

# ROZŠÍŘENÍ SCHENGENSKÉHO PROSTORU

Vít Nejedlo

prosinec 2007

## V EVROPĚ PADAJÍ DALŠÍ HRANICE: ROZŠIŘUJE SE SCHENGENSKÝ PROSTOR

Rada EU pro spravedlnost a vnitřní věci na svém zasedání 6. prosince 2007 s konečnou platností potvrdila rozšíření schengenského prostoru o devět nových členských států, včetně České republiky. Jedná se o země, které před třemi lety vstoupily do EU a jejich připojení se ke skupině států, které mezi sebou zrušily hraniční kontroly, je často chápáno jako definitivní stržení někdejší železné opony. Ke dni 21. prosince 2007 tedy budou zrušeny hraniční kontroly na pozemních hranicích (případně v přístavech) a 31. března 2008 skončí také kontroly na mezinárodních letištích pro lety uvnitř rozšířeného schengenského prostoru.

Schengenský prostor je v současné době tvořen 13 členskými státy EU (Belgie, Dánsko, Německo, Řecko, Španělsko, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Rakousko, Portugalsko, Finsko a Švédsko) a dvěma zeměmi mimo EU (Island a Norsko).

Mezi základní principy fungování schengenské spolupráce patří především absence hraničních kontrol na vnitřních hranicích (tedy mezi členskými státy navzájem). Občané členských států je mohou překračovat kdykoli a kdekoli, jen s přihlédnutím k příslušným předpisům dané země týkající se např. soukromých pozemků nebo chráněných přírodních oblastí. Aby však toto opatření nemohlo být snadno zneužíváno ve prospěch organizovaného zločinu, je naopak posílena tzv. vnější hranice. Nejde však pouze o důkladné kontroly občanů třetích zemí a ostrahu společné hranice, ale také o společnou vízovou politiku. Jedná se jednak o společný seznam zemí, jejichž státní příslušníci musí mít platné vízum pro vstup na území schengenského prostoru (tzv. černý seznam) a jednak o seznam zemí, pro jejichž občany vízová povinnost neplatí (tzv. bílý seznam). Vízum vydané v jednom členském státě potom platí i v ostatních státech společného prostoru. V současné době existují následující druhy tzv. schengenských víz. Jednak letištní průjezdní vízum (typ A), které se týká průchodu tranzitními zónami na letištích při mezipřistání; dále průjezdní vízum (typ B), které opravňuje držitele k průjezdu územím schengenského prostoru na maximální dobu 5 dní; a v neposlední řadě jde o krátkodobé vízum (typ C), kdy držitel může pobývat v schengenském prostoru maximálně 3 měsíce během půl roku od prvního vstupu na toto území. Vízum pro trvalý pobyt (typ D) nepatří mezi jednotná schengenská víza a

vztahuje se pouze na území konkrétního státu, který jej vydal. Lze však vydat kombinované vízum typu D + C mající vlastnosti obou zmíněných typů.

Dalším principem je spolupráce v policejních a justičních věcech. Jejím cílem je sladit společný postup proti pronikání a rozvoji organizovaného zločinu, zejména co se týká obchodu s lidmi, nelegálního přistěhovalectví, obchodu se zbraněmi nebo drogami. Právní úprava ovšem není – poté, co vstoupila v platnost Amsterdamská smlouva – zcela jednoduší. Zatímco azylová, vízová a přistěhovalačská politika patří nyní do tzv. prvního pilíře (jsou tedy součástí komunitárního práva) a jsou prováděny zejména nařízením a směrnicemi, policejní a justiční spolupráce v trestních věcech zůstává i nadále v tzv. třetím pilíři (je tedy založena na mezivládní spolupráci) a je prováděna rozhodnutími nebo rámcovými rozhodnutími. Další právní úpravu najdeme v Schengenské prováděcí úmluvě. V praxi se jedná o možnost policejních orgánů sledovat či pronásledovat osoby i za hranicemi svého státu, působení styčných důstojníků v cizích zemích nebo výměnu informací prostřednictvím sdílených komunikačních kanálů. Zejména prvně zmíněná možnost má značný význam, protože představuje výrazný zásah do územní suverenity státu. Nutno ovšem doplnit, že možnost pokračovat ve sledování či pronásledování osob na území jiných členských států schengenského prostoru, je limitována přesně stanovenými pravidly. Jedná se především o včasnou žádost dotčenému státu, který musí udělit s připravovanou akcí souhlas. Výjimka z tohoto pravidla se týká pouze zvlášť vyjmenovaných závažných trestných činů. Pokračovat v pronásledování osoby na území jiného státu uvnitř schengenského prostoru bez předchozí žádosti o svolení je možné jen, pokud je daná osoba podezřelá ze spáchání takových trestných činů jako jsou vražda, znásilnění, obchod s lidmi nebo nedovolená přeprava nebezpečného odpadu (článek 41 Schengenské prováděcí úmluvy). Další omezení se týkají použití služební zbraně nebo vstupu na soukromý pozemek. Obecně platí, že policejní složky musí dodržovat právo státu, na jehož území ve sledování nebo pronásledování pokračují. Co se týká justiční spolupráce, jedná se jak o součinnost v trestním řízení a následném výkonu rozhodnutí tak o koordinaci tvorby legislativy v rámci boje s organizovaným zločinem.

Jak bylo již uvedeno dříve, je rušení hraničních kontrol kompenzováno posílenou spoluprací policejních a justičních orgánů a společným postupem ve vízové a azylové politice vzhledem ke třetím zemím. Aby

taková spolupráce mohla fungovat, je v první řadě nutné zajistit náležitou výměnu informací mezi členskými státy. Tuto roli plní v rámci schengenského prostoru především informační systémy. Nejznámější z nich je rozhodně Schengenský informační systém (SIS), který funguje od roku 1995 a je právně upraven v Schengenské prováděcí úmluvě. Jedná se o síť, prostřednictvím které členské státy sdílejí informace o osobách pohřešovaných, trestně stíhaných nebo hledaných z důvodu nutnosti podání svědectví. Obsahuje dále informace o osobách, které mají být vydány mimo hranice svého státu v souvislosti s Evropským zatýkacím rozkazem (tzv. eurozatykač). V SIS je také evidence občanů třetích zemí, kterým byl odepřen vstup do schengenského prostoru, a také určitých kategorií věcí (odcizené nebo ztracené automobily, doklady, bankovky nebo zbraně). Tyto informace jsou přístupné příslušným orgánům členských zemí 24 hodin denně a za jejich správnost odpovídají ty složky, které je do systému umístily. Vzhledem k rostoucímu počtu členských států a omezené kapacitě systému je v současné době budován SIS II (Schengenský systém druhé generace), který by měl umožnit přístup k informacím více subjektům, zrychlit přenos dat a měl by také již obsahovat i biometrické údaje (fotografie a otisky prstů). Vzhledem k náročnosti příprav spuštění tohoto systému, byl před vstupem nových členských zemí vytvořen během portugalského předsednictví systém SIS one 4 all, který umožnil zapojení nových států ještě před zavedením SIS II. Ten by měl být spuštěn v prosinci roku 2008. Přístup všech nastávajících členů schengenského prostoru do systému SIS one 4 all byl na základě rozhodnutí Rady EU pro spravedlnost a vnitřní věci umožněn již k 1. září 2007. Díky tomu se jeho používání stalo již rutinní záležitostí pro příslušné orgány kandidátských zemí a jejich plné začlenění proběhne s největší pravděpodobností bez problémů.

Mezi další informační systémy patří EURODAC, který obsahuje databázi otisků prstů žadatelů o azyl v zemích schengenského prostoru a nelegálních přistěhovalců. Tento systém využívá ČR plně již od svého vstupu do EU, tedy od 1. května 2004. Dalším systémem je FADO, obsahující vzory pravých i padělaných dokladů spolu s popisem bezpečnostních technik i technik padělání. VISION je síť určená pro konzultace mezi příslušnými národními orgány při udělování víz. Tyto konzultace se týkají pouze příslušníků vybraných států a probíhají na základě elektronických formulářů. Až bude spuštěn Vízový informační systém (VIS), stanou se jednotlivá národní pracoviště VISION jeho součástí. VIS bude společnou databází všech žadatelů o azyl ve státech schengenského prostoru. Bude fungovat na stejném principu jako SIS II a bude také obsahovat biometrické údaje.

Vzhledem k tomu, že v rámci výše popsané spolupráce dochází k přenosu značného objemu citlivých údajů, je věnována velká pozornost nakládání s těmito daty. Přístup k nim mají pouze odpovědné orgány členských států a jejich prověřeni zaměstnanci. V každé zemi je navíc stanovena instituce, kde se občan daného státu má možnost dovědět, zda a jaké údaje jsou o něm v příslušných informačních systémech uchovávány. V České republice plní tuto úlohu Úřad pro ochranu osobních údajů.

Rozšíření, které proběhne k 21. prosinci 2007 je v pravém slova smyslu historickým přelomem. Nejde jen o to, že dojde k začlenění zemí ze specifického regionu střední a východní Evropy, ale také o počet nových členů. Nikdy předtím se totiž k Schengenské dohodě (podepsané roku 1985 v lucemburském Schengenu) nepřipojilo najednou tolik států. Původními signatáři Schengenské dohody byly Německo, Francie, Belgie, Nizozemsko a Lucembursko. Roku 1990 se připojila Itálie, roku 1991 následovaly Španělsko a Portugalsko a roku 1992 Řecko. Nutno ovšem dodat, že se často nejednalo o plné zapojení. Itálie například zrušila kontroly na vnitřních hranicích v roce 1998 a Řecko až v roce 2000. Mezitím se k Schengenské dohodě připojily další státy. Roku 1995 Rakousko, roku 1996 Dánsko, Finsko a Švédsko a roku 2001 se na základě zvláštní dohody o přidružení společně se severkými státy zcela připojilo i Norsko a Island. Země střední a východní Evropy, které vstoupily do EU roku 2004 projevovaly již od počátku vůli zapojit se i do schengenské spolupráce. Proto postupně harmonizovaly své právní řády s pravidly schengenského prostoru (tzv. schengenské *acquis*) a připravovaly se i po stránce technické a personální vybavenosti. Od roku 2005 pak probíhalo schengenské hodnocení, které mělo za cíl zjistit připravenost kandidátských států na plné zapojení do schengenského prostoru. Toto hodnocení bylo formálně ukončeno v listopadu 2007, kdy byla konstatována připravenost deseti kandidátských zemí. Pouze devět z nich ale k 21. prosinci skutečně do schengenského prostoru vstoupí. Jedná se o Českou republiku, Estonsko, Litvu, Lotyšsko, Maďarsko, Maltu, Polsko, Slovensko a Slovinsko. Kypr vyjádřil totiž vůli připojit se až v souvislosti se zavedením SIS II. Co se týká dalšího rozšiřování schengenského prostoru, patří mezi nejžhavější kandidáty na členství Švýcarsko, jehož začlenění je pravděpodobně jen otázkou měsíců, a v delším časovém horizontu potom Lichtenštejnsko, Bulharsko a Rumunsko. Naopak mimo tento prostor i nadále zůstanou Velká Británie a Irsko, které se sice podílejí na spolupráci v policejních a justičních věcech, ale hraniční kontroly s ostatními zeměmi stále zachovávají.

Vstup České republiky do schengenského prostoru patřil k prioritám české zahraniční politiky bez ohledu na momentální složení vlády. Od roku 2001 vláda projednávala každoročně Zprávu o připravenosti České republiky k převzetí schengenského acquis. Roku 2003 schválila vláda dokonce strategický dokument příprav - Strategii vlády v oblasti zapojování do schengenského prostoru pro rok 2003. V únoru 2007 byl nahrazen novým dokumentem - Strategii vlády v oblasti zapojování do schengenského prostoru pro rok 2007 – který zohlednil nejnovější vývoj v přístupovém procesu, včetně očekávaného termínu vstupu (31. prosinec 2007). Toto datum ovšem bylo na zasedání Rady EU pro spravedlnost a vnitřní věci dne 1. října posunuto již na 21. prosince 2007, což lze chápat jako důkaz pozitivních výsledků schengenského hodnocení v nově přistupujících zemích.

Proces příprav České republiky na členství mezi zeměmi schengenského prostoru lze rozdělit do dvou fází – jednak na období do vstupu do EU, kdy byla přijata většina pravidel režimu společné vízové politiky nebo spolupráce v policejních a justičních věcech. Během následující fáze byla dokončena příprava po legislativní stránce (novelizace řady českých zákonů) s ohledem na podmínky pohybu a pobytu občanů třetích zemí nebo ochranu osobních údajů. Je to ale především období technických příprav a plného využívání SIS one 4 all. Tato fáze vyvrcholí 31. března 2008, kdy se ČR spolu s ostatními „nováčky“ stane plnoprávným členem schengenského prostoru.

**ZDROJE**

Principy schengenské spolupráce. In Euroskop.cz. 20. prosince 2007

<<http://www.euroskop.cz/57770/120764/clanek/zakladni-fakta-/principy-schengenske-spoluprace-/>>

Schengenská spolupráce a ochrana státních hranic. In Ministerstvo vnitra ČR. 20. prosince 2007

<<http://www.mvcr.cz/azyl/schengen.html>>

Základní informace o schengenském informačním systému. In Euroskop.cz. 19. prosince 2007

<<http://www.euroskop.cz/admin/gallery/31/93a6eaf38f1a310311cd38e1ba8e4518.pdf>>

Schengen. In Úřad na ochranu osobních údajů. 20. prosince 2007

<<http://www.uoou.cz/index.php?l=cz&m=left&mid=13&u1=&u2=&t>>

MEPs congratulate nine new Member States for joining the Schengen area. In European Parliament. 14. prosince 2007

<[http://www.europarl.europa.eu/news/expert/briefing\\_page/12897-316-11-46-20071109BRI12778-12-11-2007-2007/default\\_p001c017\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/briefing_page/12897-316-11-46-20071109BRI12778-12-11-2007-2007/default_p001c017_en.htm)>

Amsterodamská smlouva. In Euroskop.cz. 12. prosince 2007

<<http://www.euroskop.cz/admin/gallery/30/c806d497885d44734369896c40543f35.pdf>>

**Vít Nejedlo**

Autor je členem Evropského programu Výzkumného centra AMO a vedoucím pražské redakce evropského magazínu [cafebabel.com](http://cafebabel.com). Podílí se na organizaci Modelu Evropské unie v rámci Pražského studentského summitu. Studuje magisterské programy Mezinárodní vztahy na FSV UK a Právo a právní věda na PF UK v Praze.

---



## ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY

Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) je nevládní organizace založená za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám a již více než desetileté historii je AMO vnímána jako přední nezávislý zahraničněpolitický think-tank v České republice.

K dosažení svých cílů Asociace:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

## VÝZKUMNÉ CENTRUM

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky bylo založeno v říjnu 2003 jako jeden z hlavních pilířů činnosti Asociace zaměřený na výzkum, analýzu a popularizaci výzkumu v oblasti mezinárodních vztahů a zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky.

Náplní činnosti Centra je přispívat k identifikaci a analýze problémů důležitých pro zahraniční politiku České republiky a její postavení v současném světě. Centrum poskytuje nezávislé analýzy, vytváří prostor pro odbornou i veřejnou diskusi o problémech mezinárodní politiky a navrhuje jejich možná řešení. Činnost Centra lze rozdělit do dvou základních, vzájemně provázaných oblastí: výzkumu a expertní analýzy na straně jedné a prostředkování politického a odborného dialogu na straně druhé.