevztahuje se rovněž na Velkou Británii a Irsko. Zvláštní režim platí pro Dánsko, jakož i pro některé nečlenské země EU, které jsou členy EHP (Norsko, Island a v poslední době i Švýcarsko, které s ES a EU sjednalo zvláštní dohodu o přidružení k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*). Dočasný zvláštní režim platí rovněž pro nové členy EU (včetně ČR a SR), kdy jejich hranice s původními členskými státy jsou považovány pro účely kontrol za „vnější hranici“ EU.

Vnitřní hranice v EU nejsou předmětem ostrahy ani ochrany. Lze je překračovat kdekoli (i mimo hraniční přechody). To platí i pro příslušníky nečlenských zemí. Kontrola osob se tak zásadně (tj. s výjimkami) neprovádí. Namátkové (nikoli systematické) kontroly jsou však nadále

možné. V případě závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost může členský stát výjimečně znovu zavést ochranu svých vnitřních hranic, avšak pouze dočasně (do 30 dní), resp. na dobu potřebnou, je-li důvodem ochrany předvídatelná událost (např. konání politické nebo sportovní akce, kde se očekávají násilnosti). Postup v uvedených případech je podrobně upraven Kodexem. Jinak je pohyb přes vnitřní hranice volný.

d) Vnější hranice EU

I zde je základním pramenem práva Schengenský hraniční kodex (nařízení č. 562/2006). Pohyb osob přes vnější hranice EU je pečlivě kontrolován, neboť osoby, které vstoupí na území jednoho členského státu, se pak mohou volně a nekontrolovaně pohybovat po celé EU (s výše uvedenými výjimkami). Kodex proto obsahuje v tomto směru podrobnou úpravu, neboť logicky vychází z toho, že ochrana vnějších hranic není jen v zájmu členského státu, o jehož hranici jde, ale celé EU.

Vnější hranice EU lze přecházet jen na hraničních přechodech během jejich provozní doby. To platí i pro občany EU. Kodex vymezuje rovněž podmínky vstupu pro příslušníky třetích zemí. Jsou jimi cestovní doklad, platné vízum, je-li požadováno, zdůvodnění účelu a podmínek předpokládaného pobytu a dostatečné finanční prostředky. Nebude povolen vstup osobám, které mají statut osob, jimž byl dřívejším rozhodnutím odepřen vstup na území EU, jakož i osobám, které jsou považovány za hrozbu pro veřejný pořádek, bezpečnost nebo zdraví. Po příslušné osobě může být požadováno prokázání splnění uvedených podmínek.

Podle okolností se provádí minimální kontrola (pouhé zjištění totožnosti podle předloženého cestovního dokladu) nebo důkladná kontrola (pravost dokladu, kontrola vstupních a výstupních razítek, finančních prostředků apod.). Je-li přijato rozhodnutí o nevpouštění dané osoby na území EU, musí být toto rozhodnutí odůvodněno a dotyčnému musí být zajištěna možnost domáhat se vstupu právní cestou.

Vnější hranice musí být patřičně chráněna a střežena. Účelem ostrahy hranic je zabraňovat nedovolenému překračování hranice, čelit přeshraniční trestné činnosti (např. převádění osob) a stíhat osoby, které hranici překročily neoprávněně. Ostrahu provádějí příslušníci pohraniční stráže příslušného členského státu. Za vnější hranici EU se považuje i mezinárodní letiště, které je situováno ve vnitrozemí. Technické aspekty ostrahy hranic jsou stanoveny nařízením č. 790/2001.

K usnadnění a urychlení přechodu osob přes hraniční přechod je možno používat koridorů, které třídí osoby na občany EU a osoby jim postavené na roveň a na příslušníky třetích států. Rozhodnutí Rady č. 2004/581 zavádí nové třídění: jeden koridor je určen občanům EU, členských států EHP (Norsko a Island) a Švýcarska. Druhý koridor používají příslušníci ostatních zemí. (Toto rozhodnutí Rady je příkladem normativního rozhodnutí.)

Uvedené akty práva ES jsou přijímány na základě článku 62 Smlouvy ES.

e) Vízová politika ES

Vzhledem k tomu, že příslušník nečlenského státu se po vstupu na území členského státu může volně pohybovat po EU (mimo členské státy se zvláštním režimem), bylo třeba stanovit jednotnou vízovou politiku ES (článek 62 Smlouvy ES). Unijní vízum zatím neexistuje, avšak již v roce 1995 byla forma víza udělovaného členskými státy sjednocena. Seznam států, jejichž příslušníci potřebují (nebo naopak nepotřebují) ke vstupu nebo pobytu na území EU vízum, je stanoven nařízením č. 539/2001 ve znění četných aktualizčních změn.

Aktuální je dnes směrnice č. 2004/82 zakládající povinnost dopravců sdělovat orgánům členských států údaje o cestujících.

f) Azyl a přistěhovalectví

Právním základem azylové a přistěhovalecké (imigrační) politiky je článek 63 Smlouvy ES. Ten zakládá pravomoc Rady přijímat zvláštním postupem podle článku 67 (až na výjimky bez spolurozhodování Evropského parlamentu) akty sekundárního práva v následujících oblastech:

a) *Kritéria pro postup a určení členského státu, příslušného pro posuzování žádosti o azyl*, kterou podal příslušník třetího státu v některém státu členském. Tato problematika byla původně upravena Schengenskou prováděcí úmluvou, poté rozvedena v tzv. Dublinské úmluvě a dnes je úprava obsažena v nařízení č. 343/2003 (tzv. „Dublin II“). Původní dublinská kritéria jsou zachována. Příslušný je stát, přes jehož vnější hranici osoba vstoupila na území EU, resp. stát, který jí udělil vízum, na základě kterého přicestovala. Smyslem úpravy je zamezit posuzování několika žádostí téže osoby ve více státech. V určeném státě je žadatel pod dozorem a má záruku, že jeho žádost bude řádně posouzena.

b) *Minimální pravidla pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech, pro uznávání osob za uprchlíky a pro postup při přiznávání či odnímání statusu uprchlíka*. Orgány jednotlivých členských států musí tyto otázky posuzovat stejně po věcné i formální stránce. Směrnice č. 2004/83 stanoví minimální pravidla pro stanovení, zda daná osoba může být uznána uprchlíkem. Směrnice č. 2005/85 pak stanoví minimální pravidla týkající se řízení o přiznání nebo odnětí statusu uprchlíka. Směrnice č. 2001/55 určuje minimální pravidla pro dočasnou ochranu a další opatření v případě masového přílivu osob do EU (zejména po moři). Směrnice č. 2003/9 obsahuje minimální pravidla pro přijetí žadatelů o azyl v členských státech.

Všechna tato opatření jsou přijímána v souladu s existujícími mezinárodními smlouvami, zejména s *Ženevskou úmluvou o statusu uprchlíka* z roku 1951 a *New-yorským protokolem* z roku 1967.

Pokud jde o přistěhovalce a příslušníky třetích zemí vůbec, je třeba zmínit rovněž alespoň směrnici č. 2003/109 o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty a směrnici č. 2001/40 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí.

g) Schengenský informační systém

Významnou pomoc při zajišťování bezpečnosti v souvislosti s pohybem problémových osob po schengenském prostoru představuje *Schengenský informační systém*. Jedná se o počítačovou databázi, na níž jsou napojeny všechny služební policie, včetně pohraniční policie, v zemích schengenského prostoru. Jsou do ní ukládány všechny informace získané při kontrolách těchto osob, čímž je usnadněno monitorování jejich pohybu při neexistenci kontrol na hraničních přechodech. Problémovou osobou je i ta, která se dopustí pouhého přestupku (např. porušením pravidel o evidenci cizinců). Dále jsou v tomto systému obsaženy informace o hledaných osobách, odcizených zbraních, falešných penězích apod. Při práci s tímto systémem je ovšem třeba respektovat předpisy na ochranu osobnosti.

h) Justiční spolupráce v civilních a trestních věcech

Tato problematika je předmětem samostatných kapitol této učebnice.